

บันทึก

เรื่อง การโอนสิทธิหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย
ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติ
ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือที่ กษ ๐๗๐๕.๐๒/๑๔๘๗๑ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๓๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับรายงานจากกรมป่าไม้ว่า นายองอาจ จาตุรงค์กุล ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าสนทราย ท้องที่ตำบลแม่แฝก อำเภอสนทราย จังหวัดเชียงใหม่ เนื้อที่ ๘๖๗ ไร่ เพื่อพัฒนาพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมเพื่อการอนุรักษ์และนันทนาการ มีกำหนดระยะเวลา ๑๕ ปี ตามหนังสืออนุญาตเล่มที่ ๗๙ ฉบับที่ ๑๓ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๓๖ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้ยื่นคำขอเปลี่ยนแปลงฐานะผู้ได้รับอนุญาตจากนายองอาจฯ เป็นนิติบุคคล คือ บริษัทเดอะรอยัลเชียงใหม่คันทริคลับ จำกัด โดยนายองอาจเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทดังกล่าว กรมป่าไม้พิจารณาแล้วเห็นว่า การขอเปลี่ยนชื่อผู้ได้รับหนังสืออนุญาตเช่นนี้ มีผลเท่ากับเป็นการโอนหนังสืออนุญาตให้แก่ผู้อื่น ซึ่งตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ บัญญัติให้มีการโอนได้เฉพาะการโอนใบอนุญาตทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามมาตรา ๑๕ โดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น ส่วนหนังสืออนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้โอนหรือรับช่วงสิทธิได้แต่อย่างใด และตามข้อ ๗ ของระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตซึ่งเป็นนิติบุคคล ต้องจดทะเบียนในประเทศไทย และผู้ถือหุ้นหรือผู้เป็นหุ้นส่วนต้องมีสัญชาติไทยเกินสองในสามของจำนวนผู้ถือหุ้น ส่วนผู้ขออนุญาตซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาต้องมีสัญชาติไทยและบรรลุนิติภาวะแล้ว ดังนั้น สิทธิตามหนังสืออนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น เมื่อกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้โอนให้แก่กันได้ สิทธิตามหนังสืออนุญาตดังกล่าวจึงไม่สามารถโอนให้แก่บุคคลอื่นได้ เพราะหากจะตีความว่าแม้กฎหมายจะไม่ได้บัญญัติให้โอนได้ ผู้มีอำนาจออกหนังสืออนุญาตดังกล่าวสามารถอนุญาตให้โอนให้แก่กันได้แล้ว กฎหมายก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เกี่ยวกับการโอนใบอนุญาตทำไม้หรือเก็บหาของป่าไว้ กรณีนายองอาจฯซึ่งขอเปลี่ยนแปลงฐานะผู้ได้รับหนังสืออนุญาตฯ จากนายองอาจฯ เป็น บริษัทเดอะรอยัลเชียงใหม่คันทริคลับ จำกัด กรมป่าไม้เห็นว่าควรยกเลิกหนังสืออนุญาตฉบับเดิมแล้วออกหนังสืออนุญาตฉบับใหม่ให้แก่บริษัทฯ ต่อไป

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามที่กรมป่าไม้เสนอให้ยกเลิกหนังสืออนุญาตเดิม และออกหนังสืออนุญาตฉบับใหม่ให้บริษัทเดอะรอยัลเชียงใหม่คันทริคลับ

