

บันทึก

เรื่อง ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลอรุณฯ ขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขต
ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่แจ่ม เพื่อการทำเหมืองแร่ ตามประทานบัตร
ที่ ๑๘๒๑๐/๑๒๕๖๐, ๑๘๒๐๘/๑๒๕๖๑ และที่ ๑๘๒๐๙/๑๒๕๖๒
จังหวัดเชียงใหม่

กรมป่าไม้ ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๕.๓/๒๗๔๒๓ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๓๕
ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า จังหวัดเชียงใหม่และป่าไม้เขตจังหวัดเชียงใหม่ได้
ส่งเรื่องราวของห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลอรุณฯ ขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่า
แม่แจ่ม เพื่อการทำเหมืองแร่ตามประทานบัตรที่ ๑๘๒๑๐/๑๒๕๖๐, ๑๘๒๐๘/๑๒๕๖๑ และที่
๑๘๒๐๙/๑๒๕๖๒ ท้องที่ตำบลปางหินฝนอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งบริเวณที่ขออนุญาต
ดังกล่าวติดอยู่ในเขตพื้นที่กำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำปิง ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘
พฤษภาคม ๒๕๒๔ ชั้นที่ ๑ เอ และอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์มาเพื่อให้กรมป่าไม้พิจารณา

กรมป่าไม้ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า เรื่องนี้เป็นการขอเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่เดิม
ที่ผู้ขอเคยได้รับอนุญาตมาก่อน แต่อายุการอนุญาตของฝ่ายป่าไม้ได้สิ้นสุดลงในขณะที่ประทาน
บัตรตามกฎหมายแล้วยังมีอายุอยู่ จึงได้ประมวลเรื่องราวดังกล่าวเสนอกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
เพื่อขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ โดยมีมติ
คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๓๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้
พิจารณาแล้วมีบัญชาให้กรมป่าไม้หารือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนว่า ความผูกพัน
ตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มีผลเกี่ยวเนื่องกับการอนุญาตใช้พื้นที่ป่าไม้
ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หรือไม่ ทั้งนี้ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ ดังนี้

๑. เดิมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้ห้างหุ้นส่วน
สามัญนิติบุคคลอรุณฯ เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่แจ่มเพื่อการทำเหมืองแร่
เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๒๑ รวม ๓ แปลง ในท้องที่ตำบลปางหินฝน อำเภอแม่แจ่ม จังหวัด
เชียงใหม่ มีกำหนดระยะเวลา ๕ ปี ตามระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์
หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๒๑ ออกตามความใน
มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยกรมป่าไม้ได้ออกหนังสือ
อนุญาตให้มีกำหนดอายุจนถึงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๒๖ และได้แจ้งไม่ขัดข้องให้ทางฝ่ายทรัพยากร
ธรณื่อดำเนินการออกประทานบัตรให้ทำเหมืองแร่ในพื้นที่ดังกล่าวได้ และกระทรวงอุตสาหกรรมได้
ออกประทานบัตรให้แก่ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลอรุณฯ มีกำหนดอายุ ๒๕ ปี ทั้ง ๓ แปลงนับ
แต่วันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๒๒ จนถึงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๗

๒. ในช่วงระหว่างอายุการอนุญาตของกรมป่าไม้สิ้นสุดลง ผู้รับอนุญาตได้ขอหยุด
ทำเหมืองแร่ต่อกรมทรัพยากรธรณี เนื่องจากสภาวะด้านการตลาดไม่เอื้ออำนวยและได้รับอนุญาต

