

เสร็จที่

435/2536

เรื่อง

บันทึก

เรื่อง พื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504
(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)

เนื้อหา

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ(สำนักงาน ป.ป.ป.)ได้มีหนังสือ ลับ ที่ นร 1405/18679 ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2535 ทาหรือปัญหาข้อกฎหมายมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า สำนักงาน ป.ป.ป. ได้รับเรื่องร้องเรียนว่า มีการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์(น.ส.3 ก.) ในเขตป่าไม้ ซึ่งการพิจารณาเรื่องดังกล่าวมีปัญหาในการพิจารณาว่า พื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 บริเวณป่าเทือกเขาปลายโตะ-เขาศก ส่วนที่เหลืจากการกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติเมื่อ พ.ศ. 2523 นั้น เป็นป่าไม้ถาวรตามความหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 หรือไม่วึ่งสำนักงาน ป.ป.ป.ได้มีหนังสือขอทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวข้างต้นไปยังกรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดินและกรมที่ดิน ปรากฏว่ากรมป่าไม้และกรมพัฒนาที่ดินมีความเห็นขัดแย้งกัน โดยกรมป่าไม้เห็นว่าพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 คือพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีโดยพิจารณาจากเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินที่ประกาศไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2503 ซึ่งระบุไว้ในมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 และยังไม่มิตมติคณะรัฐมนตรีใดมาเปลี่ยนแปลงแก้ไข จึงยังคงเป็นป่าไม้ถาวรอยู่ แต่กรมพัฒนาที่ดินเห็นว่าพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 ไม่ถือว่าเป็นป่าไม้ถาวรตามความหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯ เนื่องจากยังมิได้สำรวจและพิจารณาจำแนกประเภทที่ดินตามขั้นตอนของคณะอนุกรรมการจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัด คณะอนุกรรมการอำนวยการจำแนกที่ดิน คณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินและคณะรัฐมนตรี ตามลำดับป่าไม้ที่คณะรัฐมนตรีลงมติอนุมัติให้จำแนกประเภทที่ดินใหม่ โดยยกเลิกมิตมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 ป่าไม้ดังกล่าวจึงจะถือว่าเป็นป่าไม้ถาวรโดยที่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องข้างต้นมีความเห็นขัดแย้งกัน สำนักงาน ป.ป.ป. จึงขอหารือว่า ป่าเทือกเขาปลายโตะ-เขาศก ซึ่งเป็นป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 ส่วนที่เหลืจากการประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวน

แห่งชาติเมื่อ พ.ศ. 2523 แล้วนั้น เป็นป่าไม้ถาวรตามความหมายที่กำหนดไว้ใน
มาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯ หรือไม่

ต่อมากรมป่าไม้และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก
ที่ กษ 0705.2/31929 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2535 และหนังสือกระทรวงเกษตรและ
สหกรณ์ ด่วนที่สุด ที่ กษ 0710/1915 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2536 ทาหรือปัญหา
ข้อกฎหมายมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กรมป่าไม้มีปัญหาเกี่ยวกับการ
ควบคุมดูแลรักษาพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504
กล่าวคือ หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง(กรมพัฒนาที่ดินและกรมที่ดิน)มีความสับสนเกี่ยวกับ
การเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 58
แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวล
กฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 ในพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่
14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 ท้องที่จังหวัดตรังและจังหวัดพังงา โดยหน่วยราชการ
ที่เกี่ยวข้อง(กรมพัฒนาที่ดินและกรมที่ดิน)อ้างว่า พื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่
14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 เป็นพื้นที่ป่าไม้ชั่วคราว หรือไม่เป็นป่าตามมติคณะรัฐมนตรี
จากข้อกล่าวอ้างดังกล่าวหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง(กรมพัฒนาที่ดินและกรมที่ดิน) จึงให้
ข้อสรุปว่า พื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504
ไม่เป็นป่าไม้ถาวร ทำให้สามารถเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรอง
การทำประโยชน์ตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯได้ เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว
กรมป่าไม้มีความเห็นว่า 'พื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน
พ.ศ. 2504' ก็คือ 'พื้นที่ป่าไม้ถาวร' นั่นเอง ทั้งนี้ เนื่องจากเจตนารมณ์และ
วัตถุประสงค์ในการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินก่อนที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีจำแนก
พื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 ก็เพื่อแบ่งแยก
ประเภทพื้นที่ป่าและที่ทำกินออกจากกันให้ชัดเจน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนา
เศรษฐกิจของชาติ โดยเฉพาะในด้านป่าไม้อันเป็นทรัพยากรสำคัญของชาติ ดังนั้น
จึงกล่าวได้ว่า พื้นที่ที่จำแนกให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน
พ.ศ. 2504 นั้น มีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดพื้นที่ที่จะสงวนป่าไม้ไว้เป็น
สมบัติของชาติอย่างถาวรนั่นเอง นอกจากนั้น กรมป่าไม้ยังถือว่าพื้นที่ป่าไม้ตามมติ
คณะรัฐมนตรีดังกล่าว เป็นที่สงวนหวงห้ามหรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่า ควรสงวนไว้
เพื่อทรัพยากรธรรมชาติด้วย จึงทำให้ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการ
ทำประโยชน์โดยการเดินสำรวจตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวล
กฎหมายที่ดินฯ ได้ แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความชัดเจนในประเด็นปัญหาดังกล่าว
และเพื่อรักษาป่าไม้ไว้เป็นสมบัติของชาติโดยส่วนรวมตลอดไป กรมป่าไม้จึงขอหาหรือ
คณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ที่ดินที่กำหนดเป็นเขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7)ได้พิจารณา
ข้อหารือดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี(สำนักงาน
ป.ป.ป.) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(กรมป่าไม้และกรมพัฒนาที่ดิน) และ
ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดิน)แล้ว มีความเห็นว่า คำว่า 'ป่าไม้ถาวร'
ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 58*(1) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯ หรือมาตรา 26 (3)*(2)
แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม
โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มิได้มี
คำนิยามหรือบทบัญญัติอื่นใดกำหนดความหมายไว้ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาหน่วยงาน
ของรัฐที่เกี่ยวข้องจึงอาศัยเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการสำรวจและจำแนก
ประเภทที่ดินของทางราชการกับมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ เป็นแนวทาง
ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

၁၈၁

၁၈၁

၁၈၁ ၁၈၁

1. โครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2503 โดยกระทรวงมหาดไทยได้รับอนุมัติจากนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามแผนเตรียมการเพื่อดำเนินงานตามโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินกับได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้แต่งตั้งคณะกรรมการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินเมื่อเดือนเมษายน 2503 ซึ่ง

ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินตามคำสั่งที่ 800/2503 ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2503 เพื่อดำเนินการตามแผนเตรียมการข้างต้น กับได้มีหนังสือชี้แจงทางปฏิบัติและส่งโครงการฯ ลำเนาบันทึกการประชุม เรื่อง การสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ไปยังจังหวัดทุกจังหวัดให้เจ้าหน้าที่ทางจังหวัดที่จะมีการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน รวม 61 จังหวัด ได้ศึกษาพิจารณาวิธีดำเนินการ นอกจากนี้ ต่อมานายกรัฐมนตรีได้กำหนดนโยบายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการ แต่งตั้งอนุกรรมการประจำจังหวัดเพื่อพิจารณาพื้นที่ป่าในเขตจังหวัดให้ตรงกับสภาพที่แท้จริง โดยให้ถือเป็นเรื่องด่วนที่จะต้องดำเนินการให้เสร็จภายในปี 2503 กับให้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการให้กรมป่าไม้จัดทำแผนที่แสดงเขตป่าทุกประเภท แยกเป็นรายจังหวัดและหมายเขตป่าที่จะสงวนคุ้มครองต่อไปลงในแผนที่ให้แล้วเสร็จ โดยด่วน

2. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ระหว่างระยะเวลา พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2506 และ พ.ศ. 2509 ได้กำหนดจุดหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจในส่วน การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรตามข้อ 1.3 (8) และนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจด้าน เกษตรกรรมตามข้อ 2.1 (3) ไว้ว่า จะสงวนและบำรุงป่าไม้เพื่อให้มีป่าไม้ที่สมบูรณ์ใน เนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศไทย นอกจากนี้ ก็ได้กำหนดแนวทาง ในเรื่องดังกล่าวไว้ตามข้อ 4.1 (4) การป่าไม้และการจัดสรรที่ดิน ว่าจะจำแนก ประเภทที่ดินออกเป็นที่ทำมาหากินและป่าสงวนทั่วประเทศ กับการจัดสรรที่ดินให้ ประชาชนซึ่งไม่มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง โดยมอบให้กรมป่าไม้ กรมที่ดิน และ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการจำแนกที่ดินทั่วประเทศเพื่อให้มีเขตป่าสงวนเบื้องต้น ประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร หรือ 156 ล้านไร่ ให้แล้วเสร็จภายใน 6 ปี ในการนี้ แนวทางพัฒนาการเศรษฐกิจด้านการมหาดไทยตามข้อ 6 (2) โครงการ สำรวจและจำแนกที่ดินก็ได้กำหนดให้มีการสำรวจและจำแนกที่ดินทั่วประเทศเพื่อสงวน คุ้มครองป่า จัดสรรที่ดินเกษตรกรรมและใช้ประโยชน์อื่นไว้ด้วย โดยให้มีการศึกษา และตรวจแผนที่ทางอากาศที่มีอยู่เพื่อพิจารณาแนวป่าไม้และทำการสำรวจบนพื้นดินเพื่อ ตรวจสอบสภาพและเขตของป่าว่าตรงกับแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศหรือไม่ และให้กระทรวง มหาดไทย กระทรวงเกษตร กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงกลาโหม ร่วมกัน ดำเนินงาน

3. จากจุดประสงค์ นโยบายและแนวทางในการพัฒนาการเศรษฐกิจ ดังที่กล่าวไว้ตาม 2. ได้มีการดำเนินการเกี่ยวกับการสงวนและบำรุงป่าไม้ต่อเนื่องกัน มาโดยตลอดโดยมีมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

3.1 มติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504*(3)* คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการดำเนินการ สำรวจจำแนกประเภทที่ดิน การประมวลผลและการจำแนกประเภทที่ดิน ดังนี้

3.1.1 อนุมัติให้จังหวัดประกาศเขตป่าที่จะสงวนคุ้มครองและป่าที่จะเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมและเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่นที่คณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดดำเนินการกำหนดเขตเสร็จในท้องที่ 60 จังหวัด*(4) โดยประมาณตามแผนที่ ให้ราษฎรและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องทราบ

3.1.2 รับหลักการว่า บริเวณป่าที่เห็นสมควรกำหนดเป็นป่าสงวนคุ้มครองตาม 3.1.1 เป็นป่าที่จะรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ หากทบทวนการเมืองใดประสงค์จะเข้าใช้ประโยชน์ต้องทำความตกลงกับกระทรวงเกษตร และได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ ไป

3.1.3 สำหรับป่าที่เห็นสมควรเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมและเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่นตามที่กล่าวใน 3.1.1 นั้น ให้จังหวัดและอำเภอท้องที่ดำเนินการจัดสรรให้ประชาชนตามโครงการและระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ โดยไม่ต้องขอรับความเห็นชอบจากกระทรวงเกษตร

3.1.4 ให้สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ จัดลำดับความสำคัญของโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินทั่วประเทศโดยละเอียด ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำ Survey for Land Use Classification ให้เป็นไปตามหลัก

*(3)หนังสือ ที่ กษ 13828/2504 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2504 หนังสือที่ 17901/2504 ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2504 และหนังสือ ที่ 9911/2504 ลงวันที่ 23 มิถุนายน 2504

