

บันทึก

เรื่อง การสงวนที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นที่ดินเพื่อประโยชน์แก่งานทาง

กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม ได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๖๐๖.๒/๑๖๓๔๘ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกรมทางหลวงได้รับรายงานจากแขวงทางหลวงนครราชสีมาที่ ๒ สำนักงานหลวงที่ ๘ (นครราชสีมา) ว่าราษฎรตำบลเฉลียง อำเภอบัวชุม จังหวัดนครราชสีมา คัดค้านประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง สงวนที่ดินเพื่อประโยชน์แก่งานทาง ในท้องที่ตำบลเฉลียง อำเภอบัวชุม จังหวัดนครราชสีมา โดยอ้างว่าได้สงวนที่ดินไว้เป็นที่สาธารณะของหมู่บ้าน มีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗๖ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๐๙ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๓ ตอนที่ ๑๑๙ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๐๙ กำหนดให้ป่าบุปผชาติ อำเภอบัวชุม จังหวัดนครราชสีมา เป็นป่าสงวนแห่งชาติ

๒. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้ออกประกาศกระทรวงคมนาคมโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ เรื่องสงวนที่ดินเพื่อประโยชน์แก่งานทาง ในท้องที่ตำบลเฉลียง อำเภอบัวชุม จังหวัดนครราชสีมา ในที่ดินริมทางหลวงหมายเลข ๒๑๑๙ ตอนบุรี-เสิงสาง ระหว่าง กม. ๑๗+๐๘๓-กม. ๑๗+๔๐๖ (ซ้ายทาง) เนื้อที่ ๔๐ ไร่ ๑๔ ตารางวา ประกาศเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม ๑๑๐ ตอนที่ ๑๔๕ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๓๖

๓. ราษฎรตำบลตะแบกบาน อำเภอบัวชุม ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๓๖ ถึงนายอำเภอบัวชุมว่า ได้สงวนที่ดินเพื่อเป็นที่สาธารณะของหมู่บ้านตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อจะสร้างวัด ขอให้กรมทางหลวงเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว

๔. อำเภอบัวชุมมีหนังสือ ที่ นม ๐๓๑๖/๔๔๘๘ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๓๖ แจ้งอธิบดีกรมทางหลวงว่า ตามที่ได้ประกาศกระทรวงคมนาคม ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ เรื่อง สงวนที่ดินเพื่อประโยชน์แก่งานทางบริเวณริมทางหลวงหมายเลข ๒๑๑๙ ตอนบุรี-เสิงสาง ระหว่าง กม. ๑๗+๐๘๓-กม. ๑๗+๔๐๖ (ซ้ายทาง) ในท้องที่ตำบลเฉลียง (ปัจจุบันแยกออกเป็นตำบลตะแบกบาน) อำเภอบัวชุม จังหวัดนครราชสีมา นั้น ปรากฏว่ามีราษฎรในท้องที่ได้ยื่นหนังสือร้องขอคัดค้านประกาศดังกล่าว

กรมทางหลวงจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายว่า การประกาศกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗๖ (พ.ศ. ๒๕๐๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ป่าบุปผชาติเป็นป่าสงวนแห่งชาติ และต่อมาได้มีประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่องสงวนที่ดินเพื่อประโยชน์แก่งานทางฯ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ ในพื้นที่เดียวกันกับที่ได้กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ผลทางกฎหมายจะเป็นประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหรือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) แล้ว สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๒๑๑๙ เดิมสร้างโดยสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทใน พ.ศ. ๒๕๑๔ กรมทางหลวงได้รับมอบจากจังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อขยายและปรับปรุงผิวการจราจร โดยเริ่มทำการก่อสร้างเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๒๒ เนื่องจากถนนดังกล่าวผ่านเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดงอีจานใหญ่ และป่าครบุรี จังหวัดนครราชสีมา และป่าสงวนแห่งชาติป่าเมืองไผ่ จังหวัดบุรีรัมย์ นายช่างแขวงทางหลวงนครราชสีมาที่ ๒ เป็นผู้แทนกรมทางหลวงในการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๔ โดยแยกยื่นคำขอต่อนายอำเภอท้องที่ ทั้งที่จังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดบุรีรัมย์ ในส่วนของป่าเมืองไผ่ จังหวัดบุรีรัมย์ได้รับอนุญาตเรียบร้อยแล้ว แต่สำหรับป่าสงวนแห่งชาติป่าดงอีจานใหญ่ และป่าสงวนแห่งชาติป่าครบุรี จังหวัดนครราชสีมา ไม่ปรากฏว่ามีหลักฐานการอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ

ที่ดินแปลงที่เป็นปัญหาในการหารือนี้อยู่ริมทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๒๑๑๙ ตอนครบุรี-เสิงสาง ระหว่างกิโลเมตรที่ ๑๗+๐๘๓ ถึงกิโลเมตรที่ ๑๗+๔๐๖ (ซ้ายทาง) เนื้อที่ ๔๐ ไร่ ๑๔ ตารางวา อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าครบุรี จังหวัดนครราชสีมา กรมทางหลวงใช้เป็นแหล่งวัสดุ โดยได้ขุดดินลูกรังไปใช้ในการก่อสร้างและบูรณะเส้นทาง เมื่อกระทรวงคมนาคมมีนโยบายให้รวบรวมที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์แก่งานทางขึ้นทะเบียนไว้เพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจึงได้ออกประกาศให้ที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์แก่งานทางตามมาตรา ๖๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๒๔

^๑ มาตรา ๑๖ อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณจะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้

(๒) การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่คราวละไม่เกินสิบปี โดยรับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัตินี้สำหรับแร่ ดินขาวหรือหินแล้วแต่กรณี

^๒ มาตรา ๖๕ เพื่อประโยชน์แก่งานทาง รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะสงวนที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลเข้าครอบครองโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่หรือแผนผังแสดงบริเวณที่ดินที่จะสงวนติดไว้ท้ายประกาศนั้น

เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศ ไม่มีผู้ใดแย้งสิทธิให้ที่ดินนั้นตกอยู่ในความคุ้มครองของผู้อำนวยการทางหลวง และห้ามมิให้ผู้ใดเข้าครอบครอง หักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้าง ด้วยประการใด ๆ ในที่ดินนั้น เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวง

พศ. ๒๕๓๕ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๓๖) ปรากฏว่าราษฎรในบริเวณใกล้เคียงได้มีหนังสือถึงนายอำเภอครบุรีคัดค้านการสงวนที่ดินของกระทรวงคมนาคมทางหลวงจึงได้หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับผลของการสงวนที่ดินตามพระราชบัญญัติทางหลวงฯ ในเขตพื้นที่ที่ได้กำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ อยู่ก่อนแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงและกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครอง ป้องกันและหยุดยั้งการทำลายป่าให้ลดน้อยลง เพื่อรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของชาติ เพื่อมิให้อาชีพเกษตรกรรมของประชาชนส่วนใหญ่ และเศรษฐกิจของประเทศถูกกระทบกระเทือนจากผลของการทำลายป่า ดังปรากฏตามเหตุผลในการตรากฎหมายท้ายพระราชบัญญัติฯ^๓ ดังนั้น การออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗๖ (พ.ศ. ๒๕๐๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ป่าครบุรีเป็นป่าสงวนแห่งชาติเพื่อเป็นการคุ้มครอง ป้องกัน และหยุดยั้งการทำลายป่าตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งมีบทบัญญัติในมาตรา ๑๔^๔ แห่ง

รัฐมนตรีอาจเพิกถอนประกาศการสงวนตามวรรคหนึ่งทั้งหมดหรือบางส่วนโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๓ หมายเหตุ : เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่งของชาติ และรัฐบาลได้กำหนดจุดหมายไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาตินี้ว่า จะสงวนป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ ๕๐ แห่งเนื้อที่ประเทศไทย คือ เป็นเนื้อที่ป่าสงวนรวมประมาณ ๒๕๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร หรือ ๑๕๖ ล้านไร่

