



ที่ มท ๐๕๑๑.๓/ว ๐๖๘๘

กระทรวงมหาดไทย

ถนนอัษฎางค์ กทม. ๑๐๒๐๐

๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์ที่ตื้นเขิน การขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ และการขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๒๑/๒๕๕๘ เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

ด้วยกระทรวงมหาดไทยได้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาข้อกฎหมาย กรณี การขออนุญาตแผ้วถางป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ว่าการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์ที่ตื้นเขิน การขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ และการขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องได้รับอนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาข้อหารือกรณีดังกล่าวของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ให้ทราบตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๒๑/๒๕๕๘ แล้ว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้จังหวัดมีแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์ที่ตื้นเขิน การขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ และการขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ถูกต้องตรงกัน จึงขอแจ้งความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวให้ทราบและถือเป็นแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

๑. การขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์ที่ตื้นเขิน ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์ที่ตื้นเขิน พ.ศ. ๒๕๔๗ อันมีลักษณะเป็นการบำรุงรักษาแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์ เพื่อแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรที่เกิดจากภัยแล้งและน้ำท่วม มิได้เป็นการทำให้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในป่าได้รับความเสียหาย เสื่อมสภาพ หรือหมดสิ้นไป กรณีจึงไม่ต้องดำเนินการขออนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ แต่อย่างใด

๒. การขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ และการขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้จังหวัดแจ้งผู้ขอทราบว่าจะต้องไปดำเนินการขออนุญาตแผ้วถางป่าต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ นอกเหนือจากการขออนุญาตตามกฎหมายดังกล่าวด้วย

จึงเรียนมาเพื่อทราบ และแจ้งเจ้าหน้าที่ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน)

ปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมที่ดิน สำนักจัดการที่ดินของรัฐ

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๕๕๓๘

โทรสาร -

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๑.๓/๑๓๑๗๗ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้ให้ความเห็นเรื่องเสร็จที่ ๑๒๑/๒๕๕๕ เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าในพื้นที่ดูดยายในที่ดินของรัฐ สรุปได้ว่า “ป่า” หมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครอง ซึ่งรวมไปถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ชายตลิ่ง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่เป็นที่ดินของรัฐด้วย สำหรับการดูดยายในแม่น้ำลำคลองซึ่งเป็นป่าและอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานนั้น จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่ามีการก่อสร้างแผ้วถาง หรือเผาป่า หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า ซึ่งรวมถึงที่ดินที่อยู่ในแม่น้ำลำคลองนั้นหรือไม่ หากมีการดำเนินการที่มีลักษณะดังกล่าวก็จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ นั้น

กระทรวงมหาดไทยได้รับข้อหารือจากจังหวัดลำปาง เรื่อง การขุดลอกแม่น้ำลำคลองในพื้นที่จังหวัดลำปางของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาเชียงใหม่ และโครงการขุดลอกลำน้ำแม่ตุ๋ย โดยใช้วัสดุที่ได้จากการขุดลอกเป็นค่าจ้างเพื่อแก้ไขปัญหาคูทกภัยและภัยแล้งให้แก่ราษฎรขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้อม อำเภอเมืองลำปาง โดยขอให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณาว่าความเห็นของจังหวัดลำปางต่อกรณีดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ กล่าวคือ การนำความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มาเป็นแนวทางพิจารณาควรพิจารณาเฉพาะแม่น้ำลำคลองที่อยู่ในเขตป่าไม้ตามกฎหมายเท่านั้น ไม่ใช่หมายรวมถึงแม่น้ำลำคลองที่อยู่ในชุมชนเมืองซึ่งเป็นพื้นที่นอกเขตป่าตามกฎหมาย เพราะหากมีการตีความว่าแม่น้ำเป็นป่าเนื่องจากเป็นที่ดินที่ยังมิมีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองแล้ว การดำเนินการในแม่น้ำลำคลองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้ว่าจะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ แล้ว แต่ถือว่ากระทำผิดกฎหมายเพราะไม่ได้ขออนุญาตตามกฎหมายป่าไม้ กรณีความเห็นดังกล่าวเป็นประเด็นเฉพาะเรื่องการดูดยายในแม่น้ำลำคลองตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่ได้หมายรวมถึงการขุดลอกแม่น้ำลำคลองตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ นอกจากนั้น จังหวัดลำปางยังเห็นว่าการดูดยายในแม่น้ำลำคลองซึ่งเป็นป่าที่จะต้องดำเนินการขออนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เฉพาะกรณีที่มีลักษณะของการก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่าเท่านั้น หากไม่มีลักษณะดังกล่าว ก็ไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ แต่อย่างใด