*(4)คณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัด 60 จังหวัดเสนอให้กำหนดเขตป่าที่สมควรสงวนคุ้มครองประมาณ 1,300 แปลง เนื้อที่ประมาณ 279,689.76 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 54.63 ของเนื้อที่ประเทศไทย และป่าที่สมควรจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมและเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่นประมาณ 51,196.32 ตารางกิโลเมตร

วิชาการเป็นพิเศษ เพราะโครงการดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่ง จะเป็นประโยชน์แก่การวางโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจของชาติให้เป็นผลดียิ่ง ๆ ขึ้นไปในภายหน้า

สำหรับป่าที่จะสงวนคุ้มครองตาม 3.1.2 นั้น จะมีวิธีปฏิบัติตามที่คณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินเสนอความเห็นไว้ กล่าวคือ จะมีการจัดคณะสำรวจและสายสำรวจออกทำการสำรวจหมายเขตป่าที่จะสงวนคุ้มครองให้เป็นการแน่นอน และจะได้สำรวจการครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตป่าที่จะสงวนคุ้มครองไว้เป็นหลักฐาน และเพื่อประกอบการพิจารณาว่าที่ดินซึ่งราษฎรได้ครอบครองอยู่นั้น จะควรสงวนคุ้มครองไว้ หรือควรกันเขตออกให้ราษฎรประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพต่อไป และได้ทำการสำรวจป่าที่เปิดจัดสรรเพื่อเกษตรให้ทราบความ

อุดมสมบูรณ์ของพื้นที่เพื่อความเหมาะสมในการดำเนินงานตามโครงการสำรวจ
จำแนกประเภทที่ดินที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

3.2 มติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2506*(5)

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทยที่รายงานการ
ประมวลผลและการจำแนกประเภทที่ดินของคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน
อันเป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากมติของคณะรัฐมนตรีตาม 3.1 ว่า เมื่อคณะกรรมการฯ
ได้ทำการประมวลผลและจำแนกประเภทที่ดินโดยกำหนดพื้นที่ป่าไม้ที่สมควรสงวนคุ้มครอง
โดยแน่นอนเสร็จในจังหวัดใดแล้ว ให้เขตพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14
พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 สำหรับท้องที่จังหวัดนั้นเป็นอันยกเลิก และให้ถือเขตพื้นที่
ป่าไม้ตามที่คณะกรรมการฯได้จำแนกไว้ ส่วนที่ดินนอกเขตพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวถือเป็น
เขตที่ดินจัดสรรเพื่อการเกษตรกรรมและเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งเป็นหน้าที่
ของกระทรวงมหาดไทยจะได้ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

3.3 มติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2512*(6)

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เกี่ยวกับการ
แก้ไขปัญหาค่าที่ดินไร่ชาวนาต้องเสียดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราสูง เพราะที่ดินที่ทำไร่นา
เป็นที่บุกรุกโดยพลการ ไม่ใช่ที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์โดยชอบด้วยกฎหมายอันจะนำไปใช้
เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ได้ และทางราชการจะช่วยเหลือโดยการเพิกถอนป่าสงวน
แห่งชาติบางส่วนมาพิจารณาจัดสรรให้ราษฎรจับจองประกอบอาชีพได้ ว่า พื้นที่ในเขต

*(5)หนังสือที่ พก 14593/2506 ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2506 และ
หนังสือ ที่ 11373/2506 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2506

*(6)หนังสือ ด่วนมาก ที่ สร 0402/2501 ลงวันที่ 9 มกราคม 2512
และหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ. 0703/17787 ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2511

ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 ในเรื่องการจำแนก
ประเภทที่ดินซึ่งเป็นป่าเตรียมการสงวนและเจ้าหน้าที่ได้รังวัดกันออกจากเขตป่าที่จะ
สงวนแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้ตรวจสอบ ถ้าปรากฏว่าอยู่ในเขตซึ่งกันออกแล้ว ให้พิจารณา
ออก น.ส.3 ได้ตามระเบียบและกฎหมาย ถ้าอยู่ในเขตที่เจ้าหน้าที่รังวัดไว้เพื่อจะสงวน
ต่อไปจะต้องรอให้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติเสียก่อน และให้คณะกรรมการตาม
พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ เป็นผู้พิจารณาต่อไป

