

ปัญหาการทับซ้อนในพื้นที่ป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

ไปรมา สิงห์รักษ์*

ประเทศไทยต้องเผชิญกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงกว่าช่วงเวลาที่ผ่านมา โดยเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรมมากขึ้นและพื้นที่ป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ลดปริมาณลงอย่างเห็นได้ชัด สาเหตุสำคัญของการลดลงของพื้นที่ป่าเกิดจากจำนวนประชากรในประเทศที่เพิ่มขึ้น และการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ ส่งผลประชาชนใช้ประโยชน์จากป่าไม้มากขึ้น ทั้งการใช้เป็นที่อยู่อาศัย การลักลอบตัดไม้ทำลายป่า การใช้และการเผาพื้นที่ป่าเพื่อการเกษตร การส่งเสริมการปลูกพืชหรือเลี้ยงสัตว์เศรษฐกิจเพื่อการส่งออก การเปลี่ยนพื้นที่ป่าเป็นพื้นที่ท่องเที่ยว การกว้านซื้อที่ดินเพื่อการเก็งกำไร การทำเหมืองแร่ นอกจากนี้ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็น การตัดถนน การสร้างเขื่อน ก็เป็นสาเหตุหนึ่งของการทำลายพื้นที่ป่าเป็นบริเวณกว้าง อีกทั้งการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ขาดการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานรับผิดชอบที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เพื่อลดปัญหาดังกล่าว รัฐจึงควรมุ่งบริหารจัดการ รักษาและฟื้นฟูพื้นที่ป่าและเขตอนุรักษ์ บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ สร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำและความขัดแย้งในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ทรัพยากร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดให้ยั่งยืนสืบไป

การบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

พื้นที่ป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในบทความนี้จะพิจารณาถึงเฉพาะกรณีที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ๓ เขต ดังต่อไปนี้

(๑) เขตป่าสงวนแห่งชาติ หมายถึง ที่ดิน รวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ที่ยังมีได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมาย ที่กำหนดขึ้นเพื่อสงวน คุ้มครอง ป้องกัน และรักษาสภาพป่าไม้ ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น มิให้ถูกบุกรุกหรือทำลาย

(๒) เขตอุทยานแห่งชาติ หมายถึง บริเวณที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ สมควร จะสงวน คุ้มครอง และรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ทิวทัศน์ ป่า และภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไปเพื่อประโยชน์แก่รัฐและประชาชน ทั้งในด้านการศึกษาและความรื่นรมย์ของประชาชน และเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

(๓) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หมายถึง เขตป่าไม้ที่เป็นที่อยู่อาศัยและแหล่งอาหารเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์ของสัตว์ป่าซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของประเทศเพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชน

*นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ปัญหาของการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยคือ มีทั้งกรณีของรัฐรุกล้ำพื้นที่ของประชาชน โดยรัฐได้กำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อสงวนคุ้มครองและรักษาป่าไม้ แต่เขตป่าสงวนแห่งชาติบางส่วนเป็นพื้นที่ที่ประชาชนใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำกินมาก่อน ขณะเดียวกันรัฐก็มีการประกาศเขตพื้นที่ดำเนินการตามกฎหมายทับซ้อนกัน นอกจากนี้ ยังมีกรณีการบุกรุกพื้นที่ป่าอย่างกว้างขวางของประชาชนทั้งชาวบ้านและนายทุนซึ่งส่งผลให้พื้นที่ป่าลดจำนวนลง ดังนั้น เพื่อเร่งรัดการดำเนินการจัดการพื้นที่ป่า ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) รัฐบาลจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติขึ้นมา และกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งมีข้อกำหนดให้ไม้พื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ประเทศเพื่อประโยชน์ ๒ ประการ คือ (๑) ป่าเพื่อการอนุรักษ์ กำหนดไว้เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่หายากและป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน ตลอดจนทั้งเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยและนันทนาการของประชาชนในอัตราร้อยละ ๒๕ ของพื้นที่ประเทศ (๒) ป่าเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และของป่าเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ในอัตราร้อยละ ๑๕ ของพื้นที่ประเทศ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติในด้านที่เกี่ยวกับป่าเพื่อการอนุรักษ์ รัฐจึงได้เร่งให้มีการเร่งประกาศเขตป่าอนุรักษ์ ทั้งเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตต้นน้ำ ชั้น ๑ เอ แต่ด้วยเหตุที่พื้นที่ป่ามีอยู่อย่างจำกัด การประกาศพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าบางส่วนจึงเป็นการนำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเดิมมาประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าด้วย จึงมีปัญหาตามมาในเรื่องการดำเนินการตามกฎหมายที่อาจแตกต่างกันในพื้นที่เดียวกัน ส่วนในด้านที่เกี่ยวกับป่าเพื่อเศรษฐกิจ รัฐก็ส่งเสริมให้เอกชนเช่าพื้นที่ป่าจากรัฐเพื่อปลูกป่าเศรษฐกิจเชิงพาณิชย์หรือปลูกป่าในพื้นที่เอกชนได้ หากการบริหารจัดการพื้นที่ป่าแต่ละประเภทขาดประสิทธิภาพ ความมุ่งหมายที่จะเพิ่มพื้นที่ป่าก็ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้

การทับซ้อนของกฎหมายหลายฉบับในพื้นที่เดียวกัน

กฎหมายกำหนดไว้ว่าการตรากฎหมายเพื่อกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตที่กำหนดนั้นแนบท้ายกฎหมายด้วย และแผนที่แนบท้ายกฎหมายดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายและเป็นส่วนสำคัญที่กำหนดรายละเอียดของขอบเขตพื้นที่ที่จะบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น นอกจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องตรวจสอบความถูกต้องของร่างกฎหมายดังกล่าวแล้ว ยังจะต้องตรวจสอบการทับซ้อนของกฎหมายอีกด้วย การตรวจสอบการทับซ้อนคือการตรวจสอบว่าท้องที่ที่จะดำเนินการนั้นมีการบังคับใช้กฎหมายต่างฉบับกันออกมาบังคับใช้ในท้องที่เดียวกันโดยมีเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ขัดแย้งกันหรือไม่ ดังนั้น การตรวจสอบการทับซ้อนในเบื้องต้น ไม่ว่าจะเป็นการทับซ้อนทั้งหมดหรือบางส่วน จึงมีความสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้กฎหมายที่ซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกันในเขตดำเนินการตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนในท้องที่นั้น ๆ

