

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ ทส ๑๖๑๐.๒/๒๒๕๗๔ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมป่าไม้ได้รับการหารือการขออนุญาตแผ้วถางป่าในแม่น้ำลำคลองซึ่งเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินว่า ก่อนที่ผู้รับอนุญาตจะเข้าดำเนินการใด ๆ ในพื้นที่จะต้องขออนุญาตและได้รับอนุญาตให้ทำการแผ้วถางป่าตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๔๙๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ว่าด้วยการแผ้วถางป่าก่อนหรือไม่ และหากผู้ขออนุญาตแผ้วถางป่าในแม่น้ำลำคลองต้องขออนุญาตแผ้วถางป่าด้วยแล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตแผ้วถางป่าไปแล้ว และใบอนุญาตยังไม่หมดอายุ จะต้องดำเนินการอย่างไร

กรมป่าไม้ได้พิจารณาจากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นว่า นิยามคำว่า “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ “หมายความว่าที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” ซึ่งเมื่อพิจารณาตามคำนิยามดังกล่าวแล้วจะเห็นว่า การขออนุญาตแผ้วถางป่าในแม่น้ำลำคลองจะต้องดำเนินการตามนัยมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ด้วย แต่เนื่องจากในแม่น้ำลำคลองยังมีส่วนราชการอื่น ๆ เช่น กรมเจ้าท่า และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลพื้นที่แม่น้ำลำคลอง ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการควบคุมดูแลที่ดินของรัฐ และมีแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องชัดเจน จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายในประเด็นการขออนุญาตแผ้วถางป่าในแม่น้ำลำคลองที่เป็นพื้นที่ป่าตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และได้รับอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือกฎหมายอื่นแล้ว จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมป่าไม้ โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๔ (๑)^๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ป่า” ไว้ว่า

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๒๑๑ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

(๑) “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

“ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน” และโดยที่มาตรา ๑^๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งจากการพิจารณา บทนิยามดังกล่าว คำว่า “ที่ดิน” นอกจากจะหมายถึงที่ดินบนบกอันได้แก่พื้นดินทั่ว ๆ ไป และภูเขาแล้ว ยังคลุมไปถึงที่ดินซึ่งอยู่ใต้น้ำด้วย เช่น ที่ดินที่อยู่ในห้วย หนอง คลอง บึง ต่าง ๆ ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติรับรองให้บุคคลสามารถได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินได้โดยการมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองตามมาตรา ๓^๓ ประกอบกับมาตรา ๔^๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และหากที่ดินใดมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด มาตรา ๒^๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติให้ถือเป็นที่ดินของรัฐ ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทนิยามคำว่า “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑)^๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้^๗ ประกอบกับการได้มาซึ่งที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน “ป่า” จึงหมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครอง ซึ่งรวมไปถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ชายตลิ่ง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่เป็นที่ดินของรัฐด้วย และแม้บทนิยามคำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้หมายความรวมถึงแม่น้ำด้วย แต่เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “แม่น้ำ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งหมายถึง ลำน้ำใหญ่ซึ่งเป็นที่รวมของลำธารทั้งปวง “แม่น้ำ” จึงเป็นลำน้ำใหญ่และถือเป็นส่วนหนึ่งของความหมายของบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

สำหรับการดูตรวจในแม่น้ำลำคลองซึ่งเป็นป่าและอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานของรัฐหลาย ๆ หน่วยงาน นั้น จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่ามีการก่อสร้าง แฝ้วถาง หรือเผาป่า หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า ซึ่งรวมถึงที่ดินที่อยู่ในแม่น้ำลำคลองนั้นหรือไม่ หากมีการดำเนินการที่มีลักษณะดังกล่าวก็ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔^๗ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้^๗ และแม้การอนุญาตให้ดูตรวจในแม่น้ำลำคลองจะได้รับ

^๒มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

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

“สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓มาตรา ๓ บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

(๑) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามกฎหมายแห่งประมวลกฎหมายนี้

(๒) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

^๔มาตรา ๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๖ บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดิน ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย

^๕มาตรา ๒ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗มาตรา ๕๔ ห้ามมิให้ผู้ใด ก่อสร้าง แฝ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

การอนุญาตตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูทราย พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่ออกตามความในมาตรา ๙^๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้วก็ตาม แต่โดยที่มาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติให้ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดินจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยเหมืองแร่และการป่าไม้ด้วย ดังนั้น หากการเข้าดำเนินการดูทรายมีการก่อสร้าง แฝ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่า ก็จะต้องขออนุญาตแผ้วถางป่าตามมาตรา ๕๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้^๗ ด้วย

(นายอัชพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๕

^๕มาตรา ๙ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น