

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าคลองหัวเขียวและป่าคลองเกาะสุย จังหวัดระนอง

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๔๐๒/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ ดังนี้

๑. ในปี พ.ศ. ๒๕๐๙ มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๖๔ (พ.ศ. ๒๕๐๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ป่าคลองหัวเขียวและป่าคลองเกาะสุย จังหวัดระนอง เป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยในหมายเหตุท้ายกฎกระทรวงได้ระบุเหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงเอาไว้ว่า ป่าดังกล่าวมีไม้โก่งกาง ไม้ตะบูน ไม้แสม และไม้ชนิดอื่น ซึ่งมีค่าจำนวนมากและมีของป่ากับทรัพยากรอื่นด้วย สมควรกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่า ไม้ ของป่า และทรัพยากรธรรมชาติอื่นไว้

๒. ต่อมาองค์การบริหารส่วนจังหวัดระนองและเทศบาลเมืองระนองได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้ใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าคลองหัวเขียวและป่าคลองเกาะสุย บริเวณหมู่ที่ ๕ ตำบลบางริน อำเภอมือง จังหวัดระนอง รวม ๓ แปลง ดังนี้

(๑) แปลงที่ ๑ องค์การบริหารส่วนจังหวัดระนองได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ โดยให้ราษฎรเช่าและพัฒนาเป็นย่านการค้าอุตสาหกรรม รวมเนื้อที่ ๒๔๒ ไร่ ๒ งาน โดยมีระยะเวลาการอนุญาต ๑๕ ปี ตั้งแต่วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๕ ถึงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๐

(๒) แปลงที่ ๒ องค์การบริหารส่วนจังหวัดระนองได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ เนื้อที่ ๒๒๔ ไร่ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองแร่และหมดสภาพป่าชายเลน โดยมีระยะเวลาการอนุญาต ๓๐ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๙ ถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๙

(๓) แปลงที่ ๓ เทศบาลเมืองระนองได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ เนื้อที่ ๑๗ ไร่ ๒ งาน โดยมีระยะเวลาการอนุญาต ๑๐ ปี ตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๙ ถึงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๓๙

หลังจากที่หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหมดอายุ องค์การบริหารส่วนจังหวัดระนองได้ทำเรื่องเสนอกรมป่าไม้เพื่อขอต่ออายุหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าคลองหัวเขียวและป่าคลองเกาะสุย แต่เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ และ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ กำหนดห้ามการอนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนโดยเด็ดขาดทุกกรณี หากมีความจำเป็นต้องขอยกเว้นมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวก่อนการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลน โดยกรมป่าไม้จะต้องเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติและคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้แต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาการต่ออายุหนังสืออนุญาต และกำหนดเงื่อนไขให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดระนองใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าคลองหัวเขียวและป่าคลองเกาะสุย

๓. คณะทำงานพิจารณาการต่ออายุหนังสืออนุญาตฯ ได้กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดระนองต้องดำเนินการ ดังนี้

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๘/๕๙๙ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(๑) ต้องปลูกป่าชายเลนและบำรุงรักษาไม่น้อยกว่าพื้นที่ที่ขอต่ออายุหนังสืออนุญาตเข้าทำประโยชน์

(๒) ต้องจัดทำแผนผังและกำหนดมาตรการ หรือข้อบังคับในการป้องกันและบรรเทาผลกระทบสิ่งแวดล้อม จากน้ำเสียและขยะในและรอบบริเวณพื้นที่ที่ขอต่ออายุหนังสืออนุญาตเข้าทำประโยชน์ รวมทั้งกำกับ ควบคุมการปฏิบัติตามมาตรการและข้อบังคับอย่างเคร่งครัด

(๓) รณรงค์ ประสานงาน และจัดระเบียบและปรับปรุงสภาพแวดล้อม รวมทั้งภูมิทัศน์ให้มีทัศนียภาพร่มรื่น สวยงาม ถูกสุขอนามัย เพื่อเป็นพื้นที่ตัวอย่างของจังหวัดระนอง

(๔) ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนด และจัดทำรายงานส่งกรมป่าไม้พิจารณาเป็นประจำทุกปีอย่างต่อเนื่อง

(๕) ต้องจ่ายค่าปลูกป่าทดแทน จำนวน ๑๑๗,๙๙๙,๒๐๐ บาท

ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดระนองไม่สามารถดำเนินการในบางเงื่อนไขได้

๔. ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ กรมป่าไม้เห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนซึ่งเป็นภารกิจของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จึงได้ส่งเรื่องให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นผู้พิจารณา

๕. เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๑ นายกรัฐมนตรีได้ตรวจราชการในท้องที่จังหวัดระนอง และได้รับฟังปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรที่อยู่อาศัยและทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนที่หมดอายุการอนุญาต และได้มอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรับไปดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้อง

๖. คณะทำงานศึกษาการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลนชุมชนเมืองระนอง จังหวัดระนอง ได้เห็นชอบแนวทางดำเนินการ ดังนี้

