

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดที่ดินที่อยู่ในครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย
ของบุคคลที่มีใช้ทบวงการเมืองให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามมาตรา ๑๙
วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓

กรมป่าไม้ ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๐๗๐๗/๒๔๔๗๐ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๒๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้มีความเห็นเกี่ยวกับการประกาศของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ทับพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งทางราชการได้อนุญาตให้บุคคลเข้าไปดำเนินกิจการหาผลประโยชน์ในเขตป่าไม้อาวรหรือป่าสงวนแห่งชาติ เช่น การอนุญาตทำไม้หรือสัมปทานทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๖ หรือการอนุญาตให้ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ การให้ประทานบัตรตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และการอนุญาตให้ทำการระเบิดและย่อยหินตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น แตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า การที่บุคคลใดได้รับอนุญาตให้เข้าไปมีสิทธิเหนือพื้นที่ป่าไม้โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ยังไม่ถือว่าเป็นการครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ เพราะการอนุญาตดังกล่าวเป็นเพียงบุคคลสิทธิเหนือพื้นดินเพื่อเข้าไปทำไม้ เพื่อเก็บของป่า ทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว ปลูกบำรุงป่าชุดหาแร่ หรือระเบิดและย่อยหินในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น มิใช่เป็นการให้สิทธิครอบครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแก่ผู้ได้รับอนุญาต เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายที่ใกล้เคียง เช่น มาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกันกับมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ว่า “ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด ซึ่งมีใช้ทบวงการเมือง” แต่มีบทเฉพาะตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้บัญญัติคุ้มครองสัมปทาน อาญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาต ที่ได้ออกให้แก่บุคคลใดก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับ ให้คงใช้ได้ต่อไปเพียงเท่ากำหนดอายุของสัมปทาน อาญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาตนั้นๆ ซึ่งแสดงว่า พื้นที่ที่บุคคลได้รับสัมปทาน อาญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาต มิใช่เป็นที่ดินที่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลนั้น รัฐบาลชอบที่จะประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติได้โดยไม่ขัดต่อมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๐๔ แต่อย่างใด เพราะมีบทเฉพาะกาลรับรองสิทธิของผู้รับอนุญาตเดิมต่อไปจนหมดอายุการอนุญาตไว้แล้ว ดังนั้น พื้นที่ป่าไม้ที่บุคคลได้รับอนุญาตหรือสัมปทานดังกล่าวข้างต้นอยู่ก่อนแล้ว จึงชอบที่จะประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าโดยไม่ขัดต่อมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ เช่นเดียวกัน แต่ต่างกันที่บุคคลผู้ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานอยู่ก่อนย่อมหมดสิทธิที่จะดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตต่อไปได้ แม้ยังไม่หมดอายุการอนุญาตก็ตาม เพราะไม่มีบทเฉพาะกาลให้ความคุ้มครองไว้ดังที่ได้บัญญัติไว้ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ การดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตต่อไปจึงขัดต่อมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การที่บุคคลใดได้รับอนุญาตดังกล่าว ถือว่าเป็นการครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ เพราะการครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง หมายความว่ารวมถึงการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย การที่บุคคลใดได้รับอนุญาตจากทางราชการให้เข้าไปทำไม้ เก็บหาของป่า ทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว ปลุกบำรุงป่า ขุดหาแร่ หรือระเบิดและย่อยหิน ในพื้นที่ป่าไม้แห่งใด เท่ากับเป็นการอนุญาตให้บุคคลนั้นครอบครองพื้นที่แห่งนั้นเพื่อทำการตามที่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถือได้ว่าบุคคลนั้นได้สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันอยู่ในความหมายของการครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ แล้ว บทเฉพาะกาลตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นเพียงบทบัญญัติเน้นเจตนารมณ์ตามมาตรา ๖ วรรคสอง ให้แน่ชัดยิ่งขึ้นว่า หากฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๖ วรรคสอง ก็ไม่มีผลบังคับปลงล้างสิทธิครอบครองของบุคคลผู้รับอนุญาต ซึ่งได้สิทธิมาโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว ดังนั้น พื้นที่ป่าไม้ที่บุคคลได้รับอนุญาตอยู่ก่อนแล้วดังกล่าวข้างต้น จึงประกาศพระราชกฤษฎีกาให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับไม่ได้ เพราะขัดต่อมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ เนื่องจากเป็นที่ดินที่อยู่ในครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้รับอนุญาตแล้ว หากประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่ที่มีการอนุญาตอยู่ก่อนแล้วให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในภายหลัง ก็ไม่มีผลปลงล้างสิทธิของผู้อนุญาตซึ่งได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ จะไม่มีบทเฉพาะกาลดังเช่นพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ก็ตาม ผู้รับอนุญาตก็น่าจะมีสิทธิดำเนินการที่ได้รับอนุญาตต่อไปได้ทำนองเดียวกัน จึงจะเป็นธรรม

กรมป่าไม้จึงขอหารือปัญหากฎหมายดังต่อไปนี้

๑. ที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานให้เข้าไปทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือได้รับอนุญาตให้เข้าทำไม้ตามมาตรา ๑๕ หรือทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๖ หรือทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่า

สงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ที่ดินที่บุคคลใดได้รับประทานบัตรตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ หรือที่ดินที่บุคคลได้รับอนุญาตให้ทำการระเบิดและย่อยหินตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในพื้นที่ป่าไม้ จะถือว่าเป็นที่ดินที่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลที่มีใช้ทบทวนการเมือง ซึ่งต้องห้ามมิให้ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ หรือไม่ เพียงใด

๒. การประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ทับพื้นที่ซึ่งทางราชการได้อนุญาตให้บุคคลใดตามข้อ ๑. อยู่ก่อนแล้ว จะขัดต่อมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ หรือไม่ เพราะเหตุใด ผลในทางกฎหมายจะทำให้สิทธิตามสัมปทานหรือใบอนุญาตหรือหนังสือลั่นสภาพหรือไม่ อย่างไร หากผู้รับอนุญาตหรือสัมปทานคงดำเนินการตามสิทธิที่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วต่อไป จะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ หรือไม่ หากผู้รับอนุญาตไม่มีสิทธิดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตต่อไป ผู้รับอนุญาตมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากทางราชการหรือไม่ เพียงใด

ทั้งนี้ เพื่อที่กรมป่าไม้จักได้สั่งให้เจ้าหน้าที่ถือเป็นแนวทางปฏิบัติให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวกับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกรมทรัพยากรธรณี ผู้แทนกรมที่ดิน และผู้แทนกรมป่าไม้ แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. สำหรับปัญหาประการแรกที่ว่า ที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานให้เข้าไปทำไม้^๑ หรือเก็บหาของป่า^๒ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

^๑ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

มาตรา ๑๑ ผู้ใดทำไม้ หรือเจาะ หรือสับ หรือทำอันตรายด้วยประการใด ๆ แก่ไม้หวงห้าม ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับสัมปทานตามความในพระราชบัญญัตินี้ และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือในการอนุญาต

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

มาตรา ๒๙ ผู้ใดเก็บหาของป่าหวงห้ามหรือทำอันตรายด้วยประการใด ๆ แก่ของป่าหวงห้ามในป่า ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่และต้องเสียค่าภาคหลวงกับทั้งต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือในการอนุญาต

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๖๓ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ รัฐบาลมีอำนาจให้สัมปทานในการทำไม้ชนิดใดหรือเก็บหาของป่าอย่างใดในป่าโดยมีขอบเขตเพียงใดและในสัมปทานนั้น จะให้มีข้อกำหนดและเงื่อนไขอย่างใดก็ได้

ที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาตให้เข้าทำไม้^๓ หรือทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว^๔ หรือทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ^๕ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ที่ดินที่ได้รับประทานบัตรตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐^๖ และที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำการระเบิดและย่อยหินตามประมวลกฎหมายที่ดิน^๗

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

มาตรา ๑๕ การทำไม้หรือการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้กระทำได้เมื่อได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราวๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๑๖ อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณจะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้