ปัญหาว่าการที่หน่วยงานของรัฐหรือส่วนราชการแห่งหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาเขตพื้นที่ตามที่กำหนดโดยกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งแล้ว ส่วนราชการอีกแห่งหนึ่งสามารถมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาเขตพื้นที่เดียวกันนั้นได้อีกหรือไม่นั้น อ.อมร จันทรมบูรณ มีความเห็นว่า กรณีที่กฎหมายสองฉบับมีความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์แตกต่างกัน อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายทั้งสองฉบับย่อมมีเขตอำนาจซ้อนกันได้ เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายแต่ละฉบับ

ย่อมใช้อำนาจโดยมีความมุ่งหมายแตกต่างกัน เจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจหน้าที่ในส่วนของตนตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง กฎหมายของรัฐทุกฉบับย่อมมีค่าบังคับเสมอกัน เว้นแต่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น เจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายดังกล่าวย่อมมีอำนาจหน้าที่เท่าเทียมกัน เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ของตนภายในขอบเขตของกฎหมายที่ตนรับผิดชอบย่อมไม่มีความผิดตามกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง และเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอีกฉบับหนึ่งย่อมกระทำการตามอำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมายของตนโดยไม่มีความผิดตามกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง อีกทั้งต้องยินยอมให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอื่นโดยไม่ถือว่าเจ้าหน้าที่ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของตนด้วย ในกรณีเช่นนี้ เพื่อประโยชน์ในการประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน และเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการทั้งสองสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้สำเร็จลุล่วงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้งสองฉบับ ส่วนราชการดังกล่าวก็สามารถทำความเข้าใจและวางระเบียบปฏิบัติร่วมกัน เพื่อเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายในเขตดังกล่าวปฏิบัติตามความเหมาะสมได้^๑

การทับซ้อนที่ไม่เป็นปัญหาในทางกฎหมายหรือในทางปฏิบัติ

การทับซ้อนที่ไม่เป็นปัญหาในทางกฎหมายหรือในทางปฏิบัติคือ การที่เขตพื้นที่ดำเนินการมีกฎหมายที่บังคับใช้มากกว่าหนึ่งฉบับ แต่กฎหมายดังกล่าวแม้จะมีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ที่แตกต่างกัน แต่กฎหมายดังกล่าวก็สอดคล้องหรือสนับสนุนซึ่งกันและกัน และได้ขัดแย้งกันอย่างเห็นได้ชัดจนเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่แตกต่างกัน ในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นไว้ในบางกรณี เช่น กรณีที่มีการกำหนดเขตป่าสงวนทับซ้อนกับพื้นที่ของวัดซึ่งต่อมาได้มีการกำหนดเป็นเขตโบราณสถาน ในกรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) มีความเห็นว่า การกำหนดเขตควบคุมอาคารทับกับเขตอุทยานแห่งชาตินั้นสามารถกระทำได้ เพราะพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๔๗๗ และพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะดูแลรักษาโบราณสถานให้คงอยู่ต่อไปเป็นสมบัติของชาติและอนุชนรุ่นหลัง เน้นหนักไปทางให้ความคุ้มครองตัวโบราณสถาน ส่วนเขตที่ดินหรือพื้นที่ป่าโดยรอบเป็นเพียงส่วนประกอบเท่านั้น ส่วนพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองและสงวนป่าอันเป็นทรัพยากรที่สำคัญยิ่งของชาติ มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองป่าไม้ที่ถูกกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่มิได้มีบทบัญญัติใดที่จะให้ความคุ้มครองโบราณสถาน วัตถุประสงค์ของกฎหมายทั้งสองฉบับจึงไม่ขัดแย้งกัน และไม่ขัดขวางซึ่งกันและกัน^๒ หรือมีกรณีว่าจะกำหนดเขตควบคุมอาคารทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติได้หรือไม่ ในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มีความเห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายควบคุมอาคารอาจนำมาใช้บังคับกับอาคารสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้ ไม่ว่าจะอาคารดังกล่าวจะเป็นของส่วนราชการหรือเอกชน และไม่จำกัดว่าพื้นที่ที่อาคารสิ่งปลูกสร้างนั้นตั้งอยู่จะเป็นพื้นที่ที่

^๑หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๑๔๖๖ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๒๘ ถึงอธิบดีกรมป่าไม้ (เรื่องเสร็จที่ ๓๔๖/๒๕๒๘)

^๒บันทึก เรื่อง ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าพระแท่นดงรัง จังหวัดกาญจนบุรี ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๒๘๖ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๖๑/๒๕๒๗)

เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเท่านั้น แต่ย่อมหมายรวมถึงที่ดินที่เป็นของรัฐด้วย ดังนั้น การกำหนดเขตควบคุมอาคารทับกับเขตอุทยานแห่งชาตินั้นสามารถกระทำได้^๓

การทับซ้อนที่อาจเป็นปัญหาในทางกฎหมายหรือในทางปฏิบัติ

ด้วยเหตุที่เขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเกิดขึ้นเพื่อคุ้มครองพื้นที่ป่าและสัตว์ป่า ซึ่งสัตว์ป่าที่กฎหมายมุ่งประสงค์จะคุ้มครองเพื่อไม่ให้ถูกทำลายหรือสูญพันธุ์ไปต้องอาศัยปัจจัยที่สำคัญจากป่าไม้ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นแหล่งน้ำ แหล่งอาหาร แหล่งที่อยู่อาศัย และแหล่งหลบภัย การเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าโดยไม่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าวและไม่ใช่เพื่อการศึกษาวิจัยแล้วเป็นเรื่องต้องห้ามทั้งสิ้น กรณีที่การทับซ้อนของกฎหมายหลายฉบับอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายหรือในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะที่ทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยพิจารณาให้ความเห็นไว้ในหลายกรณี

