

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

กรมป่าไม้ ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๐๕(๒)/๒๗๒๗๐ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในปัจจุบันมีการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติเป็นจำนวนมาก ในบางกรณีจึงมีปัญหว่าพื้นที่ที่ขออนุญาตนั้นมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติหรือไม่ กรมป่าไม้จึงขอหารือดังนี้

๑. กรณีพื้นที่ที่ขออนุญาตอยู่ในทำเลเลี้ยงสัตว์และอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยมีได้กันที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่นั้นยังคงมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ และถ้ามีทำเลเลี้ยงสัตว์นั้นได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้กันออกจากพื้นที่ป่าไม้ถาวรของชาติไว้แล้ว ต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติโดยมีได้กันที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่นั้นยังคงมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่

๒. ในการสงวนป่า มีพื้นที่บางแห่งที่จำเป็นต้องกันออกจากการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติซึ่งแสดงไว้ในแผนที่ท้ายกฎกระทรวงตามเครื่องหมายแผนที่แล้ว พื้นที่นั้นยังมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวรของชาติหรือไม่ อย่างไร

๓. กรณีป่าไม้ถาวรของชาติซึ่งได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรือออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรืออุทยานแห่งชาติแล้วแต่กรณี พื้นที่นั้นยังคงมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวรของชาติอยู่หรือไม่และถ้ามีกฎกระทรวงให้เพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติหรือมีพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรืออุทยานแห่งชาติ พื้นที่นั้นยังคงมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวรของชาติหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้และกรมพัฒนาที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและกรมการปกครอง) แล้วข้อเท็จจริงปรากฏว่า “สภาพป่าไม้ถาวรของชาติ”ตามที่กรมป่าไม้หารือมานั้น แท้จริงแล้วคือ “เขตป่าไม้ถาวร”ซึ่งได้เกิดขึ้นตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔^๑ ที่ได้มีมติเห็นชอบด้วยตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย^๒ ที่เสนอขออนุมัติให้มีการจำแนกประเภทที่ดินในเขตจังหวัดต่าง ๆ โดยได้จำแนกที่ดินออกเป็น ๒ ประเภท คือ ที่ดินที่เป็นเขตป่าที่จะทำการสงวน

^๑ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ มท ๑๓๔๒๗/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๐๔

^๒ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๙๙๑๑/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๐๔ และ ที่ ๑๗๙๐๑/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๐๔

คุ้มครองไว้เป็นสมบัติของชาติโดยถาวรสืบไป (ป่าไม้ถาวร) และที่ดินบริเวณใดที่จะไม่สงวนไว้เป็นป่าก็กำหนดให้เป็นเขตที่จะเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมและเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งต่อมาได้มีการดำเนินการสงวนและคุ้มครองพื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรดังกล่าวโดยการกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตอุทยานแห่งชาติไปบางส่วนแล้วครั้นในปี พ.ศ.๒๕๒๕ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติได้เสนอแนวนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินต่อคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง^๓ โดยได้เสนอว่ายังมีพื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรที่ยังมิได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติอีกประมาณ ๓๐ ล้านไร่คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติจึงได้เสนอให้มีการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินอย่างละเอียดอีกครั้งหนึ่งให้เสร็จภายในปี พ.ศ.๒๕๓๐ และเมื่อได้ดำเนินการจำแนกเสร็จเรียบร้อยแล้ว พื้นที่ใดที่จำแนกเป็นป่าก็ให้กรมป่าไม้ดำเนินการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติต่อไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๕ อนุมัติตามแนวนโยบายดังกล่าว^๔

นอกจากนั้น “ป่าไม้ถาวร” นี้ ก็ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยตรงว่าให้เป็นป่าอีกประเภทหนึ่งแตกต่างไปจากป่าที่มีกฎหมายกำหนดไว้ เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น แต่ “ป่าไม้ถาวร” นี้เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการจะจำแนกที่ดินที่ต้องการสงวนไว้เป็นป่า กับที่ดินที่จะอนุญาตให้ประชาชนอยู่อาศัยหรือใช้ทำประโยชน์ได้ ดังปรากฏรายละเอียดตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๙๙๑๑/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๐๔ และ ที่ ๑๗๙๐๑/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ประกอบกับรายงานของประธานคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๒๕ และได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๕๘^๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ

^๓ หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับที่

^๔ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๒/๘๙๖๓ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๒๕ และหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด่วนมาก ที่ สร ๐๒๐๒/๑๔๓๖๗ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๒๕

^๕ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๕๘ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีการประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นโดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ว่าการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีการประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิวรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมาย เพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตน ตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับการอบรมในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เป็นเจ้าหน้าที่

แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๒๘ ว่า “เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (ให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์) ไม่รวมถึงท้องที่ที่ราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร” และมาตรา ๒๖^๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ว่า “ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดิน... ที่ดินนั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี...” แต่จากบทบัญญัติของกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวได้บัญญัติรับรองว่าเป็น “เขตป่าไม้ถาวร” ซึ่งหมายความถึงเขตหรือพื้นที่ที่กำหนดไว้กว้าง ๆ ว่าเป็นป่าไม้ถาวรเท่านั้น หากใช้เป็นการบัญญัติให้เป็นป่าประเภทใดประเภทหนึ่งตามกฎหมาย เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ ฯลฯ ไม่

จากการพิจารณามติคณะรัฐมนตรีทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวเพื่อทราบความหมายของป่าไม้ถาวรแล้ว จะเห็นได้ว่าพื้นที่ป่าไม้ถาวรได้แก่เขตพื้นที่ซึ่งได้มีการสำรวจจำแนกแล้วว่ามีลักษณะเป็นป่า และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบด้วยว่าให้กำหนดเขตพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตป่าไม้ถาวรหรืออีกนัยหนึ่งก็คือให้ดำรงสภาพความเป็นป่าไม้ไว้ต่อไป และอาจดำเนินการตรากฎหมายเพื่อสงวนและคุ้มครองพื้นที่ดังกล่าวโดยกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตอุทยานแห่งชาติในเวลาต่อไป ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีนี้จึงมีลักษณะเป็นเพียงเขตพื้นที่ป่าส่วนหนึ่งที่จำแนกไว้เพื่อประโยชน์ดังกล่าวแล้ว และการกำหนดเขตป่าไม้ถาวรนี้ก็ไม่ได้มีการกำหนดเวลาไว้ด้วยว่าจะให้สิ้นสุดลงเมื่อใด

ออกไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แทนตนได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่ ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

^๖ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘

มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินและให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินและให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

ในกรณีที่ทางราชการยังต้องใช้ที่ดินตอนใดเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะต่อไป ให้คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อใช้ตามความจำเป็น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรีให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

สำหรับพื้นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์นั้นอาจเกิดขึ้นได้ ๒ ลักษณะ คือ

(๑) เป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับประชาชนใช้เลี้ยงสัตว์ที่นายอำเภอประกาศกำหนดโดยอำนาจตามมาตรา ๑๒๒^๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗ หรือมีการหวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งต่อมาพระราชบัญญัตินี้ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

(๒) เป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ประชาชนได้นำไปใช้สำหรับเลี้ยงสัตว์ตามความหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔*(๒) ซึ่งบัญญัติว่า “ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ”

ในส่วนของการสงวนและคุ้มครองที่ดินโดยการกำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตอุทยานแห่งชาติ นั้น แยกพิจารณาได้ดังนี้คือ ในกรณีของการกำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา ๖^๘ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ บัญญัติว่า เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดพื้นที่ป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติเพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ต้องกระทำโดยการตรากฎกระทรวง ซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติแนบท้ายกฎกระทรวงนั้นด้วย ดังนั้น หากปรากฏว่าได้มีการตรากฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยแผนที่ท้ายกฎกระทรวงดังกล่าวได้ครอบคลุมพื้นที่ใดแล้ว พื้นที่นั้นย่อมเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ สำหรับการเปลี่ยนแปลงเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือการเพิกถอนพื้นที่ใดให้พ้นสภาพจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้น มาตรา ๗^๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯกำหนดให้กระทำได้โดยการตรากฎกระทรวง โดยในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนบางส่วน จะต้องต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนนั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย ดังนั้น พื้นที่ใดที่ได้ถูก

^๗ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗

มาตรา ๑๒๒ ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกันเป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใดเบียดเบียนเอาไปเป็นอาณานิคมประโยชน์แต่เฉพาะตัว

^๘ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗

มาตรา ๖ บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใด เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวง ซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

^๙ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗

มาตรา ๗ การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวง และเฉพาะกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนบางส่วนให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนนั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

กำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว พื้นที่นั้นจะพ้นสภาพจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติได้ต่อเมื่อได้มีการตรากฎกระทรวงเปลี่ยนแปลงแนวเขตหรือเพิกถอนสภาพการเป็นป่าสงวนแห่งชาติจากที่กำหนดไว้เดิม โดยต้องมีแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวงแสดงแนวเขตของพื้นที่ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนไว้ด้วย

สำหรับกรณีของเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตอุทยานแห่งชาติก็มีลักษณะทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ตามมาตรา ๑๙^{๙๐} แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓ บัญญัติว่า เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัย เพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่าก็กระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย และหากจะมีการขยายแนวเขตหรือการเพิกถอนสภาพของพื้นที่ได้ออกจากการเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ก็มีมาตรา ๒๐^{๙๑} แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ บัญญัติให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และถ้าเป็นการเพิกถอนออกจากสภาพการเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเป็นบางส่วน ก็จะต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตที่มีการเปลี่ยนแปลงไว้แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย สำหรับกรณีของอุทยานแห่งชาตินั้นตามมาตรา ๖^{๙๒} แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ บัญญัติให้การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติกระทำโดยการตราพระราชกฤษฎีกา โดยต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย และหากจะมีการขยายแนวเขตหรือเพิกถอนสภาพของพื้นที่ได้ออกจากการเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ก็มีมาตรา ๗^{๙๓} แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ บัญญัติให้ตราเป็นพระราช

^{๙๐} พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓

มาตรา ๑๙ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัย เพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ก็กระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า”เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า”

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

^{๙๑} พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓

มาตรา ๒๐ การขยายเหนือการเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และในกรณีที่มีใช้เป็นการเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทั้งหมด ให้มีแผนที่แสดงเขตที่เปลี่ยนแปลงไปแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

^{๙๒} พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔

มาตรา ๖ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า”อุทยานแห่งชาติ”

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด ซึ่งมีใช้ทบวงการเมือง

^{๙๓} พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔

กฤษฎีกาและในกรณีที่เป็นกรณีก่อการเพิกถอนสภาพเพียงบางส่วนก็จะต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงไว้แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

ดังนั้น หากปรากฏว่าได้มีการตรากฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ โดยแผนที่ท้ายกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ครอบคลุมพื้นที่ใดแล้ว พื้นที่นั้นย่อมมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตอุทยานแห่งชาติ แล้วแต่กรณี จนกว่าจะได้มีการตรากฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงแนวเขตหรือเพิกถอนสภาพของพื้นที่นั้นนอกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรืออุทยานแห่งชาติ แล้วแต่กรณี

สำหรับปัญหาที่กรมป่าไม้หรือมานั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) พิจารณาแล้วมีความเห็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก ที่กรมป่าไม้หรือพื้นที่ที่ขออนุญาตเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยนั้นอยู่ในที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ และปรากฏว่าที่ทำเลเลี้ยงสัตว์นั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ปัญหาจึงมีว่าพื้นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ นั้นเห็นว่า ตามมาตรา ๖^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ หากปรากฏว่าได้มีการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยมีแนวเขตครอบคลุมเขตพื้นที่ใดแล้ว โดยผลของมาตรา ๖ พื้นที่บริเวณนั้นย่อมเป็นป่าสงวนแห่งชาติด้วย

ประเด็นที่สอง ที่ว่าพื้นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ที่มีมติคณะรัฐมนตรีให้กันออกจากพื้นที่ป่าไม้ถาวรของชาติ แต่เมื่อมีการตรากฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติได้มีการกันพื้นที่ดังกล่าวออก จะทำให้พื้นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรือไม่ นั้น เห็นว่า พื้นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์นั้น ไม่ว่าจะมิตติของคณะรัฐมนตรีให้กันพื้นที่ดังกล่าวออกจากเขตป่าไม้ถาวรหรือไม่ก็ตาม หากต่อมาได้มีการตรากฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยแผนที่ท้ายกฎกระทรวงได้ครอบคลุมเอาพื้นที่ดังกล่าวไว้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติด้วยแล้ว โดยผลของมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ พื้นที่นั้นย่อมมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติด้วย การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กันพื้นที่ดังกล่าวออกจากการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะมติของคณะรัฐมนตรีมีฐานะเป็นเพียงคำสั่งของฝ่ายบริหาร ย่อมไม่อาจนำไปอ้างเพื่อลบล้างบทบัญญัติของกฎหมายได้ อย่างไรก็ดี หากเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้กันพื้นที่บางส่วนออก แต่ในทางปฏิบัติได้เกิดความผิดพลาดขึ้นโดยมิได้กันพื้นที่ดังกล่าวออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติด้วยแล้ว กรณีนี้ก็สามารรถแก้ไขได้โดยการตรากฎกระทรวงตามมาตรา ๗^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติป่า

