

บันทึก

เรื่อง ปัญหากฎหมายและปัญหาทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดิน
เพื่อประโยชน์ในราชการทหารของกระทรวงกลาโหม

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ กส.0713/19205 ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2524 ถึงเลขาธิการ คณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 3) ได้เคยให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการอนุญาตไม้ในเขตที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการกรมราชทัณฑ์ว่า ในกรณีที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามนั้น มีทรัพยากรอันมีกฎหมายคุ้มครองอยู่เป็นพิเศษแล้ว กิจกรรมอันเกี่ยวกับทรัพยากรเหล่านั้นย่อมเป็นไปและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายพิเศษเหล่านั้น เจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้าม ฯ ย่อมตัดฟันไม้เพื่อการราชทัณฑ์ตามพระราชกฤษฎีกาได้โดยมิต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ฯ แต่เจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์จะอนุญาตให้บุคคลอื่นเข้าไปตัดฟันไม้เพื่อการอย่างอื่นหาได้ไม่ ในกรณีเช่นนี้จะต้องได้ขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และในขณะเดียวกันพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ จะอนุญาตให้ผู้หนึ่งผู้ใดเข้าตัดฟันไม้ อันเป็นการขัดขวางต่อการราชทัณฑ์ตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามฯ ก็ไม่ได้เช่นเดียวกัน นั้น จังหวัดกาญจนบุรีได้หารือกรมป่าไม้เกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาทางปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการทหาร พุทธศักราช 2481 ออกตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 ซึ่งถูกราชการบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครอง ว่าจังหวัดจะสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ฯ ดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าวได้เพียงใด และได้มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งอัยการจังหวัดกาญจนบุรีเห็นว่า ที่ดินภายในเขตหวงห้ามของทางราชการ หากยังคงเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่ามิได้ทำประโยชน์ ก็ต้องถือว่าเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ฯ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ส่วนอีกฝ่ายหนึ่ง คณะอนุกรรมการป้องกันอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ประจำจังหวัดเห็นว่า ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมิใช่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ย่อมไม่มีอำนาจดำเนินการได้ ความผิดที่เกิดขึ้นในที่ดินดังกล่าวนี้ทหารต้องเป็นผู้เสียหายความเหินนี้จึงขัดแย้งกับความเห็นของอัยการจังหวัดกาญจนบุรีและขัดแย้งกับความเห็นของกรมป่าไม้ ซึ่งเคยตอบข้อหารือของจังหวัดกาญจนบุรีที่ให้ถือว่าที่ดินดังกล่าวยังเป็นป่าตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 กรมป่าไม้ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4 (1) บัญญัติว่า "ป่า" หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตาม

กฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 10 บัญญัติว่า "ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป" และมาตรา 8 มาตรา 8 ทวิ มาตรา 8 ตริ มาตรา 9 และข้อ 2 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 26 (พ.ศ.2516) ฯ กำหนดให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ในความดูแลรักษาของหน่วยราชการผู้ใช้ที่ดินนั้น จึงมีปัญหาทางกฎหมายและปัญหาทางปฏิบัติเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบในการดูแลรักษาพื้นที่ป่าที่ได้จดทะเบียนเป็นที่หลวงหรือที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ของหน่วยราชการต่าง ๆ ดังนี้

1. ที่ดินหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ฯ แต่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่หลวงตามมาตรา 8 และมาตรา 8 ตริ พันสภาพความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ฯ หรือไม่ เพราะเหตุใด และเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินนั้น มีอำนาจตัดฟันไม้หวงห้ามชนิดต่าง ๆ นอกจากไม้สักไม้อย่างใดโดยไม่ต้องรับอนุญาตหรือไม่เพียงใด เพราะเหตุใด

2. ทบวงการเมืองผู้ถือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (สธ.1) ซึ่งเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงซึ่งอธิบดีกรมที่ดินออกให้ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 26 (พ.ศ.2516) ฯ มีสิทธิครอบครองที่ดินในฐานะเป็นเจ้าของตามประมวลกฎหมายที่ดินทำนองเดียวกับผู้ถือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน (น.ส.3 หรือ น.ส.3 ก.) ใช่หรือไม่ ที่ดินตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง(สธ.1) พันสภาพความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 หรือไม่ เพราะเหตุใด ทบวงการเมืองผู้ถือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีอำนาจตัดฟันไม้หวงห้ามในที่ดินโดยไม่ต้องรับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ป่าไม้ได้หรือไม่เพียงใด เพราะเหตุใด

