

บันทึก

เรื่อง การออกกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวน

ภายหลังที่กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑ ได้ตรวจพิจารณาแก้ไขร่างกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๕๔๑ ไปแล้วก็ได้ได้รับบันทึกจากเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาขอให้กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๑ พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง โดยเลขาธิการฯ มีความเห็นว่า บรรดาป่าไม้ย่อมเป็นที่ดินซึ่งตกเป็นของรัฐและตกอยู่ภายใต้การสงวนตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่แล้ว ไม่ต้องมีการสงวนอีกความมุ่งหมายของประมวลกฎหมายที่ดินก็เพื่อให้ที่ดินอยู่ในความดูแลของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติคณะเดียว ไม่ใช่ต่างทบวงการเมืองต่างทำ เช่น กรมป่าไม้ กรมสหกรณ์ที่ดิน กรมทางหลวงแผ่นดิน

กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑ ได้พิจารณาแล้ว เห็นสมควรกล่าวในเบื้องต้นว่าความมุ่งหมายของประมวลกฎหมายที่ดินจะมีเป็นประการใด ก็เหมือนกับกฎหมายทั้งหลายซึ่งแสดงออกด้วยข้อความในบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ ประมวลกฎหมายที่ดินได้มีบทบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติไว้มากมายหลายประการ ซึ่งแสดงให้เห็นความมุ่งหมายแห่งประมวลกฎหมายนั้นว่า ประสงค์จะให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางในการดูแลที่ดินของรัฐก็จริงอยู่ แต่ก็หาได้มีบทบัญญัติอันใดที่จะทำให้เกิดความมุ่งหมายไปได้ว่ากิจการเกี่ยวกับการป่าไม้ การสหกรณ์ที่ดิน การทางหลวงแผ่นดิน ฯลฯ ซึ่งเป็นกิจการของรัฐอีกหลายสาขาเหล่านั้นตกไปอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติแต่คณะเดียวด้วยไม่ ทั้งนี้ย่อมต้องนับว่าเป็นการสอดคล้องกับหลักการบริหารที่สมควรจะเป็นดังนั้น เพราะกิจการแต่ละสาขานี้ต้องใช้วิธีการบริหารและวิทยาการแยกกันออกไป เพื่อความเหมาะสมอันจะอำนวยประโยชน์ได้ดีที่สุด การที่ได้มีกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม ให้มีกรมป่าไม้ กรมสหกรณ์ที่ดิน กรมทางหลวงแผ่นดิน ฯลฯ ก็ย่อมแสดงให้เห็นความจริงในข้อนี้ อนึ่งการที่มีบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินให้ยกเลิกกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับที่ดินเสีย แต่มิได้ยกเลิกพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๕๔๑ ก็ดี การที่มีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดินให้สงวนที่ดินทั้งสิ้นที่มีได้มีผู้ครอบครองเป็นของรัฐ (มาตรา ๙) แต่ก็ได้วางเงื่อนไขยกเว้นไว้โดยบทบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้” ก็ดี ย่อมแสดงให้เห็นแจ้งชัดในทางตรงกันข้ามกับการที่จะรวมอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการนั้น ๆ มาอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน แม้ว่ากิจการเหล่านั้นจะมีที่ดิน” เข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ด้วยก็ตาม

กรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างมากเห็นว่า เป็นความจริงที่ว่าประมวลกฎหมายที่ดินได้มีบทบัญญัติซึ่งมีผลเป็นการสงวนที่ดินซึ่งรวมทั้ง “ป่า” ด้วยอยู่แล้ว ดังที่ปรากฏในบันทึกของเลขาธิการฯ แต่ก็เห็นว่าการสงวนตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น เป็นการสงวนทั่ว ๆ ไปให้ที่ดินที่ไม่มีใครครอบครองตกเป็นของรัฐ ใครจะเข้าไปทำอะไรไม่ได้เท่านั้น หากใช่เป็นการสงวนตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ไม่ การสงวนป่าตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้นั้นมิใช่สงวนเพื่อการแสดงออกว่ารัฐเป็นเจ้าของป่า แต่หากเป็นการสงวนเช่นที่นานาประเทศปฏิบัติกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการบำรุงรักษาป่าตามหลักวิชาและเพื่อให้ได้มีการใช้ทรัพยากรของชาติด้วยวิธีการที่ถูกต้อง และเพื่อผลดังว่านี้จึงจำต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้ว่า เมื่อได้ประกาศให้ป่าใดเป็นป่าสงวนแล้ว จะให้ผู้ใดมีอำนาจหน้าที่อย่างใด ดังจะเห็นได้ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งได้มีบัญญัติไว้ว่า เมื่อได้ประกาศ (โดยกฎกระทรวง) ให้ป่าใดเป็นป่าสงวน ก็ให้รัฐมนตรี (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร) แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ควบคุมรักษาและบำรุงป่านั้น (มาตรา ๑๓) พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจที่จะให้บุคคลใดทำป่าไม้หรือเก็บหาของป่าได้ ตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา ๑๔) บุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิเสธไม่ยอมอนุญาตให้ไปทำไม้หรือเก็บหาของป่าในป่าสงวน มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อรัฐมนตรีได้ตามระเบียบที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา ๑๕) ฯลฯ ก็เมื่อวัตถุประสงค์ในการสงวนป่าและบทกฎหมายมีอยู่ดังกล่าวแล้ว ถ้าการจะเป็นไปในทางที่ว่าเมื่อจะสงวนป่าใดก็ทำไปโดยไม่ต้องประกาศกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ โดยถือว่าได้มีการสงวนแล้วตามประมวลกฎหมายที่ดิน กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๑ ฝ่ายข้างมากก็เห็นว่า การที่จะดำเนินงานต่อไปให้ถูกต้องตามความประสงค์และตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ ก็ย่อมจะเป็นไปไม่ได้ และจะบังเกิดผลเสียหายหลายประการ กล่าวโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องประชาชนก็คือ ประชาชนจะไม่มีโอกาสได้เข้าไปทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ ได้เลย เพราะไม่มีพนักงานเจ้าหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะอนุญาตให้ทำได้ ดังนี้ เป็นต้น

กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑ ฝ่ายข้างมากจึงเห็นว่า ตราบิตที่พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ ยังใช้บังคับอยู่ และตราบิตที่การบำรุงรักษา และการใช้ป่ายังเป็นกิจการสำคัญสาขาหนึ่งของประเทศไทยอันจำเป็นต้องจัดให้อยู่ในความควบคุมดูแลรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและต้องใช่วิธีการบริหารและใช้วิทยาการโดยเฉพาะเพื่อผลสมบูรณ์แก่ประเทศ การที่จะให้ป่าใดเป็นป่าสงวนก็จำจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ กล่าวคือ ต้องประกาศสงวนโดยกฎกระทรวง จะคิดเอาว่าได้มีการสงวนแล้วตามประมวลกฎหมายที่ดินหาได้ไม่

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
กรกฎาคม ๒๕๕๘