

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการบำรุงป่าหรือการปลูกสร้างสวนป่าใน
เขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (ปัญหาตามมาตรา ๖
มาตรา ๑๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ
พ.ศ.๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓)

กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๐๗๐๗/๑๒๔๐๔ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า เนื่องจากกรมป่าไม้ได้รับรายงานจากกองอนุรักษ์สัตว์ป่าและกองอุทยานแห่งชาติว่า พื้นที่ป่าภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือในเขตอุทยานแห่งชาติบางส่วนถูกราษฎรบุกรุกทำลายจำเป็นต้องปลูกป่าทดแทนในพื้นที่เสื่อมโทรม แต่ไม่มีระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีนี้โดยเฉพาะ จึงได้มอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณาวางระเบียบการปลูกสร้างสวนป่าเขตอุทยานแห่งชาติและในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไปแต่เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้มีความเห็นขัดแย้งกันกล่าวคือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า เจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับ มีเป้าหมายเพื่อป้องกันรักษาป่าไม้ของชาติเป็นหลัก ดังนั้นการปลูกป่าเป็นมาตรการหนึ่งในการป้องกันรักษาป่าจึงไม่น่าจะขัดกับกฎหมายแต่อย่างใด การตีความน่าจะต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายและการปฏิบัติรวมถึงนโยบายหรือมาตรการด้านบริหารด้วยไม่ใช่ตีความตามถ้อยคำของตัวบทกฎหมายแต่อย่างเดียว

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า เจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓ และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ในขณะนั้นสภาพป่าโดยทั่วไปยังอุดมสมบูรณ์มาก ผู้ร่างกฎหมายมุ่งประสงค์เพื่อรักษาพืชพันธุ์อันสวยงามและสงวนสภาพธรรมชาติเดิมไว้เพื่อประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชนหรือเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าชนิดต่าง ๆ อย่างสงบ ไม่ประสงค์ให้บุคคลใดเข้าไปรบกวนหรือเปลี่ยนแปลงสภาพธรรมชาติไปจากเดิม แม้แต่การปลูกเสริมป่าธรรมชาติให้เปลี่ยนสภาพไปจากเดิม จึงไม่ได้คำนึงถึงว่าจะต้องปลูกป่าเสริมป่าธรรมชาติที่สมบูรณ์อยู่แล้วในขณะนั้นหรือปลูกสร้างสวนป่าขึ้นใหม่ในภายหลังและในกฎหมายไม่ได้บัญญัติยกเว้นให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการปลูกบำรุงป่าหรืออนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าว่าจะกระทำได้เพียงใดอย่างไร หรือไม่ ไว้โดยชัดแจ้ง ต่อมาเมื่อป่าถูกทำลายลงก่อนหรือภายหลังจากได้ประกาศกำหนดพื้นที่เป็นอุทยานแห่งชาติหรือเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าจนพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมลงแล้ว และมีความจำเป็นต้องปลูกป่าทดแทนในพื้นที่ป่าที่เสื่อมโทรมตามนโยบายของรัฐบาลในปัจจุบัน การปลูกป่าตามหลักวิชาการป่าไม้เท่าที่กรมป่าไม้ถือปฏิบัติตลอดมาได้ใช้วิธีปลูกสร้างสวนป่าโดยผ่านขั้นตอนการตัดฟันชักลากไม้ที่เหลืออยู่เดิมในป่าที่เสื่อมโทรมออกมาใช้

ประโยชน์เสียก่อน แล้วจึงแผ้วถางป่าและเผาบริเวณทำความสะอาดพื้นที่เสียก่อนแต่การปลูกป่าแบบปลูกเสริมป่าธรรมชาติอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว ไม่มีช่องทางที่จะวางระเบียบเพื่อทำการปลูกสร้างสวนป่าในพื้นที่ดังกล่าวได้นอกจากจะแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องให้ขัดแย้งเสียก่อน ประกอบกับการปลูกป่าถือว่าการบำรุงป่าทางวิชาการไม่ใช่เป็นมาตรการป้องกันรักษาป่าหรือเสริมสร้างป่าเพราะถูกทำลายลง นอกจากนั้นกฎหมายทั้งสองฉบับเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญาและได้บัญญัติเป็นบทยกเว้นให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่กระทำหรือไม่โดยเฉพาะ จึงต้องวินิจฉัยตีความตามตัวอักษรโดยเคร่งครัดด้วยจึงจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์เดิมของกฎหมายทั้งสองฉบับ ที่ประสงค์ให้รักษาพิทักษ์อันสวयงามและธรรมชาติเดิมไว้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชนและเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าตามธรรมชาติอย่างแท้จริงไม่ประสงค์ให้เปลี่ยนป่าธรรมชาติเป็นป่าปลูกไม้ชนิดเดียวล้วน ๆ จนทำให้สัตว์ป่าอาศัยอยู่ไม่ได้

เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่มีความเห็นเป็นสองฝ่ายดังนี้ กรมป่าไม้จึงขอเรียนหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายตามประเด็น ดังนี้

๑. กรมป่าไม้หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ออกระเบียบให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติในการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตอุทยานแห่งชาติได้เพียงใดหรือไม่ หากอนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตอุทยานแห่งชาติจะขัดกับบทบัญญัติมาตรา ๖^๒ เพียงใดหรือไม่ เพราะเหตุใด

๒. กรมป่าไม้จะวางระเบียบอนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลใดทำการปลูกป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพื่อใช้ปฏิบัติขึ้นใหม่ จะขัดกับพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓ เพียงใด หรือไม่

๓. การบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าของผู้รับสัมปทานทำไม้ ซึ่งจะต้องดำเนินการปลูกป่าทดแทนในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมในเขตป่าสัมปทานตามหน้าที่เพราะเป็นเงื่อนไขส่วนหนึ่งของสัญญาสัมปทานในพื้นที่ป่าที่ได้ประกาศกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติทับพื้นที่ป่าสัมปทาน ผู้รับสัมปทานจะดำเนินการตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติอุทยาน

^๑มาตรา ๑๙ บทบัญญัติในมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มิให้ใช้บังคับแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติภารกิจไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติหรือการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือพักผ่อนหรือเพื่ออำนวยความสะดวกปลอดภัย หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

^๒มาตรา ๖ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้ประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำโดยประกาศพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ”

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินมิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

^๓มาตรา ๓๐ สัมปทานและใบอนุญาตทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

แห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ได้
เพียงใด อย่างไร หรือไม่ เพราะเหตุใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณา
ปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(กรมป่าไม้) แล้วมี
ความเห็น ดังนี้

ปัญหาที่หนึ่ง ที่หาหรือว่า กรมป่าไม้จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่ง
พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ออกระเบียบให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติในการบำรุง
ป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตอุทยานแห่งชาติได้เพียงใด หรือไม่ และหากอนุญาตให้บุคคลใด
เข้าไปทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตอุทยานแห่งชาติจะขัดกับบทบัญญัติมาตรา ๖
แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ เพียงใด หรือไม่ นั้นโดยที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ
มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองรักษาป่าให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติ
มาตรา ๖^๕ และเหตุผล^๕ ในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ที่ห้ามกระทำการใด ๆ อันเป็นการ
ทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพธรรมชาติเดิมของอุทยานแห่งชาติ แต่มิได้มีบทบัญญัติมาตราใน
พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ที่ห้ามมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการเพื่อบำรุงรักษาป่า
ดังนั้นการปลูกป่าในบริเวณที่ถูกทำลายไปในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อให้กลับคืนสู่สภาพธรรมชาติ
เดิมจึงกระทำได้โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ตามระเบียบที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี
ตามมาตรา ๑๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ แต่การปลูกสร้างสวนป่าหรือการบำรุงป่า
โดยวิธีอื่นที่มีใช้เป็นการปลูกป่าให้เป็นไปตามสภาพธรรมชาติย่อมกระทำมิได้เพราะขัดต่อ
เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ฯ ที่จะคุ้มครองรักษาป่าให้คงอยู่ในสภาพ
ธรรมชาติเดิมตามที่กล่าวข้างต้น