ให้หยุดการทำเหมืองแร่ถูกต้องตามกฎหมายแล้วต่อมาเนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันดีขึ้น ผู้รับอนุญาตจึงได้ยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์เพื่อการทำเหมืองแร่ในพื้นที่เดิมต่อไปอีกมีกำหนดระยะเวลา ๑๐ ปี โดยจังหวัดและป่าไม้เขตท้องที่ได้สั่งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบสภาพป่าตามระเบียบแล้ว ปรากฏว่า บริเวณดังกล่าวปัจจุบันได้ถูกกำหนดเป็นชั้นคุณภาพลุ่มน้ำปิงชั้นที่ ๑ เอ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๒๘ และติดอยู่ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (เดิมพื้นที่แห่งนี้อยู่ในเขตพื้นที่ต้นน้ำลำธารชั้น ๒ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๒๘ และยังไม่มีการกำหนดประเภทพื้นที่ป่าแต่อย่างใด)

๓. กรมป่าไม้ได้ประมวลเรื่องเสนอกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อขอให้นำเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามทางปฏิบัติที่กำหนดไว้โดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๓๓ โดยกรมป่าไม้มีความเห็นว่าเนื่องจากเรื่องนี้เป็น การขอต่ออายุการอนุญาตในพื้นที่เดิมที่เคยได้รับอนุญาตมาก่อนแม้พื้นที่ที่จะอยู่ในเขตลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ เอ แต่เป็นพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตประทานบัตร และมีข้อผูกพันตามกฎหมายแล้วจึงได้รับการผ่อนผันให้ดำเนินการต่อไปได้จนหมดอายุประทานบัตร ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ ๖/๒๕๓๐ เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๐ แต่การขออนุญาตในกรณีเช่นนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๓๓ ให้นำเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ ไป ดังนั้น กรมป่าไม้จึงได้ดำเนินการเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว (ตามสำเนาหนังสือ บันทึกข้อความ ที่ กษ ๐๗๐๕.๓/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๓๓) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีบัญชาลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๓๔ ให้กรมป่าไม้พิจารณาทบทวนว่าความผูกพันตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มีผลเกี่ยวเนื่องกับการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หรือไม่

๔. กรมป่าไม้ได้ชี้แจงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยมีความเห็นว่าความผูกพันตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มีผลเกี่ยวเนื่องกับการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ด้วย กล่าวคือ ก่อนที่กระทรวงอุตสาหกรรมจะออกประทานบัตรให้ทำเหมืองแร่ในพื้นที่ดังกล่าวได้ก็ต้องได้รับอนุญาตหรือยินยอมจากทางฝ่ายป่าไม้เสียก่อน เมื่อทางฝ่ายป่าไม้แสดงเจตนารมณ์อนุญาตให้ทำเหมืองแร่ได้แล้วกระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ออกประทานบัตรให้ทำเหมืองแร่ในลำดับต่อมา จึงเห็นได้ว่าขณะที่ผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองแร่รายนี้ได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าเพื่อทำเหมืองแร่นั้น พื้นที่ป่าที่ประทานบัตรดังกล่าวตั้งอยู่มีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ไม่เป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารชั้น ๑ เอ และ ๑ บี ไม่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งตามระเบียบ กฎหมาย และมติคณะรัฐมนตรีได้บัญญัติในเรื่องการให้สิทธิแก่เอกชนเข้าทำประโยชน์ได้ และทางราชการได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการปฏิบัติในการดำเนินการเพื่อให้สิทธิดังกล่าวไว้หลายประการ การได้มาซึ่งสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ของผู้ขอประทานบัตร ทั้งผู้ขอรับสิทธิและทางราชการมีนิติสัมพันธ์ต่าง ๆ เกิดขึ้นในขณะนั้นถูกต้องครบถ้วนทุกประการ ดังนั้น เมื่อผู้ถือประทานบัตรไม่ได้ฝ่าฝืนตัวบท