(๒) การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ คราวละไม่เกินสิบปี โดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัติ สำหรับแร่ ดินขาว หรือหิน แล้วแต่กรณี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๑๐ ทวิ ในกรณีที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดหรือบางส่วนมีสภาพเป็นป่าไร่ร้างเก่าหรือทุ่งหญ้าหรือเป็นป่าไม้ที่ไม่มีไม้ค่าขึ้นอยู่เลยหรือไม่มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อย และป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนดีตามธรรมชาติ ทั้งนี้ โดยมีสภาพตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี ให้ถือว่าป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณดังกล่าวเป็นป่าเสื่อมโทรม

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๐ ในกรณีป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมตามมาตรา ๑๐ ทวิ ให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต แต่ในกรณีที่จะอนุญาตให้เกิน ๒,๐๐๐ ไร่ ต้องได้รับอนุญาตจากคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐

มาตรา ๔๓ ห้ามมิให้ผู้ใดทำเหมืองในที่ใดไม่ว่าที่ซึ่งทำเหมืองนั้นจะเป็นสิทธิของบุคคลใดหรือไม่ เว้นแต่จะได้รับประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตร

มาตรา ๕๔ รัฐมนตรีเป็นผู้ออกประทานบัตร

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ ประมวลกฎหมายที่ดิน

ซึ่งอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ จะถือว่าเป็นที่ดินที่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง ซึ่งต้องห้ามมิให้ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง^๙ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ หรือไม่ เพียงใด นั้น เห็นว่า การที่ทางราชการอนุญาตหรือให้สัมปทานแก่บุคคลใดให้เข้าไปทำไม้ เก็บหาของป่า ทำประโยชน์อยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือให้ประทานบัตรแก่บุคคลใดให้เข้าไปทำเหมืองแร่ในพื้นที่ป่าไม้ หรืออนุญาตให้แก่บุคคลใดให้เข้าไปเปิดและย่อยหินในพื้นที่ป่าไม้ได้ โดยถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้น เป็นเพียงการอนุญาตให้บุคคลนั้นครอบครองพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเพื่อดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตได้เป็นการชั่วคราวภายในกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาต ได้รับสัมปทานหรือได้รับประทานบัตรเท่านั้น มิได้มีผลทำให้บุคคลนั้นได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเหนือพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต ฯลฯ นั้น เพราะการจะได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ต้องเป็นการครอบครองโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน^๙ แต่ในกรณีนี้ที่ดินที่ได้รับอนุญาต ฯลฯ อยู่ใน “ป่าไม้” หรือ “ป่าสงวนแห่งชาติ” ซึ่ง “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๓ นั้น หมายความว่า “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน”^{๑๐} ซึ่งตาม

มาตรา ๙ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ที่ดินของรัชนั้น ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือการเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใดให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดินที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

^๙ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓

มาตรา ๑๙ ฯลฯ

ฯลฯ

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

^๙ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๖๗ บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตนท่านว่าบุคคลนั้นได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง

^{๑๐} พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

(๑) “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๓

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ป่า” หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึงบาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย

“ป่าสงวนแห่งชาติ” หมายความว่า ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตาม

ประมวลกฎหมายที่ดินถือว่าที่ดินดังกล่าวเป็นของรัฐ^{๑๑} และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑)^{๑๒} การที่บุคคลใดจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเหนือที่ดินของรัฐได้นั้นจะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง^{๑๓} ซึ่งในเรื่องนี้ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้บัญญัติไว้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ที่ดินซึ่งจะขอประทานบัตรทำเหมืองแร่^{๑๔} นั้น ผู้ขอประทานบัตรไม่จำเป็นต้องมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเหนือที่ดินนั้น^{๑๕} และเมื่อได้รับประทานบัตรแล้ว ผู้ถือประทานบัตร

พระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๑} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๒ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ

^{๑๒} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๓} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๒๗ นอกจากที่ดินที่ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐนำไปจัดตามกฎหมายอื่นแล้ว อธิบดีมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองให้ราษฎรเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งให้รวมถึงรายการดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) จำนวนที่ดินที่จะแบ่งให้ครอบครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) วิธีที่ผู้เช่าครอบครองพึงปฏิบัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๐ เมื่อได้จัดให้บุคคลเช่าครอบครองในที่ดินรายใดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบจองให้ไว้เป็นหลักฐานก่อน และเมื่อปรากฏแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่าบุคคลที่ได้จัดให้เช่าครอบครองที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดิน และได้ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดโดยครบถ้วนแล้ว ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้โดยเร็ว

^{๑๔} พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ที่ว่าง” หมายความว่า ที่ซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน และมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน และมีใช้ที่ดินในเขตที่มีการคุ้มครองหรือสงวนไว้ตามกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕๐ ถ้าที่ซึ่งขอประทานบัตรเป็นที่ย่อมมีที่ว่าง หรือมีที่ย่อมมีที่ว่างรวมอยู่ในเขตผู้ยื่นคำขอต้องแสดงหลักฐานให้เป็นที่พอใจของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ผู้ขอจะมีสิทธิทำเหมืองในเขตที่นั้นได้

ก็มีสิทธิในเขตเหมืองแร่เฉพาะแต่ทำเหมือง ปลุกสร้างอาคารหรือกระทำการอื่นเกี่ยวกับการทำเหมือง หรือใช้ที่ดินในเขตเหมืองแร่เพื่อเกษตรกรรมในระหว่างอายุประทานบัตร แต่เมื่อสิ้นอายุประทานบัตรแล้ว มิให้ถือว่าเป็นการได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง^{๙๕} ดังนั้น การอนุญาต การให้สัมปทาน หรือการให้ประทานบัตรดังกล่าวจึงมิใช่เป็นการให้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเหนือที่ดินที่ได้รับอนุญาต ฯลฯ นั้น ซึ่งตรงกับความเห็นของเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ฝ่ายที่หนึ่งนั่นเอง แต่การที่เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ฝ่ายที่หนึ่งมีความเห็นว่าที่ดินที่ได้รับอนุญาต ได้รับสัมปทานหรือได้รับประทานบัตรดังกล่าวมิใช่ที่ดินที่อยู่ในบังคับของมาตรา ๑๙ วรรคสอง^{๙๖} แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ก็เป็นเพราะว่าในความเห็นของเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ฝ่ายที่หนึ่งนั้นได้อ้างถึงบทบัญญัติในมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งมีบทบัญญัติทำนองเดียวกับในมาตรา ๑๙ วรรคสองดังกล่าวข้างต้น โดยอ้างว่ามีข้อความว่า “ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้นต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง” ทั้งๆ ที่ตามความเป็นจริงแล้ว มาตรา ๖ วรรคสอง^{๙๗} แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ก็ดี มาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ก็ดี มิได้ใช้คำว่า “สิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” แต่ใช้คำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งคำว่า “ครอบครอง” นั้นมีความหมายกว้างกว่าคำว่า “สิทธิครอบครอง” กล่าวคือ บุคคลใดอาจครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นไว้โดยที่ตนไม่มีสิทธิครอบครองเหนือทรัพย์สินนั้นก็ได้ ในกรณีที่เป็นปัญหานี้ก็เช่นเดียวกัน ผู้ได้รับใบอนุญาต ฯลฯ สามารถครอบครองที่ดินที่ได้รับอนุญาต ฯลฯ ได้ตลอดระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต ฯลฯ โดยไม่มีสิทธิครอบครองเหนือที่ดินดังกล่าว การที่บุคคลนั้นสามารถเข้าไปทำไม้เก็บหาของป่า ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการ

ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขออนุญาตหนังสืออนุญาตของผู้มีสิทธิในที่ดินมาแสดงว่าผู้ขอจะมีสิทธิทำเหมืองได้ หนังสือนั้นต้องมีคำรับรองของนายอำเภอประจำท้องที่ประกอบด้วย

^{๙๕} มาตรา ๗๓ ผู้ถือประทานบัตรมีสิทธิในเขตเหมืองแร่เฉพาะแต่

(๑) ทำเหมืองและขายแร่ที่ระบุในประทานบัตร ส่วนแร่อื่นซึ่งเป็นผลพลอยได้จากการทำเหมืองนั้น ผู้ถือประทานบัตรจะขายได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี

(๒) ปลุกสร้างอาคารหรือกระทำการอื่นเกี่ยวกับการทำเหมือง รวมทั้งการแต่งแร่หรือการเก็บขนน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทราย

(๓) ใช้ที่ดินในเขตเหมืองแร่ ที่ขุดเอาแร่แล้วหรือที่มีแร่ไม่สมบูรณ์ที่จะเปิดการทำเหมืองเพื่อเกษตรกรรมในระหว่างอายุประทานบัตร แต่ทั้งนี้เมื่อสิ้นอายุประทานบัตรแล้วให้ถือว่าเป็นการได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง

(๔) นำคดีขึ้นสู่ศาลในกรณีที่ผู้โต้แย้งหรือขัดขวางสิทธิในการทำเหมือง

^{๙๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๘)

^{๙๗} พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

มาตรา ๖ ฯลฯ

ฯลฯ

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

ชั่วคราวทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเข้าไปทำเหมืองแร่หรือระเบิดและย่อยหินในพื้นที่ป่าไม้ไม่ได้ ก็เป็นเพราะว่าได้รับอนุญาตโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้น และเท่ากับเป็นการอนุญาตให้บุคคลนั้นครอบครองพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเพื่อดำเนินการที่ได้รับอนุญาตได้โดยชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงถือได้ว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่อยู่ใน “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ของบุคคลนั้นตามนัยมาตรา ๑๙ วรรคสอง^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓

การตีความคำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ในมาตรา ๑๙ วรรคสองดังกล่าวว่า หมายความว่า ความถึงสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้นน่าจะเป็นการตีความที่เกินบทบัญญัติของกฎหมาย และทำให้มีความหมายแคบกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ นอกจากนี้ยังเป็นการตีความที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมอีกด้วย เพราะจะมีผลกระทบกระเทือนถึงสิทธิที่ได้มาแล้วของผู้ซึ่งได้รับอนุญาต ได้รับสัมปทาน หรือได้รับประทานบัตรดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับซ้อนพื้นที่ดังกล่าวอาจจะเกิดจากความบกพร่องหรือการไม่ประสานงานกันระหว่างเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็ได้

ส่วนมาตรา ๓๐^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ฝ่ายที่หนึ่งอ้างถึงนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า เป็นเพียงบทบัญญัติที่เน้นให้แน่ชัดยิ่งขึ้นว่า ที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาต ได้รับสัมปทาน หรือได้รับประทานบัตรอยู่ก่อนแล้วเป็นที่ดินที่อยู่ใน “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ของบุคคลนั้นตามมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหากมีการกำหนดพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต ฯลฯ อยู่ก่อนแล้วเป็นอุทยานแห่งชาติในภายหลัง ก็ไม่มีผลลบล้างสิทธิของผู้รับอนุญาตซึ่งได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) จึงเห็นว่า ที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานหรือได้รับประทานบัตรดังกล่าวข้างต้น เป็นที่ดินที่อยู่ใน “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ของบุคคลนั้นก็ตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งต้องห้ามมิให้กำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

๒. สำหรับปัญหาประการที่สองที่ว่า การประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ทับพื้นที่ซึ่งทางราชการให้อนุญาตให้บุคคลใดตามปัญหาประการที่หนึ่งอยู่ก่อนแล้ว จะขัด

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๘)

^{๑๕} พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

มาตรา ๓๐ สัมปทานและใบอนุญาตทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ใบอนุญาตให้อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ป่าคุ้มครองหรือป่าสงวนตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า อาชญาบัตร ประทานบัตร และใบอนุญาตตามกฎหมายการทำเหมืองแร่ และสัมปทานตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้ออกให้แก่บุคคลใดไว้แล้วก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับ ให้คงใช้ได้ต่อไปเพียงเท่าที่กำหนดอายุของสัมปทาน อาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาตนั้น ๆ

ต่อมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ หรือไม่ เพราะเหตุใด ผลในทางกฎหมายของการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จะทำให้สิทธิตามใบอนุญาตสัมปทาน หรือประทานบัตรสิ้นสภาพไป หรือไม่ อย่างไร หากผู้รับอนุญาต ผู้รับสัมปทานหรือผู้ถือประทานบัตรคงดำเนินการตามสิทธิที่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วต่อไป จะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ หรือไม่ หากผู้รับอนุญาตไม่มีสิทธิดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตต่อไปผู้รับอนุญาตมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากทางราชการ หรือไม่ เพียงใดนั้น เห็นว่าในเมื่อได้วินิจฉัยไว้ในปัญหาประการที่หนึ่งแล้วว่า ที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาต ได้รับสัมปทาน หรือได้รับประทานบัตรดังกล่าว เป็นที่ดินที่อยู่ใน “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ของบุคคลนั้นตามนัยมาตรา ๑๙ วรรคสอง ดังนั้น การประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับพื้นที่ดังกล่าวจึงขัดต่อมาตรา ๑๙ วรรคสอง และการประกาศพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ไม่มีผลทำให้สิทธิตามใบอนุญาตสัมปทาน หรือประทานบัตรดังกล่าวต้องสิ้นสภาพไปแต่อย่างใด โดยผู้รับอนุญาต ผู้รับสัมปทาน หรือผู้ถือสัมปทานบัตรยังคงมีสิทธิดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วต่อไปได้โดยไม่เป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๒๙

^{๒๐} พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓

มาตรา ๒๔ ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปครอบครองยึดถือที่ดิน หรือตัดโค่น แผ้วถาง เผา ทำลาย ตัดไม้หรือพฤษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนองบึงท่วมท้น หรือเหือดแห้ง หรือเป็นพิษต่อสัตว์ป่า

บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามมาตรา ๑๙
แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓

โดยที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า แนวความเห็นในการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เกี่ยวกับปัญหาว่า จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินที่อยู่ใน “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคล (ที่มีใช้ทบวงการเมือง)” ให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามความในมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ได้หรือไม่ นั้น อาจเป็นอุปสรรคและมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าในเวลาต่อไปได้ เลขาธิการฯ จึงใคร่ขอเสนอความเห็นที่แตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เพื่อประกอบการพิจารณาของกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังต่อไปนี้

(๑) ปัญหาที่กรมป่าไม้หรือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกา

โดยที่มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ได้บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา ๑๙ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่าก็กระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า”

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ปานั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง”

ตามบทบัญญัติดังกล่าว กรมป่าไม้ประสบปัญหาข้อกฎหมายและได้หารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาใน ๒ ปัญหา ดังต่อไปนี้

ปัญหาแรก ที่ดินที่ทางราชการได้อนุญาตให้บุคคลเข้าใช้เพื่อดำเนินกิจการทำประโยชน์ในเขตป่าไม้อารหรือป่าสงวนแห่งชาติ ตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ (ผู้ได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานฯ ให้เข้าไปทำไม้หรือเก็บหาของป่า) หรือตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ (ผู้ได้รับอนุญาตให้ทำไม้ตามมาตรา ๑๕ หรือทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยชั่วคราวในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๖ หรือการอนุญาตให้ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าตามมาตรา ๒๐) หรือตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ (ผู้ได้รับอนุญาตสำรวจและประทานบัตรทำเหมือง) หรือตามประมวลกฎหมายที่ดิน (ผู้ได้รับอนุญาตให้ทำการระเบิดและย่อยหินตามมาตรา ๙) ฯลฯ เป็นต้น นั้น จะถือว่าเป็นที่ดินที่อยู่ใน “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งต้องห้ามมิให้ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” ตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ หรือไม่

ปัญหาที่สอง การประกาศพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ทับซ้อนพื้นที่ซึ่งทางราชการได้อนุญาตให้บุคคลใดเข้าใช้เพื่อดำเนินกิจการฯ ตามกฎหมายต่าง ๆ ฯลฯ อยู่ก่อนแล้ว จะเป็นการขัดต่อมาตรา ๑๙ วรรคสอง หรือไม่ สิทธิตามสัมปทานหรือใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตจะสิ้นสภาพไปหรือไม่ ถ้าไม่สิ้นไปและผู้รับอนุญาต ฯลฯ ยังคงดำเนินการต่อไป จะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ หรือไม่ และถ้าผู้รับอนุญาต ฯลฯ ไม่มีสิทธิดำเนินการต่อไป ผู้ได้รับอนุญาต ฯลฯ จะมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากทางราชการ หรือไม่

(๒) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) มีความเห็นซึ่งอาจสรุปได้ ดังต่อไปนี้