ส่วนข้อที่หาหรือว่า หากจะอนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้าง
สวนป่าในเขตอุทยานแห่งชาติ จะขัดต่อมาตรา ๖ หรือไม่ เห็นว่า การอนุญาตให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่
พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่า แม้จะเป็นการกระทำที่ไม่ขัดต่อมาตรา ๖ ก็
ไม่อาจกระทำได้ เพราะต้องด้วยข้อห้ามตามมาตรา ๑๖ (๔)^๗ ที่ห้ามบุคคลทำด้วยประการใด ๆ

ใบอนุญาตให้อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ป่าคุ้มครองหรือป่าสงวนตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวน
ป่า อาชญาบัตร ประทานบัตร และใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่ และสัมปทานตามประมวล
กฎหมายที่ดินซึ่งได้ออกให้แก่บุคคลใดไว้แต่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับให้คงใช้
ต่อไปเพียงเท่าที่กำหนดอายุของสัมปทาน อาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาตนั้น ๆ

๕โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

๕ หมายเหตุ:-เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อคุ้มครองรักษา
ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ป่าและภูเขาให้คงอยู่ในสภาพ
ธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและ
ประชาชนสืบไป

๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

๗ มาตรา ๑๖ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย อย่างไรก็ตาม สำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นมาตรา ๑๔^๔ได้บัญญัติยกเว้นมิให้นำมาตรา ๑๖ มาใช้บังคับแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี และคำว่า”ดูแลรักษา”ในมาตรา ๑๔ นี้ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๒๕ ได้ให้ความหมายของคำว่า”รักษา”ไว้ว่า “ระวัง, ดูแล, ป้องกัน, เยียวยา” และได้ให้ความหมายของคำว่า”เยียวยา”ไว้ว่า “ทำให้ดีขึ้น” ดังนั้น เมื่อคำว่า”รักษา”หมายความว่าทำให้ดีขึ้นแล้ว การปลูกป่าโดยวิธีปลูกเสริมลงในป่าที่ถูกทำลายในเขตอุทยานแห่งชาติให้มีสภาพดีขึ้นเหมือนสภาพเดิมจึงย่อมกระทำได้ตามข้อยกเว้นที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ฯ อนึ่ง การดูแลรักษานี้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ มาตรา ๑๔^๕ให้อำนาจอธิบดีกรมป่าไม้สั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติได้ทำนองเดียวกับที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ

ปัญหาที่สอง ที่หาหรือว่า กรมป่าไม้จะวางระเบียบอนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลใดทำการปลูกป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จะขัดต่อพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓ เพียงใด หรือไม่ นั้น ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ จะไม่มีบทบัญญัติโดยตรงให้อำนาจอธิบดีกรมป่าไม้ในการวางระเบียบอนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการปลูกป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ฯก็ตาม แต่ก็มิได้มีบทบัญญัติห้ามการปลูกป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ดังนั้น ถ้าเป็นการปลูกป่าโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในลักษณะที่ไม่ขัดต่อข้อห้ามตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ แล้ว กรมป่าไม้อาจวางระเบียบในทางบริหารให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการปลูกป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าส่วนที่ถูกทำลาย เพื่อรักษาสัตว์ป่าและรักษา ความงามตลอดจนคุณค่าตามธรรมชาติไว้ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ ได้

ปัญหาที่สาม ที่หาหรือว่า การบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าของผู้รับสัมปทานทำไม้ซึ่งจะต้องปลูกป่าทดแทนในเขตป่าสัมปทานตามหน้าที่เพราะเป็นเงื่อนไขส่วนหนึ่งของสัญญาสัมปทานในพื้นที่ป่าที่ได้ประกาศกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติทับพื้นที่ป่าสัมปทาน ผู้รับสัมปทาน

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวดหรือทราย

ฯลฯ

ฯลฯ

๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

๕มาตรา ๑๔ เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้

จะดำเนินการตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๐^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ฯ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้เพียงใด อย่างไร หรือไม่ นั้น การปลูกป่าทดแทนในเขตป่าสัมปทานซึ่งได้รับสัมปทานก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติใช้บังคับ ผู้รับสัมปทานย่อมทำได้ภายในเงื่อนไขของสัมปทานโดยได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ฯ เฉพาะการดำเนินการตามเงื่อนไขในสัมปทานเท่านั้น แต่การดำเนินการใด ๆ ที่มีได้อยู่ในเงื่อนไขของสัมปทานก็ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ฯ

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๖๓

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)