กรมที่ดินได้ให้ความเห็นต่อคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย โดยเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในการขุดลอกแหล่งน้ำที่ตื้นเขิน อันเป็นการป้องกันดูแลรักษาซึ่งเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า กรณีการขุดลอกแหล่งน้ำตามข้อหาหรือของจังหวัด ลำปาง เป็นการดำเนินการโดยอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการขุดลอกแหล่งน้ำ สาธารณประโยชน์ที่ตื้นเขิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่ใช่การแผ้วถาง เฝ้าป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า แต่เป็นการบำรุงรักษาแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาดูแลหรือบรรเทา ความเดือดร้อนของราษฎรที่เกิดจากภัยแล้งหรือน้ำท่วม จึงไม่เป็นกรณีตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และไม่ขัดกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) อย่างไรก็ดี กรณีตามข้อหาหรือมีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของหลายหน่วยงาน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงขอหารือคณะกรรมการ กฤษฎีกาในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. ความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย กรณีการขุดลอกแหล่งน้ำตามข้อหาหรือของจังหวัดลำปาง เป็นการดำเนินการโดยอาศัยระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์ที่ตื้นเขิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่ใช่เป็น การแผ้วถางป่า เฝ้าป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า แต่เป็นการบำรุงรักษา แหล่งน้ำสาธารณประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาดูแลหรือบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรที่เกิดจากภัยแล้ง และน้ำท่วม การดำเนินโครงการดังกล่าวย่อมไม่ตกอยู่ในบังคับมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติ ป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และไม่ขัดกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๒๑/๒๕๕๕ นั้น ถูกต้องหรือไม่

๒. คำว่า “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ตามนัยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๒๑/๒๕๕๕ มีขอบเขต ความหมายกว้างขวางเพียงใด และแม่น้ำลำคลองตามข้อหาหรือของจังหวัดลำปางเป็นป่า และอยู่ใน บังคับที่จะต้องขออนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่

๓. กรณีการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวล กฎหมายที่ดิน เนื่องจากสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ แปลง “โคกดินแดง” บางส่วน โดยที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงดังกล่าวเป็นที่สาธารณสมบัติของ แผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๐ และได้ออก นส. เลขที่ ๓๑๘๒๒ เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๙ เนื้อที่ประมาณ ๙๖ ไร่ ๔๙ ตารางวา ซึ่งการขออนุญาตใช้ที่ดิน ของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติให้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วย การเหมืองแร่และการป่าไม้ และตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ได้ให้นิยาม คำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ดังนั้น เมื่อที่ดินของรัฐแปลง “โคกดินแดง” เป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดิน ดังกล่าวจะอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายป่าไม้ ซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ก่อนหรือไม่ รวมถึงกรณีการขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวล กฎหมายที่ดิน จะต้องได้รับอนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่

๔. กรณีที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ทบวงการเมืองขอถอนสภาพการเป็นสาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่ เมื่อถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์แล้ว จะถือว่าทบวงการเมืองนั้นเป็นบุคคลผู้ได้ที่ดินมาตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ และหากต้องก่อสร้างหรือกระทำการใดในที่ดินนั้นจะต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่

