

บันทึก

เรื่อง การใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๓
ในการชักลากไม้ออกจากเขตที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

กรมป่าไม้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๓๐๗/๓๙๑๕๒ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ด้วยกรมป่าไม้ได้รับรายงานจากป่าไม้เขตสุราษฎร์ธานีว่า จากการสำรวจความเสียหายเนื่องจากพายุโซนร้อนเกย์พบว่า ป่าสงวนแห่งชาติป่ารับร่อ-สมุย อำเภอปะทิว อำเภอท่าแซะ และอำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร ซึ่งมีเนื้อที่ป่าตามสภาพ จำนวนทั้งสิ้น ๔๖๗,๓๘๗ ไร่ ได้รับความเสียหายประมาณร้อยละ ๙๐ ของเนื้อที่ป่าทั้งหมด และขณะนี้ฝนฤดูแล้งมีไฟป่าเกิดขึ้นเป็นประจำ หากปล่อยไม้ที่โค่นล้มจำนวนมากไว้โดยไม่ดำเนินการชักลากออกมา ไม้ดังกล่าวจะได้รับความเสียหายโดยรัฐไม่ได้รับประโยชน์ตอบแทน ประกอบกับขณะนี้ราษฎรในท้องที่ที่ได้รับภัยจากลมพายุดังกล่าวประสบปัญหาการขาดแคลนไม้ที่จะใช้ในการซ่อมแซมและก่อสร้างที่อยู่อาศัย จึงสมควรให้มีการนำไม้ดังกล่าวออกมาใช้ประโยชน์โดยด่วน อย่างไรก็ตาม พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวบางส่วนได้กำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าอุทยานเสด็จในกรมกรมหลวงชุมพร ดังนั้น กรมป่าไม้จึงหารือข้อกฎหมายว่า หากกรมป่าไม้จะอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๓ สั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำไม้ที่โค่นล้มเสียหายเนื่องจากลมพายุดังกล่าวออกจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้กำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพื่อป้องกันความเสียหายที่ถึงบังเกิดแล้ว ดำเนินการปลูกป่าทดแทนจะสามารถกระทำได้หรือไม่ เพียงใด หากไม่สามารถทำได้ จะสมควรดำเนินการอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว กับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกรมป่าไม้แล้ว เห็นว่า ในปัญหาตามข้อเท็จจริงที่กรมป่าไม้หารือที่ว่า หากพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๓ และในขณะเดียวกันพื้นที่ดังกล่าวก็ถูกกำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓ และถ้าหากในพื้นที่ดังกล่าวมีไม้โค่นล้มเสียหายอันเกิดจากพายุโซนร้อนเกย์เป็นจำนวนมาก กรมป่าไม้จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ สั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ชัก

^๑พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๓

มาตรา ๑๙ เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้

ลากไม้ที่โคนลัมดังกล่าวออกจากพื้นที่เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า เมื่อพิจารณามาตรา ๑๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ซึ่งได้บัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือ ครอบครองหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้เว้นแต่กรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๖ ทวิ มาตรา ๑๖ ตริ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐ หรือเป็นกรณีของการทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ในขณะที่เดียวกันก็ได้มีบทบัญญัติมาตรา ๑๙ ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมป่าไม้ในการที่จะสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่า มีไม้โค่นล้มอันเกิดจากพายุโซนร้อนเกย์เป็นจำนวนมาก ซึ่งหากปล่อยทิ้งไว้อาจทำให้เกิดไฟป่าขึ้นได้ อธิบดีกรมป่าไม้ก็ย่อมอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ ในการที่จะสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ชักลากไม้ที่โค่นล้มออกจากพื้นที่ดังกล่าวได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอธิบดีกรมป่าไม้จะมีอำนาจในการชักลากไม้ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๙ ดังกล่าว แต่กรณีอาจมีปัญหว่า การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นการขัดกับพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือไม่ว่า ซึ่งในปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าจะมีได้มีบทบัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการใด ๆ ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไว้โดยเฉพาะ ดังเช่นกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ แต่เมื่อพิจารณามาตรา ๒๓^๓ ที่บัญญัติห้ามมิให้บุคคลอื่นใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านอกจากการเข้าไปของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอื่นใดเพื่อการปฏิบัติการตามหน้าที่ ประกอบกับมาตรา ๓๓ (๓)^๔ ที่บัญญัติให้คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่ามีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่

^๒พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๒๘

มาตรา ๑๕ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือ ครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่าหรือกระทำการด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

(๑) ทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามมาตรา ๑๕ เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๖ ทวิ หรือมาตรา ๑๖ ตริ กระทำการตามมาตรา ๑๗ ใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๑๘ หรือกระทำการตามมาตรา ๑๙ หรือมาตรา ๒๐

(๒) ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

^๓พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓

มาตรา ๒๓ นอกจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอื่นใดซึ่งต้องเข้าไปปฏิบัติการตามหน้าที่ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๔พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓

รัฐมนตรีในกิจการอันถึงกระทำให้ประโยชน์ในการบำรุงและรักษาเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์แล้ว จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อกะทำการในอันที่จะบำรุงและรักษาเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้เช่นกัน นอกจากนั้น ความใน มาตรา ๒๓ นั้นเองก็บัญญัติอนุญาตให้เจ้าพนักงานอื่น (ซึ่งมิใช่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า) เข้าไปปฏิบัติการตามหน้าที่ได้ด้วย สำหรับมาตรา ๒๔ ที่บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปครอบครองยึดถือที่ดิน หรือตัด โค่น แผ้วถาง เผา ทำลายต้นไม้ หรือพฤษชาติอื่นนั้น กรณีก็เป็นบทบัญญัติที่ใช้สำหรับป้องกันมิให้มีการตัดโค่นหรือทำลายต้นไม้ หรือพฤษชาติอื่น ๆ ที่ยังมีลักษณะเป็นต้นเท่านั้น เพราะหากมาตรา ๒๔ ดังกล่าวต้องการให้หมายรวมถึงไม้ที่ได้ตัดโค่นหรือทำลายลงแล้ว ก็จะต้องระบุไว้ชัดแจ้ง ดังเช่นในกรณีที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ซึ่งบัญญัติข้อห้ามในการตัดโค่นหรือทำลายโดยให้รวมถึงไม้ที่เป็นต้น กอ หรือส่วนต่าง ๆ ของไม้^๖ แต่ตามข้อเท็จจริงในข้อหาหรือของกรมป่าไม้

มาตรา ๓๓ คณะกรรมการมีหน้าที่ให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีในเรื่องต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) กิจการอันพึงกระทำเพื่อประโยชน์ในการบำรุงและรักษาเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์

ฯลฯ

ฯลฯ

๖พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓

มาตรา ๒๔ ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปครอบครอง ยึดถือที่ดิน หรือตัดโค่น แผ้วถาง เผา ทำลาย ต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนองบึง ท่วมท้นหรือเหือดแห้ง หรือเป็นพิษต่อสัตว์ป่า

๖พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ(ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๑๘

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) “ไม้” หมายความว่า ไม้สักและไม้อื่นทุกชนิดที่เป็นต้น เป็นกอเป็นเถา รวมตลอดถึงไม้ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ไม้ไผ่ทุกชนิด ปาล์ม หวายตลอดจนราก ปุ่ม ตอ เศษ ปลาย และกิ่งของสิ่งนั้น ๆ ไม่ว่าจะถูกตัดทอน เลื่อยผ่า ถาก ขุด หรือกระทำโดยประการอื่นใด

ฯลฯ

ฯลฯ

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ไม้” หมายความว่า ไม้ทุกชนิดทั้งที่เป็นต้น กอ หรือเถา ไม่ว่ายังยืนต้นหรือล้มลงแล้ว และหมายความรวมตลอดถึง ราก ปุ่ม ตอ หน่อ กิ่ง ตา หัว เหง้า เศษ ปลาย หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของไม้ ไม่ว่าจะถูกตัด ฟัน เลื่อย ผ่า ถาก ทอน ขุดหรือกระทำโดยวิธีการอื่นใด

ฯลฯ

ฯลฯ

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔

กรณีมิใช่เป็นการตัดโค่นหรือทำลายต้นไม้ แต่เป็นการชักลากไม้ที่โคนล้มเสียหายอันเกิดจากพายุ ไซนร้อนเกยเท่านั้น และถ้าปรากฏว่าไม้เหล่านั้นได้โคนล้มเสียหายและไม่มีลักษณะเป็นต้นไม้ อีกต่อไปแล้ว ก็ไม่อยู่ในข้อห้ามของมาตรา ๒๔ ดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) จึงเห็นว่า การที่อธิบดีกรมป่าไม้จะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ นั้น ย่อมไม่เป็นการขัดกับพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เพราะพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า มิได้มีบทบัญญัติห้ามการกระทำการดังกล่าวไว้โดยชัดแจ้ง อีกทั้งการใช้อำนาจของอธิบดีกรมป่าไม้ดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อประโยชน์ในการควบคุมดูแลรักษาและบำรุงป่าตามเจตนารมณ์ของการใช้บังคับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการใช้อำนาจของอธิบดีกรมป่าไม้ดังกล่าวจะสามารถกระทำได้เนื่องจากตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า มิได้มีบทบัญญัติห้ามไว้ แต่การใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของการใช้บังคับพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าโดยตรงด้วย กล่าวคืออธิบดีกรมป่าไม้จะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติในลักษณะที่เป็นการทำลายหรือก่อให้เกิดอันตรายแก่สัตว์ป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดังกล่าวมิได้

สำหรับในปัญหาต่อไปที่ว่า หากกรมป่าไม้มีอำนาจชักลากไม้ออกจากพื้นที่ๆ ได้แล้ว จะทำการปลูกป่าทดแทนในพื้นที่ดังกล่าวได้หรือไม่นั้น ในปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ที่เคยให้ความเห็นไว้แล้วว่า^๓ แม้ว่าพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า จะไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจโดยตรงแก่อธิบดีกรมป่าไม้ในการอนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปลูกป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แต่ก็มิได้มีบทบัญญัติห้ามการปลูกป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ดังนั้น ถ้าเป็นการปลูกป่าในลักษณะที่ไม่ขัดต่อข้อห้ามตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแล้ว กรมป่าไม้ย่อมมีอำนาจกระทำได้เพื่อเป็นการรักษาสัตว์ป่าและรักษาความงามตามธรรมชาติสมดังเจตนารมณ์ของการตราพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) “ไม้” หมายความว่ารวมถึงพันธุ์ไม้ทุกชนิดทั้งที่เป็นต้น เป็นกอ เป็นเถาตลอดจนส่วนต่างๆ ของไม้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓โปรดดูบันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการบำรุงป่าหรือการปลูกสร้างสวนป่าในเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (ปัญหาตามมาตรา ๖ มาตรา ๑๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงอธิบดีกรมป่าไม้ ที่ นร ๐๕๐๑/๑๔๙๑ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๓๒