

บันทึก

เรื่อง ปัญหาการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของ
แผ่นดินในท้องที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ให้แก่กรมป่าไม้ พ.ศ.
(การโอนทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ ให้แก่กรมป่าไม้)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๓/๑๗๘๓๕ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า รองนายกรัฐมนตรี(พลเรือเอก สนิธิ บุญยะชัย) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี มีคำสั่งให้ส่งร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในท้องที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ให้แก่กรมป่าไม้ พ.ศ. ที่กระทรวงคมนาคมเสนอ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (โดยกองกฎหมายไทย) ตรวจพิจารณาแล้ว ปรากฏความเป็นมาเกี่ยวกับที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนี้

๑. ที่ดินซึ่งจะมีการโอนตามพระราชบัญญัตินี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยเป็นทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ ระยะทางประมาณ ๔.๑๕๐ กิโลเมตร

๒. เหตุที่เป็นทางหลวงจังหวัด เนื่องด้วยในชั้นแรกสำนักงานพลังงานแห่งชาติมีโครงการตัดถนนสายนี้เพื่อเป็นทางเข้าไปทำงานตามโครงการปากมูลในพื้นที่บางส่วนของป่าดงหินกอง ตำบลโขงเจียม อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวง (ฉบับที่ ๔๐) พ.ศ.๒๕๐๔ ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ต่อมากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗๕๓ (พ.ศ.๒๕๑๘) ฯลฯ เพิกถอนป่าดงหินกองบางส่วนให้สำนักงานพลังงานแห่งชาติใช้ในการสร้างทางดังกล่าว

๓. ต่อมาโครงการปากมูลล้มเลิก แต่กรมทางหลวงมีความประสงค์จะปรับปรุงถนนสายนี้ให้ดีขึ้น ดังนั้น จังหวัดอุบลราชธานีจึงมีหนังสือถึงสำนักงานพลังงานแห่งชาติขอให้ส่งมอบทางสายนี้ให้แก่กรมทางหลวงรับผิดชอบต่อไป สำนักงานพลังงานแห่งชาติจึงมีหนังสือ ที่ สร ๐๖๐๑/๘๐๘๔ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๒๑ ขออนุมัติกรมธนารักษ์มอบทางสายนี้ให้แก่กรมทางหลวง กรมธนารักษ์มีหนังสือ ที่ กค.๐๔๐๕/๐๐๗๗๗ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ แจ้งว่าไม่ขัดข้องที่กรมทางหลวงจะปรับปรุงและพัฒนาเส้นทางเข้าแก่งตะนะให้เป็นทางลาดยางมาตรฐาน แต่ไม่จำเป็นต้องโอนกรรมสิทธิ์แบ่งแยกที่ดินดังกล่าวให้เป็นทางสาธารณะ เนื่องจากกระทรวงการคลังมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องการทำถนนในที่ราชพัสดุไว้เช่นนั้น และต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ สำนักงานพลังงานแห่งชาติได้มีหนังสือส่งมอบถนนสายนี้ให้แก่กรมทางหลวง โดยมีการลงนามรับมอบตามแผนที่แนวทาง บัญชีที่อธิบายน้ำ บัญชีสะพานและบัญชีที่ดิน โดยมีได้มีการออกกฎหมายแต่อย่างใด และกรมทางหลวงก็ได้ทำการพัฒนาทางสายนี้และขึ้นทะเบียนทางหลวงจนเป็นทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ ระยะทางประมาณ ๔.๑๕๐ กิโลเมตร ดังกล่าวข้างต้น

๔. ต่อมาเนื่องจากทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ นี้ผ่านเขตอุทยานแห่งชาติ

แก่งตะนะ ทำให้มีราษฎรจำนวนมากเข้าไปทำลายป่าบุกรุกจับจองถือครองที่ดินและใช้เป็นทางผ่านเข้าไปยังอุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ ทำให้ป่าไม้ของชาติถูกทำลาย กรมป่าไม้จึงขอโอนทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ ส่วนที่ผ่านเข้าอุทยานแห่งชาติแก่งตะนะเข้าเป็นอุทยานแห่งชาติด้วยเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้โดยเฉพาะป่าต้นน้ำลำธาร กับทั้งจะทำให้การปฏิบัติงานของกรมป่าไม้ในการพิทักษ์ป่าไม้เพื่อส่วนรวมได้ผลดีขึ้น

นอกจากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโอนฯ ฉบับนี้ กองกฎหมายไทยตั้งข้อสังเกตว่า ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติบางส่วนให้กับสำนักงานพลังงานแห่งชาติใช้ก่อสร้างทางนั้น สำนักงานพลังงานแห่งชาติได้นำที่ดินดังกล่าวไปขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุหรือไม่ ผู้แทนกรมธนารักษ์รับที่จะไปตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ และต่อมากรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค.๐๔๐๘/๙๔ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๒๘ แจ้งมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ที่ดินดังกล่าวยังมีได้สำรวจส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแต่อย่างใด พร้อมกับมีความเห็นว่า การที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เพิกถอนที่ดินป่าสงวนแห่งชาติบางส่วนให้สำนักงานพลังงานแห่งชาตินั้น เข้าลักษณะเป็นการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยประการอื่นของสำนักงานพลังงานแห่งชาติ ตามมาตรา ๔ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ที่ดินบริเวณดังกล่าว (ทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖) จึงเป็นที่ราชพัสดุ และเป็นที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การขอโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุให้แก่กรมป่าไม้เพื่อใช้ในราชการ จึงไม่มีความจำเป็น เพราะกรมป่าไม้สามารถทำความตกลงขอใช้ที่ดินบริเวณนี้กับกรมธนารักษ์ได้

กองกฎหมายไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินซึ่งสำนักงานพลังงานแห่งชาติได้ใช้ก่อสร้างทางเข้าโครงการปากมูลนั้น สำนักงานพลังงานแห่งชาติได้ส่งมอบให้กรมทางหลวงรับผิดชอบแล้ว และกรมทางหลวงได้เข้าพัฒนาปรับปรุงเป็นทางลาดยางมาตรฐาน ดังนั้น ทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ นี้จึงเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ จึงไม่เป็นที่ราชพัสดุ ฉะนั้น จากกรณีดังกล่าวข้างต้น กองกฎหมายไทยเห็นว่า มีปัญหาที่ต้องพิจารณาเสียก่อนว่า

๑. ที่ดินที่เป็นทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ สายแยกทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๑๗๓ - แก่งตะนะนี้ เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทใด

๒. การโอนทางหลวงจังหวัดดังกล่าว ซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมทางหลวงตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ให้แก่กรมป่าไม้ จะกระทำได้หรือไม่เพียงใด

ในเรื่องนี้เดิมกองกฎหมายไทยเห็นว่า หากไม่ติดปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว กรมทางหลวงไม่จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินบริเวณทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ ให้แก่กรมป่าไม้ กล่าวคือ ในทางปฏิบัติกรมป่าไม้อาจขอตั้งด่านตรวจบนทางหลวงสายนี้ไปยังกรมทางหลวง ตามนัยข้อ ๔๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ กรมป่าไม้ก็สามารถดำเนินการได้ตามความประสงค์ คือ ตรวจตราการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าบนทางสายนี้

หรือกรมป่าไม้จะตราพระราชกฤษฎีกาขยายเขตอุทยานแห่งชาติให้ครอบคลุมทางหลวงจังหวัด
สายนี้ ก็สามารถดำเนินการได้เช่นกัน แต่เนื่องจากมีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น กองกฎหมายไทยเห็น
ว่า เรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายและเป็นปัญหาสำคัญ นอกจากนี้ การตราพระราชบัญญัติโอน
กรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์
ของแผ่นดินโดยเฉพาะ นั้น ตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้โอนไปเพื่อใช้ประโยชน์
อย่างอื่น กล่าวคือ โอนโดยเปลี่ยนประเภทการใช้ประโยชน์ แต่ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็น
การโอนทางหลวงไปให้กรมป่าไม้โดยไม่เปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ และไม่มีการจัดหาที่ดินมา
แทนตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งยังไม่เคยมีแบบการร่างพระราชบัญญัติเช่นนี้มา
ก่อนเรื่องนี้สมควรจะได้รับการพิจารณาโดยรอบคอบจากกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่ง
นอกจากนี้ กรรมการร่างกฎหมายประจำมีความเห็นว่าปัญหาในเรื่องนี้เกิดจากการ”กัน”ทางหลวง
ออกจากเขตอุทยาน ดังนั้น จึงอาจแก้ปัญหาดังกล่าวได้โดยการประสานงานระหว่างกรมป่าไม้กับกรมทาง
หลวง (ขอตั้งด่านตรวจบนทางหลวงนี้) โดยไม่จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติโอน ฯ แต่อย่างใด
ซึ่งในกรณีนี้จะไม่มีความจำเป็นต้องพิจารณาว่าทางหลวงสายนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
ประเภทใด จะโอนให้กรมป่าไม้ได้หรือไม่ ตามที่กองกฎหมายไทยเสนอ