๕. กรณีที่ดินที่ประชาชนมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองแล้ว ภายหลังยกให้เป็นสาธารณประโยชน์ รวมถึงกรณีที่ราชพัสดุที่กรมธนารักษ์ เป็นผู้ดูแลรักษาตามพระราชบัญญัติราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ จะถือเป็น “ป่า” และอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่

๖. สืบเนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๓๔๙/๒๕๓๐ เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๙ และมาตรา ๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (กรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยหรือบริษัทผู้รับเหมาก่อสร้างเชื่อมเชื่อมเขี้ยวหลาน จะต้องขออนุญาตปรับปรุงที่ดินและเสียค่าตอบแทนการใช้ที่ดินของรัฐหรือไม่) สรุปได้ว่า พื้นที่โครงการก่อสร้างเชื่อมเชื่อมเขี้ยวหลาน มีลักษณะเป็นป่าที่อยู่ใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้เข้าครอบครองและใช้พื้นที่เพื่อดำเนินการก่อสร้างเชื่อมเชื่อมเขี้ยวหลาน จึงไม่มีลักษณะเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่อยู่ภายใต้บังคับประมวลกฎหมายที่ดินที่ว่า “ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ฯลฯ” การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจึงไม่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อเข้าไปใช้พื้นที่ดังกล่าว

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่มีความเห็นว่า กรณีที่ผู้ขอได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้เข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ในพื้นที่แล้ว จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีก ตามนัยเรื่องเสร็จที่ ๓๔๙/๒๕๓๐ แต่หากเป็นกรณีที่ผู้ขอได้ยื่นคำขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แม้จะได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ผู้ขอก็ต้องไปยื่นขออนุญาตแผ้วถางป่าตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ด้วย ตามนัยเรื่องเสร็จที่ ๑๒๑/๒๕๕๕ ดังนั้น ในกรณีมีผู้ประสงค์จะเข้าไปยึดถือ ครอบครอง ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ หรือประสงค์จะเข้าไปดำเนินการดูตทรายในแม่น้ำ ลำคลอง ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยบุคคลดังกล่าวได้ดำเนินการขออนุญาตกระทำการตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และได้รับอนุญาตก่อนแล้ว ผู้ได้รับอนุญาตจึงไม่ใช่บุคคลซึ่งมิได้มีสิทธิครอบครองที่ดินของรัฐตามนัยมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่จะต้องดำเนินการขออนุญาตตามมาตรา ๙ อีกแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการขออนุญาตเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐหรือขออนุญาตดูตทราย ความเห็นดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คำว่า “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ตามนัยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๒๑/๒๕๕๕ มีขอบเขตความหมายกว้างขวางเพียงใด และแม่น้ำลำคลองที่อยู่ในเขตป่าตามกฎหมายหรือที่อยู่ในชุมชนเมืองซึ่งเป็นพื้นที่นอกเขตป่าตามกฎหมาย เป็น “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่ ในประเด็นนี้เห็นว่า พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ป่า” ไว้ในมาตรา ๔ (๑) หมายความว่า “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” ซึ่งจากการตรวจสอบความเป็นมาในการยกร่างบทนิยามคำว่า “ป่า” ตามรายงานการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย ชุดที่ ๑ ใน พ.ศ. ๒๔๘๔ แล้ว ที่ประชุมได้พิจารณาคำนียาม “ป่า” ที่ใช้อยู่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เพื่อหาจุดแบ่งแยกระหว่างที่ป่ากับที่ดินทั่วไปที่มีใช้ไป โดยประสงค์จะให้ที่ป่าครอบคลุมสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า และสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน แต่เนื่องจากในการยกร่างผู้แทนกระทรวงเกษตรชี้แจงว่า เป็นนโยบายของรัฐบาลที่ไม่ต้องการตัดสิทธิของผู้ที่ถือครองที่ดินมือเปล่า ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้ถือเกณฑ์การได้มาตามกฎหมายที่ดินเป็นหลักในการพิจารณาว่าที่ดินนั้นเป็นป่าหรือไม่ เพราะไม่ประสงค์ให้กระทบต่อสิทธิของบุคคลที่ได้รับมาหรือมีอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักการในมาตรา ๑๓๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าการได้มาซึ่งที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามที่กฎหมายที่ดินกำหนด กล่าวคือ ถ้าบุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติรองรับสิทธินั้นไว้แล้ว ที่ดินนั้นก็พ้นสภาพจากการเป็นป่าตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ

โดยที่มาตรา ๑^๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งจากบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” ดังกล่าว นอกจากจะหมายถึงที่ดินบนบกอันได้แก่พื้นดินทั่ว ๆ ไป และภูเขาแล้ว ยังคลุมไปถึงดินซึ่งอยู่ใต้น้ำด้วย เช่น ที่ดินที่อยู่ในห้วย หนอง คลอง บึง ต่าง ๆ และได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “สิทธิในที่ดิน” ไว้ โดยแยกสิทธิในที่ดินออกเป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่ “กรรมสิทธิ” และ “สิทธิครอบครอง” ซึ่งบุคคลย่อมมีกรรมสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๓^๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามมาตรา ๔^๔ แห่งประมวล

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

(๑) “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

“สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓ บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

(๑) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(๒) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

มาตรา ๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๖ บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดิน ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย

กฎหมายที่ดิน หากที่ดินใดมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา ๒^๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ตามนัยของประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าว บทนิยามคำว่า “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑)^๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ จึงหมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครอง รวมไปถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ชายตลิ่ง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาคำว่า “แม่น้ำลำคลอง” อันเป็นการรวมคำ ๒ คำ คือ “แม่น้ำ” และ “คลอง” ซึ่งคำว่า “คลอง” อยู่ในความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา ๑^๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนคำว่า “แม่น้ำ” นั้น แม้บทนิยามคำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมิได้หมายความรวมถึงแม่น้ำด้วย แต่เมื่อพิจารณาพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้มีการให้ความหมายของคำว่า “แม่น้ำ” หมายถึง ลำน้ำใหญ่ซึ่งเป็นที่รวมของลำธารทั้งปวง ซึ่งลำน้ำนั้นอยู่ในความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่แล้ว ด้วยเหตุนี้ “แม่น้ำ” จึงเป็นที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินเช่นกัน นอกจากนี้ โดยที่แม่น้ำลำคลองนั้นโดยสภาพย่อมถือได้ว่าเป็นทางซึ่งสาธารณชนใช้สัญจรไปมา จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ ตามนัยคำพิพากษาฎีกา ที่ ๒๗๖-๒๗๗/๒๕๔๕^๙ ดังนั้น “แม่น้ำลำคลอง” จึงเป็น “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ไม่ว่าแม่น้ำลำคลองนั้นจะอยู่ในเขตป่าตามกฎหมายที่มีแผนที่แนบท้ายกำหนดแนวเขตไว้อย่างชัดเจน หรืออยู่ในชุมชนเมืองซึ่งเป็นพื้นที่นอกเขตป่าตามกฎหมายก็ตาม ด้วยเหตุนี้ คำว่า “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๒๑/๒๕๕๕^{๑๐} จึงมีขอบเขตความหมายตามที่กล่าวมาข้างต้น โดยเป็นการตีความตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ในการยกร่างบทนิยามคำว่า “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ

ประเด็นที่สอง การขุดลอกแหล่งน้ำที่ตื้นเขิน อันเป็นการบำรุงรักษาแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาระบบระบายน้ำหรือบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรที่เกิดจากภัยแล้งและน้ำท่วม ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์ที่ตื้นเขิน พ.ศ. ๒๕๔๗ จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๔ แห่ง