3.4 มติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2525*(7)

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติเกี่ยวกับ
นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินว่า ในพื้นที่ป่าไม้ถาวร 160.35 ล้านไร่ซึ่งกรมป่าไม้
ได้ประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตวนอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและอื่น ๆ
ไปแล้วประมาณ 123 ล้านไร่ยังเหลือพื้นที่ป่าไม้ถาวรที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนอีก

ประมาณ 30 ล้านไร่ ซึ่งเรียกว่าป่าเตรียมการสงวนนั้น ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกับกรมที่ดิน กรมแผนที่ทหารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการสำรวจและจำแนก ประเภทที่ดินอย่างละเอียดให้เสร็จภายใน พ.ศ. 2530 ภายใต้การกำกับดูแลของ คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน เมื่อได้ดำเนินการจำแนกเสร็จเรียบร้อยแล้วพื้นที่ที่ได้ถูกจำแนก เป็นป่าไม้ให้กรมป่าไม้ดำเนินการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตรแต่ยังคงสภาพเป็นป่าไม้อยู่ให้รักษาเป็นป่าไม้ต่อไปไม่ควรจำแนกออกเป็น พื้นที่ทำกิน

4. คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3) ได้เคย ให้ความเห็นตอบข้อหารือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เกี่ยวกับพื้นที่ซึ่งคณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 ซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามแผนที่ ท้ายกฎกระทรวง แต่ต่อมามีความจำเป็นจะต้องกันออกจากการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ส่วนที่กันออกยังมีสภาพเป็นป่าไม้อาวุธของชาติหรือไม่ ว่า ถ้ายังมิได้มีมติคณะรัฐมนตรี กำหนดยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงเขตป่าไม้อาวุธที่เคยกำหนดไว้ พื้นที่นั้นก็ยังคงเป็นพื้นที่ ที่อยู่ในเขตป่าไม้อาวุธอยู่เช่นเดิม อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการ ร่างกฎหมาย คณะที่ 3)ได้มีข้อสังเกตว่า มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องพื้นที่ป่าไม้อาวุธ ดังกล่าวค่อนข้างเป็นเรื่องของการกำหนดหลักการและแนวทางการดำเนินงานแก่ เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ ยากที่จะเข้าใจว่าในเรื่อง

*(7)หนังสือ ที่ สร 0202/8963 ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2525 และบันทึก ของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ลงเดือนมิถุนายน 2525

พื้นที่ป่าไม้อาวุธนั้น แท้จริงแล้วมีหลักการนโยบายและแนวทางปฏิบัติอย่างไรและทำให้ ต้องมีการตีความมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล มากกว่าจะเป็นการตีความบทบัญญัติของกฎหมาย จึงสมควรที่กรมป่าไม้จะได้เสนอ เรื่องไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อขอให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาทบทวน มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้อาวุธทั้งสามครั้งดังกล่าวและประมวลเป็นมติ คณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่ โดยให้เรื่องพื้นที่ป่าไม้อาวุธทั้งหมดรวมอยู่ในมติคณะรัฐมนตรี เดียวกัน*(8) แต่ก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการตามข้อสังเกตดังกล่าว และข้อขัดแย้ง ระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องก็ยังมีอยู่ต่อไป

จากนโยบายและปัญหาข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7)เห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3) ข้างต้น และเห็นว่า ปัญหาข้อหารือข้างต้นเป็นปัญหาเกี่ยวกับข้อเท็จจริง ซึ่งปรากฏว่า ในขณะนี้การสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 ได้กระทำเสร็จตามขั้นตอนที่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 กำหนดไว้ 55 จังหวัด คงเหลือเพียง 5 จังหวัด คือ จังหวัดภูเก็ต

