

บันทึก

เรื่อง การพิจารณาทบทวนปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

เดิมกรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๐๕(๒)/๒๗๒๗๐ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทหหรือปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรของชาติตามที่ คณะรัฐมนตรีมีมติไว้ เนื่องจากในปัจจุบันมีการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่า สงวนแห่งชาติและป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติเป็นจำนวนมาก ซึ่งในบาง กรณีมีปัญหาว่าพื้นที่ที่ขออนุญาตนั้นมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ และสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ที่ ๐๖๐๑/๔๓๖ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ แจ้งให้กรม ป่าไม้ทราบ ว่า ตามข้อหาหรือของกรมป่าไม้นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า มีประเด็นการพิจารณาด้วยกัน ๕ ประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็นว่า

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีพื้นที่ที่ขออนุญาตเข้าทำประโยชน์อยู่ในที่ทำเลเลี้ยงสัตว์และ ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์นั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ดังกล่าวจะมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรือไม่ นั้น เห็นว่า ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ หากปรากฏว่าได้มีการ กำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยมีแนวเขตครอบคลุมเขตพื้นที่ใดแล้ว พื้นที่บริเวณนั้นย่อมเป็นป่า สงวนแห่งชาติด้วย

ประเด็นที่สอง กรณีพื้นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ตามปัญหาในประเด็นที่หนึ่งนั้นมติ คณะรัฐมนตรีให้กันออกจากพื้นที่ป่าไม้ถาวรของชาติ เมื่อมีการตรากฎกระทรวงกำหนดเขตป่า สงวนแห่งชาติโดยมิได้มีการกันพื้นที่ดังกล่าวออก จะทำให้พื้นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ดังกล่าวเป็นป่า สงวนแห่งชาติหรือไม่ นั้น เห็นว่า ไม่ว่าจะมีมติของคณะรัฐมนตรีให้กันพื้นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ออก จากเขตป่าไม้ถาวรหรือไม่ก็ตาม ถ้าได้มีการตรากฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ ครอบคลุมเอาพื้นที่ดังกล่าวไว้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติด้วยแล้ว โดยผลของมาตรา ๖ แห่ง พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ พื้นที่นั้นย่อมมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติด้วย มติของ คณะรัฐมนตรีมีฐานะเป็นเพียงคำสั่งของฝ่ายบริหาร ย่อมไม่อาจนำไปอ้างเพื่อลบล้างบทบัญญัติ ของกฎหมายได้

ประเด็นที่สาม ในการสงวนป่า มีพื้นที่บางแห่งกันออกจากการกำหนดเป็นป่า สงวนแห่งชาติซึ่งได้แสดงไว้ในแผนที่ท้ายกฎกระทรวงแล้ว พื้นที่นั้นยังมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวร หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า ป่าไม้ถาวรเป็นเพียงแนวเขตที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กำหนดขึ้น เป็นเขตป่าไม้ถาวรเพื่อสงวนและคุ้มครองต่อไป เมื่อพื้นที่ที่กันออกอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ นั้นเดิมอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรและยังมิได้มีมติของคณะรัฐมนตรีออกมายกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงเขต ป่าไม้ถาวรที่เคยกำหนดไว้แล้ว พื้นที่ที่ยังคงเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรอยู่เช่นเดิม

ประเด็นที่สี่ กรณีพื้นที่ป่าไม้ถาวรที่ได้ตรากฎกระทรวงกำหนดเป็นป่าสงวน แห่งชาติ หรือตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตอุทยานแห่งชาติ

แล้ว พื้นที่นั้นยังมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวรหรือไม่ นั้น ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการที่คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตป่าไม้ถาวรนั้นก็เพื่อต้องการสงวนและคุ้มครองไว้เป็นสมบัติของชาติไทยโดยถาวรสืบไป ดังนั้น แม้พื้นที่นั้นจะได้มีกฎหมายกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว พื้นที่ในส่วนนั้นก็ยังคงอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติของคณะรัฐมนตรีนั่นเอง