ในปัญหาแรก กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า การอนุญาตตามกฎหมายฉบับดังกล่าว (พรบ.ป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พรบ.แร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และประมวลกฎหมายที่ดิน) เป็นเพียงการอนุญาตให้บุคคลนั้นครอบครองพื้นที่ที่ได้อนุญาตเพื่อดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตเป็นการชั่วคราวภายในกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาต มิได้มีผลทำให้บุคคลนั้นได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเหนือพื้นดินที่ได้รับอนุญาต แต่อยู่ในความหมายของคำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง (พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า) ดังนั้น จึงต้องห้ามมิให้ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินดังกล่าวให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” โดยกรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่ง พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็นบทบัญญัติทำนองเดียวกับมาตรา ๖ วรรคสอง แห่ง พรบ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งมีข้อความว่า “ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด ซึ่งมีใช้ทบวงการเมือง” และคำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” นั้น ย่อมมีความหมายกว้างกว่า “สิทธิครอบครอง” กล่าวคือ บุคคลใดอาจครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นไว้โดยที่ตนไม่มี “สิทธิครอบครอง(เหนือทรัพย์สินนั้น)” ได้ และการที่ทางราชการได้อนุญาตให้บุคคลสามารถเข้าไป “ทำไม้” “เก็บหาของป่า” “ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว” “ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่า” “ทำเหมืองแร่” หรือ “ระเบิดและย่อยหิน” ก็เท่ากับเป็นการอนุญาตให้บุคคลนั้น “ครอบครอง” พื้นที่ที่ได้อนุญาต เพื่อดำเนินการที่ได้รับ

^๑ มาตรา ๒๔ (พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า) ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปครอบครองยึดถือที่ดิน หรือตัด โค่น แผลวถาง เผา ทำลาย ตัดไม้ หรือพดกษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมตื้นหรือเหือดแห้ง หรือเป็นพิษต่อสัตว์ป่า

(หมายเหตุ:- การฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ อยู่ภายใต้บทกำหนดโทษตามมาตรา ๔๔ ซึ่งบัญญัติว่า “มาตรา ๔๔ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”)

อนุญาตได้โดยชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงถือได้ว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่อยู่ใน “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ของบุคคลนั้นตามนัยมาตรา ๑๙ แห่ง พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ แล้ว (บันทึกความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย หน้าที่ ๑๐)

กรรมการร่างกฎหมายฯ เห็นว่า คำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” มีความหมายกว้างกว่าคำว่า “สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน”^๒ และการตีความคำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ให้มีความหมายเฉพาะ “สิทธิครอบครอง” (ตามประมวลกฎหมายที่ดิน) เท่านั้น ก็จะเป็นการเกินขอบข่ายของกฎหมาย และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ได้รับอนุญาต ผู้ได้รับประทานบัตร และผู้ได้รับหนังสืออนุญาตฯ เพราะมีผลกระทบถึงสิทธิที่ได้มาแล้วของผู้ได้รับอนุญาต ฯลฯ

การที่มีการยกข้อโต้แย้งขึ้นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่ง พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ย่อมมีผลเป็นการลบล้างสิทธิของผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า กฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่และประมวลกฎหมายที่ดิน โดยอ้างอิงไปถึง พรบ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าเป็นการไม่ถูกต้อง กล่าวคือ

แม้ว่า พรบ.อุทยานแห่งชาติฯ จะมีบทบัญญัติมาตรา ๖ ซึ่งมีถ้อยคำเหมือนกับ มาตรา ๑๙ วรรคสอง(แห่งพรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ) และพรบ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ยังมีมาตรา ๓๐^๓ เป็นบทเฉพาะกาลบัญญัติเป็นการยกเว้นไว้โดยชัดเจน ถือว่าย่อมให้สัมปทานและใบอนุญาต ฯลฯ ของกฎหมายต่างๆ ๔ ฉบับดังกล่าว ให้มีอายุต่อไปได้เพียงเท่าที่กำหนดอายุของสัมปทานและใบอนุญาต ฯลฯ บทบัญญัติทั้งสอง(มาตรา ๖ และมาตรา ๓๐) ซึ่งทำให้มีทางเข้าใจได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๖ (พรบ.อุทยานแห่งชาติฯ) มีเจตนาจะลบล้างสิทธิของสัมปทานและใบอนุญาตตามกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น มาตรา ๓๐ จึงจำต้องกำหนดเป็นข้อยกเว้น ฉะนั้น มาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่ง พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ จึงควรตีความโดยนัยเดียวกันกับมาตรา ๖ แห่ง พรบ.อุทยานแห่งชาติฯ คือ(มาตรา ๑๙) ลบล้างสิทธิของสัมปทานและใบอนุญาตตามกฎหมายดังกล่าว ความเข้าใจดังกล่าวนี้ กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง เพราะมาตรา ๓๐ (พรบ.อุทยานแห่งชาติฯ) เป็นเพียงบทบัญญัติที่ย้าให้แน่ชัด

^๒ กรรมการร่างกฎหมายมีความเห็นอีกประการหนึ่งว่า “ครอบครอง” ในกรณีที่เป็นปัญหานี้มิใช่ “สิทธิครอบครอง” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย เพราะการจะได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ต้องเป็นการครอบครองโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน (หมายเหตุ:- มาตรา ๑๓๖๗ (ป.พ.พ.ลักษณะ ๓ ครอบครองของบรรพ ๔ ทรัพย์สิน) บัญญัติว่า “บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตนท่านว่าบุคคลนั้นได้ซึ่งสิทธิครอบครอง”)

^๓ มาตรา ๓๐ (พรบ.อุทยานแห่งชาติ) สัมปทานหรือใบอนุญาตทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ใบอนุญาตให้อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ป่าคุ้มครองหรือป่าสงวน ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า อาชญาบัตร ประทานบัตรและใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่และสัมปทานตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้ออกให้แก่บุคคลใดไว้แล้วก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับ ให้คงใช้ต่อไปเพียงเท่าที่กำหนดอายุของสัมปทาน อาชญาบัตร ประทานบัตรหรือใบอนุญาตนั้น

ยิ่งขึ้นว่า ที่ดิน ที่บุคคลใดได้รับสัมปทานและได้รับใบอนุญาตฯ ยังเป็นที่ดินที่อยู่ใน “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ตามมาตรา ๖ แห่ง พรบ.อุทยานแห่งชาติฯ เท่านั้น และดังนั้นสัมปทานฯลฯ จึงต้องมีผลใช้ได้ต่อไปจนกว่าจะสิ้นอายุ (บันทึกความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย หน้า ๑๑)

กรรมการร่างกฎหมายมีความเห็นเป็นข้อยุติว่า พื้นที่ที่มีผู้ได้รับใบอนุญาตสัมปทาน และหนังสืออนุญาตตามกฎหมายฉบับต่างๆ ดังกล่าว ย่อมต้องห้ามมิให้ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” ตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง

ในปัญหาที่สอง กรรมการร่างกฎหมายมีความเห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ที่ออกทับพื้นที่ซึ่งบุคคลได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทาน ฯลฯ ย่อมเป็นการขัดต่อมาตรา ๑๙ วรรคสอง และไม่ผลทำให้สิทธิตามใบอนุญาตหรือสัมปทาน ฯลฯ ต้องสิ้นสุดไป ดังนั้น ผู้ได้รับใบอนุญาต ฯลฯ จึงมีสิทธิดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตอยู่ก่อนแล้ว โดยไม่เป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ แห่ง พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ แต่อย่างใด

(๓) ความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เนื่องจากความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายดังกล่าวข้างต้น อาจมีผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงใคร่ขอให้ความเห็นที่แตกต่างไปจาก กรรมการร่างกฎหมาย โดยเลขาธิการฯ มีความเห็นว่าแม้ว่าเลขาธิการฯ จะเห็นด้วยกับกรรมการร่างกฎหมายว่า ความหมายของคำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” จะมีความหมายกว้างกว่า “สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน” ก็ตาม แต่เลขาธิการฯ ก็เห็นว่า คำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” นี้ น่าจะต้องเข้าใจว่า เป็นการครอบครองที่มีลักษณะแน่นอนและต่อเนื่องระยะยาวโดยมีลักษณะที่เทียบเคียงได้กับ “กรรมสิทธิ์” มิใช่เป็นเพียงการครอบครองเป็นประจำวัน เช่น การทำการร่อนแร่หรือตัดไม้ไปในแหล่งต่างๆ ในป่า และนอกจากนั้น เลขาธิการฯ ยังเห็นว่า ปัญหาข้อที่สองที่ว่า จะถือได้หรือไม่ว่า การกระทำ (ของผู้รับใบอนุญาตหรือผู้รับสัมปทานฯ) ที่กระทำอยู่ภายในขอบเขตการอนุญาตของทางราชการตามกฎหมายอื่น จะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ แห่ง พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ (ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปครอบครองยึดถือที่ดิน หรือตัดต้นไม้ ฯลฯ) นั้น ย่อมเป็นกรณีที่สามารแยกพิจารณาและสมควรจะแยกพิจารณา ออกจากปัญหาเรื่องอำนาจในการประกาศ “พระราชกฤษฎีกา” กำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ได้ เพราะทั้ง ๒ ปัญหา มีเหตุผลที่ต่างกัน

