คำชี้แจง เรื่อง สิทธิในที่ดินและการจ่ายค่าทดแทนตามมาตรา 12 ประกอบกับมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดิน รวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย ดังนั้น “ป่า” ในความหมายดังกล่าวจึงไม่รวมถึงที่ดินที่บุคคลได้มาตามกฎหมาย และเมื่อพิจารณาถึงมาตรา 12 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ประกอบกัน ได้กำหนดเรื่องการยื่นคำร้องขอค่าทดแทนกรณีมีผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในเก้าสิบวัน ถ้าไม่ยื่นภายในกำหนดให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์ เพื่อส่งต่อเรื่องให้คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติพิจารณาคำร้องเพื่อกำหนดค่าทดแทน แต่ทั้งนี้ มิให้ใช้บังคับแก่กรณีสิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ตามมาตรา 12 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กล่าวคือ ถ้าบุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น มี ส.ค.1 หรือใบจอง ที่ออกให้โดยชอบด้วยกฎหมาย บุคคลดังกล่าวยังได้รับการคุ้มครองสิทธิที่มีอยู่โดยผลของมาตรา 12 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ไม่จำเป็นต้องยื่นคำร้องขอค่าทดแทนที่ดิน และยังคงมีสิทธิขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และคำว่า “สิทธิ” ในการได้รับค่าทดแทนมิได้หมายความถึงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง แต่หมายถึงสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ประการอื่น เช่น บ้านเรือนที่ปลูกสร้างในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น ทางราชการจึงไม่สามารถเอาที่ดินที่บุคคลมีสิทธิในที่ดินมาเป็นป่าสงวนแห่งชาติได้โดยแต่เพียงให้ค่าทดแทนตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งเห็นได้จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา บันทึก เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรของชาติตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติไว้ (เรื่องเสร็จที่ 291/2532) คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า “กรณีมาตรา 12 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 13 แล้วจะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องการพิจารณาจ่ายค่าทดแทนแก่บุคคลซึ่งมีสิทธิหรือประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่ก่อนวันที่มีกฎกระทรวงประกาศให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติแต่ต้องเสียสิทธิหรือประโยชน์ไป เนื่องจากการมีกฎกระทรวงประกาศให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยกำหนดให้บุคคลผู้นั้นต้องยื่นคำร้องขอค่าทดแทนภายใน 90 วัน โดยคำว่า “สิทธิ” ในมาตรา 12 นี้มิได้หมายความถึงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง เพราะหากพิจารณามาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ บทนิยามคำว่า “ป่า” ที่หมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย ประกอบกับมาตรา 12 วรรคท้าย ที่กำหนดมิให้นำความในวรรคหนึ่งของมาตรา 12 มาใช้บังคับแก่กรณีสิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ก็ย่อมหมายถึงเพียงแต่สิทธิในอสังหาริมทรัพย์ประการอื่น เป็นต้นว่า บ้านเรือนที่ราษฎรได้ปลูกสร้างอยู่ในป่าซึ่งถูกประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติและเมื่อได้รื้อถอนไปจึงมีการพิจารณาให้ ค่าทดแทน โดยเฉพาะหากจะให้หมายถึงกรรมสิทธิ์นั้นก็จะเป็นการบัญญัติให้อำนาจเวนคืนที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ โดยปริยาย ซึ่งน่าจะไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ความในวรรคท้ายของมาตรา 12 เห็นได้ว่า เป็นแต่กรณีการบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนขึ้นเพื่อมิให้เข้าใจผิดถึงความหมายของคำว่า “สิทธิ” ตามวรรคแรก เพราะถ้าไม่มีวรรคท้ายของมาตรา 12 อาจทำให้เข้าใจว่า สามารถเอาที่ดินที่บุคคลมีสิทธิในที่ดินมาเป็นป่าสงวนแห่งชาติได้โดยแต่เพียงให้ค่าทดแทนตามมาตรา 13 เท่านั้น” และหนังสือกรมป่าไม้ที่ กษ 0703/8914 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2513 เรื่อง การดำเนินการพิจารณาสอบสวนและวินิจฉัยคำร้องของราษฎรผู้อ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ข้อ 2 กำหนดให้คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติ ดำเนินการพิจารณาแยกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่มีสิทธิในที่ดินอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดินและประเภทที่ไม่มีสิทธิในที่ดินอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับประเภทที่ผู้ร้องนำพิสูจน์ได้ว่า มีสิทธิในที่ดินอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และคณะกรรมการสอบสวนและวินิจฉัยแล้วเห็นว่า เข้าข่ายที่จะได้รับการยกเว้นตามความในมาตรา 12 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ก็ไม่ต้องนำขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัยต่อไป ส่วนประเภทที่ผู้ร้องไม่สามารถนำพิสูจน์ได้ว่ามีสิทธิในที่ดินอยู่โดยถูกต้องตามประมวลกฎหมายที่ดิน ก็ให้คณะกรรมการดำเนินการสอบสวนและพิจารณาว่าผู้ร้องได้เสียสิทธิหรือเสื่อมเสียประโยชน์จริงหรือไม่ หากปรากฏว่าผู้ร้องได้เสียสิทธิหรือเสื่อมเสียประโยชน์จริงก็ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดค่าทดแทนให้ตามที่เห็นสมควร ตามความในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ดังนั้น แม้จะประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแล้วก็ตาม ผู้มีสิทธิในที่ดินโดยชอบตามประมวลกฎหมายที่ดินยังคงมีสิทธิออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ทั้งนี้ตามนัยมาตรา 12 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507