3. ที่ดินป่าไม้ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงหรือทางลำลองเพื่อใช้ในการกิจการสร้างทางหลวงต่าง ๆ จะถือว่าพันสภาพความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 หรือไม่ เพราะเหตุใด กรมทางหลวงหรือหน่วยราชการที่ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทาง ฯ มีอำนาจตัดฟันไม้หวงห้ามในพื้นที่ได้โดยไม่ต้องรับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ฯ หรือไม่เพียงใด เพราะเหตุใด

4. ในกรณีที่นำไม้ออกจากที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองของกรมประมงประมงหรือกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาออกตามความในพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 ทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมาได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ฯ คือ กรมป่าไม้ได้อนุญาตให้กรมประมงหรือกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นผู้รับอนุญาตทำไม้ตลอดมา จึงมีปัญหาว่าที่ดินนิคมสร้างตนเองที่ยังมิได้นำไม้ออกจะพันสภาพความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 หรือไม่ เพราะเหตุใด ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมีอำนาจตัดฟันไม้หวงห้ามในที่ดินนั้น โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ฯ ได้หรือไม่ เพราะเหตุใด ตามวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการนำไม้ออกจากที่ดินดังกล่าว กรมป่าไม้ได้สำรวจคัดเลือกดีตรากหมายต้นไม้หวงห้ามและออกใบอนุญาตให้หน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราช

กฤษฎีกาเป็นผู้รับอนุญาตทำออกซึ่งแตกต่างกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้วินิจฉัยตีความไว้เมื่อปี พ.ศ.2491 นอกจากนี้ยังปรากฏว่า ทณฑสถานของกรมราชทัณฑ์บางแห่งได้วินิจฉัยตีความเลยไปว่าทณฑสถานผู้ใช้ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดิน ๑ มีอำนาจตัดฟันไม้หวงห้ามและทำการแปรรูปโดยไม่ต้องรับอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ๑ แล้วนำไปใช้สอยยังทณฑสถานอื่น ๆ ทว่าราชอาณาจักร นอกจากเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยป่าไม้แล้ว ยังเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดิน ๑ ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบหรือเกินขอบเขตความมุ่งหมายที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความไว้ คือ ให้ตัดฟันไม้ลงเพื่อใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ได้ ส่วนการทำไม้ออกมาใช้สอยเพื่อการใดจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษ กรมป่าไม้จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนและวินิจฉัยตีความปัญหากฎหมายว่าที่ดินป่าไม้ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ นั้น พันสภาพความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ๑ หรือไม่ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ๑ มีอำนาจเข้าไปดำเนินการในที่ดินเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ๑ ในกรณีต่าง ๆ ได้หรือไม่เพียงใด กรมป่าไม้หรือหน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดิน ๑ จะเป็นผู้ดูแลรักษารับผิดชอบหรือเป็นผู้เสียหายจากการฝ่าฝืนหรือละเมิดกฎหมายในที่ดินดังกล่าวหรือไม่เพียงใด หน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดิน ๑ เหล่านั้นมีอำนาจตัดโค่นไม้หวงห้ามบนที่ดินลงเพื่อใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของหน่วยราชการนั้น ๆ ได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ๑ แต่ไม่มีอำนาจตัดฟันชักลากไม้(ทำไม้) หรือทำการแปรรูปไม้และนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการใด ๆ โดยไม่ได้รับอนุญาตและชำระค่าภาคหลวงตามกฎหมายป่าไม้ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษเสียก่อน จะถูกต้องหรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังข้อเท็จจริงจาก ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กรมพระธรรมนูญ) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) และกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่า กรณีที่กรมป่าไม้หรือมานี้มีปัญหาคือต้องพิจารณารวม 4 ประการ คือ ประการแรก ที่ดินป่าไม้ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ นั้น พันสภาพความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ๑ หรือไม่ ประการที่สอง พนักงานเจ้าหน้าที่ป่าไม้มีอำนาจเข้าไปดำเนินการในที่ดินเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ๑ ในกรณีต่าง ๆ ได้เพียงใดหรือไม่ ประการที่สาม กรมป่าไม้หรือหน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดิน ๑ จะเป็นผู้ดูแลรักษารับผิดชอบ หรือเป็นผู้เสียหายจากการฝ่าฝืนหรือละเมิดกฎหมายในที่ดินดังกล่าวเพียงใด อย่างไร หรือไม่ และประการที่สี่หน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินนั้นจะมีอำนาจตัดฟันชักลากไม้(ทำไม้) หรือทำการแปรรูปไม้และนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการใด ๆ จะต้องได้รับอนุญาตและต้องชำระค่าภาคหลวงตามกฎหมายป่าไม้ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษก่อนหรือไม่

1. ปัญหาประการแรกที่ว่า ที่ดินป่าไม้ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ จะพันสภาพความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ๑ หรือไม่ นั้น โดยที่พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการเพิกถอนสภาพป่าไว้ดัง

เช่นพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 7 ^๑ ซึ่งบัญญัติว่า การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติกระทำได้โดยออกเป็นกฎกระทรวง และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติป่าไม้ ๓ มาตรา 4 (1) ^๒ ซึ่งให้ความหมายของ "ป่า" ว่า " ป่า หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน" ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 มาตรา 4 ^๓ ซึ่งบัญญัติว่า "ถ้ารัฐบาล ต้องการจะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ใด ๆ ก็ให้ดำเนินการหวงห้ามตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้" และมาตรา 5 ^๔ ซึ่งบัญญัติว่า "การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฯลฯ" แล้วจะเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเพียงแต่ให้อำนาจแก่รัฐบาลที่จะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้เพื่อประโยชน์ในราชการของส่วนราชการต่าง ๆ เท่านั้น หาได้มีผลทำให้ที่ดินหวงห้ามซึ่งมีไม้และของป่าอันมีกฎหมายว่าด้วยป่าไม้คุ้มครองเป็นพิเศษอยู่แล้วหมดสภาพป่าไม้ ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ จึงไม่ทำให้ที่ดินนั้นพ้นสภาพความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ๓

2. ปัญหาประการที่สองที่ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ๓ จะมีอำนาจเข้าไปดำเนินการในที่ดินดังกล่าวเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ๓ ในกรณีต่าง ๆ ได้หรือไม่เพียงใด กรณีดังกล่าวนี้ ก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับได้เคยมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ^๕ วินิจฉัยไว้ว่า กรณีที่ดินที่มี พระราชกฤษฎีกาหวงห้ามนั้นมีทรัพยากรอันมี

^๑ มาตรา 7 การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวง และเฉพาะกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนบางส่วนให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนนั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

^๒ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติ

(1) "ป่า" หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

ฯลฯ ฯลฯ

^๓ มาตรา 4 ถ้ารัฐบาลต้องการจะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ใด ๆ ก็ให้ดำเนินการหวงห้ามตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

^๔ มาตรา 5 การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

(1) ความประสงค์ที่หวงห้าม

(2) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม

(3) ที่ดินซึ่งกำหนดว่าต้องหวงห้าม

ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินดังกล่าวแล้วติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกา แผนที่ดังกล่าวนี้ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีหวงห้ามที่ดินริมทางหลวงนั้นจะกำหนดเขตที่ดินซึ่งหวงห้ามนับจากเส้นกลางทางหลวงออกไปเป็นระยะทางดังจะได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ได้

^๕ ความเห็นส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ข.674/2491 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2491

กฎหมายคุ้มครองอยู่เป็นพิเศษแล้ว กิจกรรมอันเกี่ยวกับทรัพยากรเหล่านั้นย่อมเป็นไปและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายพิเศษเหล่านั้นแต่อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาเหล่านั้นย่อมตัดฟันไม้เพื่อการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามดังกล่าวได้โดยมิต้องขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้^๖ และหลังจากที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน^๗ ซึ่งยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน^๘ ใช้บังคับแล้วได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ 2095/2519^๙ วินิจฉัยว่าเมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน^{๑๐} ถูกยกเลิกไป พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ถูกยกเลิกไปด้วย ผู้บังคับการจังหวัดทหารบกบุรี (เจ้าหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกานั้น) ไม่มีอำนาจหวงห้ามที่ดิน แต่ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้แล้วนั้นก็ยังคงเป็นที่หวงห้ามอยู่ต่อไปตามมาตรา 10^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน^{๑๒} จึงมีปัญหว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้^{๑๓} จะมีอำนาจเข้าไปดำเนินการในที่ดินดังกล่าวเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติป่าไม้^{๑๔} ในกรณีต่าง ๆ ได้เพียงใด เมื่อพิจารณามาตรา 8^{๑๕} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะ

^๖ คำพิพากษาฎีกาที่ 2095/2518 ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินพ.ศ.2479 ออกตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 ให้ผู้บังคับการจังหวัดทหารบกบุรีหวงห้ามได้ ต่อมาพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน^๗ มาตรา 4 ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดิน^{๑๐} นี้ พระราชกฤษฎีกานั้นก็ถูกยกเลิกไปด้วย ผู้บังคับการ^{๑๑} ไม่มีอำนาจหวงห้ามที่ดิน แต่ที่ดินหวงห้ามไว้แล้วก็ยังคงเป็นที่หวงห้ามอยู่ต่อไป รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบให้กองทัพบกดูแลรักษา กองทัพบกมอบให้ผู้บังคับการ^{๑๒} ทำการแทน การกระทำของผู้บังคับการ^{๑๓} ไม่ใช่ทำในฐานะส่วนตัว โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องผู้บังคับการ^{๑๔} ซึ่งคัดค้านการออกโฉนดของโจทก์

^{๑๑} มาตรา 10 ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป

^{๑๒} มาตรา 8 บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประโยชน์ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้วการถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ปฏิวัติ ฉบับที่ 334 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 ซึ่งบัญญัติว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้ ฯลฯ” แล้ว จะเห็นได้ว่า ที่ดินหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้าม ฯ ที่ถูกยกเลิกไปแล้ว และยังเป็นที่ดินหวงห้ามอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นหรือส่วนราชการเดิมตามพระราชกฤษฎีกานั้นเป็นผู้ดูแลรักษาต่อไปก็ได้ เช่น ที่ดินหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช 2481 เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร ซึ่งได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย “ ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2506 มอบหมายให้กองทัพบกมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินหวงห้ามนั้นต่อไป แต่อย่างไรก็ตามอำนาจดังกล่าวเป็นเพียงอำนาจในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินเท่านั้น แต่ถ้าที่ดินหวงห้ามนั้นมีทรัพยากรอันมีกฎหมายอื่นคุ้มครองอยู่เป็นพิเศษ เช่น กฎหมายว่าด้วยแร่ หรือกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ แล้วพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายพิเศษเหล่านั้นย่อมมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายซึ่งตนรักษาการอยู่ในที่ดินหวงห้ามเหล่านั้น เท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามที่ดินนั้น

3. ปัญหาประการที่สามที่ว่า กรมป่าไม้หรือหน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินจะเป็นผู้ดูแลรักษารับผิดชอบ หรือเป็นผู้เสียหายจากการฝ่าฝืนหรือละเมิดกฎหมายในที่ดินหวงห้ามได้หรือไม่เพียงใด นั้น เห็นว่า จะต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป กล่าวคือ ถ้าการฝ่าฝืนหรือละเมิดนั้นเกี่ยวกับกิจการตามวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามที่ดิน เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามนั้นเป็นผู้เสียหาย ถ้าการฝ่าฝืนหรือละเมิดนั้นนอกเหนือวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามที่ดิน แต่เกี่ยวกับการป่าไม้ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ฯ ก็เป็นผู้เสียหาย

4. ปัญหาประการที่สี่ที่ว่า หน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินจะมีอำนาจตัดฟัน ชักลากไม้ หรือแปรรูปไม้และนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการใด ๆ จะต้องได้รับอนุญาตและชำระค่าภาคหลวงตามกฎหมายป่าไม้ก่อนหรือไม่ นั้น เห็นว่าถ้าหน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดิน ฯ เหล่านั้น ตัดฟันไม้ ชักลากไม้ หรือแปรรูปไม้และนำไปใช้

(2) ที่ดินที่ใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้วคณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้ หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

^๕ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง มอบหมายให้กองทัพบกมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2506

ประโยชน์เพื่อการใด ๆ ตามวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาหวงห้าม ฯ นั้น ก็ย่อมทำได้โดยไม่ต้องขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ฯ แต่ถ้การตัดฟันไม้ ชักลากไม้ หรือแปรรูปไม้และนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการใด ๆ เป็นการกระทำเพื่อการอื่นนอกเหนือวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาหวงห้าม ฯ เหล่านั้นแล้ว จะต้องขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ฯ ก่อน

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ารักษาราชการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม 2525