ปัญหาประการแรก (อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา) ก่อนอื่นเลขาธิการฯ เห็นว่า จะต้องพิจารณาขอบเขตของความหมายของมาตรา ๑๙ วรรคสอง ซึ่งกำหนดว่า “ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด ซึ่งมีใช้ทบวงการเมือง”^๔ ให้เป็นที่แน่ชัดเสียก่อน ซึ่งในเรื่องนี้

^๔ มาตรา ๗๓ (ป.พ.พ.) ทบวงการเมือง คือ กระทรวงและกรมในรัฐบาลเทศบาลปกครองท้องถิ่น และประชาบาลทั้งหลาย

เลขอาธิการฯ เห็นว่า มีข้อที่พึงสังเกต ๓ ประการ คือ

ข้อแรก ตามถ้อยคำของมาตรา ๑๙ นั้น มีความหมายแน่ชัดอยู่ในตัวเองว่า ที่ดินแม้จะเป็นที่ดินที่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของทบวงการเมืองแล้ว รัฐย่อมสามารถประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” ได้ทั้งสิ้น

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่า “ระบบกฎหมาย” ที่ให้ความคุ้มครองแก่สัตว์ป่าโดยประกาศเป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” นี้ มิได้ขัดต่อระบบการถือ “กรรมสิทธิ์หรือการครอบครอง (โดยชอบด้วยกฎหมาย)” แต่ประการใด เพราะแม้จะประกาศเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว ทบวงการเมืองนั้นก็ยังจะสามารถใช้สิทธิตามกรรมสิทธิ์หรือการครอบครองนั้นได้อยู่ ปัญหาที่แท้จริงจึงอยู่ที่ว่า การกำหนดขอบเขตการใช้สิทธิตาม “กรรมสิทธิ์หรือการครอบครอง (โดยชอบด้วยกฎหมาย)” อย่างไร จึงจะสอดคล้องกับข้อจำกัดการใช้สิทธิในที่ดินที่อยู่ใน “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” และทำอย่างไรจึงจะสามารถทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายทั้ง ๒ ด้าน (คือ ในด้านการรักษาพันธุ์สัตว์ป่า กับในด้านการใช้สิทธิตามกรรมสิทธิ์และการครอบครอง) บรรลุผลและประสานประโยชน์ซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้ โดยจะต้องระลึกด้วยว่า ในอันที่จะมุ่งรักษาประโยชน์สาธารณะ รัฐย่อมมีอำนาจตรากฎหมายมหาชนกำหนดมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้ตามสมควร ตัวอย่างเช่น กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ รัฐย่อมสามารถตรากฎหมายกำหนดให้ไม้สักและไม้ยางในราชอาณาจักรไม่ว่าจะขึ้นอยู่ ณ ที่ใด (รวมทั้งที่ขึ้นอยู่ในที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนด้วย) ให้เป็น “ไม้หวงห้าม” และอยู่ภายใต้ระบบการคุ้มครองและการอนุญาตของรัฐตามกฎหมาย ได้

ข้อที่สอง คำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” นั้น มีความหมายเพียงใด ในปัญหานี้ เลขอาธิการฯ ได้กล่าวแล้วว่า เลขอาธิการฯ เห็นด้วยกับกรรมการร่างกฎหมายว่า คำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” มีความหมายได้กว้างกว่า “สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน” แต่เลขอาธิการฯ มีความเห็นต่อเนืองออกไปด้วยว่า การครอบครองตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง (พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า) นั้นน่าจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขบางประการ กล่าวคือ จะต้องเป็นการครอบครองที่มีลักษณะที่แน่นอนและต่อเนื่องนานพอสมควร คือ อยู่ในลักษณะที่เทียบเคียงหรือคล้ายคลึงกับลักษณะ “กรรมสิทธิ์” ทั้งนี้ เพราะกฎหมาย (มาตรา ๑๙) ได้เขียนคำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ไว้ต่อเนื่องกับคำว่า “กรรมสิทธิ์” ซึ่งแสดงให้เห็นความมุ่งหมายของมาตรา ๑๙ ได้ว่า ต้องการให้ถ้อยคำทั้งสองนั้นมีความหมายอยู่ในแนวทางเดียวกัน (หมายเหตุ:- หลักการตีความ ejusdem generis rule)

ปัญหาว่า ทบวงการเมือง (public bodies) จะมีความหมายกว้างหรือแคบเพียงใด เช่น คำว่า “เทศบาลปกครองท้องที่” จะมีความหมายเพียงใด คำว่า “ประชาบาล” จะมีความหมายเพียงใด รวมทั้งปัญหาวนจากส่วนราชการ (กระทรวงทบวง กรม) และเทศบาล (กรุงเทพมหานคร เทศบาลเมืองพัทยา) แล้ว “ทบวงการเมือง” ในกรณีนี้ จะมีความหมายรวมถึงรัฐวิสาหกิจบางประเภท เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (สำหรับที่ดินที่ใช้เป็นเขื่อนและเขตทางเดินสายไฟฟ้า) หรือการทำเรือแห่งประเทศไทย (สำหรับที่ดินที่ใช้เป็นเขตท่าเรือทั้งบนบกและในน้ำ) ด้วยหรือไม่ ย่อมเป็นสิ่งที่ “สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง” จะต้องพัฒนา (develop) “หลักกฎหมายปกครอง” ต่อไป

กรรมสิทธิ์มีลักษณะสำคัญอยู่ ๒ ประการ คือ ประการแรก คือแดนแห่งกรรมสิทธิ์ (extent of ownership) ซึ่งได้แก่ขอบเขตของ(กรรม)สิทธิ์ (สิทธิ์ใช้สอย- จำหน่าย- เก็บดอกผล- สิทธิติดตามเอาคืน^๕ ฯลฯ) กับประการที่สอง คือ ความต่อเนื่องของสิทธิ์ซึ่งได้แก่ระยะเวลาที่รัฐยอมรับให้เอกชนมีสิทธิ์ “กรรมสิทธิ์” เป็นสิทธิ์ที่รัฐให้แก่เอกชนอย่างสมบูรณ์ (มากกว่าสิทธิ์อื่น ๆ) และโดยหลักการ สิทธิของกรรมสิทธิ์จะมีความต่อเนื่องอยู่ตลอดไป เว้นแต่เจ้าของกรรมสิทธิ์นั้นเองจะมีเจตนา (โดยตรงหรือโดยปริยาย) จำหน่ายสิทธิ์ หรือสูญเสียสิทธิ์โดยบทกฎหมาย

ดังนั้น ความหมายของคำว่า “การครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่ง พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ก็น่าจะต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ ๒ ประการนี้ด้วย คือ “แดนแห่งสิทธิ์ (ขอบเขตของสิทธิ์)” และ “ความต่อเนื่องของสิทธิ์”

ปัญหาที่จะพิจารณาต่อไป คือ “การครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ที่ทางราชการอนุญาตให้เอกชนตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ (พระราชบัญญัติ ๔ ฉบับดังกล่าวข้างต้นและกฎหมายอื่น ถ้ามี) ฉบับใดบ้าง ที่มีลักษณะทำให้ผู้ได้รับใบอนุญาต ฯลฯ สามารถใช้สิทธิ์เข้าครอบครองพื้นที่ได้ คล้ายคลึงกับการใช้สิทธิ์ของ “กรรมสิทธิ์”^๖