จำกัด นั้น เป็นเพราะกรมป่าไม้เห็นว่าสิทธิของผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เป็นสิทธิเฉพาะตัว และในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ไม่ได้บัญญัติให้โอนสิทธิกันได้ จึงไม่อาจอนุญาตหรืออนุมัติให้โอนสิทธิดังกล่าวได้ ซึ่งการยกเหตุผลทางกฎหมายเช่นนี้ยังไม่ชัดเจนเพราะการได้มาซึ่งสิทธิเฉพาะตัวอย่างในกรณีนี้จะต้องประกอบด้วยดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่กฎหมายให้ไว้จะเป็นผู้พิจารณาอนุญาตหรืออนุมัติแล้วแต่กรณี ในการพิจารณาอนุญาตหรืออนุมัติจำเป็นต้องพิจารณาคุณสมบัติของผู้ที่ขออนุญาต ดังนั้น ถ้าผู้ได้รับหนังสืออนุญาตจะโอนสิทธิเฉพาะตัวไปให้ผู้อื่นโดยพลการย่อมทำไม่ได้ แต่หากผู้มีอำนาจได้พิจารณาคุณสมบัติของผู้รับโอนแล้วเห็นสมควรอนุญาตเช่นนี้จะกล่าวอ้างว่าทำไม่ได้เพราะกฎหมายไม่ให้อำนาจไว้ก็ยังไม่เพียงพอที่จะกล่าวอ้างให้รับฟังได้ และการอ้างว่าหนังสืออนุญาตแตกต่างจากใบอนุญาต โดยใบอนุญาตตามกฎหมายกำหนดให้โอนกันได้เมื่อได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจ แต่หนังสืออนุญาตไม่ได้กำหนดไว้ หากกฎหมายต้องการให้โอนสิทธิกันได้แล้ว ก็ควรกำหนดให้โอนกันได้เช่นเดียวกับใบอนุญาตนั้น ก็มีการโต้แย้งได้เพราะหนังสืออนุญาตมิได้กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖ เท่านั้น แต่ยังมีกำหนดไว้ตามมาตรา ๑๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๔ ด้วย ซึ่งมาตรา ๑๖ ทวิ ได้ระบุนำห้ามการโอนไว้ ถ้าการขออนุญาตตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๖ ทวิ เป็นสิทธิเฉพาะตัวที่ห้ามโอนเช่นเดียวกัน กฎหมายก็ควรกำหนดห้ามเอาไว้ทั้งสองมาตรา มิใช่ห้ามเฉพาะมาตรา ๑๖ ทวิ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแล้ว เห็นว่า เพื่อความชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องนี้ จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. ผู้รับหนังสืออนุญาตเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ออกตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๔ และระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๐ จะโอนสิทธิตามหนังสืออนุญาตฯ ให้แก่ผู้อื่นได้หรือไม่ เพียงใด หากโอนได้การโอนจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ใดหรือไม่ เพียงใด และผู้รับโอนมีสิทธิประโยชน์เท่ากับผู้อนุ หรือมีสิทธิเช่นเดียวกับผู้รับอนุญาตรายใหม่

๒. กรณีนายองอาจ จาตุรงค์กุล ขอเปลี่ยนแปลงฐานะผู้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวจากบุคคลธรรมดา คือ นายองอาจฯ เป็นนิติบุคคล คือ บริษัทเดอะรอยัลเชียงใหม่คันทรี่คลับ จำกัด กรณีนี้จะมีวิธีปฏิบัติอย่างไรจึงจะชอบด้วยกฎหมาย

๓. กรณีที่ผู้รับประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อการทำเหมืองแร่ตามมาตรา ๑๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้โอนประทานบัตรหรือช่วงสิทธิการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่อ้างกล่าว จะใช้สิทธิตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติของผู้ถือประทานบัตรเพื่อเข้าไปดำเนินกิจการทำเหมืองแร่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้หรือไม่ เพียงใด หากไม่ได้ ผู้ถือ

