

บันทึก

เรื่อง การทำไม้ยืนต้นตายที่มีใช้ตายเองตามธรรมชาติในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า
ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓

กรมป่าไม้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๐๔.๐๓/๔๒๓๑๓ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกรมป่าไม้ได้รายงานกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามหนังสือ ที่ กษ ๐๗๐๔.๐๓/๒๑๘๑ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๓๒ กรณีองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ขอทำไม้ยืนต้นตายในพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแม่ข่ายมฝ่งขวา จังหวัดแม่ฮ่องสอน และลุ่มน้ำปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน ว่า ไม่อาจพิจารณาให้ได้เพราะเป็นการขัดกับพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ มาตรา ๒๔^๑ เรื่องนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้นำเรื่องเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อพิจารณา ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแล้วมีบัญชาว่า “ขอให้หารือกับกฤษฎีกาว่าจะทำได้อย่างไร” กรมป่าไม้จึงได้หารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาตามบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว กับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกรมป่าไม้ แล้วเห็นว่า

ข้อเท็จจริงตามข้อหารือซึ่งปรากฏตามเอกสารของกรมป่าไม้ที่ส่งมาประกอบการพิจารณามีว่า องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) ส่งให้เจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบในบริเวณพื้นที่ป่าแม่ข่ายมฝ่งขวาและป่าลุ่มน้ำปาย พบว่ามีไม้ยืนต้นตายที่มีใช้ตายเองตามธรรมชาติอยู่เป็นหย่อมๆ เนื่องจากมีราษฎรบุกรุกแผ้วถางทำเป็นที่ทำกินก่อนที่จะประกาศเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าจำนวนรวมทั้งสิ้นประมาณ ๒๘,๗๐๐ ต้น ซึ่ง อ.อ.ป. เห็นว่าไม้ยืนต้นตายเหล่านี้ได้เริ่มผุเสื่อมไปตามธรรมชาติสมควรเร่งรัดให้มีการทำไม้ออกเป็นสินค้าโดยเร็วเพื่อบรรเทาการขาดแคลนไม้ จึงได้เสนอขอให้กรมป่าไม้พิจารณาอนุญาต แต่กรมป่าไม้พิจารณาแล้วเห็นว่า บริเวณพื้นที่ที่ อ.อ.ป. ขออนุญาตนั้นเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จึงไม่อาจอนุญาตให้ได้เพราะเป็นการขัดกับมาตรา ๒๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ และรองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายยุกติ สาริกฤติ) ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีข้อสังเกตว่า ในกรณีนี้น่าจะให้กรมป่าไม้พิจารณาว่า กรมป่าไม้เองจะทำได้หรือไม่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและ

^๑ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓

มาตรา ๒๔ ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปครอบครองยึดถือที่ดิน หรือตัดโค่น แผ้วถาง เผา ทำลาย ตัดไม้หรือพดกษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนองบึง ท่วมท้นหรือเหือดแห้ง หรือเป็นพิษต่อสัตว์ป่า

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

สหกรณ์จึงสั่งการให้กรมป่าไม้หาข้อปัญหาดังกล่าวต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของการกำหนด “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” ซึ่งปรากฏตามความในมาตรา ๑๙^๓ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ ตอนหนึ่งว่า เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ก็กระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา.....บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าคือมุ่งที่จะให้เป็นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติอย่างปลอดภัยของสัตว์ป่าโดยปราศจากการรบกวนของมนุษย์ ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๒๓^๔ ที่ห้ามมิให้ผู้ใดนอกจากพนักงานเจ้าหน้าที่ฯ เข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า นอกจากนั้น การกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าก็มีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ที่มีอยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อีกทั้งเพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตรายหรือเป็นการรบกวนสัตว์ป่า ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๒๔^๕ ที่ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปครอบครอง ยึดถือที่ดินหรือตัด โค่น เผ้วถาง เผา ทำลาย ตัดไม้ หรือพฤษชาติอื่น ฯลฯ ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ มิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจบุคคลอื่นใดเข้าไปตัดโค่นไม้ดังกล่าวได้ แต่ในขณะเดียวกันกลับมีบทห้ามไว้อย่างชัดเจน กรมป่าไม้จึงไม่อาจอนุญาตให้ อ.อ.ป. เข้าไปทำไม้ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้

อย่างไรก็ตาม อาจมีปัญหว่าในกรณีนี้กรมป่าไม้จะสามารถดำเนินการทำไม้ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้เองหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า แม้ว่าตามข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า ไม้ที่กรมป่าไม้ประสงค์จะตัดโค่นนั้นเป็นไม้ยืนต้นตายซึ่งหากปล่อยไว้จะไม่เป็นประโยชน์แก่การบำรุงรักษาป่าหรืออาจทำให้เกิดความไม่สะดวกแก่การอยู่อาศัยของสัตว์ป่า แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ แล้ว ก็ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่ให้อำนาจกรมป่าไม้หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะไปดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับไม้ดังกล่าวได้ กรณีแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งมีบทบัญญัติให้อำนาจอธิบดีกรมป่าไม้ในการอนุญาตให้ส่วนราชการหรือบุคคลอื่นใด