กฎหมายหรือปฏิบัติผิดขั้นตอนและเงื่อนไขในการอนุญาต ก็ไม่มีเหตุผลใดที่จะยกเลิกหรือระงับการอนุญาตได้ และเหตุที่พื้นที่ประทานบัตรเหมืองแร่ดังกล่าวอยู่ในเขตแบ่งชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้น ๑ และเขตป่าอนุรักษ์ ก็เนื่องจากทางราชการกำหนดเขตดังกล่าวทับลงไปภายหลัง ซึ่งแม้แต่กฎหมายก็ไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลังในทางที่เป็นโทษแก่เอกชนผู้ได้รับสิทธิอยู่แต่เดิมแต่อย่างใด (ตามสำเนาหนังสือ บันทึกข้อความ ที่ กษ ๐๗๐๕.๓/๖๕๔ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๓๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้ให้กรมป่าไม้หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาหรือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) ด้วยแล้ว เห็นว่า ในการพิจารณาปัญหาที่หาหรือว่า ความผูกพันในการอนุญาตตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มีผลเกี่ยวเนื่องกับการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หรือไม่ นั้น ในประการแรกจะต้องรำลึกว่ากฎหมายเฉพาะเรื่องแต่ละฉบับได้ตราขึ้นใช้บังคับโดยมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งป่าไม้อันเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่งของชาติ มิให้ถูกบุกรุกและถูกทำลายจนเป็นเหตุให้เกิดความแห้งแล้ง พื้นดินพังทลาย ลำน้ำตื้นเขิน หรือเกิดอุทกภัยอันจะยังผลเสียหายแก่การเกษตรและเศรษฐกิจของชาติอย่างร้ายแรง วัตถุประสงค์ดังกล่าวปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗^๑ และกฎหมายว่าด้วยแร่เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐมีอำนาจควบคุมทรัพยากรแร่อันเป็นทรัพยากรที่มีค่าแก่เศรษฐกิจของประเทศ โดยกำหนดหลักการให้มีการควบคุมการผลิต การตรวจ การรักษาแหล่งแร่ การจำหน่ายแร่รวมทั้งการ

^๑ หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือเนื่องจากป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่งของชาติ และรัฐบาลได้กำหนดจุดหมายไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติว่า จะสงวนป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ ๕๐ แห่งเนื้อที่ประเทศไทย คือ เป็นเนื้อที่ป่าสงวนรวมประมาณ ๒๕๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร หรือ ๑๕๖ ล้านไร่

บัดนี้ ปรากฏว่าป่าไม้ที่สงวนคุ้มครองไว้แล้ว และที่ยังมิได้สงวนคุ้มครองได้ถูกบุกรุกและถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก แม้ป่าไม้ในบริเวณต้นน้ำลำธารก็ถูกแผ้วถางเผาทำลายไปเป็นอันมาก ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดความแห้งแล้งพื้นดินพังทลาย ลำน้ำตื้นเขิน หรือเกิดอุทกภัย อันเป็นผลเสียหายแก่การเกษตรและเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าที่ใช้บังคับอยู่มีวิธีการไม่รัดกุมเหมาะสมต้องเสียเวลาดำเนินการเป็นเวลานาน จึงจะประกาศกำหนดเป็นป่าสงวนหรือเป็นป่าคุ้มครองได้ เป็นเหตุให้บุคคลบางจำพวกฉวยโอกาสทำลายป่าได้กว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนั้น ได้กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย ผู้กระทำความผิดไม่เข็ดหลาบเป็นช่องทางให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้น รัฐบาลจึงเห็นเป็นการจำเป็นอันรีบด่วนที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมายเรื่องนี้เสียใหม่เพื่อให้สามารถดำเนินการคุ้มครองป้องกัน เพื่อรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของชาติ และเพื่อมิให้อาชีพเกษตรกรรมของประชาชนส่วนใหญ่และเศรษฐกิจของประเทศถูกกระทบกระเทือนจากผลของการทำลายป่า

อำนาจความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการทำเหมืองแร่ ดังปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐^๒ เมื่อกฎหมายทั้งสองฉบับมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันอยู่เช่นนี้ อำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามกฎหมายแต่ละฉบับจึงเป็นอำนาจหน้าที่ที่แยกต่างหากจากกัน เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตแต่ละฝ่ายย่อมมีอำนาจใช้ดุลพินิจอนุญาตอยู่ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามกฎหมายที่ตนมีหน้าที่รักษาการหรือควบคุมให้การปฏิบัติเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวในการอนุญาตให้ผู้หนึ่งผู้ใดเข้าใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีกรมป่าไม้โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ ย่อมจะต้องใช้ดุลพินิจอนุญาตโดยคำนึงถึงการปกป้องมิให้ป่าสงวนแห่งชาติต้องถูกทำลายจนเกิดความเสียหายและในการออกประทานบัตรตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมย่อมจะต้องคำนึงถึงคุณค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรแร่ที่จะอนุญาตให้ทำการขุดหาแร่เป็นสำคัญ การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประทานบัตรในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดไป แต่ถ้ากรมป่าไม้เห็นว่า การขุดหาแร่ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ อธิบดีกรมป่าไม้ก็ห้ามความผูกพันที่จะต้องอนุญาตให้ผู้ได้รับประทานบัตรเข้าทำการขุดหาแร่ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติไม่

ในเรื่องอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยพิจารณาให้ความเห็นเป็นแนวปฏิบัติไว้แล้ว รวม ๒ กรณี คือ

(๑) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๓)

^๒ หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือเนื่องด้วยขณะนี้กฎหมายแร่อยู่หลายฉบับ สมควรนำมารวมไว้ในที่เดียวกันและปรับปรุงเสียใหม่ โดยให้รัฐมีอำนาจควบคุมการตรวจ การผลิต การรักษาแหล่งแร่การจำหน่ายแร่ และการโลกรวม และในเวลาเดียวกันก็อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการทำเหมือง ตลอดจนการให้ความคุ้มครองแก่กรรมกรและสวัสดิภาพของประชาชนให้เหมาะสมแก่กาลสมัย

^๓ มาตรา ๑๖ อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ จะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้

(๒) การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่คราวละไม่เกินสิบปี โดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับแร่ ดินขาวหรือหิน แล้วแต่กรณี

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด โดยอนุมัติรัฐมนตรี

ตามบันทึก เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการอนุญาตไม้ในเขตที่ดินหวงห้าม^๔ ในการตอบข้อหารือของกรมป่าไม้ที่หารือว่า ที่ดินที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ คงถือเป็น “ป่า” ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น มีอำนาจที่จะอนุญาตให้บุคคลใด ๆ ตัดฟันไม้ในเขตหวงห้ามหรือซัดขวางมิให้ตัดไม้ได้เพียงใดหรือไม่ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๓) มีความเห็นว่า “กล่าวโดยทั่วไป ในกรณีที่ที่ดินที่ได้ออกพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามนั้น มีทรัพยากรอันมีบทกฎหมายคุ้มครองอยู่เป็นพิเศษแล้วกิจการอันเกี่ยวกับทรัพยากรเหล่านั้น ก็ย่อมเป็นไปและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามบทกฎหมายพิเศษเหล่านั้นโดยเฉพาะ อุทาหรณ์ก็คือ สมมติว่าได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อใช้เป็นแหล่งสัตว์ เช่นนี้ถ้าในที่ดินที่หวงห้ามนั้นมีไม้ซึ่งอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ก็ดี หรือมี

(๒) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ตามบันทึก เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดินที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ^๕ ในการตอบข้อหารือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่หารือว่าที่ดินป่าไม้ที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ และที่ดินที่จัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการตามมาตรา ๘ ทวิแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุหรือไม่ และที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นป่าตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ การปฏิบัติเกี่ยวกับการทำไม้ในเขตพื้นที่ดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยป่าไม้หรือไม่ และเมื่อมีผู้บุกรุกที่ดินดังกล่าวเจ้าหน้าที่ฝ่ายใดมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มีความเห็นสรุปได้ว่า ถ้าที่ดินที่ได้หวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนั้น ได้ขึ้นทะเบียนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ดินที่ราชพัสดุ และถ้าหวงห้ามโดยทางราชการมิได้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่นที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์แก่การป่าไม้ ซึ่งมีความมุ่งหมายจะหวงห้ามไว้เพื่อรักษาป่าไม้ เมื่อที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามยังเป็นที่รกร้างว่างเปล่าอยู่ ที่ดินนั้นก็ไม่ใช่ที่ดินที่ราชพัสดุ และยังคงมีลักษณะเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ และถ้าที่ดินนั้นยังมีไม้บุคคลได้มาตามประมวล

^๔ เรื่องเสร็จที่ ๔๗/๒๔๙๑ นำส่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๒.๖๗๔/๒๔๙๑ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม

แล้วอันอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ก็ดี เจ้าหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินนั้นหาอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องป่าไม้หรือแร่ ดังเช่นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ ไม่ ฯลฯ”

^๕ เรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔ นำส่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๕๑๓ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๓๔

กฎหมายที่ดินและมีไม้หวงห้ามหรือของป่าอยู่ในที่ดิน ที่ดินดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และการพิจารณาว่าที่ดินใดมีสภาพเป็น”ป่า” หรือไม่ต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เป็นสำคัญถ้าที่ดินนั้นมีสภาพเป็นป่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ยังเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาดูแลและรับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการป่าไม้ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

กรณีที่เป็นปัญหานั้นจะต้องพิจารณาในเรื่องนี้เป็นเรื่องอำนาจในการใช้ดุลพินิจอนุญาตให้ผู้ถือประทานบัตรซึ่งเป็นผู้เคยได้รับอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพื่อการทำเหมืองแร่ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ มาก่อน และการอนุญาตของกรมป่าไม้ได้สิ้นสุดลงในขณะที่ประทานบัตรยังไม่สิ้นอายุ และผู้ถือประทานบัตรได้ยื่นขอเข้าทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพื่อประโยชน์แก่การทำเหมืองแร่ตามประทานบัตรเดิมของตนซึ่งยังมีอายุอยู่นั้น และพื้นที่บริเวณที่ยื่นคำขออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ A ตามนโยบายของรัฐ (มติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๒๘) เกี่ยวกับการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ^๖ ซึ่งการพิจารณาอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ที่มีการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ อธิบดีกรมป่าไม้มีความผูกพันในการที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้ตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๒๘ อันเป็นมติเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและมาตรการในการใช้ดินในเขตลุ่มน้ำซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ว่า ในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ A ไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะพื้นที่ป่าเป็นรูปแบบอื่นโดยเด็ดขาดเพื่อรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ต้นน้ำลำธาร แต่เนื่องจากมติดังกล่าวนี้ ได้มีผลทำให้การอนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าเพื่อการทำเหมืองแร่ของผู้ถือประทานบัตรที่การอนุญาตให้ใช้พื้นที่ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ได้สิ้นสุดลงระหว่างอายุประทานบัตรไม่อาจกระทำได้ ทำให้ผู้ประกอบการทำเหมืองแร่ซึ่งได้ลงทุนไปแล้วได้รับความเดือดร้อนผู้ประกอบการดังกล่าวและกระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ยื่นคำคัดค้านขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนหลักการดังกล่าวและในที่สุดคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๓๓ เปลี่ยนแปลงหลักการในการพิจารณาอนุญาตให้ใช้พื้นที่ในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ A เป็น การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้เพื่อการทำเหมืองแร่ ฯลฯ เพื่อต่ออายุการอนุญาตในพื้นที่เดิมที่เคยได้รับอนุญาตมาก่อน สำหรับคำขอใบอนุญาตในเขตพื้นที่อนุรักษ์ในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ และในเขตหวงห้ามอื่นๆ ให้นำเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเป็นรายๆ ไป และการอนุญาตให้มีเงื่อนไขให้มีการตัดไม้ในพื้นที่เพื่อการทำเหมืองแร่น้อยที่สุด

ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่า พื้นที่บริเวณที่ขออนุญาตเข้าทำประโยชน์เพื่อการทำเหมืองแร่ในกรณีนี้เป็นบริเวณพื้นที่ที่เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๑ อธิบดีกรมป่าไม้ได้เคยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ อนุญาตให้