ประธานบัตรจะโอนสิทธิตามหนังสืออนุญาตดังกล่าวให้แก่ผู้รับโอนประธานบัตรหรือรับช่วงสิทธิ การทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ดังกล่าวได้หรือไม่ เพียงใด หากโอนไม่ได้จะมีวิธีปฏิบัติ อย่างไร จึงจะชอบด้วยกฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า นายองอาจ จาตุรงค์กุล ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าสนทราย จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๓๖ ต่อมา นายองอาจได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๓๗ ถึงนายอำเภอสันทราย เพื่อขอให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงชื่อผู้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติจากนายองอาจ เป็นบริษัทเดอะรอยัลเชียงใหม่คันทริคลับ จำกัด ซึ่งนายองอาจ เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ เนื่องจากต้องระดมเงินทุนเพื่อใช้พัฒนาพื้นที่ตามโครงการที่ได้เสนอขออนุญาตไว้โดยได้ขอยกเลิกการเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามที่ได้รับอนุญาตตั้งแต่วันที่บริษัทเดอะรอยัลเชียงใหม่คันทริคลับ จำกัด ได้รับหนังสืออนุญาต เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และบริษัทเดอะรอยัลเชียงใหม่คันทริคลับ จำกัด ยินยอมชำระค่าธรรมเนียมให้แก่ทางราชการใหม่ ซึ่งกรมป่าไม้และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องการเปลี่ยนแปลงผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยกรมป่าไม้เห็นว่าหนังสืออนุญาตตามมาตรา ๑๖ เป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ได้รับหนังสืออนุญาตจะโอนให้แก่กันได้ โดยพิจารณาได้จากอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติซึ่งกำหนดค่าธรรมเนียมการโอนใบอนุญาตไว้ แต่ไม่ได้กำหนดค่าธรรมเนียมการโอนหนังสืออนุญาตส่วนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นว่า หนังสืออนุญาตที่ออกให้ตามมาตรา ๑๖ ทวิ ยังสามารถโอนเปลี่ยนตัวผู้ได้รับอนุญาตได้ตามมาตรา ๑๖ ตรี ถ้ากฎหมายประสงค์จะห้ามโอนหนังสืออนุญาตก็ควรจะห้ามโอนหนังสืออนุญาตที่ออกตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๖ ทวิ ทั้งสองกรณี มิใช่ห้ามเฉพาะหนังสืออนุญาตตามมาตรา ๑๖ เท่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติพ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไข

^๑ มาตรา ๑๖ อธิปไตยโดยอนุมาตรา ๑๖ ตรี มีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่า ๕ ปี แต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณจะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วน ตามที่เห็นสมควรก็ได้

(๒) การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่คราวละไม่เกินสิบปี โดยให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตาม

เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ สามารถโอนสิทธิตามหนังสืออนุญาตให้แก่ผู้อื่นได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า ในเบื้องต้นจะต้องพิจารณาเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ^๒ สรุปความว่า ป่าไม้ถูกทำลายไปเป็นจำนวนมากรัฐบาลจึงได้ปรับปรุงกฎหมายเรื่องนี้ เพื่อรักษาทรัพยากรป่าไม้ของชาติและมีให้เศรษฐกิจของประเทศถูกกระทบกระเทือนจากผลของการทำลายป่า ด้วยเหตุนี้มาตรา ๑๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ จึงได้กำหนดหลักการไว้ว่า ในเขตป่าสงวนแห่งชาติห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย ฯลฯ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตตามกฎหมาย เมื่อหลักการของกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติคือ กำหนดเขตป่าไม้ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติและห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปกระทำการใด ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นข้อยกเว้นหลักการทั่วไป ดังนั้นการพิจารณาในเรื่องเกี่ยวกับการอนุญาตจึงต้องพิจารณาอย่างเคร่งครัด

พระราชบัญญัตินี้สำหรับแร่ ดินขาว หรือหินแล้วแต่กรณี

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี

^๒ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่งของชาติ และรัฐบาลได้กำหนดจุดหมายไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติว่าจะสงวนป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ ๕๐ แห่งเนื้อที่ประเทศไทย คือ เป็นเนื้อที่ป่าสงวนรวมประมาณ ๒๕๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตรหรือ ๑๕๖ ล้านไร่