การสร้างอ่างเก็บน้ำหรือการกำหนดทางน้ำชลประทานตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีความเห็นว่า ทำให้สภาพทางธรรมชาติเดิมถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป ต้องห้ามตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ และแม้จะมีการก่อสร้างห้วยงานอ่างเก็บน้ำนอกเขตอุทยานแห่งชาติ แต่การกักเก็บน้ำทำให้น้ำท่วมทันเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ เป็นการกระทำที่เสี่ยงเห็นได้ว่าจะส่งผลให้น้ำในลำน้ำ ห้วย หนอง บึง ท่วมทันภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ต้องห้ามตามมาตรา ๑๖ เช่นกัน และทั้งสองกรณีไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น หากจะก่อสร้างอ่างเก็บน้ำในเขตอุทยานแห่งชาติจะต้องกันพื้นที่ที่จะก่อสร้างอ่างเก็บน้ำออกจากเขตอุทยานแห่งชาติเสียก่อนโดยตราพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนอุทยานแห่งชาติตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ^๔ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ยังมีความเห็นต่อไปอีกด้วยว่า กรณีที่พื้นที่อ่างเก็บน้ำอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติและยังมิได้มีการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ ซึ่งกรมชลประทานต้องการประกาศทางน้ำชลประทานในบริเวณดังกล่าว ต้องแยกพิจารณาเป็นสองกรณี คือ (๑) กรณีที่กรมชลประทานเข้าไปก่อสร้างอ่างเก็บน้ำในเขตป่าสงวนแห่งชาติก่อนประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ กรมชลประทานสามารถประกาศกำหนดทางน้ำชลประทานตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงฯ เฉพาะในเขตอุทยานแห่งชาติที่มีพื้นที่อ่างเก็บน้ำแล้วได้เท่าที่ไม่เป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ส่วนการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมชลประทาน กรมอุทยานแห่งชาติฯ อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ประกอบกับข้อ ๘ แห่งระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ

^๓บันทึก เรื่อง การกำหนดเขตควบคุมอาคารทับเขตอุทยานแห่งชาติ จะกระทำได้เพียงใดหรือไม่ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๒/๓๐๖ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๔/๒๕๓๔)

^๔บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง กรมชลประทานขออนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่อุทยานแห่งชาติตอยอินทนนท์เพื่อก่อสร้างอ่างเก็บน้ำแม่หอย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๖๙๖ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๔๙๖/๒๕๔๖)

พ.ศ. ๒๕๔๙ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติในพื้นที่ดังกล่าวได้ (๒) กรณีที่กรมชลประทานเข้าไปก่อสร้างอ่างเก็บน้ำในเขตอุทยานแห่งชาติโดยมิได้มีการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติส่วนนั้นออกเสียก่อน กรมชลประทานก็ไม่สามารถประกาศทางน้ำชลประทานได้ เพราะพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ มิได้เปิดช่องให้มีการขอใช้ประโยชน์พื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อสร้างอ่างเก็บน้ำ^๕ อย่างไรก็ตาม ทั้งกรณีที่พื้นที่ตามร่างกฎกระทรวงกำหนดให้ทางน้ำชลประทานเป็นทางน้ำชลประทานที่จะเรียกเก็บค่าชลประทานทับซ้อนกับพื้นที่อุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า สำนักงานฯ มักจะมีการตั้งข้อสังเกตในหนังสือนำเสนอถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่า ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในส่วนที่ทับซ้อนกับพื้นที่ทางน้ำชลประทานเพื่อมิให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่มีความขัดแย้งกันในพื้นที่เดียวกันและเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากอ่างเก็บน้ำของกรมชลประทานที่ได้ก่อสร้างในบริเวณดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย ส่วนในกรณีที่การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำได้ดำเนินการก่อสร้างก่อนมีการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า สำนักงานฯ จะตั้งข้อสังเกตในหนังสือนำเสนอว่า เพื่อมิให้มีการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมชลประทานขัดต่อมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมชลประทาน) จึงควรประสานกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่กรมชลประทานเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตอุทยานแห่งชาติ^๖ แต่ในกรณีที่ในกรณีที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ยืนยันไม่เพิกถอนพื้นที่อ่างเก็บน้ำออกจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาพื้นที่ จึงเป็นหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ต้องพิจารณา ร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่า หากไม่ดำเนินการเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในส่วนที่ทับซ้อนกับพื้นที่อ่างเก็บน้ำ จะสามารถแต่งตั้งเจ้าพนักงานหรือนายช่างชลประทานเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพื่อมิให้เกิดการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานหรือนายช่างชลประทานขัดต่อมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ ได้หรือไม่ หากสามารถดำเนินการได้ก็จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานหรือนายช่างชลประทาน^๗

ส่วนกรณีที่ที่ราชพัสดุทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติและส่วนราชการประสงค์จะใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุดังกล่าวนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีความเห็นว่า ในกรณีที่มีการบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับของหลายหน่วยงานในเขตพื้นที่เดียวกัน จะต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับประกอบกัน หากกฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน การบังคับ

^๕บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำและการประกาศทางน้ำชลประทานในเขตอุทยานแห่งชาติ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๔๖๓ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๓๑๕/๒๕๕๑)

^๖หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๑๒๒ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๘๒๑-๘๒๒/๒๕๕๖)

^๗หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๒๕๑ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๖๐/๒๕๕๕)

ใช้กฎหมายก็ต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ แต่การใช้บังคับกฎหมายในแต่ละฉบับก็สามารถใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายอื่น เมื่อตามข้อเท็จจริงที่ราชพัสดุมีพื้นที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ แม้กรมธนารักษ์จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ แต่เนื่องจากที่ราชพัสดุดังกล่าวตั้งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จึงมีหน้าที่คุ้มครองดูแลไม่ให้มีการกระทำใด ๆ ที่ขัดต่อมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ดังนั้น กรมธนารักษ์จึงต้องขออนุญาตหรือขอความเห็นชอบจากกรมอุทยานแห่งชาติฯ ก่อนเริ่มการก่อสร้างอาคารเพื่อทำรีสอร์ท และเมื่อกรมธนารักษ์นำที่ราชพัสดุในเขตอุทยานแห่งชาติเปิดให้เอกชนประมูลก่อสร้างรีสอร์ทซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์และเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ กรมอุทยานแห่งชาติฯ สามารถนำมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ มาบังคับใช้ได้ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดออกจากเขตอุทยานแห่งชาติหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามหรือเพื่อเป็นการป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่อุทยานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่จะกระทำการดังกล่าวเสียเองก็ได้ตามสมควรแก่กรณี^๕ ทั้งนี้ รวมถึงกรณีอาคารสิ่งปลูกสร้างของเอกชนที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแล้วก็ตาม เช่นกัน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีความเห็นว่า การที่เอกชนเข้าไปดำเนินการก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างในที่ดินของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ และได้ดำเนินการในภายหลังที่มีการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว เป็นกรณีที่เอกชนเข้ามาดำเนินการยึดถือครอบครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ รวมตลอดถึงกันสร้างแผ้วถางป่าโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นข้อห้ามตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ และเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดตามมาตรา ๑๖ (๑) (๔) และ (๑๓) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ดังนั้น การก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ และโดยที่มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจสั่งให้ทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติที่ผิดไปจากสภาพเดิมหรือทำให้อันนั้นกลับคืนสู่สภาพเดิม กรมอุทยานแห่งชาติฯ จึงไม่มีอำนาจรับมอบอาคารและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว^๖