ประเด็นที่ห้า พื้นที่ป่าไม้ถาวรที่ได้มีการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว ต่อมาปรากฏว่าได้มีการตรากฎกระทรวงเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ หรือมีพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน พื้นที่ในส่วนที่ถูกเพิกถอนนั้นจะยังมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวรหรือไม่ นั้น เห็นว่า แม้มีการถอนพื้นที่นั้นพ้นจากสภาพการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แต่โดยที่พื้นที่ดังกล่าวอยู่นั้นอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติของคณะรัฐมนตรีและไม่ปรากฏได้มีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเขตป่าไม้ถาวรให้เป็นอย่างอื่น พื้นที่นี้ก็จะยังคงเป็นพื้นที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวร

บัดนี้ กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๐๕ (๒)/๔๑๒๓ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กรมป่าไม้ได้รับทราบในวิธีการปฏิบัติตามประเด็นต่าง ๆ ที่แจ้งให้ทราบแล้ว แต่เนื่องจากมีปัญหาบางประการเกี่ยวกับการปฏิบัติ กรมป่าไม้จึงใคร่ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนปัญหาในประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สามอีกครั้งหนึ่ง เพื่อความชัดเจนและจัดปัญหาในการปฏิบัติซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในโอกาสต่อไป กล่าวคือ

ประเด็นที่หนึ่ง ข้อความที่ว่า “...ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ หากปรากฏว่าได้มีการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยมีแนวเขตครอบคลุมเขตพื้นที่ใดแล้ว พื้นที่บริเวณนั้นย่อมเป็นป่าสงวนแห่งชาติด้วย” นั้นเนื่องจากในมาตรา ๑๒ วรรคท้ายแห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ได้ยอมรับสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งบุคคลมีอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ นอกจากนั้นยังมีที่ดินในลักษณะอื่น เช่น ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินของทบวงการเมืองซึ่งได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้ว ที่ดินราชพัสดุ เป็นต้น ในประเด็นนี้จึงน่าจะมีข้อความยกเว้นไว้ในตอนท้ายของข้อความเดิม เพื่อจะได้สอดคล้องกับมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ด้วย

ประเด็นที่สาม ข้อความที่ว่า “...เมื่อพื้นที่ที่กั้นออกอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นเดิมอยู่ในเขตป่าไม้ถาวร และยังมีได้มีมติของคณะรัฐมนตรีออกมายกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงเขตป่าไม้ถาวรที่เคยกำหนดไว้แล้ว พื้นที่นั้นก็ยังคงเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรอยู่เช่นเดิม” นั้น เนื่องจากได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๑๒ ให้กรมป่าไม้ดำเนินการช่วยเหลือราษฎรซึ่งได้รับความเดือดร้อนในการทำกินโดยให้ดำเนินการกันที่ดินออกจากพื้นที่ป่าไม้ถาวรในชั้นรังวัดทำแผนที่และในชั้นสอบสวนสิทธิของบุคคลในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ส่วนเรื่องที่จะออก น.ส.๓ และโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรให้ดำเนินการตามที่กรมป่าไม้เสนอ ๕ ประการ ตาม

นัยหนังสือกระทรวงเกษตร ด่วนมาก ที่ กษ ๐๗๐๓/๑๗๗๘๗ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๑๑ ข้อ ๓.๑-๓.๕ กรมป่าไม้จึงมีความเห็นว่า พื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ จึงถูกยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๑๒ โดยมีผลเป็นการยกเลิกพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ และให้ใช้แนวเขตที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติแทน ซึ่งกรมพัฒนาที่ดินก็มีความเห็นเช่นเดียวกันตามนัยหนังสือกรมพัฒนาที่ดินที่ กษ ๐๘๐๖/๖๗๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๑ สำหรับพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีครั้งอื่นที่มีใช้มาเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ เมื่อพื้นที่ออกโดยยังมิได้มีมติคณะรัฐมนตรียกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงแล้ว ก็ยังคงเป็นเขตป่าไม้ถาวรอยู่ตามข้อแนะนำของคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้และกรมพัฒนาที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและกรมการปกครอง) แล้ว มีความเห็นเกี่ยวกับประเด็นที่ขอทบทวนมาทั้งสองดังนี้