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาความเห็นของกองกฎหมายไทย
และกรรมการร่างกฎหมายประจำแล้ว จึงเสนอเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่าง
กฎหมาย คณะที่ ๓) พิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณา
ปัญหาดังกล่าว ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทน
กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน
(สำนักงานพลังงานแห่งชาติ) แล้ว ได้เห็นว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสา
ธารณสมบัติของแผ่นดินในท้องที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานีให้แก่กรมป่าไม้ พ.ศ. นี้
มีความเป็นมาเนื่องจากมีราษฎรจำนวนมากเข้าไปตัดไม้ทำลายป่า บุกรุกจับจองและถือครองที่ดิน
รวมทั้งล่าสัตว์ในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ ทำให้ป่าไม้ถูกทำลายเสียหายโดยใช้ทางหลวง
จังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ เป็นทางเข้าออก กรมป่าไม้จึงขอผนวกทางหลวงจังหวัดสายนี้ในส่วนที่
ตัดผ่านอุทยานแห่งชาติแก่งตะนะเข้าเป็นอุทยานแห่งชาติ เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติป่า
ไม้ ดังนั้น จึงมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติโอน ฯ ดังกล่าวไปยังคณะรัฐมนตรี และสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา ตามลำดับ และต่อมาในการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา (กองกฎหมายไทย) มีการยกปัญหาขึ้นว่า ที่ดินทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ เป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด และเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อกำหนดรูปแบบของ
กฎหมายที่ถูกต้องในการโอนที่ดินให้แก่กรมป่าไม้ต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณา
ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า ปัญหาที่ว่าที่ดินอันเป็นทางหลวงจังหวัด
หมายเลข ๒๒๙๖ จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด และเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ นั้น

เรื่องนี้เป็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาจากสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นเองว่า ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันอย่างไรหรือไม่ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในเส้นทางที่เป็นปัญหานี้ ได้รับความจากการชี้แจงของผู้แทนสำนักงานพลังงานแห่งชาติว่า ทางสายนี้สำนักงานพลังงานแห่งชาติเป็นผู้สร้างขึ้นจากพื้นที่ที่เพิกถอนจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติเพื่อใช้เป็นทางเข้าโครงการปากลมูลของสำนักงานพลังงานแห่งชาติ และเมื่อสร้างเสร็จแล้ว ได้รับความว่านอกจากใช้เป็นทางเข้าออกโครงการปากลมูลแล้ว ยังได้ให้ประชาชนใช้เป็นทางเข้าแก่งตะนะซึ่งเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของจังหวัดอุบลราชธานีด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า จากข้อเท็จจริงดังกล่าว สภาพของการใช้ประโยชน์ในเส้นทางสายนี้เป็นการใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนมาแต่แรกแล้ว ดังนั้น ทางที่สำนักงานพลังงานแห่งชาติสร้างขึ้นจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒)^๑ และเมื่อพิจารณาว่าทางสายนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินอันเป็นทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ ก็มีใช้ที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ จะโอนที่ดินนี้ (ทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖) ให้กรมป่าไม้ต่อไปได้อย่างไร ก่อนที่จะพิจารณาปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า สมควรพิจารณาเสียก่อนว่า กรมป่าไม้จะรับโอนทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้หรือไม่ ปัญหาดังกล่าวนี้นี้ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับป่าไม้กระทรวงคมนาคมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคมนาคม และนอกจากนี้การดูแลรักษาทางหลวงนั้น ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘

^๑มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหารสำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์

