

บันทึก

เรื่อง การกำหนดเขตควบคุมอาคารทับเขตอุทยานแห่งชาติจะกระทำได้เพียงใด หรือไม่

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๓/๑๐๓๐๒ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๓๓ แจ้งว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติในหลักการแห่งร่างพระราชกฤษฎีกา ให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ บังคับในท้องที่บางแห่งในตำบลเกาะสาหร่าย อำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล พ.ศ. ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (โดยกองกฎหมายไทย) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในกรณีนี้เขตควบคุมอาคารตามร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ถือแนวเขตพื้นที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินเกาะตะรุเตา เกาะอาดัง เกาะราวี และเกาะอื่น ๆ ในท้องที่ตำบลเกาะสาหร่าย อำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๑๗ เป็นแนวเขตควบคุมอาคาร โดยผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) ชี้แจงว่าเนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวกำลังมีปัญหาเกี่ยวกับการก่อสร้าง และขยายตัวของอาคารโดยเฉพาะในเกาะหลีเป๊ะ ซึ่งมีปัญหาการบุกรุกครอบครองที่ดินของรัฐและขอออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดิน และการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคารดังกล่าวข้างต้น อาจนำมาแก้ไขปัญหาการปลูกสร้างอาคารในท้องที่ดังกล่าวได้ ในการแจ้งผลการตรวจพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๒/๖๔๕ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๓๓ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีข้อสังเกตเพิ่มเติมด้วยว่า โดยหลักการการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ นั้น จะกำหนดในพื้นที่ซึ่งมิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองของเอกชน การตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ บังคับในท้องที่ซึ่งเป็นเขตอุทยานแห่งชาติทั้งหมด ทั้งที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า บริเวณที่เป็นปัญหามีเฉพาะในเกาะหลีเป๊ะเท่านั้น น่าจะไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ ของกฎหมายควบคุมอาคาร ที่ควรที่จะกำหนดเฉพาะบริเวณซึ่งมีที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเท่านั้น อย่างไรก็ตามเนื่องจากมีความจำเป็นเร่งด่วนตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทย สำนักงานฯ จึงมิได้พิจารณาแก้ไขเกี่ยวกับเขตควบคุมอาคารตามร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแต่อย่างใด

ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๓/๑๔๕๔๕ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แจ้งผลการตรวจพิจารณาและเสนอข้อสังเกตเกี่ยวกับการกำหนดเขตควบคุมอาคารบังคับในเขตอุทยานแห่งชาตินั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวน่าจะเป็นมาตรการควบคุมก่อสร้างอาคารและส่งเสริมกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เห็น

ควรให้ดำเนินการตามร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต่อไป อนึ่ง การใช้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารบังคับในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ในลักษณะเช่นนี้ได้เคยปฏิบัติมาแล้วที่บริเวณเขตอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า จังหวัดระยอง ตามพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ บังคับในท้องที่บางแห่งในตำบลแกลง และตำบลเพ อำเภอมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ.๒๕๓๒ ซึ่งไม่เกิดปัญหาทางปฏิบัติตามกฎหมายทั้งสองฉบับแต่อย่างใด และเรื่องนี้ท่านรองนายกรัฐมนตรี (นายประมวล สภาวสุ) รักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ส่งเรื่องให้กรรมการร่างกฎหมายวินิจัยโดยที่ประชุมใหญ่ว่า จะสามารถกำหนดเขตควบคุมอาคารตามร่างพระราชกฤษฎีกา ในเรื่องนี้ ทับกับเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินเกาะตะรุเตา เกาะอาดัง เกาะราวี และเกาะอื่น ๆ ในท้องที่ตำบลเกาะสาหร่าย อำเภอมืองสตูล จังหวัดสตูล ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๑๗ ได้เพียงใดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว ประกอบกับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) แล้ว มีความเห็นว่า ตามมาตรา ๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ แสดงให้เห็นว่ากฎหมายมีความมุ่งหมายที่จะใช้บังคับอาคารที่เป็นของส่วนราชการด้วย ทั้งนี้ โดยรัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงยกเว้น ผ่อนผัน หรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติไม่ว่าทั้งหมด หรือบางส่วนเกี่ยวกับอาคารดังกล่าว ประกอบกับเมื่อพิจารณามาตรา ๑๖ (๑๓)^๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.

^๑มาตรา ๗ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงยกเว้น ผ่อนผัน หรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนเกี่ยวกับอาคาร ดังต่อไปนี้

- (๑) อาคารของกระทรวง ทบวง กรม ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์
- (๒) อาคารของราชการส่วนท้องถิ่น ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์
- (๓) อาคารขององค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ที่ใช้ในกิจการขององค์การหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์

(๔) โบราณสถาน วัดวาอาราม หรืออาคารต่าง ๆ ที่ใช้เพื่อการศาสนา ซึ่งมีกฎหมายควบคุมการก่อสร้างไว้แล้วโดยเฉพาะ

(๕) อาคารที่ทำการขององค์การระหว่างประเทศ หรืออาคารที่ทำการของหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศ

(๖) อาคารที่ทำการสถานทูตหรือสถานกงสุลต่างประเทศ

(๗) อาคารชั่วคราวเพื่อใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างอาคารถาวร หรืออาคารเพื่อใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราว ที่มีกำหนดเวลาการรื้อถอน

^๒มาตรา ๑๖ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๓) เข้าไปดำเนินการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ฯลฯ

ฯลฯ

๒๕๐๗ ซึ่งมีใจความว่าภายในเขตอุทยานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจอนุญาต ให้มีการเข้าไปดำเนินการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ได้ ซึ่งในกรณีนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่ กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า หมายความว่ารวมถึง การปลูกสร้างอาคารใด ๆ เพื่อหาประโยชน์ดังกล่าวด้วย ซึ่งหากเข้าลักษณะคำว่า “อาคาร” ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้วก็จะอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายดังกล่าว ซึ่งทำให้เห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายควบคุมอาคาร อาจนำมาใช้บังคับกับอาคารสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าอาคารดังกล่าวจะเป็นของส่วนราชการหรือเอกชน และไม่จำกัดว่าพื้นที่ที่อาคารสิ่งปลูกสร้างนั้นตั้งอยู่จะเป็นพื้นที่ที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเท่านั้น แต่ย่อมหมายถึงที่ดินที่เป็นของรัฐด้วย ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่ กรรมการร่างกฎหมาย) จึงเห็นว่าการกำหนดเขตควบคุมอาคารตามร่างพระราชกฤษฎีกาในเรื่องนี้ทับกับเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินเกาะตะรุเตา เกาะอาดัง เกาะราวี และเกาะอื่น ๆ ในท้องที่ตำบลเกาะสาหร่าย อำเภอเมืองสตูลจังหวัดสตูลให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้นสามารถกระทำได้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๓๔