บัดนี้ ปรากฏว่าป่าไม้ที่สงวนคุ้มครองไว้แล้ว และที่ยังมิได้สงวนคุ้มครองได้ถูกบุกรุกและถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก แม้ป่าไม้ในบริเวณต้นน้ำลำธารก็ถูกแผ้วถางเผาทำลายไปเป็นอันมาก ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดความแห้งแล้ง พื้นดินพังทลาย ลำน้ำตื้นเขิน หรือเกิดอุทกภัยอันเป็นผลเสียแก่การเกษตรและเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าที่ใช้บังคับอยู่มีวิธีการไม่รัดกุมเหมาะสมต้องเสียเวลาดำเนินการเป็นเวลานาน จึงจะประกาศกำหนดเป็นป่าสงวนหรือเป็นป่าคุ้มครองได้ เป็นเหตุให้บุคคลบางจำพวกฉวยโอกาสทำลายป่าได้กว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนั้น ได้กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ไม่เหมาะสมกับกาลสมัยผู้กระทำความผิดไม่เข็ดหลาบ เป็นช่องทางให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้นรัฐบาลจึงเห็นเป็นการจำเป็นอันรีบด่วนที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมายเรื่องนี้เสียใหม่ เพื่อให้สามารถดำเนินการคุ้มครองป้องกัน เพื่อรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของชาติ และเพื่อมิให้อาชีพเกษตรกรรมของประชาชนส่วนใหญ่และเศรษฐกิจของประเทศถูกกระทบกระเทือนจากผลของการทำลายป่า

^๓ มาตรา ๑๔ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือ ครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถางเผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่าหรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียสภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

(๑) ทำไม้หรือเก็บของป่าตามมาตรา ๑๕ เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๖ ทวิ หรือมาตรา ๑๖ ตรี กระทำการตามมาตรา ๑๗ ใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๑๘ หรือกระทำการตามมาตรา ๑๙ หรือมาตรา ๒๐

(๒) ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดเกี่ยวกับการโอนหนังสืออนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๖ ไว้ ผู้รับหนังสืออนุญาตจึงไม่สามารถโอนสิทธิตามหนังสืออนุญาตให้บุคคลอื่นได้ ส่วนกรณีที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นว่าบทบัญญัติในมาตรา ๑๖ ตรี^๔ ได้อนุญาตให้มีการโอนสิทธิอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ให้บุคคลอื่นได้นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่ากรณีตามมาตรา ๑๖ ตรี มิใช่เป็นการโอนสิทธิ แต่เป็นการอนุญาตให้บุคคลในครอบครัวของผู้ได้รับอนุญาตได้ถึงแก่ความตายมีสิทธิอยู่อาศัยในที่ดินต่อไปได้เพียงไม่เกิน ๑๘๐ วัน แล้วต้องยื่นขออนุญาตต่ออธิบดีอีกครั้งหนึ่งซึ่งในการนี้อยู่ในดุลพินิจของอธิบดีที่จะให้อยู่อาศัยต่อไปหรือไม่ก็ได้ มิใช่เป็นการโอนสิทธิการอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เข้าใจ และไม่อาจนำมาอนุโลมใช้ในกรณีตามข้อเท็จจริงที่หารือ หรือกรณีอื่นที่แตกต่างไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้

ประเด็นที่สอง กรณีนายองอาจ จาตุรงค์กุล ขอเปลี่ยนแปลงฐานะผู้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติจากบุคคลธรรมดา คือ นายองอาจฯ เป็นนิติบุคคล คือ บริษัทเดอะรอยัลเชียงใหม่คันทริคลับ จำกัด จะมีวิธีปฏิบัติอย่างไรจึงจะชอบด้วยกฎหมาย นั้น เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงฐานะผู้รับอนุญาตจากบุคคลธรรมดาก่อนนิติบุคคลในกรณีนี้ คือ การเปลี่ยนตัวผู้รับอนุญาตหรือการโอนสิทธิตามที่ได้รับอนุญาตให้แก่บุคคลอื่นนั่นเอง เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ไม่สามารถโอนแก่กันได้ การเปลี่ยนชื่อผู้ได้รับอนุญาตจากนายองอาจฯ เป็นบริษัทเดอะรอยัลเชียงใหม่คันทริคลับ จำกัด จึงทำไม่ได้

ประเด็นที่สาม กรณีที่ผู้รับประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อการทำเหมืองแร่ตามมาตรา ๑๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้อนุญาตประทานบัตรหรือช่วงสิทธิการทำเหมืองแร่จะใช้สิทธิตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติของผู้ถือประทานบัตรเดิม เพื่อเข้าไปดำเนินกิจการทำเหมืองแร่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้หรือไม่ เพียงใด หากไม่ได้ผู้ถือ

^๔ มาตรา ๑๖ ตรี ในกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๖ ทวิ ถึงแก่ความตาย ให้บุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิอยู่อาศัย□หรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไปได้ แต่ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย

ถ้าสามี ภรรยา บุตรคนหนึ่งคนใดหรือบุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตและผู้ได้รับอนุญาตได้ระบุไว้เป็นหนังสือตามแบบที่อธิบดีกำหนดให้เป็นผู้สืบทอดและหน้าที่ของตนประสงค์จะอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไป ให้ยื่นคำขออนุญาตต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่□ผู้ขออนุญาตถึงแก่ความตาย

เมื่อได้ยื่นคำขออนุญาตตามวรรคสองแล้ว ให้บุคคลตามวรรคหนึ่งอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ต่อไปได้ตามที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายอนุญาต”

ประธานบัตรจะโอนสิทธิตามหนังสืออนุญาตดังกล่าวให้แก่ผู้รับโอนประธานบัตรหรือรับช่วงสิทธิ การทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ได้หรือไม่ เพียงใด หากโอนไม่ได้จะมีวิธีปฏิบัติอย่างไรจึงจะชอบด้วยกฎหมายนั้น เห็นว่าพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน การออกประธานบัตรตามพระราชบัญญัติแร่ฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมย่อมพิจารณาถึงคุณค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรที่จะอนุญาตให้ขุดหาแร่เป็นสำคัญ ส่วนการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติฯ อธิบดีกรมป่าไม้โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ย่อมจะต้องพิจารณาถึงการบำรุงรักษาสภาพป่าสงวนแห่งชาติมิให้ถูกทำลายเสียหายเป็นสำคัญ นอกจากนั้น ประธานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่วยยังมีอายุไม่เกินยี่สิบห้าปี^๕ ซึ่งแตกต่างจากหนังสืออนุญาตเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับเหมืองแร่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ที่มีระยะเวลาคราวละไม่เกินสิบปี ซึ่งผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายแต่ละฉบับอาจกำหนดเวลาอนุญาตแตกต่างกันได้ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติไม่มีผลผูกพันกับการได้รับประธานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่วยแต่อย่างใด เมื่อพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มีบทบัญญัติในมาตรา ๗๗^๖ ให้มีการรับช่วงการทำเหมืองแร่ และมาตรา ๗๘^๗ ให้มีการโอนประธานบัตรให้แก่ผู้อื่นได้แต่ใน

๕ มาตรา ๕๔ รัฐมนตรีผู้ออกประธานบัตร

ประธานบัตรให้มีอายุไม่เกินยี่สิบห้าปีนับแต่วันออก และในกรณีที่ผู้ขอประธานบัตรได้รับประธานบัตรชั่วคราวอยู่ก่อนแล้ว ให้นับอายุประธานบัตรเริ่มต้นแต่วันออกประธานบัตรชั่วคราวฉบับแรก

ในกรณีที่อายุของประธานบัตรชั่วคราวรายใดที่ได้ออกให้แล้วรวมกันมากกว่ากำหนดอายุของประธานบัตรที่จะออกให้ ก็ให้งดการออกประธานบัตรรายนั้น

ประธานบัตรใดได้กำหนดอายุไว้ต่ำกว่ายี่สิบห้าปี เมื่อผู้ถือประธานบัตรยื่นคำขอต่ออายุก่อนครบกำหนดไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันต่อทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ รัฐมนตรีจะต่ออายุประธานบัตรให้อีกก็ได้ แต่เมื่อรวมกำหนดเวลาทั้งหมดต้องไม่เกินยี่สิบห้าปี