^๓ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓

มาตรา ๑๙ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ก็กระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า”

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

^๔ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓

มาตรา ๒๓ นอกจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอื่นใดซึ่งต้องเข้าไปปฏิบัติการตามหน้าที่ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

เข้าไปดำเนินการในลักษณะต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ หรือควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าได้ (มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐)^๖ หรือพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งมีบทบัญญัติให้อำนาจอธิบดีกรมป่าไม้และพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติหรือเพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ (มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๙)^๗ อนึ่ง ข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือของกรมป่าไม้ในกรณีนี้ แตกต่างไปจากกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙^๘ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ในการชักลากไม้ออกจากเขตที่กำหนดเป็นป่า

^๖ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

มาตรา ๑๗ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ อธิบดีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือแก่กระทรวง ทบวง กรมหรือบุคคลอื่นใดให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี และเมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะสั่งยกเว้นค่าธรรมเนียมค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าก็ได้

มาตรา ๑๙ เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้

มาตรา ๒๐ ในกรณีป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมตามมาตรา ๑๖ ทวิ ให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต แต่ในกรณีที่จะอนุญาตให้เกิน ๒,๐๐๐ ไร่ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

รัฐมนตรีอาจกำหนดให้ผู้รับอนุญาตเสียค่าตอบแทนให้แก่รัฐบาลได้ตามจำนวนที่เห็นสมควรโดยประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

^๗ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

มาตรา ๑๖ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า

(๒) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น

(๓) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์

(๔) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๗ ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำให้หลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่น ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีตามพระราชบัญญัตินี้ เคลื่อนที่ ลบเลือน เสียหายหรือไร้ประโยชน์

มาตรา ๑๙ บทบัญญัติในมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มิให้ใช้บังคับแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติภารกิจไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือการศึกษา หรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทำศนาจรหรือการพักอาศัย หรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖)

สงวนแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า^๙ เพราะกรณีดังกล่าวพื้นที่ที่เป็นปัญหา เป็นพื้นที่ที่ได้กำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตป่าสงวนแห่งชาติในขณะเดียวกัน และสภาพป่าได้รับความเสียหายเป็นอย่างมากจากพายุโซนร้อนเกย์ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า กรณีมิใช่การตัด โค่น หรือทำลายต้นไม้ กรมป่าไม้จึงสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ชักลากไม้ออกจากพื้นที่และปลูกป่าทดแทนได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) มีข้อสังเกตว่า เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว จะเห็นว่ามิวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าตามธรรมชาติโดยปราศจากการรบกวนของมนุษย์เป็นสำคัญ มิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ที่มีอยู่ภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแต่อย่างใด กรณีข้อเท็จจริงตามที่หารือนี้ แม้ว่าจะมีไม้ยืนต้นตายถึงประมาณ ๒๘,๗๐๐ ต้น แต่เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ ๑๘๒,๐๐๐ ไร่แล้ว นับว่าเป็นจำนวนไม่มากนัก อีกทั้งไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สภาพตามธรรมชาติของป่าภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแต่อย่างใด เพราะต้นไม้อื่นก็สามารถเจริญเติบโตขึ้นทดแทนตามธรรมชาติได้ ตรงกันข้าม หากมีการอนุญาตให้ชักลากไม้ที่ยืนต้นตายเป็นหย่อม ๆ ออกจากพื้นที่ หย่อมจะกระทบกระเทือนต่อพื้นที่ป่าส่วนอื่น ๆ และเป็นการรบกวนสัตว์ป่า ซึ่งผิดหลักการและวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ อีกทั้งจะเป็นการเปิดช่องให้มีการทุจริตเกิดขึ้นโดยง่าย เพราะอาจมีการจงใจทำให้ไม้ยืนต้นในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตายลงเพื่อประโยชน์ในการตัดโค่นต่อไป ซึ่งแม้ว่าทางราชการจะต้องสูญเสียประโยชน์จากการที่ไม่สามารถนำไม้ยืนต้นที่ตายดังกล่าวออกมาใช้ประโยชน์ไปบ้าง แต่เมื่อเทียบกับผลเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากช่องทางของการทุจริตแล้ว ย่อมน้อยกว่าเป็นอันมาก

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า เมื่อไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ หรือกฎหมายอื่นใดที่บัญญัติให้มีการทำไม้ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ กรมป่าไม้ย่อมไม่มีอำนาจทำไม้หรืออนุญาตให้ผู้ใดทำไม้ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ ไม่ว่าจะเป็นไม้ยืนต้นตายที่มีใช้ตายเองตามธรรมชาติตามข้อหารือของกรมป่าไม้ หรือเป็นไม้ยืนต้นตายที่ตายเองตามธรรมชาติก็ตาม

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

^๙ บันทึก เรื่อง การใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ในการชักลากไม้ออกจากเขตที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงอธิบดีกรมป่าไม้ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๑๐๗๖ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๒

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖)

รองเลขาธิการฯ
ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๓๓