กล่าวโดยย่อสำหรับในข้อพิจารณาข้อที่สองนี้ ก็คือ เลขาธิการฯ เห็นว่าการที่จะวินิจฉัยว่า การอนุญาตของทางราชการตามกฎหมายฉบับใดและเรื่องใด (ในกฎหมายฉบับหนึ่ง) จะเป็นการอนุญาตที่ก่อให้เกิดสิทธิ์แก่ผู้รับใบอนุญาต ฯลฯ ในการเข้า “ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย” ตามนัยแห่งมาตรา ๑๙ วรรคสอง (พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า) หรือไม่ จำเป็นจะต้องพิจารณากฎหมายเป็นรายฉบับและเป็นรายเรื่อง (มิใช่พิจารณารวม ๆ กัน)

ข้อที่สาม ปัญหาว่า การอนุญาตในเรื่องใดตามกฎหมาย ๔ ฉบับ (ที่กรมป่าไม้ได้ยกขึ้นเป็นตัวอย่าง คือ กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยแร่ และประมวลกฎหมายที่ดิน) ที่เป็นการอนุญาตที่จะก่อให้เกิดสิทธิ์แก่ผู้ได้รับใบอนุญาตฯ ในการเข้าครอบครองพื้นที่ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับ “กรรมสิทธิ์”

เลขาธิการฯ เห็นว่า ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ ที่ให้เหตุผลรวม ๆ กันสำหรับกฎหมายทั้ง ๔ ฉบับ (หน้า ๑๐ ของความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย) และกล่าวเป็นข้อยุติโดยสรุป ซึ่งมีความว่า “การที่บุคคล (ที่ได้รับอนุญาต) สามารถเข้าไปทำไม้

^๕ มาตรา ๑๓๓๖ (ป.พ.พ.) ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิ์ใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิ์จะยึดถือไว้และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

^๖ หมายเหตุ:- เลขาธิการฯ เห็นว่า การให้ความเห็นในปัญหาข้อนี้ สมควรเป็นเรื่องที่นักกฎหมายควรจะต้องพิจารณาถึงน้ำหนักของการให้เหตุผล (reasoning) เพื่อสนับสนุนความเห็นของตน เพราะในการให้ความเห็นเป็น “ข้อยุติ” ในแต่ละกรณีนี้ ย่อมเป็นการใช้ “อำนาจทางดุลพินิจ” ของ “นักกฎหมาย” และนักกฎหมายย่อมมีความเป็นอิสระที่จะชี้แจงตามความเชื่อของตนเอง (ตามเหตุผลที่ตนเองจะเป็นผู้เขียนขึ้น)

เก็บหาของป่า ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว ทำการบำรุงป่า หรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเข้าไปทำเหมืองแร่ หรือระเบิดและย่อยหินในพื้นที่ป่าไม้ได้ ก็เป็นเพราะว่าได้รับอนุญาตโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และเท่ากับเป็นการอนุญาตให้บุคคลนั้นครอบครองพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเพื่อดำเนินการที่ได้รับอนุญาตได้โดยชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงถือได้ว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่อยู่ใน “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ของบุคคลนั้น ตามนัยมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ นั้น อาจเป็นการไม่ถูกต้อง เพราะสิทธิของผู้ได้รับใบอนุญาตก็ดี หรือของผู้ได้รับสัมปทาน ฯลฯ ในแต่ละเรื่องก็ดี ย่อมแตกต่างกัน และย่อมก่อให้เกิดสิทธิในการเข้าครอบครองที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์เพื่อดำเนินการในกิจการที่ดินที่ได้รับอนุญาตจากทางราชการแตกต่างกัน (ทั้งในด้าน “ขอบเขตของสิทธิ” และ “ระยะเวลาของการมีสิทธิ”)

โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ๒ ประการตามที่กล่าวมาแล้ว (ขอบเขตของสิทธิกับระยะเวลาของการมีสิทธิ) เลขาธิการฯ ใคร่จะขอแยกประเภทของการอนุญาต ฯลฯ ตามกฎหมายทั้ง ๔ ฉบับ ออกเป็น ๓ ประเภท คือ

(๑) ประเภทที่หนึ่ง ได้แก่กรณีที่น่าจะเข้าใจได้ค่อนข้างแน่ชัดว่า ผู้ได้รับใบอนุญาต ฯลฯ ไม่ได้รับอนุญาตจากทางราชการให้เข้า “ครอบครองพื้นที่” ประเภทนี้ ได้แก่ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ “ทำไม้” ในป่าแห่งใดแห่งหนึ่งตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ (มาตรา ๔ และมาตรา ๑๑)^๓ หรือผู้ได้รับใบอนุญาต “ร่อนแร่” หรือ “ขุดหาแร่รายย่อย” ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ (มาตรา ๔ และมาตรา ๘๙)^๔ ฯลฯ

เลขาธิการฯ เห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และ

^๓ มาตรา ๔ (พรบ.ป่าไม้ฯ) ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) “ทำไม้” หมายความว่า ตัด พั่น กาน โคน ลิด เลื่อย ผ่า ถากทอน ขุด ชักลากไม้ในป่า หรือนำไม้ออกจากป่าด้วยประการใดๆ และหมายความรวมถึงการกระทำดังกล่าวกับไม้สักหรือไม้อย่างที่ขึ้นอยู่ในที่ดินที่มีใช้ป่า หรือการนำไม้สักหรือไม้อย่างออกจากที่ดินที่ไม้นั้น ๆ ขึ้นอยู่ด้วย

มาตรา ๑๑ (พรบ.ป่าไม้ฯ) ผู้ใดทำไม้หรือเจาะหรือสับหรือเผาหรือทำอันตรายด้วยประการใด ๆ แก่ไม้หวงห้าม ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือได้รับสัมปทานตามความในพระราชบัญญัตินี้ และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือในการรับอนุญาต

^๔ มาตรา ๔ (พรบ.แร่ฯ) ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ขุดหาแร่รายย่อย” หมายความว่า การกระทำแก่พื้นที่ไม่ว่าจะเป็นที่บกหรือน้ำเพื่อให้ได้มาซึ่งแร่ โดยใช้แรงคนแต่ละคนตามชนิดของแร่ ภายในท้องที่และวิธีการขุดหาแร่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“ร่อนแร่” หมายความว่า การกระทำแก่พื้นที่ไม่ว่าจะเป็นที่บกหรือน้ำเพื่อให้ได้มาซึ่งแร่ โดยใช้แรงคนแต่ละคนตามชนิดของแร่ ภายในท้องที่และวิธีการร่อนแร่ตามที่กำหนดในกฎหมาย

มาตรา ๘๙ (พรบ.แร่ฯ) ห้ามมิให้ผู้ใดขุดหาแร่รายย่อยหรือร่อนแร่ เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตขุดหาแร่รายย่อยหรือใบอนุญาตร่อนแร่

กฎหมายว่าด้วยแร่แล้ว การที่ทางราชการอนุญาตให้บุคคลใดบุคคลหนึ่ง “ทำไม้” หรือ “ร่อนแร่” หรือ “ขุดหาแร่รายย่อย” เลขาธิการฯ เห็นว่า ไม่น่าจะมีความหมายไปถึงกับว่า ทางราชการมีเจตนารมณ์อนุญาตให้ผู้รับใบอนุญาตเข้าครอบครอง “พื้นที่ทั้งป่า” หรือ “พื้นที่ทั้งท้องที่” ของการอนุญาต เพราะสิทธิของผู้ได้รับใบอนุญาตมีเพียงสิทธิจำกัดแต่เพียงตัดฟันไม้ในป่า (กรณีผู้ทำไม้) และจำกัดแต่เพียงสิทธิที่จะกระทำต่อพื้นที่บนบกหรือน้ำ โดยใช้แรงคนเพื่อให้ได้แร่ (กรณีผู้ร่อนแร่หรือขุดหาแร่รายย่อย) เท่านั้น

