

บันทึก

เรื่อง การถือกรรมสิทธิ์ท้องที่การปกครองภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ
เปลี่ยนแปลง และ/หรือตกหล่น

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๐๗๐๕.๒/๘๒๔๓ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๓๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แจ้งว่า กรมป่าไม้ได้รับแจ้งจากจังหวัดต่าง ๆ หลายจังหวัดว่า มีปัญหาในการแจ้งข้อหาดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่มีสถานที่เกิดเหตุในกรณีดังต่อไปนี้

๑. พื้นที่อยู่ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยได้มีกฎกระทรวงประกาศกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาก่อน ต่อมาภายหลังจากที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติใช้บังคับ ได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวเขตการปกครองท้องที่ใหม่ เช่น มีการเพิ่มตำบลตั้งเป็นกิ่งอำเภอใหม่หรือตั้งอำเภอใหม่ เป็นเหตุให้ชื่อท้องที่การปกครองที่เพิ่มขึ้นใหม่ ไม่ปรากฏหรือระบุในกฎกระทรวงและแผนที่แนบท้ายกระทรวง และในขณะที่เกิดเหตุการณ์กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ นั้น ยังมิได้มีการแก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าวให้ถูกต้องตามสภาพความเป็นจริง

๒. พื้นที่อยู่ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่ในกฎกระทรวงและแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ ตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มิได้ระบุชื่อท้องที่การปกครองดังกล่าวไว้ด้วย ทั้ง ๆ ที่ชื่อท้องที่การปกครองนั้น ๆ ตั้งขึ้นหรือมีอยู่แล้วในขณะที่ได้มีกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติใช้บังคับ และในขณะที่เกิดเหตุการณ์กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ นั้น ยังมิได้มีการแก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าวให้ถูกต้องตามสภาพความเป็นจริง

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวในการปฏิบัติงาน กรมป่าไม้ต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ดังนี้

๑. ในกรณีที่เกิดการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ในพื้นที่ดังกล่าวข้างต้น เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในพื้นที่ประสบปัญหาในการแจ้งข้อหาดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เช่น เจ้าพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง ปลอยตัวผู้กระทำความผิด เป็นต้น

๒. การแก้ไขกฎกระทรวงและแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ มีขั้นตอนและต้องใช้เวลาในการดำเนินการค่อนข้างมาก ประกอบกับปัจจุบันมีพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั่วทั้งประเทศเป็นจำนวนมาก (ประมาณ ๑,๒๒๐ ป่า) และยังมีพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอน เพื่อกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติอยู่อีกประมาณ ๑๔๖ ป่า ดังนั้น จึงค่อนข้างยากถ้าหากจะทำการแก้ไขกฎกระทรวง

กำหนดป่าสงวนแห่งชาติ ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง โดยเฉพาะเกี่ยวกับข้อเท็จจริง การปกครองซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

กรมป่าไม้จึงขอหารือปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนข้อเท็จจริงการปกครองภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เปลี่ยนแปลง และ/หรือตกหล่น ดังนี้

๑. ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ข้อเท็จจริงการปกครองมีการเปลี่ยนแปลงและ/หรือตกหล่น ไม่ปรากฏหรือระบุชื่อในกฎกระทรวงและแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวงตามข้อเท็จจริง ทั้ง ๒ กรณี ดังกล่าวแล้วข้างต้น แต่สถานที่ที่ปรากฏการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ สามารถตรวจสอบและยืนยันได้ว่าอยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงนั้น ๆ ดังนี้ กรมป่าไม้จะสามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดได้หรือไม่ อย่างไร หากไม่สามารถดำเนินการกับผู้กระทำผิดได้จะมีวิธีการหรือแนวทางในการแก้ไขอย่างไร

๒. ในพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีที่จะออกกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ป่าใหม่จะระบุข้อความไว้ในกฎกระทรวงว่า “สำหรับท้องที่การปกครองที่มีการเปลี่ยนแปลงภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงนี้ ให้มีผลใช้บังคับตามกฎหมายนี้ด้วย” จะมีผลใช้บังคับตามกฎหมายได้หรือไม่ หากไม่เหมาะสม ควรใช้ข้อความอย่างไร

ในการนี้ กรมป่าไม้ได้จัดส่งตัวอย่างกรณีอันเป็นที่มาของปัญหาข้อหารือมารวม ๒ กรณี คือ

๑. กรณีที่จังหวัดอุดรธานีได้มีหนังสือ ที่ อต ๐๐๐๙/๒๖๓๑๐ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๒๘ และหนังสือ ที่ อต ๐๐๐๙/๑๐๓๒๗ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๓๒ ขอให้กรมป่าไม้แก้ไขกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗๘๐ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ (กำหนดเขตป่านาจุงและป่าน้ำโสม) ให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริง เนื่องจากแนวเขตพื้นที่ป่านาจุงและป่าน้ำโสมบางส่วนอยู่ในเขตอำเภอบ้านผือ จังหวัดอุดรธานี เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของจังหวัดอุดรธานีประสบปัญหาในการแจ้งข้อหาดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดในเขตป่าสงวนดังกล่าว

๒. กรณีที่จังหวัดนครราชสีมาได้มีหนังสือ ที่ นม ๐๐๐๙/๓๒๙๐๕ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๒๙ หนังสือ ที่ นม ๐๐๐๙/๓๙๕๓๔ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๓๒ หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นม ๐๐๐๙/๔๖๕๗๗ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ และหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นม ๐๐๐๙/๙๐๐๙ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๔ ขอให้กรมป่าไม้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๔๔ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ (กำหนดเขตป่าเขาภูหลวง) โดยเพิ่มเติมตำบลลำนาแก อำเภอบักรังไชย ลงในกฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวงเพื่อให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริง เนื่องจากจังหวัดนครราชสีมาประสบปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาภูหลวง บริเวณที่อยู่ในพื้นที่ของตำบลลำนาแก

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณา ปัญหาข้อหารื้อดั่งกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกรมป่าไม้แล้ว มีความเห็นดังนี้

สำหรับปัญหาข้อหารื้อในประการที่หนึ่ง ที่หาหรือว่า ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ชื่อ ท้องที่การปกครอง มีการเปลี่ยนแปลง และ/หรือตกหล่น ไม่ปรากฏหรือระบุชื่อท้องที่ไว้ใน กฎกระทรวงและในแผนที่ท้ายกฎกระทรวง เมื่อมีการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวน แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เกิดขึ้นในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวและสามารถตรวจสอบยืนยันได้ว่าพื้นที่ บริเวณที่เกิดการกระทำผิดอยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงนั้น ๆ กรมป่าไม้ จะ สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดได้อย่างไรหรือไม่ หากไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดได้ จะมีวิธีการหรือแนวทางในการแก้ไขอย่างไร นั้น เห็นว่า สำหรับกรณีที่มีการกระทำผิดเกิดขึ้นใน เขตพื้นที่ที่อยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ ออกตามความ ในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ แต่ในกฎกระทรวงและแผนที่ท้ายดังกล่าวมิได้ ระบุชื่อท้องที่การปกครองของพื้นที่บริเวณนั้นไว้ ทั้ง ๆ ที่ชื่อท้องที่การปกครองนั้น ๆ ตั้งขึ้นหรือมี อยู่แล้วในขณะหรือก่อนกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติใช้บังคับ และขณะที่เกิดเหตุการณ์ กระทำผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ นั้น ยังมิได้มีการแก้ไขกฎกระทรวง ดังกล่าวให้ถูกต้องตามสภาพความเป็นจริง นั้น มีประเด็นอันต้องพิจารณาในเบื้องต้น คือ พื้นที่ที่ มีลักษณะเช่นว่านี้มีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดโดยกฎกระทรวงออกตามพระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ แล้วหรือไม่ ในประเด็นนี้ เห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้เคยพิจารณาให้ความเห็นเพื่อตอบข้อหาหรือของกรมป่าไม้ไว้ ตามบันทึก เรื่อง หาหรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกพระราชกฤษฎีกาเพิ่มเติมชื่อตำบลที่ตก หล่น และการผนวกพื้นที่เพิ่มเติมเข้าไปในอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่^๑ ที่หาหรือว่า ในการออกพระ ราชกฤษฎีกาเพิ่มเติมชื่อตำบลที่ตกหล่นมิได้ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยาน แห่งชาตินั้นจะกระทำได้ด้วยวิธีใด ไว้แล้ว โดยความเห็นดังกล่าวได้ยึดถือแนวคำวินิจฉัยของศาล กฎีกา ตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๗๙๐/๒๕๔๘^๒ โดยมีความเห็นว่า พื้นที่ใดจะเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ นั้นจะต้องพิจารณาตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ ทั้งนี้ เพราะจะต้องถือเอา ท้องที่ตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาเป็นสำคัญ แม้ว่าตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาจะมีเขต ครอบคลุมท้องที่มากกว่าที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ไม่ถือว่าท้องที่ส่วนที่เกินกว่าที่ระบุไว้ใน พระราชกฤษฎีกาเป็นอุทยานแห่งชาติด้วย ดังนั้น เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยาน แห่งชาติมิได้มีชื่อตำบลบางตำบลโดยเหตุที่ตกหล่นชื่อตำบลนั้นไป ก็จะต้องถือว่าพื้นที่ของตำบลที่

^๑ เรื่องเสร็จที่ ๗๒/๒๕๒๓ กุมภาพันธุ์ ๒๕๒๓ บันทึก เรื่อง หาหรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกพระราชกฤษฎีกาเพิ่มเติมชื่อตำบลที่ตกหล่นและการผนวกพื้นที่เพิ่มเติมเข้าไปในอุทยานแห่งชาติเขา ใหญ่

^๒ คำพิพากษาฎีกาที่ ๗๙๐/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ กรณีพระราช กฤษฎีกาสงวนป่าคุ้มครองระบุตำบลคลองกระปือ แต่แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว กำหนดแนวเขต ครอบคลุมถึงเขตท้องที่ตำบลปากพั่น ผังตะวันตกด้วย ดังนั้น ต้องบังคับตามข้อความในพระราชกฤษฎีกา เท่านั้น จะเลยตลอดถึงตำบลอื่นตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วยไม่ได้

ตกหล่นไปนั้นไม่ได้อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนั้นด้วย และกรมป่าไม้จะต้องอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ขยายเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ โดยรวมเพิ่มเติมท้องที่ที่ตกหล่นลงไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติให้ครบถ้วน ตามนัยแห่งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) จึงมีความเห็นว่า ในกรณีที่มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติขึ้นใช้บังคับ โดยแผนที่ท้ายกฎกระทรวงอันเป็นสาระสำคัญของการออกกฎกระทรวง ได้กำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าครอบคลุมเข้าไปในเขตท้องที่อื่น นอกเหนือจากเขตท้องที่ที่ตำบล อำเภอ ที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง อันถือเป็นการกำหนดชื่อเขตท้องที่ที่ตกหล่น ไม่เป็นไปตามเขตท้องที่ที่เป็นอยู่ในขณะประกาศใช้บังคับกฎกระทรวง ซึ่งจะเป็นผลให้การปิดประกาศสำเนากฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวงตามมาตรา ๙^๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งกำหนดให้ต้องปิดประกาศสำเนากฎกระทรวง และแผนที่ท้ายกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านท้องที่นั้น เพื่อให้โอกาสแก่ราษฎรในท้องที่ได้ทราบและใช้สิทธิตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒^๔ ไม่อาจกระทำได้โดยครบถ้วน ดังนั้น กรณีจึงต้องถือว่าเขตพื้นที่ที่ปรากฏในแผนที่ท้ายกฎกระทรวง ที่อยู่ในเขตท้องที่ที่กฎกระทรวงมิได้ระบุถึงไม่มีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติเพราะเหตุที่เขตพื้นที่ดังกล่าวนั้น มิได้ผ่านขั้นตอนการกำหนดป่าสงวนแห่งชาติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙ โดยครบถ้วน ดังนั้น เมื่อมีการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เกิดขึ้นในเขตบริเวณพื้นที่ดังกล่าว กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่ามีการกระทำผิดเกิดขึ้นในเขตป่าสงวนแห่งชาติ วิธีการแก้ไขจะทำให้ได้ก็แต่โดยกรมป่าไม้จะต้องอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ออกกฎกระทรวงแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสียให้ถูกต้องตามนัยแห่ง

^๓ มาตรา ๙ ให้ปิดประกาศสำเนากฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวงตามมาตรา ๖ วรรคสอง หรือมาตรา ๗ ไว้ ณ ที่ทำการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านท้องที่นั้น

^๔ มาตรา ๑๒ บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิ หรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าว ให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น

คำร้องดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ส่งต่อไปยังคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาตินั้นโดยไม่ชักช้า

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีสิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

^๕ มาตรา ๗ การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำโดยออกกฎกระทรวง และเฉพาะกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนบางส่วนให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนนั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

สำหรับกรณีที่เกิดการกระทำผิดเกิดขึ้นในเขตพื้นที่ที่อยู่ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาก่อน ต่อมา ภายหลังจากที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติใช้บังคับ ได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวเขตการปกครองท้องที่ใหม่ เช่น มีการเพิ่มตำบลตั้งเป็นกิ่งอำเภอใหม่หรือตั้งอำเภอใหม่ เป็นเหตุให้ชื่อท้องที่การปกครองที่เพิ่มขึ้นใหม่ ไม่ปรากฏหรือระบุในกฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวง และในขณะที่เกิดเหตุการณ์กระทำผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ยังมีได้มีการแก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าว ให้ชื่อของท้องที่การปกครองถูกต้องตรงกับที่มีการเพิ่มเติมหรือแก้ไขเขตการปกครองที่กำหนดขึ้นใหม่ นั้น เห็นว่า เมื่อเดิมในขณะที่ประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ในบริเวณที่เกิดการกระทำผิดนั้น ยังอยู่ในเขตท้องที่ที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง และอยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวง กรณีเห็นได้ว่า พื้นที่บริเวณดังกล่าวนั้นได้ผ่านการดำเนินการกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามขั้นตอนที่กำหนดในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ อันเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการให้อำนาจกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยครบถ้วนมาแต่ต้น ความสมบูรณ์ของกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติมีอยู่โดยครบถ้วนแล้ว ดังนั้น ภายหลังเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเขตท้องที่ปกครองโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่การปกครองท้องที่และเป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะอีกเรื่องหนึ่งต่างหากอันไม่เกี่ยวกับเรื่องการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงเขตปกครองท้องที่หรือการกำหนดชื่อตำบลอำเภอขึ้นใหม่ อันมีผลกระทบถึงพื้นที่ในบริเวณเขตป่าสงวนแห่งชาติด้วยนั้น กรณีเป็นเพียงเรื่องของการบริหารงานในด้านการปกครองเท่านั้น หากทำให้ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งกฎกระทรวงได้กำหนดขึ้นโดยถูกต้องตามชื่อเขตปกครองท้องที่ในขณะออกกฎกระทรวงประกอบกับแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงที่มีอยู่อย่างชัดเจนแล้วจะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามเขตปกครองท้องที่ที่กำหนดขึ้นใหม่แต่อย่างใดไม่ ดังนั้น พื้นที่ดังกล่าวจึงมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ฉะนั้น เมื่อมีการกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติเกิดขึ้นในบริเวณดังกล่าวจึงต้องถือว่าเป็นการกระทำผิดในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งอาจดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิดได้ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ทั้งนี้ ตามนัยของคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๓๒๔/๒๕๒๐ ที่วินิจฉัยว่า การที่จะพิจารณาว่าที่พิพาทอยู่ในเขตป่าคุ้มครองหรือไม่นั้นต้องพิจารณาจากแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นประกอบด้วย จะพิจารณาแต่เพียงท้องที่ที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาอย่างเดียวไม่ได้ เพราะการที่จะรู้ว่าป่าคุ้มครองตามพระราชกฤษฎีกานั้นมีอาณาเขตกว้างขวางเพียงใดต้องดูจากแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาการดูชื่อตำบลแต่เพียงอย่างเดียวจะไม่สามารถทราบได้ว่าอาณาเขตป่าสงวนแห่งชาติมีอยู่อย่างใด

สำหรับประเด็นที่สอง ที่หาหรือว่า หากจะระบุข้อความว่า “สำหรับท้องที่การปกครองที่มีการเปลี่ยนแปลงภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงนี้ ให้มีผลใช้บังคับตามกฎหมายนี้ด้วย” ไว้ในกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติที่จะออกต่อไปในภายหน้า จะ

มีผลใช้บังคับได้หรือไม่ หรือจะควรใช้ข้อความใดนั้น เห็นว่า เมื่อมีความเห็นว่า ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเขตท้องที่ปกครองในภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงแล้ว ไม่มีผลทำให้เขตพื้นที่บริเวณที่เปลี่ยนแปลงเขตปกครองท้องที่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เช่นนี้แล้ว การกำหนดข้อความเช่นนั้นไว้ในกฎกระทรวงจะกระทำได้ เพียงใด จึงไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องพิจารณา

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ใคร่ขอเสนอข้อสังเกตไว้ด้วยว่า เมื่อปรากฏว่ากฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติมีความบกพร่องเกี่ยวกับการระบุท้องที่ หรือมีความบกพร่องด้วยประการใด ๆ ก็ตามเกิดขึ้นแล้ว และความบกพร่องนั้นจะมีผลกระทบถึงสิทธิหรือมีส่วนเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ราษฎรทั่วไปประการใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่มีผลเกี่ยวเนื่องไปถึงการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งกำหนดโทษในทางอาญาไว้ ทั้งเรื่องทำนองนี้ได้มีคำพิพากษากฎีกา วินิจฉัยไว้แล้วตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๘ สมควรที่กรมป่าไม้จะได้ตรวจสอบกฎกระทรวงต่าง ๆ ที่ได้ประกาศไว้แล้ว และถ้าพบข้อบกพร่องก็ควรจะได้เร่งรัดแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้หมดสิ้นไป ปัญหาต่าง ๆ ในลักษณะที่ได้หารือมา ก็จะไม่เกิดขึ้น

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๓๔