บัดนี้ ปรากฏว่าป่าไม้ที่สงวนคุ้มครองไว้แล้ว และที่ยังมิได้สงวนคุ้มครองได้ถูกบุกรุกและถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก แม้ป่าไม้ในบริเวณต้นน้ำลำธารก็ถูกแผ้วถางเผาทำลายไปเป็นอันมาก ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดความแห้งแล้ง พื้นดินพังทลาย ลำน้ำตื้นเขิน หรือเกิดอุทกภัยอันเป็นผลเสียหายแก่การเกษตรและเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าที่ใช้บังคับอยู่มีวิธีการไม่รัดกุมเหมาะสมต้องเสียเวลาดำเนินการเป็นเวลานาน จึงจะประกาศกำหนดเป็นป่าสงวนหรือเป็นป่าคุ้มครองได้ เป็นเหตุให้บุคคลบางจำพวกฉวยโอกาสทำลายป่าได้กว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนั้น ได้กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย ผู้กระทำความผิดไม่เข็ดหลาบเป็นช่องทางให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้น รัฐบาลจึงเห็นเป็นการจำเป็นอันรีบด่วนที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมายเรื่องนี้เสียใหม่ เพื่อให้สามารถดำเนินการคุ้มครองป้องกัน เพื่อรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของชาติ และเพื่อมิให้อาชีพเกษตรกรรมของประชาชนส่วนใหญ่และเศรษฐกิจของประเทศถูกกระทบกระเทือนจากผลของการทำลายป่า

^๔ มาตรา ๑๔ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำเหมือง เก็บหาของป่า หรือกระทำการด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

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

(๒) ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือ ครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่าหรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติกำหนดอนุญาตให้ทำได้ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ กล่าวคือ จะต้องได้รับอนุญาตให้เข้าไปกระทำการในเขตป่าสงวนแห่งชาติก่อน ในกรณีการให้ส่วนราชการและองค์การของรัฐใช้พื้นที่บางแห่งภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นสถานที่ปฏิบัติงานหรือเพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่นเป็นการให้ใช้พื้นที่ดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓ ทวิ^๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ และการใช้พื้นที่จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี ดังนั้น การที่กรมทางหลวงจะเข้าไปดำเนินการใด ๆ ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติจึงต้องมีประกาศของอธิบดีกรมป่าไม้โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามมาตรา ๑๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ กำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์ก่อน และถ้ามีการใช้พื้นที่ผิดไปจากหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ได้ประกาศกำหนดไว้กรมป่าไม้อาจดำเนินการเพิกถอนการใช้พื้นที่นั้นได้ ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจึงไม่อาจประกาศตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ที่ดินของรัฐในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์แก่ทาง เพื่อให้กรมทางหลวงเข้าไปมีอำนาจคุ้มครองที่ดินนั้นในลักษณะเป็นการถาวร และมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินตามอำนาจที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงฯ ได้ เพราะเป็นการขัดต่อหลักการในเรื่องการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายใต้การอนุญาตและควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๔ มาตรา ๑๓ ทวิ ในกรณีที่ส่วนราชการและองค์การของรัฐมีความประสงค์จะใช้พื้นที่บางแห่งภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นสถานที่ปฏิบัติงานหรือเพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น ให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้และในบริเวณดังกล่าวมิให้นำมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ มาใช้บังคับแก่การที่ส่วนราชการหรือองค์การนั้น ๆ จำเป็นต้องกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานเพื่อใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้น

การใช้พื้นที่ตามวรรคหนึ่ง ถ้าที่ดินในบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์มีแนวเขตทับที่ดินซึ่งบุคคลได้รับประโยชน์ตามมาตรา ๑๔ อยู่แล้ว ให้การรับประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์นั้นสิ้นสุดลง เมื่อพ้นกำหนดสามร้อยหกสิบวัน นับแต่วันที่ประกาศกำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์

การใช้พื้นที่ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๔๒