^๖ พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ A หมายความว่าพื้นที่บริเวณป่าที่ยังมีสภาพป่าสมบูรณ์ ปรากฏอยู่ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งจำเป็นต้องสงวนรักษาไว้เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารและเป็นทรัพยากรป่าไม้ของชาติ

ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลกรณีนี้เข้าใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพื่อการทำเหมืองแร่ (ตามประทานบัตรที่ ๑๘๒๑๐/๑๒๕๖๐ ๑๘๒๐๘/๑๒๕๖๑ และที่ ๑๘๒๐๙/๑๒๕๖๒) มาแล้วมีกำหนด ๕ ปี ต่อมาในระหว่างอายุประทานบัตรและในระหว่างระยะเวลาที่ผู้ถือประทานบัตรได้รับอนุญาตให้หยุดการทำเหมืองตามมาตรา ๖๑^๓ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ อายุการอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อการทำเหมืองแร่ตามประทานบัตรดังกล่าวได้สิ้นสุดลง เมื่อผู้ถือประทานบัตรประสงค์จะทำเหมืองต่อไปจึงได้ยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่อยู่ในแนวเขตตามประทานบัตร แต่เมื่อปรากฏว่าพื้นที่ที่ขอเข้าทำประโยชน์เป็นพื้นที่ที่มีสภาพเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ A อำนาจในการอนุญาตของอธิบดีกรมป่าไม้จึงย่อมต้องพิจารณาอนุญาตภายใต้เงื่อนไขที่รัฐบาลได้กำหนดเป็นนโยบายไว้ตามมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กล่าวคืออธิบดีกรมป่าไม้โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะต้องเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยในการนำเสนอคณะรัฐมนตรีอธิบดีกรมป่าไม้ควรเสนอความเห็นรวมทั้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพของพื้นที่บริเวณดังกล่าวไปเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วยว่ากรมป่าไม้มีความเห็นควรอนุญาตหรือไม่ หากเห็นว่าพื้นที่บริเวณที่ขออนุญาตซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ A นั้น เป็นพื้นที่ที่จำเป็นจะต้องรักษาไว้เพื่อมิให้ป่าบริเวณต้นน้ำลำธารถูกทำลายอันเป็นการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์สาธารณะ อธิบดีกรมป่าไม้อาจเสนอความเห็นขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้กันเขตพื้นที่ที่อยู่ในบริเวณที่กำหนดให้เป็นเขตพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ A ออกจากเขตประทานบัตรเสียได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ ตรี^๔ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๒ ในการนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมโดยอนุมัติของรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจทำได้ตามกฎหมายโดยเจ้าของประทานบัตรไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายใดๆ จากรัฐบาล

(ลงชื่อ) ไมตรี ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

^๓ มาตรา ๖๑ ถ้าผู้ถือประทานบัตรไม่สามารถทำเหมืองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๐ เนื่องจากมีเหตุขัดข้องอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ก็ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตหยุดการทำเหมืองตลอดทั้งเขตหรือบางส่วนของเขตเหมืองแร่ต่อทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ ทรัพยากรธรณีประจำท้องที่จะออกใบอนุญาตหยุดการทำเหมืองให้ผู้ถือประทานบัตรได้คราวละไม่เกินหนึ่งปี

^๔ มาตรา ๙ ตรี ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้เนื้อที่ในเขตอาชญาบัตรประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตรใดเพื่อประโยชน์แก่การอันเป็นสาธารณูปโภคการป้องกันประเทศหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นของรัฐ ให้รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจเรียกอาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตรนั้นมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ในเขตอาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตรนั้นได้

ในกรณีที่ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ในเขตอาชญาบัตรประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตรตามวรรคหนึ่ง ผู้ถืออาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตรจะเรียกร้องค่าเสียหายใดๆ มิได้

รองเลขาธิการฯ
ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๓๕