^๒มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

พศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๗^๓ กำหนดให้กรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะ และบำรุงรักษาทางหลวงจังหวัด การที่กรมทางหลวงรับเข้าไปพัฒนาทางที่สำนักงานพลังงานแห่งชาติสร้างขึ้นให้เป็นทางลาดยางมาตรฐานนั้น ก็เป็นการรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกรมทางหลวงในการบูรณะและบำรุงรักษาทางซึ่งใช้เพื่อการจราจรสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง ดังนั้น การโอนทางหลวงจังหวัดซึ่งเป็นทางจราจรสาธารณะให้กรมป่าไม้ดูแลรักษาต่อไป น่าจะไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้ กรมป่าไม้จึงไม่อาจรับโอนทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ ได้ ทั้งนี้ เว้นแต่จะได้มีการถอนสภาพทางหลวงนี้ให้พ้นจากการเป็นทางสาธารณะหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเสียก่อน กรมป่าไม้จึงจะผนวกที่ดินนี้เข้าเป็นอุทยานแห่งชาติได้ ซึ่งการถอนสภาพทางหลวงนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เคยให้ความเห็นว่า การถอนสภาพทางหลวงอาจจะกระทำได้โดยนัยมาตรา ๘ วรรคสอง (๑)^๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อถอนสภาพแล้วก็ไม่เป็นทางหลวงหรือทางสาธารณะต่อไป^๕

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่าการถอนสภาพทางหลวงโดยนัยมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น กรมป่าไม้จะต้องจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้แทนเสียก่อน และเมื่อจะต้องสร้างทางในพื้นที่อุทยานแห่งชาติเพื่อแทนแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ขอให้ข้อสังเกตเพิ่มเติม

^๓ข้อ ๗ ทางหลวงจังหวัด คือทางหลวงที่กรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะ และบำรุงรักษา และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงจังหวัด

^๔มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้ หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

บันทึกเรื่อง การถอนสภาพทางหลวง ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๐๕๐๑/๑๕๐๗ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๒๖

นอกเหนือไปจากปัญหาข้อกฎหมาย เพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินว่า จริงอยู่ในทางกฎหมายนั้น กรมป่าไม้อาจดำเนินการตามขั้นตอนให้มีการถอนสภาพทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ ให้พ้นจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเสียก่อนได้ แต่การที่จะต้องทำลายพื้นที่ป่าไม้ส่วนหนึ่งเพื่อนำไปใช้สร้างทางแทนทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ แล้วถอนสภาพทางหลวง และนำไปผนวกเข้าเป็นพื้นที่ของอุทยานแห่งชาตินั้น น่าจะไม่เป็นเหตุผลที่จะทำให้กรมป่าไม้สามารถป้องกันและรักษาทรัพยากรป่าไม้บริเวณทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ ได้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) จึงเห็นว่า หากกรมป่าไม้ไม่มีเหตุผลอันจำเป็นอย่างอื่นที่จะต้องให้ได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ แล้ว กรมป่าไม้ก็ยังอาจดำเนินการแก้ปัญหาโดยวิธีการทางบริหาร เพื่อให้มีการป้องกันและรักษาทรัพยากรป่าไม้ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวนี้ โดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ทำการปราบปรามผู้ฝ่าฝืนกฎหมายนั้นได้ นอกจากนั้น กฎหมายว่าด้วยทางหลวงและกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติก็ได้ให้อำนาจแก่ผู้ปฏิบัติการไว้แล้ว ทั้งนี้โดยกรมป่าไม้อาจขอปลูกสร้างด่านตรวจบนเส้นทางเข้าออกอุทยานแห่งชาติแก่ตะนะ ซึ่งกรมทางหลวงก็มีอำนาจอนุญาตได้ตามอำนาจในข้อ ๔๒^๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ นอกจากนี้กรมป่าไม้อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔ (๕)^๗ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่กรมทางหลวงให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจปฏิบัติการตามมาตรา ๑๘^๘ และมาตรา ๒๑^๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้อีกเช่นกัน

โดยเหตุนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) จึงเห็นว่า ยังไม่ควรมีการตราพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในท้องที่อำเภอโขง

^๖ข้อ ๔๒ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างสิ่งใดในเขตทางหลวงเว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง ในการอนุญาตผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไข กำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าเช่าก็ได้

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีความจำเป็นแก่งานทางหรือเมื่อปรากฏว่าผู้ได้รับอนุญาตได้กระทำการผิดเงื่อนไขที่กำหนดในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะเพิกถอนเสียก็ได้

สิ่งปลูกสร้างขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดให้

นำข้อ ๓๓ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๗มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

(๕) “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘มาตรา ๑๘ บุคคลซึ่งเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้สั่งให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

^๙มาตรา ๒๑ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๑๖ ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติหรือตมการกระทำใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ

เจียม จังหวัดอุบลราชธานี ให้แก่กรมป่าไม้ พ.ศ. ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ

(ลงชื่อ) อมร จันทรสัมบูรณ์

(นายอมร จันทรสัมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๖๘