จังหวัดตรัง จังหวัดพังงา จังหวัดสุราษฎร์ธานี และจังหวัดลพบุรี ซึ่งได้สำรวจและ
จำแนกประเภทที่ดินไว้แล้ว แต่ยังมีได้นำเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี
นอกจากนี้ ปัญหาว่าพื้นที่บริเวณใดสมควรจำแนกเป็นที่ดินประเภทใดหรือใช้ประโยชน์
อย่างไรเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาที่ดินตามมาตรา 5 (1)*(9)
แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ที่จะพิจารณาและเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ
เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ อันถือเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจ
หน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมายและสมควรให้มีการดำเนินการตามกฎหมายเช่นว่า

*(8)บันทึก เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรของชาติตามมติคณะรัฐมนตรี
และบันทึก เรื่อง การพิจารณาทบทวนปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวร

*(9)มาตรา 5 คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณากำหนดการจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน
การพัฒนาที่ดิน และการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน เสนอขอรับความเห็นชอบต่อคณะ
รัฐมนตรีเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

นั้นก่อนตามข้อ 9*(10) (2) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษา
ให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. 2522 อย่างไรก็ตาม
คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7)เห็นว่า ปัญหาข้อหาหรือของ
สำนักงาน ป.ป.ป.และกรมป่าไม้ข้างต้นเป็นปัญหาสำคัญ เพราะมีผลกระทบต่อสิทธิ
ในที่ดินของราษฎรในพื้นที่ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้สงวนไว้เป็นป่าไม้ของชาติ สมควร
พิจารณาโดยละเอียดรอบคอบเพื่อให้วัตถุประสงค์ที่จะสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติ
บรรลุเป้าหมายและในขณะเดียวกันก็ต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎร
คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7)จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายตามข้อ 13 (2)*(11) แห่งระเบียบ
คณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. 2522

คณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)ได้พิจารณา
ปัญหาที่สำนักงาน ป.ป.ป.และกรมป่าไม้หารือมาแล้ว มีความเห็นเช่นเดียวกับ

*(10)ข้อ 9 กรรมการร่างกฎหมายจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมาย
ในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล

(2) เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมาย และ
กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าสมควรให้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นก่อนเพื่อ

ประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน

(3) เรื่องซึ่งหากให้ความเห็นแล้วจะมีผลกระทบกระเทือนในทางการเมืองหรือทางการต่างประเทศ

ทั้งนี้ เว้นแต่จะเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะได้มีมติหรือมีคำสั่งเป็นการภายในให้พิจารณา

*(11)ข้อ 13 เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(2) เมื่อกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งเห็นว่ามีปัญหาสำคัญที่ควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่

ฯลฯ

ฯลฯ

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7)ว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นมีสาเหตุจากหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการสงวนและรักษาทรัพยากรป่าไม้ไม่มีความเข้าใจในเจตนารมณ์ วัตถุประสงค์และมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวแตกต่างกัน และไม่อาจหาข้อยุติได้ ประกอบกับทั้งกรมป่าไม้ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการสงวนและรักษาทรัพยากรป่าไม้ก็มิได้เสนอขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้หลักการและนโยบายมีความชัดเจนขึ้น ดังเช่นที่คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3)ให้ข้อสังเกตไว้ จึงทำให้ข้อขัดแย้งของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องยังมีอยู่ตลอดมา และปัญหาตามข้อหาหรือข้างต้นเป็นปัญหาเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาที่ดินอันถือเป็นสถาบันอื่นตามกฎหมายและสมควรให้มีการดำเนินการตามกฎหมายเช่นว่านั้นก่อนตามข้อ 9 (2)*(12) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. 2522 อาศัยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)จึงมีมติไม่รับข้อหาหรือข้างต้นไว้พิจารณา

(ลงชื่อ) "อัคราทร จุฬารัตน"

("นายอัคราทร จุฬารัตน")

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม 2536

*(12)โปรดดูเชิงอรรถที่ 8, ข้างต้น