ยิ่งถ้าหากจะคำนึงถึงข้อเท็จจริงว่า โดยสภาพของการทำไม้ก็ดีหรือการร่อนแร่หรือการขุดหาแร่รายย่อยก็ดี ผู้ได้รับอนุญาตย่อมต้อง “เคลื่อนย้าย” อยู่เสมอและไม่ประจำที่ ในวันนี้ผู้ได้รับใบอนุญาตอาจทำไม้หรือร่อนแร่ ณ จุดหนึ่ง (ในป่า) ต่อมาวันรุ่งขึ้นผู้ได้รับใบอนุญาตอาจย้ายไปทำไม้หรือร่อนแร่ ณ อีกจุดหนึ่ง ก็อาจจะไม่มีเหตุผลใดๆ เลยที่จะอธิบายได้ว่า เพราะเหตุใดกฎหมาย (มหาชน) จึงได้ยอมรับ “สิทธิ” ของผู้ได้รับใบอนุญาตในการปรากฏตัว ณ จุดต่างๆ ในป่าเพื่อใช้สิทธิตามใบอนุญาตทำไม้หรือร่อนแร่ ถึงกับบัญญัติห้ามมิให้ประกาศกำหนดให้ป่านั้นๆ หรือท้องที่นั้นๆ เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ เลขาธิการฯ เห็นว่า ผู้ตรากฎหมาย (รัฐสภา) ไม่น่าจะมีเจตนาให้การอนุญาตประเภทนี้ (ไม่ว่าผู้รับใบอนุญาตทำไม้หรือร่อนแร่ นั้นจะมีจำนวนผู้รับใบอนุญาตเพียงคนเดียวหรือหลายคนในป่าเดียวกันหรือในท้องที่เดียวกัน) ถึงกับห้ามมิให้ทางราชการ (รัฐ) ประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือในการอนุญาตประเภทนี้ ผู้ตรากฎหมายคงจะมีได้นึกถึงว่าผู้ได้รับอนุญาตทำไม้หรือร่อนแร่ที่เดินทางไปในที่ต่างๆ ในป่า เพื่อตัดไม้หรือร่อนแร่เป็นการอนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตเข้าครอบครองป่า

(๒) ประเภทที่สอง ได้แก่กรณีที่ยกเว้นว่า ทางราชการอนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตเข้าครอบครองพื้นที่ได้ แต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายหรือทางราชการกำหนดไว้ เช่น สิทธิของผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่ (มาตรา ๗๓)^๔

เลขาธิการฯ เห็นว่า สิทธิของผู้ถือประทานบัตรฯ ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ อาจเข้าใจได้ว่า ทางราชการอนุญาตให้ผู้ถือประทานบัตรฯ มีการครอบครองพื้นที่ได้ ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ เงื่อนไขดังกล่าวมีหลายลักษณะ เช่น เงื่อนไขจำกัดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์การใช้ที่ดิน (คือ ต้องเป็นการใช้ที่ดินโดยเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ (ตามมาตรา ๗๓ (๒)) เงื่อนไข

^๔ มาตรา ๗๓ (พรบ.แร่ฯ) ผู้ถือประทานบัตรมีสิทธิในเขตเหมืองแร่เฉพาะแต่

(๑) ทำเหมืองและขายแร่ที่ระบุในประทานบัตร ส่วนแร่อื่นซึ่งเป็นผลพลอยได้จากการทำเหมืองนั้น ผู้ถือประทานบัตรจะขายได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี

(๒) ปลุกสร้างอาคารหรือกระทำการอื่นเกี่ยวกับการทำเหมือง รวมทั้งการแต่งแร่หรือการเก็บขนน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทราย

(๓) ใช้ที่ดินในเขตเหมืองแร่ ที่ขุดเอาแร่แล้วหรือที่มีแร่ไม่สมบูรณ์พอที่จะเปิดการทำเหมือง เพื่อเกษตรกรรมในระหว่างอายุประทานบัตร แต่ทั้งนี้เมื่อสิ้นอายุประทานบัตรแล้วมิให้ถือว่าเป็นการได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง

(๔) นำคดีขึ้นสู่ศาลในกรณีที่มิได้ผู้โต้แย้งหรือขัดขวางสิทธิในการทำเหมือง

เกี่ยวกับลักษณะของพื้นที่ (คือ ต้องเป็นที่ดินที่ขุดเอาแร่ขึ้นมาแล้ว (มาตรา ๗๓ (๓)) และ เงื่อนไขที่เกี่ยวกับเวลา (คือ เท่าที่อยู่ภายในอายุประทานบัตร (มาตรา ๗๓ (๓)) ฯลฯ เป็นต้น

เลขาธิการฯ ขอให้ความเห็นอย่างสั้น ๆ ว่า ในกรณีการอนุญาตประเภทที่ ๒ นี้ แม้จะมีบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยแร่แสดงว่า การให้ประทานบัตรทำเหมืองมีความหมายรวมถึงการอนุญาตให้เข้าครอบครองพื้นที่บางส่วนในเขตเหมืองแร่ได้ แต่เมื่อได้พิจารณาถึง ขอบเขตของสิทธิของผู้ถือประทานบัตร (เงื่อนไขต่าง ๆ แล้ว) สิทธิในการเข้าครอบครองพื้นที่ใน เขตประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ก็ยังมีความแตกต่างกับสิทธิของ “ผู้ถือกรรมสิทธิ์” อยู่ มาก และ ไม่น่าจะอยู่ในความหมายของคำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ตามนัยแห่ง มาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่ง พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (หมายเหตุ:- ตัวอย่างอื่นได้แก่ สิทธิของผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่า สงวนแห่งชาติ (มาตรา ๒๐) ก็อยู่ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับสิทธิของผู้ถือประทานบัตรฯ ตาม กฎหมายว่าด้วยแร่ กล่าวคือ เป็นการอนุญาตที่มีผลให้ผู้ได้รับหนังสืออนุญาตจากอธิบดีกรมป่าไม้ (โดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ) สามารถเข้าครอบครองป่าสงวนแห่งชาติ (ที่มี สภาพเสื่อมโทรม) ได้ โดยผู้ได้รับหนังสืออนุญาตอาจเข้าครอบครองที่ดินได้โดยถูกจำกัด วัตถุประสงค์ที่แน่ชัดและมีเงื่อนไขต่าง ๆ ที่แน่นอน ตามระเบียบของกระทรวงเกษตรฯ และตาม เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในหนังสืออนุญาต แม้ว่าจะมีระยะเวลาที่ทางราชการอนุญาตให้ผู้รับหนังสือ อนุญาตเข้าครอบครองพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอาจจะค่อนข้างยาว

(๓) ประเภทที่สาม ได้แก่กรณีที่ผู้ได้รับอนุญาต ฯลฯสามารถมีสิทธิเข้า ครอบครองที่ดินโดยมีขอบเขตของสิทธิ (extent of right) มากกว่า ๒ กรณีแรก กรณีนี้ได้แก่ สิทธิของผู้ได้รับอนุญาตให้ “ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย” ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ที่มีสภาพเป็น ป่าไร่ร้างเก่าหรือทุ่งหญ้า ฯลฯ) ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา ๑๖ ทวิ) สิทธิใน กรณีนี้ จะใกล้เคียงกับสิทธิของผู้ถือกรรมสิทธิ์อยู่มาก เพราะผู้ได้รับอนุญาตจะมีสิทธิเข้าทำ ประโยชน์หรืออยู่อาศัย ในที่ดินดังกล่าว และนอกจากนั้น สิทธิของผู้ได้รับอนุญาตในกรณีนี้ยังอาจ สืบทอดไปยังบุคคลในครอบครัวที่อาศัยอยู่กับผู้รับอนุญาตได้ (มาตรา ๑๖ ทวิ) แต่อย่างไรก็ตาม การครอบครองที่ดินที่ทางราชการอนุญาตให้ในกรณีนี้ ก็ยังอยู่ภายใต้ข้อจำกัดเรื่องเวลา คือมี ระยะเวลาไม่เกิน ๓๐ ปี

เลขาธิการฯ มีความเห็นอย่างสั้น ๆ ว่า เนื่องจากการอนุญาตประเภทนี้มี “ขอบเขตของสิทธิ” ค่อนข้างกว้างขวาง ดังนี้ ผู้ตีความจึงอาจ “เลือก” ตีความในทางหนึ่งทางใด คือจะตีความว่าพื้นที่ดินประเภทนี้ต้องห้ามมิให้ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็น “เขต รักษาพันธุ์สัตว์ป่า” หรือไม่ ก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่สิทธิของผู้ได้รับอนุญาตในประเภทที่ ๓ นี้ ยังคงถูกจำกัดไว้ด้วยระยะเวลา (ไม่เกิน ๓๐ ปี) เลขาธิการฯ จึงขอเลือกที่จะมีความเห็นว่ารัฐ น่าจะมีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่นี้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ เพราะที่ดินในกรณี นี้ ยังต้องถือว่าเป็นที่ดินยังคงเป็นของรัฐหรือของ “ทบวงการเมือง” อยู่ (มากกว่าเป็นของเอกชน) และนอกจากนั้น การที่ทางราชการกำหนดให้พื้นที่นี้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” ก็ไม่ขัดกับการ เข้าครอบครองและใช้สิทธิ “ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย” ในที่ดินดังกล่าว ดังจะกล่าวในปัญหาที่