^๕ มาตรา ๒ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๘ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงพยาบาล สำนักราชการ บ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์

^๙ คำพิพากษาฎีกา ที่ ๒๗๖-๒๗๗/๒๕๔๕ สรุปความได้ว่า แม่น้ำลำคลองนั้นโดยสภาพย่อมถือได้ว่าเป็นทางซึ่งสาธารณชนใช้สัญจรไปมา อันถือได้ว่าเป็นทางสาธารณะหรือทางหลวงตามกฎหมาย เว้นแต่จะมีความว่า แม่น้ำลำคลองนั้นตื้นเขินจนสาธารณชนไม่อาจใช้เป็นทางสัญจรไปมาได้

^{๑๐} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าในพื้นที่คูตทรายในที่ดินของรัฐ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๒๑๑ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๔^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้มีการบุกรุกแย่งการครอบครองป่าอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ และคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้ของรัฐมิให้ถูกทำลาย หากจะทำการก่อสร้าง แฝ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่า ต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ทำการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการนั้น ๆ เสียก่อน โดยการกระทำใดจะเข้าลักษณะเป็นการทำลายป่าที่จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ นั้นต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป ซึ่งโดยหลักแล้วต้องเป็นการกระทำที่ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในป่าได้รับความเสียหาย เสื่อมสภาพ หรือหมดสิ้นไป ซึ่งเมื่อพิจารณากรณีการขุดลอกแม่น้ำลำคลองในพื้นที่จังหวัดลำปางของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาเชียงใหม่ และโครงการขุดลอกลำน้ำแม่ตุ๋ยขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้อมแล้ว เห็นได้ว่าการดำเนินการขุดลอกแม่น้ำลำคลองดังกล่าวเป็นการดำเนินการโดยอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์ที่ต้นฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๗ อันมีลักษณะเป็นการบำรุงรักษาแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาคือหรือบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรที่เกิดจากภัยแล้งและน้ำท่วม มิได้ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในป่าได้รับความเสียหาย เสื่อมสภาพ หรือหมดสิ้นไป ซึ่งโดยหลักการแล้วกฎหมายไม่มุ่งประสงค์จะให้การบำรุงรักษาแหล่งน้ำสาธารณะซึ่งเป็น การบำรุงรักษาป่าอยู่ด้วยในตัวจะต้องได้รับอนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ดังนั้น การขุดลอกแม่น้ำลำคลองในพื้นที่จังหวัดลำปางของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาเชียงใหม่ และโครงการขุดลอกลำน้ำแม่ตุ๋ยขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้อม จึงไม่ต้องดำเนินการขออนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ แต่อย่างใด

ประเด็นที่สาม กรณีที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แปลง “โคกดินแดง” ซึ่งเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ซึ่งยังมีได้มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวจะอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายป่าไม้ ซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ก่อนหรือไม่ รวมถึงกรณีการขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องได้รับอนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่ ในประเด็นนี้เห็นว่า ที่ดินของรัฐที่เป็นสาธารณะประโยชน์ซึ่งยังมีได้มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติจะขอใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๙^{๑๒} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง ซึ่งรัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทาน ให้ หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด

^{๑๑}มาตรา ๕๔ ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แฝ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมและรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๑๒}มาตรา ๙ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

ตามมาตรา ๑๒^{๑๓} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อยู่ในความหมายของคำว่า “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑)^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ที่ดินดังกล่าวยังอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ หรือผู้ซึ่งได้รับสัมปทานในที่ดินของรัฐ จะต้องขออนุญาตแผ้วถางป่าตามมาตรา ๕๔^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ นอกเหนือจากการขออนุญาตตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น ๆ ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ที่ได้เคยให้ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๐๓/๒๕๓๖^{๑๖} ดังนั้น กรณีที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และกรณีการขอสัมปทานในที่ดินของรัฐซึ่งยังมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายป่าไม้ ซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ด้วย

ประเด็นที่สี่และประเด็นที่ห้า กรณีที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ทบวงการเมืองขอถอนสภาพการเป็นที่สาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่ เมื่อถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์แล้ว จะถือว่าทบวงการเมืองนั้นเป็นบุคคลผู้ได้ที่ดินมาตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ และหากต้องก่อสร้างหรือกระทำการใดในที่ดินนั้นจะต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่ และกรณีที่ดินที่ประชาชนมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองแล้ว ภายหลังยกให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ รวมถึงกรณีที่ราชพัสดุที่กรมธนารักษ์เป็นผู้ดูแลรักษาตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ จะถือเป็น “ป่า” และอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่ นั้น เนื่องจากยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาในการหาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงเห็นควรไม่วินิจฉัยในสองประเด็นนี้

ประเด็นที่หก ในกรณีผู้ประสงค์จะเข้าไปยึดถือ ครอบครอง ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ หรือประสงค์จะเข้าไปดำเนินการดูต๋ายในแม่น้ำ ลำคลอง ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยบุคคลดังกล่าวได้ดำเนินการขออนุญาตกระทำการตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และได้รับอนุญาตก่อนแล้ว ผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าวจึงไม่ใช่บุคคลซึ่งมิได้มีสิทธิครอบครองที่ดินของรัฐตามนัยมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่จะต้องดำเนินการขอ

^{๑๓} มาตรา ๑๒ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง รัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทาน ให้หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๑, ข้างต้น

^{๑๖} บันทึก เรื่อง หาหรือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๔๓๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๓๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สรุปความได้ว่า ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการเช่าหรือเช่าซื้อตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตนิคมสร้างตนเองตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ไม่ต้องขออนุญาตแผ้วถางป่าตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เนื่องจากการได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะให้ประกอบเกษตรกรรมย่อมต้องมีการแผ้วถางป่าเพื่อเตรียมพื้นที่ด้วย แต่การตัดฟันหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ เนื่องจากเป็นมาตรการที่เข้มงวดเพื่อที่จะสงวนรักษาไม้หรือของป่าหายากและไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “เกษตรกรรม” แต่อย่างไรก็ดี ส่วนผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากไม่ใช้การได้รับอนุญาตเพื่อประโยชน์ในการเกษตรกรรมแล้วจะต้องขออนุญาตแผ้วถางป่าตามมาตรา ๕๔ นอกเหนือจากการขออนุญาตตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น ๆ และต้องขออนุญาตตัดฟันไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ก่อน

อนุญาตตามมาตรา ๙ อีกแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการขออนุญาตเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐหรือขออนุญาตดูทราย โดยเทียบเคียงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๓๔๙/๒๕๓๐ กรณีดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ อย่างไร ในประเด็นนี้ เห็นว่า มาตรา ๙^{๓๓} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดว่า ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้น ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด (๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า (๒) ทำด้วยประการใดให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ (๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้เคยให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๓๔๙/๒๕๓๐^{๓๔} สรุปได้ว่า “พื้นที่โครงการก่อสร้างเขื่อนเขี้ยวหลานเป็นป่าที่อยู่ใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้เข้าครอบครองและใช้พื้นที่เพื่อดำเนินการก่อสร้างเขื่อนเขี้ยวหลาน พื้นที่ดำเนินการก่อสร้างจึงไม่มีลักษณะเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่อยู่ใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ ตามข้อยกเว้นในมาตรา ๙ ดังนั้น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยหรือบริษัทผู้รับเหมาก่อสร้างจึงไม่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๙ และไม่ต้องเสียค่าตอบแทนตามมาตรา ๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด”