(๑) ให้เพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าคลองหัวเขียวและป่าคลองเกาะสุย โดยการออกเป็นกฎกระทรวง แล้วส่งมอบพื้นที่ให้กระทรวงการคลังไปบริหารจัดการต่อไป

(๒) ให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งปรับปรุงแนวเขตป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ โดยตัดพื้นที่ตามข้อหาหรือออกจากแนวเขตป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี

(๓) ให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จังหวัดระนอง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำรวจเพื่อจัดทำข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าคลองหัวเขียวและป่าคลองเกาะสุย ส่วนที่เหลือให้เป็นปัจจุบัน และกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการบุกรุกและการขยายตัวของชุมชนในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวเพิ่มเติม และตรวจสอบการใช้พื้นที่โดยบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเคร่งครัด

๗. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๓ ได้ข้อสรุปให้เพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าคลองหัวเขียวและป่าคลองเกาะสุย ในส่วนที่กรมป่าไม้ได้เคยอนุญาตให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดระนองและเทศบาลเมืองระนองใช้ประโยชน์ โดยให้ระบุเหตุผลและวัตถุประสงค์ในการเพิกถอนให้ชัดเจนว่า “เพื่อส่งมอบให้กรมธนารักษ์นำไปดำเนินการบริหารจัดการพื้นที่ชุมชนเมืองระนอง ตามกฎหมายต่อไป”

๘. ในขั้นตอนการเตรียมการเสนอคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เพื่อให้ความเห็นชอบในการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาตินั้น คณะอนุกรรมการกลั่นกรองกฎหมาย

การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๔ มอบหมายให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเสนอเรื่องหารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับสถานะของพื้นที่และหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบริหารจัดการพื้นที่ภายหลังการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหารือประเด็นปัญหา ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พื้นที่ชุมชนเมืองระนองซึ่งตั้งอยู่ภายในแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าคลองหัวเขี้ยวและป่าคลองเกาะสุย และอยู่ในแนวเขตป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ สภาพปัจจุบันมีประชาชนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นกลายเป็นชุมชนเมือง ไม่มีสภาพความเป็นป่าชายเลนหลงเหลืออยู่แล้ว ยังคงถือว่า มีสภาพเป็นป่าชายเลนตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่สอง หน่วยงานใดจะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเพื่่อออกกฎกระทรวง เพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าคลองหัวเขี้ยวและป่าคลองเกาะสุย บริเวณหมู่ที่ ๕ ตำบลบางรีน อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง บางส่วน ออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ ระหว่างกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหรือกรมป่าไม้

ประเด็นที่สาม เมื่อกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหรือกรมป่าไม้ดำเนินการเพื่อขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงบางส่วน ออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าคลองหัวเขี้ยวและป่าคลองเกาะสุย หมู่ที่ ๕ ตำบลบางรีน อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง โดยระบุเหตุผลไว้ในกฎกระทรวง เพื่อกำหนดเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าคลองหัวเขี้ยวและป่าคลองเกาะสุย โดยส่งมอบให้กรมธนารักษ์ไปบริหารจัดการควบคุมกำกับดูแลรับผิดชอบภายใต้กฎหมายของกรมธนารักษ์ สามารถดำเนินการได้หรือไม่ อย่างไร หากกรมธนารักษ์ไม่สามารถรับมอบพื้นที่ดังกล่าวมาบริหารจัดการภายใต้กฎหมายของกรมธนารักษ์ได้ หน่วยงานใดจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการควบคุมกำกับดูแลรับผิดชอบในพื้นที่ดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และกรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เหตุที่หน่วยงานไม่สามารถต่ออายุหนังสืออนุญาตเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดระนองและเทศบาลเมืองระนองได้ เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ และวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ กำหนดให้ระงับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนโดยเด็ดขาดและระงับการพิจารณาอนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลน ประกอบกับมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๖ ที่กำหนดเรื่องการดำเนินการโครงการใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่มีความจำเป็นจะต้องเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าและระเบียบกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งว่าด้วยการปลูกและบำรุงป่าชายเลนทดแทนเพื่อการอนุรักษ์หรือรักษาสภาพแวดล้อมกรณีการดำเนินการโครงการใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่มีความจำเป็นจะต้องเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลน พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนต้องจัดสรรงบประมาณให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการปลูกป่าทดแทนไม่น้อยกว่า ๒๐ เท่า ของพื้นที่ป่าชายเลน ในอัตราที่

สำนักงบประมาณกำหนด ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดระนองและเทศบาลเมืองระนองไม่สามารถจัดหางบประมาณในส่วนนี้ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมและกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พื้นที่ชุมชนเมืองระนองซึ่งตั้งอยู่ภายในแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าคลองหัวเขียวและป่าคลองเกาะสุย และอยู่ในแนวเขตป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ สภาพปัจจุบันมีประชาชนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นกลายเป็นชุมชนเมือง ไม่มีสภาพความเป็นป่าชายเลนหลงเหลืออยู่แล้ว ยังคงถือว่ามีสภาพเป็นป่าชายเลนตามกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า โดยที่ไม่มีบทบัญญัติใดในกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติหรือกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งกำหนดความหมายของ “ป่าชายเลน” ไว้เป็นการเฉพาะ การพิจารณาว่าพื้นที่ใดจะเป็นป่าชายเลนหรือไม่ จึงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป สำหรับกรณีของพื้นที่ชุมชนเมืองระนองตามข้อหาข้อนี้ ข้อเท็จจริงเป็นที่ชัดเจนว่าพื้นที่ดังกล่าวอยู่ภายในแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑๖๔ (พ.ศ. ๒๕๐๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และอยู่ในแนวเขตป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ เรื่อง การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน ดังนั้น แม้ว่าปัจจุบันพื้นที่ดังกล่าวมีประชาชนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นกลายเป็นชุมชนเมืองและไม่มีสภาพความเป็นป่าชายเลนหลงเหลืออยู่ แต่ตราบใดที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงเพื่อเพิกถอนพื้นที่ดังกล่าวออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติและยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีหรือแก้ไขแนวเขตป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี สภาพทางกฎหมายของพื้นที่ดังกล่าวก็ยังคงเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติและเป็นป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี

ประเด็นที่สอง การดำเนินการเพื่อกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ป่าคลองหัวเขียวและป่าคลองเกาะสุย บางส่วน เป็นหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานใดระหว่าง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหรือกรมป่าไม้ เห็นว่า การออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาตินั้น เป็นไปตามมาตรา ๕^๖ และมาตรา ๗^๗ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนการดำเนินการเพื่อกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าคลองหัวเขียวและป่าคลองเกาะสุย บางส่วน จะเป็นการกิจของหน่วยงานใดนั้น ย่อมเป็นเรื่องของการบริหารราชการภายในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายประกอบกับหน้าที่และอำนาจของตนตามกฎหมาย เมื่อพื้นที่ชุมชนเมืองระนองตามข้อหาข้อนี้อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ และอยู่ในเขตป่าชายเลนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ดังนั้น ในการเพิกถอนพื้นที่บางส่วน

^๖มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง และค่าบำรุงป่าไม้เกินอัตราตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^๗มาตรา ๗ การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำโดยออกกฎกระทรวง และเฉพาะกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนบางส่วนให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนนั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

ออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติและดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องจึงสมควรที่ทั้งสองหน่วยงานจะได้บูรณาการการทำงานร่วมกันภายใต้กฎหมายที่ตนรับผิดชอบเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องนี้ไปในคราวเดียวกัน

ประเด็นที่สาม เมื่อมีการออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่าคลองหัวเขียวและป่าคลองเกาะสุ่ย บางส่วน ออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยระบุเหตุผลไว้ท้ายกฎกระทรวงว่า เป็นการเพิกถอนเพื่อส่งมอบให้กรมธนารักษ์ไปบริหารจัดการควบคุมกำกับดูแลรับผิดชอบภายใต้กฎหมายของกรมธนารักษ์ จะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ อย่างไร หากกรมธนารักษ์ไม่สามารถรับมอบพื้นที่ดังกล่าวมาบริหารจัดการภายใต้กฎหมายของกรมธนารักษ์ได้ หน่วยงานใดจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการควบคุมกำกับดูแลรับผิดชอบในพื้นที่ดังกล่าว เห็นว่า ปัญหาที่แท้จริงของพื้นที่ชุมชนเมืองระนองตามข้อหาเรื่องนี้ซึ่งปัจจุบันมีประชาชนอาศัยอยู่ และบางส่วนได้พัฒนาเป็นย่านการค้าอุตสาหกรรมนั้น เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ทำให้พื้นที่ดังกล่าวเปลี่ยนสภาพจากป่าเป็นชุมชนเมือง กรณีจึงเป็นการแก้ไขปัญหาประชาชนที่อยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ในพื้นที่บางส่วนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งมีแนวทางการดำเนินการได้หลายแนวทาง โดยต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลว่าต้องการพัฒนาพื้นที่รูปแบบใดและมีแผนการพัฒนาพื้นที่อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่และผลกระทบต่อทรัพยากรป่าไม้ที่รัฐมีหน้าที่ต้องธำรงรักษาไว้ มิได้มีเฉพาะการมอบพื้นที่ให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับไปบริหารจัดการเท่านั้น การแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ประเด็นสำคัญจึงมิใช่การวินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมาย แต่เป็นการตัดสินใจเชิงนโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ซึ่งอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีที่จะวางนโยบายและตัดสินใจเลือกแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมต่อไป ประกอบกับในเรื่องนี้ข้อเท็จจริงเชิงพื้นที่ยังไม่มี ความชัดเจนและเป็นที่ยุติว่าก่อนการประกาศให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินดังกล่าวมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร และหากมีการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติบริเวณดังกล่าวนี้ออกไปแล้ว จะยังคงเหลือที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะรวมอยู่ด้วยหรือไม่ ในชั้นนี้จึงไม่อาจพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นนี้ได้



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๖๔