เมื่อผู้ถือประธานบัตรได้ยื่นคำขอต่ออายุตามความในวรรคสี่แล้ว แม้ประธานบัตรจะสิ้นอายุแล้วก็ให้ผู้นั้นทำเหมืองต่อไปได้เสมือนเป็นผู้ถือประธานบัตรทั้งนี้ ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประธานบัตรสิ้นอายุ แต่ถ้าทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ได้มีหนังสือแจ้งการปฏิเสธของรัฐมนตรีไม่ต่ออายุประธานบัตรไว้ในระหว่างเวลานั้น ก็ให้ถือว่าสิทธิในการทำเหมืองแร่ของผู้นั้นสิ้นสุดลงนับแต่วันรับแจ้งนั้น

๖ มาตรา ๗๗ เมื่อผู้ถือประธานบัตรประสงค์จะให้ผู้อื่นรับช่วงการทำเหมือง ให้ยื่นคำขอต่อทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ ระบุบุคคลผู้รับช่วงการทำเหมืองในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งภายในอายุของประธานบัตรและส่วนของเขตเหมืองแร่ที่จะให้รับช่วงการทำเหมือง

รัฐมนตรีหรือผู้ที่เป็รัฐมนตรีที่รัฐมนตรีมอบหมายเป็นผู้ออกใบอนุญาตให้มีการรับช่วงการทำเหมืองแร่ได้ตามที่พิจารณาเห็นสมควร และในการนี้จะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ในใบอนุญาตนั้นก็ได้ ผู้ถือประธานบัตรที่ได้ให้ผู้อื่นรับช่วงการทำเหมืองแร่ดังกล่าวในวรรคหนึ่ง คงมีหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมาย และผู้รับช่วงในการทำเหมืองแร่นั้นมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายเสมือนผู้ถือประธานบัตรด้วย

๗ มาตรา ๗๘ ผู้ถือประธานบัตรผู้ใดประสงค์จะโอนประธานบัตรให้แก่ผู้อื่น ให้ผู้ถือประธานบัตรและผู้ที่จะรับโอนยื่นคำขอต่อทรัพยากรธรณีประจำท้องที่เพื่อเสนอตามลำดับไปยังรัฐมนตรี เมื่อ

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ไม่เปิดช่องให้มีการโอนสิทธิตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๖ ให้แก่ผู้อื่นได้ ในกรณีที่ผู้รับประทานบัตรซึ่งได้รับอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ได้ให้ผู้อื่นรับช่วงการทำเหมืองแร่หรือโอนประทานบัตรให้แก่ผู้อื่นแล้ว ก็ได้มีผลผูกพันก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้รับช่วงการทำเหมืองแร่หรือรับโอนประทานบัตรที่จะเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ และไม่อาจโอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้แก่กันได้ด้วยเหตุผลตามที่กล่าวแล้วในประเด็นที่หนึ่ง วิธีปฏิบัติที่ทำให้ผู้รับช่วงการทำเหมืองแร่หรือรับโอนประทานบัตรสามารถเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ คือ ผู้รับอนุญาตเดิมขอยกเลิกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและให้ผู้รับช่วงสิทธิการทำเหมืองแร่หรือผู้รับโอนประทานบัตรขอทำประโยชน์แทน ซึ่งเป็นอำนาจของอธิบดีกรมป่าไม้โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่จะใช้ดุลยพินิจอนุญาตหรือไม่ก็ได้

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๓๙

รัฐมนตรีได้ส่งอนุญาตให้โอนได้ และเมื่อผู้ถือประทานบัตรได้ชำระหนี้สินตามพระราชบัญญัตินี้ที่ค้างชำระแก่ทรัพยากรธรณีประจำท้องที่แล้วจึงจะทำการโอนประทานบัตรนั้นได้