อย่างไรก็ดี การจะนำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๓๔๙/๒๕๓๐ มาปรับใช้กับกรณีมีผู้ประสงค์จะเข้าไปยึดถือ ครอบครอง ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐในทุกกรณี หรือประสงค์จะเข้าไปดำเนินการดูทรายในแม่น้ำ ลำคลอง ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยถือว่าบุคคลดังกล่าวได้ดำเนินการขออนุญาตกระทำการตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และได้รับอนุญาตก่อนแล้ว ผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าวจึงเป็นบุคคลซึ่งมีสิทธิครอบครองที่ดินของรัฐ และไม่ต้องมาดำเนินการขออนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการขออนุญาตเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐหรือขออนุญาตดูทราย กรณีดังกล่าวไม่น่าจะถูกต้อง การจะนำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๓๔๙/๒๕๓๐ มาเทียบเคียงจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป เพราะการที่บุคคลใดได้รับอนุญาตให้กระทำการใด ๆ ตามมาตรา ๕๔^{๓๕} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มิได้หมายความว่าบุคคลนั้นจะมีสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐเสมอไป โดยหากเป็นกรณีได้รับอนุญาตให้ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า เพียงแต่ทำให้ผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิเข้าก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่าได้โดยไม่เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เท่านั้น ไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐแก่ผู้ได้รับอนุญาตอันจะทำให้ผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิแสดงเจตนายึดถือที่ดินของรัฐเพื่อตนเองหรือผู้อื่นได้ แต่หากเป็นกรณีที่ได้รับอนุญาตให้เข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น กรณีนี้ถือว่าผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิ

ไม่ฟังความผิด
แต่อาจฟัง
สิทธิครอบครอง

^{๓๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ข้างต้น

^{๓๔}บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๙ และมาตรา ๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (กรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยหรือบริษัทผู้รับเหมาก่อสร้างเขื่อนเขี้ยวหลานจะต้องขออนุญาตปรับปรุงที่ดินและเสียค่าตอบแทนการใช้ที่ดินของรัฐหรือไม่) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๘๕๕ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๓๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๓๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๑, ข้างต้น

ครอบครองในที่ดินของรัฐ จึงไม่ต้องมาดำเนินการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีก ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงกรณีการก่อสร้างเขื่อนเขี้ยวหลานในเรื่องเสรีที่ ๓๔๙/๒๕๓๐ เป็นกรณีที่มีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้เข้าครอบครองและใช้พื้นที่เพื่อดำเนินการก่อสร้างเขื่อนเขี้ยวหลานโดยเฉพาะ จึงถือว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐ จึงเข้าข้อยกเว้นไม่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ และไม่ต้องเสียค่าตอบแทนตามมาตรา ๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ตระหนักดีว่า การตีความคำว่า “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ตามที่ได้ให้ความเห็นไว้ในประเด็นที่หนึ่งก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่บางแห่งซึ่งไม่มีสภาพเป็นป่าตามความเป็นจริง แต่ถือเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ เช่น พื้นที่ดินสนามหลวง แม่น้ำเจ้าพระยา หรือคูคลองต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตเมือง โดยหากมีการกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำให้เสียหายหรือเสื่อมสภาพต่อพื้นที่ดังกล่าวซึ่งเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ก็ต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ด้วย แต่เนื่องจากมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “ป่า” โดยกำหนดความหมายไว้อย่างชัดเจนว่าหมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงไม่อาจตีความคำว่า “ป่า” ให้แตกต่างหรือขยายความไปจากบทบัญญัติและเจตนารมณ์ในการยกร่างบทนิยามคำว่า “ป่า” ได้ ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและสร้างภาระเกินสมควรให้แก่หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่ใด ๆ ที่ไม่มีสภาพเป็น “ป่า” ตามความเป็นจริง แต่ถือเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ที่จะต้องมายื่นขออนุญาตแผ้วถางป่าตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงมีข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลและกรมป่าไม้ให้เร่งดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ให้มีความหมายที่สอดคล้องกับความเป็นจริงและสภาพพื้นที่ความเป็น “ป่า” ในปัจจุบันโดยด่วนต่อไป

(นายติสทัต โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๘