ประเด็นแรก กรณีมาตรา ๑๒ วรรคท้าย^๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ นั้น เพื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา ๑๓^๒ แล้วจะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องการพิจารณาจ่ายค่าทดแทนแก่บุคคลซึ่งมีสิทธิหรือประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่ก่อนวันที่มีกฎกระทรวงประกาศให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติแต่ต้องเสียสิทธิหรือประโยชน์ไป เนื่องจากการมีกฎกระทรวงประกาศให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยกำหนดให้บุคคลผู้นั้นต้องยื่นคำร้องขอค่าทดแทนภายใน ๙๐ วัน โดยคำว่า”สิทธิ”ในมาตรา ๑๒ นี้มีได้หมายความถึงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง เพราะหากพิจารณามาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ บทนิยามคำว่า”ป่า” ที่

^๑มาตรา ๑๒ บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าว ให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น

คำร้องดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ส่งต่อไปยังคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาตินั้นโดยไม่ชักช้า

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีสิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

^๒มาตรา ๑๓ เมื่อคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติได้รับคำร้องตามมาตรา ๑๒ แล้วให้สอบสวนตามคำร้องนั้น ถ้าปรากฏว่าผู้ร้องได้เสียสิทธิหรือเสื่อมเสียประโยชน์ ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดค่าทดแทนให้ตามที่เห็นสมควร

ถ้าผู้ร้องไม่พอใจค่าทดแทนที่คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติกำหนดผู้ร้องมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

^๓มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

”ป่า” หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ

หมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย ประกอบกับมาตรา ๑๒ วรรคสาม^๔ ที่กำหนดมิให้นำความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๒ มาใช้บังคับแก่กรณีสิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ก็ย่อมหมายถึงเพียงแต่สิทธิในอสังหาริมทรัพย์ประการอื่น เป็นต้นว่า บ้านเรือนที่ราษฎรได้ปลูกสร้างอยู่ในป่าซึ่งถูกประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติและเมื่อได้รื้อถอนไปจึงมีการพิจารณาให้ค่าทดแทน โดยเฉพาะหากจะให้หมายถึงกรรมสิทธิ์นั้นก็จะเป็นการบัญญัติให้อำนาจเวนคืนที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติโดยปริยาย ซึ่งน่าจะไม่ต้องตามหลักกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ความในวรรคสามของมาตรา ๑๒ เห็นได้ว่า เป็นแต่กรณีการบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนขึ้นเพื่อมิให้เข้าใจผิดถึงความหมายของคำว่า “สิทธิ” ตามวรรคแรก เพราะถ้าไม่มีวรรคสามของมาตรา ๑๒ อาจทำให้เข้าใจว่า สามารถเอาที่ดินที่บุคคลมีสิทธิในที่ดินมาเป็นป่าสงวนแห่งชาติได้โดยแต่เพียงให้ค่าทดแทนตามมาตรา ๑๓ เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม หากภายหลังปรากฏข้อเท็จจริงว่าพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติบางส่วนเป็นพื้นที่ที่มีบุคคลได้มาตามกฎหมายแล้วก่อนมีกฎกระทรวงดังกล่าวไม่ว่าเพราะมีการฟ้องร้องหรือร้องคัดค้านขึ้นมา หรือเจ้าหน้าที่ตรวจสอบพบเองภายหลังตามมาตรา ๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ก็ได้กำหนดกรณีให้สามารถแก้ไขโดยการออกกฎกระทรวงเปลี่ยนแปลงเขตหรือเพิกถอนสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติของพื้นที่ดังกล่าวได้ โดยแสดงแนวเขตพื้นที่ที่จะเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนในแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวง การที่จะให้แผนที่แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติที่แนบท้ายกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๖ มีผลบังคับใช้เฉพาะบางส่วน โดยให้ถือว่าส่วนที่ออกทับซ้อนพื้นที่ที่มีบุคคลได้มาตามกฎหมายก่อนวันที่กฎกระทรวงตามมาตรา ๖ มีผลใช้บังคับ ไม่มีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติอันเป็นการยกเว้นโดยปริยายนั้น ย่อมไม่อาจทำได้เพราะเป็นการขัดกับมาตรา ๖ ที่กำหนดให้แนวเขตป่าทั้งหมดตามแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวงมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่จะได้มีการออกตามกฎกระทรวงตามมาตรา ๗ เปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนพร้อมทั้งแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนเท่านั้น

โดยสรุปแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) มีความเห็นว่า ตามมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติเป็นเรื่อง

เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

๕มาตรา ๗ การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำโดยออกกฎกระทรวง และเฉพาะกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนบางส่วน ให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนนั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

๖บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่า ไม่ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำโดยออกกฎกระทรวงซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

เกี่ยวกับการร้องขอค่าทดแทนของบุคคลที่ต้องเสียสิทธิหรือเสื่อมประโยชน์จากการมีกฎกระทรวงประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๖ ส่วนกรณีที่บุคคลมีสิทธิในที่ดินหรือเป็นที่ดินที่มีบุคคลได้มาตามกฎหมายแล้ว โดยผลการนิยามคำว่า “ป่า” ตามมาตรา ๔ ประกอบด้วยมาตรา ๖ ย่อมจะออกกฎกระทรวงประกาศให้ที่ดินนั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติไม่ได้ อย่างไรก็ตาม หากกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๖ มีแนวเขตทับซ้อนพื้นที่ที่บุคคลมีสิทธิตามกฎหมายที่ดินหรือที่บุคคลได้มาตามกฎหมาย กรณีย่อมสามารถออกกฎกระทรวงเปลี่ยนแปลงเขตหรือเพิกถอนแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติบางส่วนโดยแนบแผนที่ท้ายกฎกระทรวงได้ตามมาตรา ๗ ดังนั้นตามมาตรา ๖ หากปรากฏว่าได้มีการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยมีแนวเขตครอบคลุมพื้นที่ใดแล้วพื้นที่บริเวณนั้นย่อมเป็นป่าสงวนแห่งชาติด้วย กรณีจะให้กฎกระทรวงตามมาตรา ๖ ยกเว้นไม่มีผลใช้บังคับกับพื้นที่บางส่วนในแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวง ย่อมเป็นการขัดกับมาตรา ๖ และไม่สอดคล้องกับมาตรา ๗ ที่ได้กำหนดวิธีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติไว้แล้วตามกฎหมาย

ประเด็นที่สอง ในพื้นที่ป่าไม้ถาวร เมื่อได้มีการกันพื้นที่บางแห่งออกจากการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๑๒ พื้นที่ที่กันออกนั้นยังมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวรอยู่หรือถูกยกเลิกความเป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรไปแล้วนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่เขตป่าไม้ถาวรเกิดขึ้นจากมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ดังนั้น สภาพความเป็นป่าไม้ถาวรจะคงอยู่ ถูกเปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนหรือไม่ อย่างไร จึงต้องแล้วแต่ว่าได้มีมติคณะรัฐมนตรีในชั้นหลัง ๆ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องพื้นที่ป่าไม้ถาวรไว้ประการใด

เกี่ยวกับเรื่องพื้นที่ป่าไม้ถาวรนี้ หลังจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ จำแนกที่ดินออกเป็น ๒ ประเภท คือ ที่ดินที่เป็นเขตป่าที่จะทำการสงวนคุ้มครองไว้เป็นสมบัติของชาติโดยถาวรสืบไป (เขตป่าไม้ถาวร) กับที่ดินที่เห็นสมควรเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมหรือเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่น ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับเรื่องพื้นที่ป่าไม้ถาวรอีก ๒ ครั้งด้วยกัน ครั้งแรกได้มีมติเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๑๒^๗ เห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์^๘ ที่เห็นสมควรให้มีการพิจารณาเพิกถอนพื้นที่บางส่วนของป่าสงวนซึ่งราษฎรได้เข้าไปตั้งบ้านเรือนเป็นหมู่บ้านอยู่ก่อนแล้ว เพื่อพิจารณาจัดสรรให้ราษฎรจับจองประกอบอาชีพและให้มีโอกาสได้รับมีสิทธิในการใช้และครอบครองที่ดินนั้น ๆ โดยให้กรมป่าไม้ดำเนินการกันเขตป่าสงวนบางส่วนให้เป็นที่ทำกินของราษฎรให้ขึ้นทำการรังวัดแผนที่และในชั้นสอบสวนสิทธิของราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ถ้าปรากฏจากการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ป่าไม่ว่าบริเวณที่ราษฎรครอบครองอยู่อาศัยนั้นอยู่ในพื้นที่ที่ได้กันออกจากเขตป่าจะสงวนแล้วก็ให้พิจารณาออก น.ส.๓ ได้ตามระเบียบและกฎหมาย และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอีก

^๗หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร ๐๔๐๒/๒๕๗ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๑๒

^๘หนังสือกระทรวงเกษตร ด่วนมาก ที่ ๐๗๐๓/๑๗๗๘๗ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๑๑

ครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๕^๔ เห็นชอบตามแนวนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินตามที่คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติเสนอให้มีการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินอย่างละเอียด โดยเมื่อได้ดำเนินการจำแนกเสร็จเรียบร้อยแล้ว พื้นที่ใดถูกจำแนกเป็นป่าไม้ให้กรมป่าไม้ดำเนินการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตรแต่ยังคงมีสภาพเป็นป่าไม้อยู่ให้รักษาเป็นป่าไม้ต่อไปไม่ควรจำแนกออกเป็นพื้นที่ทำกิน^๕ จากมติคณะรัฐมนตรีทั้งสองครั้งดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๕ เป็นการกำหนดในหลักการว่า ในเขตพื้นที่ป่าไม้ถาวรนั้น หากพื้นที่ใดมีสภาพเป็นป่าไม้หรือถูกจำแนกเป็นป่าก็ให้ทำการสงวนรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติโดยการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติต่อไป ซึ่งเป็นการยืนยันตามเจตนารมณ์ของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ส่วนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๑๒ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการนำเอาพื้นที่เฉพาะที่กั้นออกจากแนวเขตที่จะกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติมาพิจารณาออก น.ส.๓ ให้แก่ราษฎรตามระเบียบและกฎหมายหากจากการสอบสวนปรากฏว่าราษฎรผู้นั้นได้ทำประโยชน์อยู่ในพื้นที่ที่กั้นออกอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งกรณีมีความหมายเฉพาะพื้นที่ที่จะดำเนินการกั้นออกเพื่อออก น.ส.๓ เท่านั้นที่จะพ้นสภาพจากการเป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวร ส่วนพื้นที่ที่เหลือที่ไม่ได้ดำเนินการออก น.ส.๓ (ในเขตพื้นที่ที่กั้นออกจากแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ) ยังคงมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวรเช่นเดิม ถ้ามีการพิจารณาออก น.ส.๓ เต็มเขตพื้นที่ที่กั้นออก พื้นที่ที่กั้นออกทั้งหมดเพื่อพิจารณาออก น.ส.๓ ก็ย่อมสิ้นสภาพเป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรต่อไปตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๑๒

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ใคร่ขอชี้แจงเป็นข้อสังเกตว่า มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องพื้นที่ป่าไม้ถาวรดังกล่าวค่อนข้างเป็นเรื่องของการกำหนดหลักการและแนวทางการดำเนินงานแต่เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ และโดยที่มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องนี้มีทั้งหมด ๓ ครั้งด้วยกัน กรณีจึงอาจเป็นการยากที่จะเข้าใจว่าในเรื่องพื้นที่ป่าไม้ถาวรนั้นแท้จริงแล้วมีหลักการนโยบายและแนวทางปฏิบัติอย่างไร และทำให้ต้องมีการตีความมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวดังเช่นในกรณีนี้ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลมากกว่าจะเป็นการตีความบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนั้น เพื่อขจัดความสงสัยซึ่งอาจเกิดขึ้นอันจะทำให้ต้องมีการตีความมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวอีกสมควรที่กรมป่าไม้จะได้เสนอเรื่องไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อขอให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรทั้งสามครั้งดังกล่าว และประมวลเป็นมติคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่ โดยให้เรื่องพื้นที่ป่าไม้ถาวรทั้งหมดรวมอยู่ในมติคณะรัฐมนตรีเดียวกัน

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

^๔หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๒/๘๙๖๓ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๒๕

^๕หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๒๕

รองเลขาธิการฯ
ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๓๒