^๕บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในพื้นที่เดียวกัน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๑๑๙ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๗๓๘/๒๕๕๑)

^๖บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การรับมอบอาคารและสิ่งปลูกสร้างเพื่อนำไปหาประโยชน์ในกิจการของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๖๗๙ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๔๔๔/๒๕๕๓)

แนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ

กรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอุทยานแห่งชาติขึ้นใหม่แต่บริเวณที่ที่จะกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติทับซ้อนกับบริเวณป่าสงวนแห่งชาตินั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยกรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔ ได้วางแนวทางไว้ว่า น่าจะได้เพิกถอนการเป็นป่าสงวนเสียก่อน มิฉะนั้นแล้ว สิทธิและหน้าที่ในการเข้าใช้ประโยชน์ในป่าตลอดจนอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่จะซ้ำซ้อนและขัดแย้งกัน^{๑๐} และสำนักงานฯ ได้ถือเป็นแนวปฏิบัติตลอดมา โดยสำนักงานฯ จะมีหนังสือแจ้งข้อสังเกตไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอุทยานแห่งชาติว่า สมควรที่จะเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติในส่วนที่ทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติ แต่ยังมีการใช้ถ้อยคำหรือให้เหตุผลที่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

“เพื่อให้มีให้อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กับกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน สมควรให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดำเนินการออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนแห่งนี้เสียก่อนการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้”^{๑๑}

“เพื่อให้มีให้อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กับกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน สมควรให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดำเนินการออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติบริเวณที่ดินป่า... ในส่วนที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติเสีย และควรประกาศในราชกิจจานุเบกษาพร้อมกันกับร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวเขตอุทยานแห่งชาติฉบับนี้”^{๑๒}

“เพื่อให้เป็นปัญหาต่อไปเกี่ยวกับการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายสองฉบับ ในเขตป่าเดียวกัน ทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์น่าจะพิจารณาออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่า... จากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติเสีย โดยเหตุผลที่ว่าป่า... นี้ได้ถูกกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติแล้ว”^{๑๓}

“เพื่อให้เป็นปัญหาต่อไปเกี่ยวกับการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายสองฉบับที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันในเขตป่าเดียวกัน สมควรที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะพิจารณาออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่า... ในส่วนที่กำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติเสีย”^{๑๔}

“พื้นที่ที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติตามร่างพระราชกฤษฎีกานี้ครอบคลุมพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบางส่วน สมควรที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะได้พิจารณาออกกฎกระทรวง

^{๑๐}เรื่องเสรีจที่ ๑๗๕/๒๕๑๙ ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาฉิมชุก ในท้องที่ ตำบลตะเคียนทอง ตำบลพลวง ตำบลฉิม ตำบลวังซำ อำเภอมะขาม จังหวัดจันทบุรี ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.

^{๑๑}หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร ๐๘๐๑/๓๓๔๗ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๑๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสรีจที่ ๑๗๕/๒๕๑๙)

^{๑๒}หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร ๐๘๐๑/๕๔๐๙ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๑๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสรีจที่ ๒๗๒/๒๕๑๙)

^{๑๓}หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร ๐๖๐๑/๘๗๕ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๒๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสรีจที่ ๒๗๑/๒๕๒๑)

^{๑๔}หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร ๐๖๐๑/๑๖๔๐ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๒๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสรีจที่ ๒๑๔/๒๕๒๓)

เพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในส่วนของพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่ที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติดังกล่าวต่อไป เพื่อมิให้เกิดปัญหาการใช้บังคับกฎหมายสองฉบับที่มีสาระคล้ายคลึงกันในพื้นที่เดียวกัน”^{๑๕}

“การทับซ้อนดังกล่าวได้แจ้งให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทราบเพื่อดำเนินการออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในส่วนของพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่อุทยานแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกานี้ต่อไป เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการใช้บังคับกฎหมายสองฉบับซึ่งมีสาระสำคัญคล้ายคลึงกันในพื้นที่เดียวกัน”^{๑๖}

“การทับซ้อนดังกล่าวสมควรที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะได้ดำเนินการออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในส่วนของพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่อุทยานแห่งชาตินี้ต่อไป เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการใช้บังคับกฎหมายสองฉบับซึ่งมีระดับความเข้มงวดของการอนุรักษ์พื้นที่แตกต่างกันในพื้นที่เดียวกัน”^{๑๗}

“การทับซ้อนดังกล่าวสมควรที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะได้ดำเนินการออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในส่วนของพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่อุทยานแห่งชาติตามร่างพระราชกฤษฎีกานี้ต่อไป เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายสองฉบับซึ่งมีสาระสำคัญคล้ายคลึงกันในพื้นที่เดียวกัน”^{๑๘}

“การทับซ้อนดังกล่าวสมควรที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะได้ดำเนินการออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในส่วนของพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่อุทยานแห่งชาติตามร่างพระราชกฤษฎีกานี้ต่อไป เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายสองฉบับซึ่งมีระดับความเข้มงวดของการอนุรักษ์แตกต่างกันในพื้นที่เดียวกัน”^{๑๙}

และล่าสุดคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ก็ได้ให้ความเห็นในแนวทางเดียวกันกับที่กล่าวมาข้างต้นว่า กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องดำเนินการออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในส่วนของพื้นที่ทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อมิให้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายสองฉบับในเขตป่าเดียวกัน เนื่องจากวัตถุประสงค์และบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติแตกต่างกัน การอนุญาตให้บุคคลหรือหน่วยงานของรัฐเข้าไปใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ เป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยาน

^{๑๕}หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๒/๗๖๓ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๓๕๙/๒๕๓๓)

^{๑๖}หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๒/๘๗๔ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๔๔๑/๒๕๓๗)

^{๑๗}หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๙๐ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๓๙๖/๒๕๔๘)