สอง ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

กล่าวโดยสรุปในปัญหาแรกนี้คือ เลขาธิการฯ เห็นด้วยกับคณะกรรมการ กฎษฏีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ว่า คำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” มีความหมายกว้างกว่าคำว่า “สิทธิครอบครอง (ตามประมวลกฎหมายที่ดิน)” แต่เลขาธิการฯ เห็นแตกต่างกับกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ ในประเด็นที่กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า เมื่อทาง ราชการได้อนุญาตให้เอกชนทำการใด ๆ ที่เกี่ยวกับพื้นที่ตามกฎหมายฉบับต่างๆ (กฎหมายว่า ด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยแร่ และประมวลกฎหมายที่ดิน) แล้ว ย่อมถือได้ว่าทางราชการได้อนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตและผู้รับสัมปทานเข้า “ครอบครองพื้นที่ ที่ได้รับอนุญาต” ตามนัยแห่งมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ แล้ว แต่เลขาธิการฯ มีความเห็นว่า การอนุญาตตามกฎหมายฉบับต่างๆ (หรือใน เรื่องแต่ละเรื่องของกฎหมายฉบับเดียวกัน) ย่อมมีวัตถุประสงค์ของการอนุญาตเป็นการเฉพาะ เรื่องแต่ละเรื่องไป และมีความจำเป็นต้องพิจารณาถึง “ขอบเขตของการอนุญาตของทางราชการ” แต่ละเรื่องนั้นเองว่า การอนุญาตในเรื่องใด กฎหมายฉบับใด จะมีผลถึงกับเป็นการให้สิทธิแก่ เอกชนผู้รับอนุญาตเข้าครอบครองพื้นที่เพื่อกระทำการกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ และแม้ในกรณีที่ เห็นได้ว่า การอนุญาตของทางราชการในเรื่องนั้น ๆ ย่อมมีความหมายให้รวมถึงการให้สิทธิเข้า ครอบครองพื้นที่ (เพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการที่ได้รับอนุญาต) ด้วยก็ตาม ก็ยังมีความจำเป็นต้อง พิจารณาต่อไปอีกด้วยว่า การครอบครองดังกล่าวมีเงื่อนไขหรือมีข้อจำกัดการใช้สิทธิต่างๆ ใน การครอบครองพื้นที่เพียงใด และเมื่อพิจารณาแล้ว ถ้าปรากฏว่า การที่ทางราชการอนุญาตให้ เข้าครอบครองพื้นที่นั้นนั้นมีเงื่อนไขและข้อจำกัดอยู่ด้วย และปรากฏว่า การเข้าใช้พื้นที่เพื่อ ประโยชน์ในกิจการของเอกชนตามที่ได้รับอนุญาตจากทางราชการนั้น ไม่ถึงกับเป็นการขัดหรือ เป็นอุปสรรคต่อการประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” แล้ว รัฐก็มีอำนาจที่จะ กำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ เลขาธิการฯ เห็นว่า คำว่า “ครอบครองโดยชอบ ด้วยกฎหมาย” ซึ่งเขียนตามหลังคำว่า “กรรมสิทธิ์” ตามนัยของมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่ง พรบ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ ควรต้องเข้าใจความหมายว่าเป็นการครอบครองที่กฎหมายให้สิทธิที่ ไกลเคียงหรืออยู่ในแนวเดียวกันกับ “ขอบเขตของสิทธิ” ของกรรมสิทธิ์ ตามหลักการตีความ ejusdem generis

อันที่จริง เลขาธิการฯ เห็นว่า “การครอบครอง” ที่มีความหมายคล้ายคลึงหรืออยู่ ในแนวเดียวกับ “กรรมสิทธิ์” นั้น อาจมิได้ตามบทกฎหมายฉบับอื่น (ซึ่งกรรมการร่างกฎหมาย และกรมป่าไม้ไม่ได้ยกขึ้นพิจารณาในเรื่องนี้) การครอบครองดังกล่าวได้แก่การครอบครองของผู้ เป็น “สมาชิกนิคมสร้างตนเอง” ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ซึ่งได้รับมอบที่ดินจากนิคมตามกฎหมายดังกล่าว ขอบเขตของสิทธิ (ในการใช้ที่ดิน) ของสมาชิก นิคมสร้างตนเองจะมีขอบเขตกว้างขวาง (การเข้าอยู่เป็นการประจำและการทำประโยชน์ทาง เกษตรกรรม) โดยสมาชิกนิคมสร้างตนเองจะได้รับ “หนังสือแสดงการทำประโยชน์ (เพื่ออธิบดีกรม ประชาสงเคราะห์ออกให้)” และสิทธิการเข้าครอบครองที่ดินของสมาชิกฯ จะต่อเนื่องไปถึงการ ได้มา ซึ่ง “หนังสือรับรองการทำประโยชน์” และ “โฉนดที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

(หมายเหตุ:- นอกจากการครอบครองที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (พ.ศ. ๒๕๑๑) นี้แล้ว ก็ยังอาจจะมีกรณีบางกรณีที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองที่ดินตาม “โครงการปฏิรูปที่ดิน” ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย)

เลขาธิการฯ มีความเห็นว่า การครอบครองตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นที่มีลักษณะต่อเนื่องกันและนำไปสู่การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน นั้น ย่อมอยู่ในความหมายของคำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ตามนัยแห่งมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่ง พรบ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า และต้องห้ามมิให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่ดังกล่าวให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” แต่สำหรับพื้นที่ที่ผู้ได้รับใบอนุญาต ฯลฯ ตามกฎหมาย ๔ ฉบับ (กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยแร่และประมวลกฎหมายที่ดิน) ได้เข้าใช้ประโยชน์ เลขาธิการฯ เห็นว่า รัฐยังสามารถตราพระราชกฤษฎีกาประกาศกำหนดให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” ได้ เลขาธิการฯ เห็นว่า ปัญหาที่แท้จริงของเรื่องนี้ น่าจะอยู่ที่ปัญหาว่า รัฐจะกำหนดหรือวางข้อจำกัดการใช้สิทธิของการเข้าครอบครองที่ดิน (ที่อยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า) ของผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมายฉบับอื่น ได้เพียงใด หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้สิทธิของเอกชน (ที่ได้รับอนุญาต) ดังกล่าวกับการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมในด้านการสงวนรักษาพันธุ์สัตว์ป่า สอดคล้องและไม่ขัดแย้งกันซึ่งในปัญหานี้ เลขาธิการฯ จะขอชี้แจงในปัญหาที่สองเกี่ยวกับความหมายของมาตรา ๒๔ แห่ง พรบ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ ต่อไป

ปัญหาที่สอง ความหมายของมาตรา ๒๔ ที่บัญญัติว่า “ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปครอบครองยึดถือที่ดิน หรือตัด โคน แ้วถาง เผา ทำลายต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือเปลี่ยนแปลงทำน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมทันหรือเหือดแห้ง หรือเป็นพิษต่อสัตว์ป่า” จะมีความหมายเพียงใด

เลขาธิการฯ มีความเห็นว่า คำว่าห้ามมิให้ “ผู้ใดเข้าไปครอบครองยึดถือที่ดิน หรือตัด โคน ต้นไม้ ฯลฯ” นั้น มีความหมายเพียงว่า ผู้ที่เข้า “กระทำการดังกล่าว” ต้องเป็นบุคคลที่ไม่สามารถอ้างอำนาจตามกฎหมาย (อื่น) ได้ แต่ถ้าเป็นผู้ที่อาจจะอ้างอำนาจตามกฎหมายอื่นได้ ผู้นั้นก็มีได้ฝ่าฝืนมาตรา ๒๔

ฉะนั้น ในประการแรก เลขาธิการฯ เห็นว่ามาตรานี้ย่อมไม่ใช่บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายอื่น (เช่น กฎหมายว่าด้วยทางหลวง) ที่จะเข้าไปทำหน้าที่ของตน ทั้งนี้ เพราะกฎหมายแต่ละฉบับย่อมมีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของรัฐในแต่ละด้านแตกต่างกัน และย่อมต้องพึงเข้าใจว่ากฎหมายฉบับหนึ่งย่อมไม่มีความมุ่งหมายที่จะขัดขวางการปