

บันทึก

เรื่อง พื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๔
(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (สำนักงาน ป.ป.ป.) ได้มีหนังสือ ลับ ที่ นร ๑๔๐๕/๑๘๖๗๙ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๓๕ ทหหรือปัญหาข้อกฎหมายมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า สำนักงาน ป.ป.ป. ได้รับเรื่องร้องเรียนว่า มีการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) ในเขตป่าไม้ ซึ่งการพิจารณาเรื่องดังกล่าวมีปัญหาในการพิจารณาว่า พื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๔ บริเวณป่าเทือกเขาปลายโตะ-เขาศก ส่วนที่เหลื่อจากการกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๓ นั้น เป็นป่าไม้ถาวรตามความหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๔ หรือไม่ ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ป. ได้มีหนังสือขอทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวข้างต้นไปยังกรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดินและกรมที่ดิน ปรากฏว่ากรมป่าไม้และกรมพัฒนาที่ดินมีความเห็นขัดแย้งกัน โดยกรมป่าไม้เห็นว่าพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๔ คือพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีโดยพิจารณาจากเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินที่ประกาศไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งระบุไว้ในมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๔ และยังไม่มิตมติคณะรัฐมนตรีใดมาเปลี่ยนแปลงแก้ไข จึงยังคงเป็นป่าไม้ถาวรอยู่ แต่กรมพัฒนาที่ดินเห็นว่าพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๔ ไม่ถือว่าเป็นป่าไม้ถาวรตามความหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯ เนื่องจากยังมิได้สำรวจและพิจารณาจำแนกประเภทที่ดินตามขั้นตอนของคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัด คณะอนุกรรมการอำนวยการจำแนกที่ดิน คณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินและคณะรัฐมนตรีตามลำดับป่าไม้ที่คณะรัฐมนตรีลงมติอนุมัติให้จำแนกประเภทที่ดินใหม่ โดยยกเลิกมิตมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๔ ป่าไม้ดังกล่าวจึงจะถือว่าเป็นป่าไม้ถาวรโดยที่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องข้างต้นมีความเห็นขัดแย้งกัน สำนักงาน ป.ป.ป. จึงขอหารือว่า ป่าเทือกเขาปลายโตะ-เขาศก ซึ่งเป็นป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๔ ส่วนที่เหลื่อจากการประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๓ แล้วนั้น เป็นป่าไม้ถาวรตามความหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯ หรือไม่

ต่อมากรมป่าไม้และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนมากที่ กษ ๐๗๐๕.๒/๓๑๙๒๙ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๓๕ และหนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๑๐/๑๙๑๕ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ ทหหรือปัญหาข้อกฎหมายมายัง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กรมป่าไม้มีปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมดูแลรักษาพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๔ กล่าวคือ หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง (กรมพัฒนาที่ดินและกรมที่ดิน) มีความสับสนเกี่ยวกับการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ในพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๔ ท้องที่จังหวัดตรังและจังหวัดพังงา โดยหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง (กรมพัฒนาที่ดินและกรมที่ดิน) อ้างว่า พื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นพื้นที่ป่าไม้ชั่วคราว หรือไม่เป็นป่าตามมติคณะรัฐมนตรีจากข้อกล่าวอ้างดังกล่าวหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง (กรมพัฒนาที่ดินและกรมที่ดิน) จึงให้ข้อสรุปว่า พื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๔ ไม่เป็นป่าไม้ถาวร ทำให้สามารถเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวกรมป่าไม้มีความเห็นว่า 'พื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๔' ก็คือ 'พื้นที่ป่าไม้ถาวร' นั่นเอง ทั้งนี้ เนื่องจากเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินก่อนที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีจำแนกพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๔ ก็เพื่อแบ่งแยกประเภทพื้นที่ป่าและที่ทำกินออกจากกันให้ชัดเจน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ โดยเฉพาะในด้านป่าไม้อันเป็นทรัพยากรสำคัญของชาติ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๔ นั้นมีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดพื้นที่ซึ่งจะสงวนป่าไม้ไว้เป็นสมบัติของชาติอย่างถาวรนั่นเอง นอกจากนี้ กรมป่าไม้ยังถือว่าพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เป็นที่สงวนหวงห้ามหรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่า ควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติด้วย จึงทำให้ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยการเดินสำรวจตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความชัดเจนในประเด็นปัญหาดังกล่าวและเพื่อรักษาป่าไม้ไว้เป็นสมบัติของชาติโดยส่วนรวมตลอดไป กรมป่าไม้จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ที่ดินที่กำหนดเป็นเขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๔ กรมที่ดินจะเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้หรือไม่ ถ้าเดินสำรวจได้จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานป.ป.ป.) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้และกรมพัฒนาที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นว่า คำว่า 'ป่าไม้ถาวร' ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๘^๑ แห่งประมวล

^๑มาตรา ๕๘ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจไว้

กฎหมายที่ดิน^๑ หรือมาตรา ๒๖ (๓)^๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มิได้มีคำนิยามหรือบทบัญญัติอื่นใดกำหนดความหมายไว้ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจึงอาศัยเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินของทางราชการกับมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

๑. โครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๓ โดยกระทรวงมหาดไทยได้รับอนุมัติจากนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามแผนเตรียมการเพื่อดำเนินงานตามโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินกับได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้แต่งตั้งคณะกรรมการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินเมื่อเดือนเมษายน ๒๕๐๓ ซึ่งได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินตามคำสั่งที่ ๘๐๐/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๐๓ เพื่อดำเนินการตามแผนเตรียมการข้างต้นกับได้มีหนังสือชี้แจงทางปฏิบัติและส่งโครงการฯ สำเนาบันทึกการประชุม เรื่องการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ไปยังจังหวัดทุกจังหวัดให้เจ้าหน้าที่ทางจังหวัดที่จะมีการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน รวม ๖๑ จังหวัด ได้ศึกษาพิจารณาวิธีดำเนินการนอกจากนี้ ต่อมานายกรัฐมนตรีได้กำหนดนโยบายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการแต่งตั้งอนุกรรมการประจำจังหวัดเพื่อพิจารณาพื้นที่ป่าในเขตจังหวัดให้ตรงกับสภาพที่แท้จริง โดยให้ถือเป็นเรื่องด่วนที่จะต้องดำเนินการให้เสร็จภายในปี ๒๕๐๓ กับให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการให้กรมป่าไม้จัดทำแผนที่แสดงเขตป่าทุกประเภทแยกเป็นรายจังหวัดและหมายเขตป่าที่จะสงวนคุ้มครองต่อไปลงในแผนที่ให้แล้วเสร็จโดยด่วน

๒. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ระหว่างระยะเวลา พ.ศ. ๒๕๐๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๖ และ พ.ศ. ๒๕๐๙ ได้กำหนดจุดมุ่งหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจในส่วนการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรตามข้อ ๑.๓ (๘) และนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจด้านเกษตรกรรมตามข้อ ๒.๑ (๓) ไว้ว่า จะสงวนและบำรุงป่าไม้เพื่อให้มีป่าไม้ที่สมบูรณ์ในเนื้อที่ประมาณร้อยละ ๕๐ ของเนื้อที่ประเทศไทย นอกจากนี้ ก็ได้กำหนดแนวทางในเรื่องดังกล่าวไว้ตามข้อ ๔.๑ (๔) การป่าไม้และการจัดสรรที่ดิน ว่าจะจำแนกประเภทที่ดินออกเป็นที่ทำมาหากินและป่าสงวนทั่วประเทศ กับการ

แผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

ฯลฯ

ฯลฯ

จัดสรรที่ดินให้ประชาชนซึ่งไม่มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง โดยมอบให้กรมป่าไม้ กรมที่ดิน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการจำแนกที่ดินทั่วประเทศเพื่อให้มีเขตป่าสงวนเบื้องต้นประมาณ ๒๕๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร หรือ ๑๕๖ ล้านไร่ ให้แล้วเสร็จภายใน ๖ ปีในการนี้ แนวทางพัฒนาการเศรษฐกิจด้านการมหาดไทยตามข้อ ๖ (๒) โครงการสำรวจและจำแนกที่ดินก็ได้กำหนดให้มีการสำรวจและจำแนกที่ดินทั่วประเทศเพื่อสงวนคุ้มครองป่า จัดสรรที่ดินเกษตรกรรม และใช้ประโยชน์อื่นได้ด้วย โดยให้มีการศึกษาและตรวจแผนที่ทางอากาศที่มีอยู่เพื่อพิจารณาแนวป่าไม้และทำการสำรวจบนพื้นดินเพื่อตรวจสอบสภาพและเขตของป่าว่าตรงกับแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศหรือไม่ และให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตร กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงกลาโหม ร่วมกันดำเนินงาน

๓. จากจุดประสงค์ นโยบายและแนวทางในการพัฒนาการเศรษฐกิจดังที่กล่าวไว้ตาม ๒. ได้มีการดำเนินการเกี่ยวกับการสงวนและบำรุงป่าไม้ต่อเนื่องกันมาโดยตลอดโดยมีมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๓.๑ มติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๔^๓ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการดำเนินการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน การประมวลผลและการจำแนกประเภทที่ดิน ดังนี้

๓.๑.๑ อนุมัติให้จังหวัดประกาศเขตป่าที่จะสงวนคุ้มครองและป่าที่จะเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมและเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่นที่คณะอนุกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดดำเนินการกำหนดเขตเสร็จในท้องที่ ๖๐ จังหวัด^๔ โดยประมาณตามแผนที่ ให้ราษฎรและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องทราบ

๓.๑.๒ รับหลักการว่า บริเวณป่าที่เห็นสมควรกำหนดเป็นป่าสงวนคุ้มครองตาม ๓.๑.๑ เป็นป่าที่จะรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ หากทบวงการเมืองใดประสงค์จะเข้าใช้ประโยชน์ต้องทำความตกลงกับกระทรวงเกษตร และได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ ไป

๓.๑.๓ สำหรับป่าที่เห็นสมควรเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมและเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่นตามที่กล่าวใน ๓.๑.๑ นั้น ให้จังหวัดและอำเภอท้องที่ดำเนินการจัดสรรให้ประชาชนตามโครงการและระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ โดยไม่ต้องขอรับความเห็นชอบจากกระทรวงเกษตร

๓.๑.๔ ให้สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ จัดลำดับความสำคัญของโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินทั่วประเทศโดยละเอียด ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำ

^๓หนังสือ ที่ กษ ๑๓๘๒๔/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ หนังสือที่ ๑๗๙๐๑/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ และหนังสือ ที่ ๙๙๑๑/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๐๔

^๔คณะอนุกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัด ๖๐ จังหวัดเสนอให้กำหนดเขตป่าที่สมควรสงวนคุ้มครองประมาณ ๑,๓๐๐ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๒๗๙,๖๘๙.๗๖ ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ ๕๔.๖๓ ของเนื้อที่ประเทศไทยและป่าที่สมควรจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมและเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่นประมาณ ๕๑,๑๙๖.๓๒ ตารางกิโลเมตร

Survey for Land Use Classification ให้เป็นไปตามหลักวิชาการเป็นพิเศษ เพราะโครงการดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่ง จะเป็นประโยชน์แก่การวางแผนการพัฒนาการเศรษฐกิจของชาติให้เป็นผลดียิ่ง ๆ ขึ้นไปในภายหน้า

สำหรับป่าที่จะสงวนคุ้มครองตาม ๓.๑.๒ นั้น จะมีวิธีปฏิบัติตามที่คณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินเสนอความเห็นไว้ กล่าวคือ จะมีการจัดคณะสำรวจและสายสำรวจออกทำการสำรวจหมายเขตป่าที่จะสงวนคุ้มครองให้เป็นการแน่นอน และจะได้ทำการครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตป่าที่จะสงวนคุ้มครองไว้เป็นหลักฐาน และเพื่อประกอบการพิจารณาว่าที่ดินซึ่งราษฎรได้ครอบครองอยู่นั้น จะควรสงวนคุ้มครองไว้ หรือควรกันเขตออกให้ราษฎรประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพต่อไป และได้ทำการสำรวจป่าที่เปิดจัดสรรเพื่อการเกษตรให้ทราบความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่เพื่อความเหมาะสมในการดำเนินงานตามโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

๓.๒ มติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๖^๕ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทยที่รายงานการประมวลผลและการจำแนกประเภทที่ดินของคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน อันเป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากมติของคณะรัฐมนตรีตาม ๓.๑ ว่า เมื่อคณะกรรมการฯ ได้ทำการประมวลผลและจำแนกประเภทที่ดินโดยกำหนดพื้นที่ป่าไม้ที่สมควรสงวนคุ้มครองโดยแน่นอนเสร็จในจังหวัดใดแล้ว ให้เขตพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๔ สำหรับท้องที่จังหวัดนั้นเป็นอันยกเลิก และให้ถือเขตพื้นที่ป่าไม้ตามที่คณะกรรมการฯ ได้จำแนกไว้ ส่วนที่ดินนอกเขตพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวถือเป็นเขตที่ดินจัดสรรเพื่อการเกษตรกรรมและเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยจะได้ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

๓.๓ มติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๒^๖ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคืนที่ดินไร่ชาวนาต้องเสียดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราสูง เพราะที่ดินที่ทำไร่ชาวนาเป็นที่บุกเบิกโดยพลการ ไม่ใช่ที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์โดยชอบด้วยกฎหมายอันจะนำไปใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ได้ และทางราชการจะช่วยเหลือโดยการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติบางส่วนมาพิจารณาจัดสรรให้ราษฎรจับจองประกอบอาชีพได้ว่า พื้นที่ในเขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๔ ในเรื่องการจำแนกประเภทที่ดินซึ่งเป็นป่าเตรียมการสงวนและเจ้าหน้าที่ได้รังวัดกันออกจากเขตป่าที่จะสงวนแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้ตรวจสอบ ถ้าปรากฏว่าอยู่ในเขตซึ่งกันออกแล้ว ให้พิจารณาออก น.ส.๓ ได้ตามระเบียบและกฎหมาย ถ้าอยู่ในเขตที่เจ้าหน้าที่รังวัดไว้เพื่อจะสงวนต่อไปจะต้องรอให้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติเสียก่อน และให้คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ เป็นผู้พิจารณาต่อไป

^๕หนังสือที่ พก ๑๔๕๙๓/๒๕๐๖ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ และหนังสือ ที่ ๑๑๓๗๓/๒๕๐๖ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๐๖

^๖หนังสือ ด่วนมาก ที่ สร ๐๔๐๒/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๑๒ และหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ. ๐๗๐๓/๑๗๗๘๗ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๑๑

๓.๔ มติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๒๕^๗ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติเกี่ยวกับนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินว่า ในพื้นที่ป่าไม้ถาวร ๑๖๐.๓๕ ล้านไร่ซึ่งกรมป่าไม้ได้ประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตวนอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและอื่น ๆ ไปแล้วประมาณ ๑๒๓ ล้านไร่ยังเหลือพื้นที่ป่าไม้ถาวรที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนอีกประมาณ ๓๐ ล้านไร่ ซึ่งเรียกว่าป่าเตรียมการสงวนนั้น ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกรมที่ดิน กรมแผนที่ทหาร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินอย่างละเอียดให้เสร็จภายใน พ.ศ. ๒๕๓๐ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน เมื่อได้ดำเนินการจำแนกเสร็จเรียบร้อยแล้วพื้นที่ใดถูกจำแนกเป็นป่าไม้ให้กรมป่าไม้ดำเนินการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตรแต่ยังคงสภาพเป็นป่าไม้อยู่ให้รักษาเป็นป่าไม้ต่อไปไม่ควรจำแนกออกเป็นพื้นที่ทำกิน

๔. คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้เคยให้ความเห็นตอบข้อหารือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เกี่ยวกับพื้นที่ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวง แต่ต่อมามีความจำเป็นจะต้องกันออกจากการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติพื้นที่ส่วนที่กันออกยังมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวรของชาติหรือไม่ ว่า ถ้ายังมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงเขตป่าไม้ถาวรที่เคยกำหนดไว้ พื้นที่นั้นก็ยังคงเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรอยู่เช่นเดิม อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้มีข้อสังเกตว่า มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องพื้นที่ป่าไม้ถาวรดังกล่าวค่อนข้างเป็นเรื่องของการกำหนดหลักการและแนวทางการดำเนินงานแก่เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ ยากที่จะเข้าใจว่าในเรื่องพื้นที่ป่าไม้ถาวรนั้น แท้จริงแล้วมีหลักการนโยบายและแนวทางปฏิบัติอย่างไรและทำให้ต้องมีการตีความมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลมากกว่าจะเป็นการตีความบทบัญญัติของกฎหมาย จึงสมควรที่กรมป่าไม้จะได้เสนอเรื่องไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อขอให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรทั้งสามครั้งดังกล่าวและประมวลเป็นมติคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่ โดยให้เรื่องพื้นที่ป่าไม้ถาวรทั้งหมดรวมอยู่ในมติคณะรัฐมนตรีเดียวกัน^๘ แต่ก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการตามข้อสังเกตดังกล่าว และข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องก็ยังมีอยู่ต่อไป

จากนโยบายและปัญหาข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ข้างต้น และเห็นว่า ปัญหาข้อหารือข้างต้นเป็นปัญหาเกี่ยวกับข้อเท็จจริง ซึ่งปรากฏว่าในขณะนี้การ

^๗หนังสือ ที่ สร ๐๒๐๒/๔๙๖๓ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๒๕ และบันทึกของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ลงเดือนมิถุนายน ๒๕๒๕

^๘บันทึก เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรของชาติตามมติคณะรัฐมนตรีและบันทึก เรื่อง การพิจารณาทบทวนปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวร

สำรวจและจำแนกประเภทที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้กระทำเสร็จตามขั้นตอนที่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๔ กำหนดไว้ ๕๕ จังหวัด คงเหลือเพียง ๕ จังหวัด คือ จังหวัดภูเก็ต จังหวัดตรัง จังหวัดพังงา จังหวัดสุราษฎร์ธานี และจังหวัดลพบุรี ซึ่งได้สำรวจและจำแนกประเภทที่ดินไว้แล้ว แต่ยังมีได้นำเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีนอกจากนี้ ปัญหาว่าพื้นที่บริเวณใดสมควรจำแนกเป็นที่ดินประเภทใด หรือใช้ประโยชน์อย่างไรเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาที่ดินตามมาตรา ๕ (๑)^{๙๙} แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๖ ที่จะพิจารณาและเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ อันถือเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมายและสมควรให้มีการดำเนินการตามกฎหมายเช่นนั้นก่อนตามข้อ ๙^{๑๐๐} (๒) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ อย่างไรก็ตามคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า ปัญหาข้อหาหรือของสำนักงาน ป.ป.ป.และกรมป่าไม้ข้างต้นเป็นปัญหาสำคัญ เพราะมีผลกระทบถึงสิทธิในที่ดินของราษฎรในพื้นที่ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้สงวนไว้เป็นป่าไม้ของชาติ สมควรพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบเพื่อให้วัตถุประสงค์ที่จะสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติบรรลุเป้าหมายและในขณะเดียวกันก็ต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎรคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายตามข้อ ๑๓ (๒)^{๑๐๑} แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

“มาตรา ๕ คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณากำหนดการจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดินการพัฒนาที่ดิน และการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน เสนอขอรับความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๙๙}ข้อ ๙ กรรมการร่างกฎหมายจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล

(๒) เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมาย และกรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าสมควรให้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นก่อนเพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน

(๓) เรื่องซึ่งหากให้ความเห็นแล้วจะมีผลกระทบกระเทือนในทางการเมืองหรือทางการต่างประเทศ

ทั้งนี้ เว้นแต่จะเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะได้มีมติหรือมีคำสั่งเป็นการภายในให้พิจารณา

^{๑๐๐}ข้อ ๑๓ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) เมื่อกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งเห็นว่ามีความสำคัญที่ควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่

ฯลฯ

ฯลฯ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณา ปัญหาที่สำนักงาน ป.ป.ป.และกรมป่าไม้หรือมาแล้ว มีความเห็นเช่นเดียวกับคณะกรรมการ กฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นมีสาเหตุจากหน่วยงานของรัฐที่มี หน้าที่เกี่ยวข้องกับการสงวนและรักษาทรัพยากรป่าไม้ไม่มีความเข้าใจในเจตนารมณ์ วัตถุประสงค์ และมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวแตกต่างกันและไม่อาจหาข้อยุติได้ ประกอบกับทั้งกรมป่าไม้ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการสงวนและรักษาทรัพยากรป่าไม้ก็ได้เสนอขอทบทุนมติ คณะรัฐมนตรีเพื่อให้หลักการและนโยบายมีความชัดเจนขึ้น ดังเช่นที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ให้ข้อสังเกตไว้ จึงทำให้ข้อขัดแย้งของหน่วยงานของรัฐที่ เกี่ยวข้องยังมีอยู่ตลอดมาและปัญหาตามข้อหารือข้างต้นเป็นปัญหาเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและเป็น เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาที่ดินอันถือเป็นสถาบันอื่นตามกฎหมายและ สมควรให้มีการดำเนินการตามกฎหมายเช่นว่านั้นก่อนตามข้อ ๙ (๒)^{๑๒} แห่งระเบียบ คณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ อาศัยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่าง กฎหมาย)จึงมีมติไม่รับข้อหารือข้างต้นไว้พิจารณา

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๓๖

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น