^{๑๘}หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๙๑๔ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๔๖๕/๒๕๔๘)

^{๑๙}หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๔๗๓ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๖๗๕/๒๕๕๐)

แห่งชาติฯ ประกอบกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชก็แตกต่างกัน^{๒๐}

แนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับซ้อนกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ

คณะกรรมการกฤษฎีกายังไม่เคยวางแนวทางการปฏิบัติในกรณีที่มีการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับซ้อนกับป่าสงวนแห่งชาติ แต่ในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่านในขณะนั้น ได้วางแนวปฏิบัติว่า หากเป็นกรณีที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับซ้อนกับป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายทั้งสองฉบับเปิดช่องให้กำหนดแนวเขตทับซ้อนกันได้ จึงไม่จำเป็นต้องยกเลิกเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณนั้น โดยเห็นว่ากฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติมุ่งประสงค์จะคุ้มครองต้นไม้ ต้นน้ำลำธาร ส่วนกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่ามุ่งคุ้มครองเฉพาะสัตว์ ส่วนสภาพแวดล้อมอื่น เช่น ต้นไม้ ต้นน้ำลำธาร เป็นเพียงสภาพแวดล้อมและส่วนประกอบให้ป่าคงสภาพไว้เพื่อให้สัตว์ได้อยู่อาศัยเท่านั้น จึงกำหนดให้ทับซ้อนกันได้ นอกจากนี้ยังเห็นว่า หากยกเลิกป่าสงวนแห่งชาติก็จะเหลือเพียงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ถ้าต่อไปภายหลังจากสัตว์ป่าได้ย้ายที่อยู่อาศัยหรือที่หากินไปแห่งอื่น การจะกำหนดแนวเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไว้อีกต่อไปก็จะขัดกับข้อเท็จจริง ทางกรมจำเป็นต้องประกาศยกเลิกเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าบริเวณดังกล่าวนั้นเสีย บริเวณนั้นก็จะเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ถ้ากรมป่าไม้ประสงค์จะสงวนป่าบริเวณนี้อีกต่อไปก็ต้องดำเนินการออกกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติอีก ก็จะเป็นการออกกฎหมายซ้ำในบริเวณเดียวกันหลายครั้ง ไม่ตรงตามความมุ่งหมายที่จะรักษาป่าให้คงเดิม จึงไม่ควรที่จะยกเลิกเขตป่าสงวนแห่งชาติ ประกอบกับหากยกเลิกเขตป่าสงวนแห่งชาติ ราษฎรบริเวณชายป่าสงวนแห่งชาติจะถือโอกาสอพยพเข้าไปทำกินในบริเวณนั้น ซึ่งอาจจะทำให้เป็นปัญหายุ่งยากสำหรับเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายในการเดินสำรวจเขตต่อไป^{๒๑} และสำนักงานฯ ได้มีความเห็นในทำนองเดียวกันดังปรากฏในเรื่องเสร็จที่ ๔๖/๒๕๒๓ และเรื่องเสร็จที่ ๘๗/๒๕๒๗ ว่า กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเปิดช่องให้กำหนดแนวเขตทับซ้อนกันได้เพราะกฎหมายทั้งสองฉบับมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน ฉะนั้น การทับซ้อนจึงไม่มีปัญหา และเป็นแนวปฏิบัติตลอดมาว่า กรณีการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับซ้อนกับป่าสงวนแห่งชาติ สำนักงานฯ จะไม่แจ้งข้อสังเกตเรื่องการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในส่วนที่ทับซ้อนกับเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

^{๒๐}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ในส่วนที่ทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๖/๐๔๓ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่องเสร็จที่ ๗๓/๒๕๕๔)

^{๒๑}เรื่องเสร็จที่ ๒๕๕/๒๕๒๑ ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าดอยเชียงดาว ในท้องที่ ตำบลเชียงดาว ตำบลแม่ณะ ตำบลเมืองคอง และตำบลเมืองงาย อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ ให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ.

ข้อสังเกตบางประการต่อความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในกรณีที่เขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับซ้อนกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ

ข้อสังเกตที่ ๑ การกำหนดอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าต่างก็มีการนำป่าสงวนแห่งชาติแห่งเดียวหรือหลายแห่ง แล้วแต่กรณี มากำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเช่นเดียวกัน จึงมีกรณีที่ต้องพิจารณาว่าการกำหนดอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับซ้อนกับป่าสงวนแห่งชาติได้หรือไม่ และผลของการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนกับเขตป่าสงวนแห่งชาติและการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับซ้อนกับเขตป่าสงวนแห่งชาติควรจะเหมือนกันหรือไม่

กรณีที่มีการกำหนดอุทยานแห่งชาติทับซ้อนกับป่าสงวนแห่งชาติ มีเหตุผลที่สำคัญ ๓ ประการที่ทำให้สมควรต้องยกเลิกเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติ คือ (๑) เจตนารมณ์ของกฎหมายซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายคล้ายคลึงกันในป่าเดียวกัน หรือกฎหมายมีความเข้มงวดของการอนุรักษ์ต่างกัน (๒) อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่แตกต่างกัน และ (๓) บทกำหนดโทษแตกต่างกันกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมาย

ข้อพิจารณาเรื่องเจตนารมณ์ของกฎหมาย

เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติตั้งที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ คือ มุ่งสงวน คุ้มครอง ป้องกัน และรักษาสภาพป่าไม้ ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น มิให้ถูกบุกรุกหรือทำลาย และเพื่อมิให้อาชีพเกษตรกรรมของประชาชนส่วนใหญ่และเศรษฐกิจของประเทศถูกกระทบกระเทือนจากผลของการทำลายป่า รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ให้ทางราชการมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติได้เป็นคราว ๆ ตามความจำเป็น ซึ่งการกำหนดให้มีป่าคุ้มครองหรือป่าสงวนในระยะแรกนั้นนำมาจากสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า^{๒๒} แต่ในระยะหลังป่าที่นำมากำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติหมายถึง ที่ดิน รวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมาย^{๒๓} และเมื่อได้กำหนดให้ป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามบุคคลใดเข้ายึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย หรืออธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรี ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด หรือเป็นการทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้^{๒๔}

^{๒๒}มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑

^{๒๓}มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

^{๒๔}มาตรา ๔ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มุ่งที่จะคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ทิวทัศน์ ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไปเพื่อประโยชน์แก่รัฐและประชาชน^{๒๕} โดยบริเวณที่จะกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติจะต้องมีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ สมควรจะสงวนไว้ให้คงอยู่ในสภาพเดิมเพื่อประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน และเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง^{๒๖} ซึ่งในเขตอุทยานแห่งชาตินั้น จะห้ามบุคคลเข้ายึดถือหรือครอบครองที่ดิน ห้ามก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า ห้ามเก็บหา นำออก ทำอันตรายหรือทำให้กัล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั่ง ถ่านไม้ เปลือกไม้ มูลค้างคาว ไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่ หรือทรัพยากรอื่นเสื่อมสภาพ ทำให้ดิน หิน กรวด ทลายเสื่อมสภาพ ห้ามนำสัตว์ออกไปหรือทำอันตรายแก่สัตว์ ห้ามนำหรือปล่อยปศุสัตว์เข้าไป ห้ามเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมทันหรือเหือดแห้ง เป็นต้น ยกเว้นในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือการศึกษา หรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักผ่อน หรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี และบุคคลที่เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้สั่งให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี^{๒๗}

ส่วนกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่านั้นกำหนดให้มีเขตป่าไม้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์ของสัตว์ป่าเรียกว่าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า^{๒๘} โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะมุ่งสงวนรักษาสภาพแวดล้อมของสัตว์ป่าไว้ให้เป็นไปตามธรรมชาติมากที่สุด และให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ^{๒๙} กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ปี พ.ศ. ๒๕๐๓ กำหนดว่า ที่ดินที่นำมากำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าจะต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง เช่นเดียวกับการกำหนดอุทยานแห่งชาติ แต่ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีการแก้ไขในมาตรา ๓๓ ให้ชัดเจนขึ้นว่า จะต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลใด

^{๒๕}หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนสืบไป

^{๒๖}มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

^{๒๗}มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

^{๒๘}มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๒๙}หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน มาตรการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถทำให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลสมดังวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ประกอบกับจำเป็นจะต้องเร่งรัดการขยายพันธุ์สัตว์ป่าและให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าควบคู่กันไป และเนื่องจากปัจจุบันได้มีความตกลงระหว่างประเทศในการที่จะร่วมมือกันเพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าของท้องถิ่นอันเป็นทรัพยากรที่สำคัญของโลก ดังนั้น เพื่อปรับปรุงให้มาตรการในการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเสียใหม่ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง และในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามบุคคลไต่ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน หรือปลูกหรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัด โคน แผ้วถาง เฒา หรือทำลายต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือปล่อยสัตว์หรือสัตว์ป่า หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมทัน เหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า ยกเว้นในกรณีจำเป็นต้องปฏิบัติการ (๑) เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองดูแล รักษา หรือบำรุงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือ (๒) เพื่อการเพาะพันธุ์ การศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ หรือ (๓) เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้การศึกษาหรือการพักอาศัย หรืออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน และให้อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช หรือกรมประมง แล้วแต่กรณี กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ^{๓๐}

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้มีความเห็นว่า เมื่อเปรียบเทียบระหว่างวัตถุประสงค์และบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติแล้ว จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกัน กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติแม้จะมุ่งรักษาป่าไม้อันเป็นทรัพยากรธรรมชาติสำคัญแต่ขณะเดียวกันก็ต้องการให้กระทบกระเทือนต่ออาชีพเกษตรกรรมของประชาชนจากผลของการบุกรุกทำลายป่าเนื่องจากชาติพันธุ์ที่ทำกิน จึงได้มีบทบัญญัติให้บุคคลหรือหน่วยงานของรัฐขอเข้าไปใช้ประโยชน์ เช่น ทำเหมืองแร่ เก็บหาของป่า ประกอบเกษตรกรรม เลี้ยงสัตว์ สร้างวัดหรือสำนักสงฆ์ เป็นต้น หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ซึ่งการดำเนินการเหล่านี้เป็นการต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติที่ต้องการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้คงอยู่ในสภาพเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป โดยไม่มีข้อยกเว้นให้บุคคลหรือหน่วยงานของรัฐเข้าไปใช้ประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อประโยชน์อื่นนอกจากการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ จึงสมควรต้องเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติส่วนที่ทับซ้อนกับอุทยานแห่งชาติ^{๓๑}

ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งสองฉบับแม้จะมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติต้องการคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติ (รวมถึงป่าไม้และสัตว์ป่า) ที่มีอยู่ให้คงอยู่ในสภาพเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป ในขณะที่กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่ามุ่งคุ้มครองและรักษาสภาพแวดล้อมของสัตว์ป่าไว้ให้เป็นไปตามธรรมชาติมากที่สุดเพื่อมิให้สัตว์ป่าถูกทำลายหรือสูญพันธุ์ไป แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับในเรื่องการดำเนินการหรือการขอเข้าไปใช้ประโยชน์มีลักษณะที่เข้มงวดไปในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ โดยหลักแล้วไม่อนุญาตให้บุคคลหรือหน่วยงานของรัฐขอเข้าไปใช้ประโยชน์หรืออยู่อาศัยในอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพื่อประโยชน์อื่นใดนอกจากการคุ้มครองดูแลรักษาสภาพธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติและคุ้มครองดูแลสัตว์ป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามลำดับ ดังนั้น หากเห็นว่ากรณีที่ดินอุทยานแห่งชาติทับซ้อนกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ สมควรต้องมีการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในส่วนที่ทับซ้อนกับอุทยานแห่งชาติแล้ว กรณีที่มีการทับซ้อนกันระหว่างกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ก็น่าที่จะต้องมีการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในส่วนที่ทับซ้อนกับเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเช่นเดียวกัน

^{๓๐} มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๓๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๐, ข้างต้น

ข้อพิจารณาเรื่องอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่แตกต่างกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้เคยให้ความเห็นไว้ว่า กรมป่าไม้มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการอนุรักษ์ สงวน คุ้มครอง ปั้นฟู ดูแลรักษา ส่งเสริมทำนุบำรุงป่าและการดำเนินการเกี่ยวกับการป่าไม้ การทำไม้ การเก็บหาของป่า การใช้ประโยชน์ในที่ดินป่าไม้ และการอื่นเกี่ยวกับป่า และอุตสาหกรรมป่าไม้ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ในเขตพื้นที่ป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ หรือพื้นที่ป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ และมีใช้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้ ในขณะที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการอนุรักษ์ สงวน คุ้มครอง ปั้นฟู ดูแลรักษา ส่งเสริมและทำนุบำรุงทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช การจัดให้ใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ และการดำเนินการอื่นใด ในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยเลื่อยโซ่ยนต์ และกฎหมายว่าด้วยสวนป่า ในเขตพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร หรือเขตพื้นที่ป่าที่เตรียมการจัดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าควบคู่กับกรมป่าไม้ด้วย นับแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นวันที่พระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๖ มีผลบังคับใช้ แม้ว่าจะยังไม่มี การออกกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ขึ้นใหม่ก็ตาม^{๓๒} ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้นนี้เอง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงมีความเห็นว่า กฎหมายได้กำหนดกรอบในการแบ่งแยกภารกิจและอำนาจหน้าที่ระหว่างกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชไว้ชัดเจนแล้ว กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติมีเจตนารมณ์ บทบัญญัติในการคุ้มครองดูแลพื้นที่ป่า บทบัญญัติเกี่ยวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการดำเนินการกับผู้กระทำผิดตามกฎหมาย และมีบทกำหนดโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายแตกต่างกัน การกำหนดอุทยานแห่งชาติที่ทับซ้อนกับป่าสงวนแห่งชาติจึงจำเป็นต้องเพิกถอนการเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อมิให้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายสองฉบับในเขตป่าเดียวกัน^{๓๓}

ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อได้มีการวินิจฉัยว่า กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติแตกต่างกัน การกำหนดอุทยานแห่งชาติที่ทับซ้อนกับป่าสงวนแห่งชาติ จำเป็นต้องเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติส่วนที่ทับซ้อนกับอุทยานแห่งชาติออก ดังนั้น กรณีที่มีการทับซ้อนกันระหว่างกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

^{๓๒}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมีผลบังคับใช้ของพระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๖ ส่งพร้อมหนังสือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๑๔๑ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๑๒/๒๕๔๘)

^{๓๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๐, ข้างต้น

ก็น่าที่จะต้องเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติในส่วนของที่ทับซ้อนกับเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุผล ๒ ประการคือ (๑) เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่ามีเนื้อหาด้านความเข้มงวดในการอนุรักษ์และการเข้าใช้ประโยชน์คล้ายคลึงกัน (๒) กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่ามีเจตนารมณ์แตกต่างกัน รวมทั้งบทบัญญัติในการคุ้มครองดูแลพื้นที่ป่า บทบัญญัติเกี่ยวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการดำเนินการกับผู้กระทำผิดตามกฎหมาย และบทกำหนดโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายก็แตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม มีข้อที่น่าคิดว่า การที่กรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเป็นหน่วยงานแยกต่างหากจากกันเป็นสาระสำคัญหรือเหตุผลสำคัญต่อความเห็นเรื่องการทับซ้อนกันระหว่างกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติกับกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าหรือไม่ หากมีการรวมภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเข้าด้วยกันอีกครั้งหนึ่ง จะส่งผลให้เห็นดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และภารกิจของกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชในปัจจุบันแบ่งแยกโดยใช้เกณฑ์พิจารณาจากเขตพื้นที่ป่าที่แต่ละหน่วยงานดำเนินการเป็นสำคัญ แต่สาระสำคัญคือกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่ามีเจตนารมณ์และบทบัญญัติของกฎหมายที่มีความหนักเบาในการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกันซึ่งทำให้ผลในการพิจารณาให้ความเห็นกรณีการทับซ้อนกันของกฎหมายไม่เปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด

ข้อพิจารณาเรื่องบทกำหนดโทษแตกต่างกันกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมาย

กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งให้บุคคลใด ๆ ออกจากป่าสงวนแห่งชาติ งดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ สั่งให้รื้อถอน แก้วไข หรือทำประการอื่นใด หรือยึด ทำลาย รื้อถอน แก้วไข สิ่งที่เป็นอันตรายหรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้ใดฝ่าฝืนเข้ายึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี และปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท ถ้ากระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ไม้สัก ไม้ยาง ไม้สนเขา หรือไม้หวงห้ามประเภท ข. ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ หรือไม้อื่นเป็นต้นหรือเป็นท่อนหรือทั้งสองอย่างรวมกัน เกินยี่สิบต้นหรือท่อนหรือรวมปริมาตรไม้เกินสี่ลูกบาศก์เมตร หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ต้นน้ำลำธาร ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๑ ปีถึง ๑๕ ปี และปรับตั้งแต่ ๒๐,๐๐๐ บาทถึง ๑๕๐,๐๐๐ บาท และมีอำนาจริบบรรดาไม้ ของป่า เครื่องมือ เครื่องใช้ อาวุธ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ซึ่งบุคคลใช้หรือได้มาโดยการกระทำผิดตามกฎหมายนี้ โดยไม่คำนึงว่าเป็นของผู้กระทำผิดและมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่^{๓๔}

ในขณะที่กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติกำหนดว่า ผู้ใดฝ่าฝืนเข้ายึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า เก็บหา นำออก ทำอันตรายหรือทำให้ไม้ ยาง ไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่ หรือทรัพยากรอื่นเสื่อมสภาพ ทำอันตรายแก่สัตว์ ทำให้ดิน หิน กรวด ทราย เสื่อมสภาพ เปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมทันหรือเหือดแห้ง

^{๓๔}มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และมีอำนาจริบ
บรรดาอาวุธ เครื่องมือ เครื่องใช้ และยานพาหนะใด ๆ ที่ใช้ในการกระทำความผิด โดยไม่คำนึงว่า
เป็นของผู้กระทำความผิดและมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ยังมี
อำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดออกจากเขตอุทยานแห่งชาติหรือดงพญาไฟหรือดงพญาไฟใด ๆ ในเขตอุทยาน
แห่งชาติ และทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในเขตอุทยานแห่งชาติหรือทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิม
ได้ด้วย^{๓๕}

ส่วนกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า^{๓๖} กำหนดว่าผู้ใดล่าสัตว์ป่า หรือ
เก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่า ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท
หรือทั้งจำทั้งปรับ ผู้ใดยึดถือหรือครอบครองที่ดิน หรือปลูก หรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัด โคน
แผ้วถาง เฒ่า หรือทำลายต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือปล่อยสัตว์หรือ
สัตว์ป่า หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมทัน เหือดแห้ง เป็นพิษ
หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๗ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือ
ทั้งจำทั้งปรับ และมีอำนาจริบบรรดาอาวุธ เครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือ
เครื่องจักรกลใด ๆ ที่ได้มาหรือได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือมีไว้เนื่องในการกระทำความผิด ไม่ว่า
จะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่ รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดออกจากเขต
รักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือดงพญาไฟหรือดงพญาไฟใด ๆ อันเป็นความผิดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าด้วย^{๓๖}

โดยสรุปแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า เนื่องจาก (๑) กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ
มีบทกำหนดโทษสูงกว่ากฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครอง
สัตว์ป่า (๒) กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าไม่ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ
ในการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ซึ่งต่างไปจาก
กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติที่กำหนดอำนาจดังกล่าวไว้ และ
(๓) ในกรณีที่มีการกระทำความผิดในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า
การดำเนินการกับผู้กระทำความผิดจะมีการบังคับใช้กฎหมาย ๓ - ๔ ฉบับควบคู่กันไปคือ กฎหมายว่าด้วย
ป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ หรือกฎหมายว่าด้วย
การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า และศาลมักจะพิพากษาลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ
ซึ่งมีบทกำหนดโทษสูงกว่า ดังนั้น การไม่เพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติในส่วนที่ทับซ้อนกับเขต
อุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าจึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของพนักงาน
เจ้าหน้าที่และการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้มากกว่า

ข้อสังเกตที่ ๒ เมื่อเกิดกรณีที่มีการทับซ้อนกันระหว่างเขตอุทยานแห่งชาติหรือ
เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ากับเขตป่าสงวนแห่งชาติจำเป็นต้องมีการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในส่วนที่
ทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือไม่

ผู้เขียนเห็นว่า ยังไม่จำเป็นต้องเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติในส่วนที่ทับซ้อนกับเขต
อุทยานแห่งชาติ ด้วยเหตุที่การกำหนดแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎหมายมักมีปัญหาเรื่องแนวเขต
ทั้งจากการที่แนวเขตป่าตามกฎหมายแต่ละฉบับไม่ชัดเจน หรือไม่ตรงกันกรณีที่มีแนวเขตทับซ้อนกัน
หรือไม่ได้มีการเพิกถอนหรือกันเขตที่เป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกินของประชาชนออกจากแนวเขต
ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตั้งแต่แรกก่อนมีการประกาศเขตดังกล่าว

^{๓๕}มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

^{๓๖}มาตรา ๔๐ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

ดังนั้น การจัดทำแผนที่ฐานในการกำหนดแนวเขตการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ที่ดินเพื่อให้มีแผนที่ที่แสดงขอบเขตที่ดินทุกประเภทที่ชัดเจน ไม่ทับซ้อน จะช่วยแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดินทั้งของรัฐและของประชาชนในระยะยาวได้ แต่ในระยะสั้น การคงพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในส่วนที่ทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าโดยไม่ต้องเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติแต่ละฉบับดังกล่าวจะช่วยให้รัฐไม่ต้องเสียงบประมาณในการดำเนินการ เพราะการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติแต่เพียงบางส่วนจะต้องมีการตรวจสอบและรังวัดแนวเขตที่ถูกต้อง และยิ่งอาจจะเป็นช่องทางให้มีการบุกรุกทำลายป่าได้ ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่าในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาตินั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มักจะตั้งข้อสังเกตถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการดังกล่าวว่าสมควรจะต้องเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติในส่วนที่ทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติ แต่ปัจจุบันประเทศไทยมีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทั้งหมด ๑๒๗ แห่ง เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ๕๙ แห่ง แต่มีการออกกฎหมายกระทรวงเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติในส่วนที่ทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อมิให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายสองฉบับในเขตป่าเดียวกันเพียง ๑๒ ฉบับเท่านั้น โดยมีการประกาศตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๙ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๖ นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้เคยให้ความเห็นไว้ว่าการจะปรับปรุงพื้นที่บางส่วนในเขตอุทยานแห่งชาติ อาจดำเนินการได้ ๒ วิธี คือ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ตราพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนที่ดินดังกล่าวออกจากอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นวิธีที่ถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรืออาศัยอำนาจตามข้อ ๓^{๓๗} แห่งระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๒๐ คือ กั้นบริเวณดังกล่าวเพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการได้^{๓๘}

หากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องมีการใช้ข้อมูลแผนที่ที่เป็นมาตรฐานหรือแบบแผนเดียวกัน มีแนวเขตที่สอดคล้องและไม่ทับซ้อนกันก็จะช่วยแก้ไขปัญหาคือข้อขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดินได้ รัฐเองก็ต้องเข้าใจและตระหนักเช่นเดียวกันว่าการกำหนดแนวเขตทั้งหลายโดยเฉพาะเขตป่าสงวนแห่งชาติในบางส่วนมีการบังคับใช้หลังจากการเข้าอยู่อาศัยหรือทำกินของประชาชน ดังนั้น นอกจากรัฐจะอาศัยกฎหมายที่ตนเป็นผู้กำหนดขึ้นแล้ว ยังควรจะต้องอาศัยความรู้ ความเข้าใจในประวัติศาสตร์ท้องถิ่นและบริบททางสังคมของชุมชน และให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดการป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน จึงจะเป็นการบริหารจัดการและรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและเป็นมรดกให้กับคนรุ่นหลังสืบต่อไป

^{๓๗}ปัจจุบันคือ ข้อ ๗ แห่งระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่บัญญัติว่า เมื่อมีการกั้นบริเวณที่ดินส่วนหนึ่งส่วนใดภายในแนวเขตอุทยานแห่งชาติแห่งหนึ่งแห่งใด เพื่อใช้ในราชการของส่วนราชการหรือใช้ประโยชน์อื่นในบริเวณที่ดินนั้น ให้สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ท้องถิ่น หรือสำนักอุทยานแห่งชาติ สั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประจำอุทยานแห่งชาตินั้นจัดทำเครื่องหมายหรือหลักเขตแสดงบริเวณที่ดินที่กั้นออกตามพื้นที่ที่กำหนดโดยริบถ้วน

^{๓๘}บันทึก เรื่อง สำนักงานเกษตรภาคเหนือขอให้ใช้พื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ เป็นสถานที่ตั้งศูนย์ทดสอบขยายพันธุ์พืชและฝึกอบรม (ปัญหามาตรา ๖ และมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๓๗๑ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๕๖/๒๕๒๘)