มาตรา ๗ การขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และในกรณีที่มิใช่เป็นการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติทั้งหมด ให้มีแผนที่แสดงเขตที่เปลี่ยนแปลงไปแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๘)

^{๑๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๙)

สงวนแห่งชาติฯ เพิกถอนพื้นที่ส่วนนั้นออกจากสภาพการเป็นป่าสงวนแห่งชาติเสียก็ได้

ประเด็นที่สาม ที่ว่าในการสงวนป่า มีพื้นที่บางแห่งจำเป็นต้องกันออกจากการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งได้แสดงไว้ในแผนที่ท้ายกฎกระทรวงแล้ว พื้นที่นั้นยังมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวรหรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า ในการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น เมื่อปรากฏว่าแผนที่ท้ายกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่ได้รวมเอาพื้นที่ส่วนใดไว้ พื้นที่ที่อยู่นอกแนวเขตดังกล่าวย่อมจะเป็นดังเช่นที่เคยเป็นอยู่เดิม สำหรับกรณีนี้ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่าป่าไม้ถาวรเป็นเพียงแนวเขตที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการจำแนกที่ดินว่าพื้นที่ส่วนใดจะเป็นป่าไม้ถาวรและส่วนใดจะได้เป็นพื้นที่ทำการเกษตร ที่อยู่อาศัย และอื่น ๆ มิใช่พื้นที่ที่มีสภาพตามกฎหมาย กรณีนี้ พื้นที่ที่อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นเดิมอยู่ในเขตป่าไม้ถาวร เมื่อปรากฏว่ายังมีมติของคณะรัฐมนตรีออกยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงเขตป่าไม้ถาวรที่เคยกำหนดไว้แล้ว พื้นที่นั้นก็ยังคงเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรอยู่เช่นเดิม

ประเด็นที่สี่ ที่ว่าป่าไม้ถาวรที่ได้ตรากฎกระทรวงกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว พื้นที่นั้นยังมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวรอยู่หรือไม่ นั้น เห็นว่า เจตนารมณ์ของการที่คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตป่าไม้ถาวรนั้นก็เพื่อต้องการสงวนและคุ้มครองไว้เป็นสมบัติของชาติ โดยถาวรสืบไป ส่วนการดำเนินการต่อไปในการสงวนและคุ้มครองพื้นที่ดังกล่าวให้มีผลตามกฎหมายนั้น ก็เป็นเพียงการดำเนินการรองรับเพื่อให้มีกฎหมายใช้บังคับในพื้นที่ดังกล่าวได้สมเจตนารมณ์ตามมติคณะรัฐมนตรี ดังนั้น การที่พื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรแห่งใดได้มีกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรือมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว พื้นที่ในส่วนนั้นย่อมมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยผลของกฎหมาย การที่กฎหมายกำหนดให้พื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น พื้นที่ดังกล่าวก็ยังคงอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติของคณะรัฐมนตรี

ประเด็นที่ห้า ที่ว่า พื้นที่ป่าไม้ถาวรที่ได้มีการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว หากต่อมาปรากฏว่าได้มีการตรากฎกระทรวงเพิกถอนสภาพจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรือมีพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนสภาพจากการเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน พื้นที่ในส่วนที่ถูกเพิกถอนนั้นจะยังมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวรหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อมีการถอนสภาพตามกฎหมายของพื้นที่บริเวณใดแล้ว พื้นที่นั้นย่อมพ้นจากสภาพการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไปโดยผลของกฎหมาย แต่โดยที่พื้นที่ที่กำหนดให้มีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติของคณะรัฐมนตรีด้วย ดังนั้น เมื่อสภาพของการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสิ้นไปและไม่ปรากฏว่าได้มีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเขตป่าไม้ถาวรให้เป็นอย่างอื่นไปแล้วพื้นที่นั้นก็จะยังคงเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวร

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๓๑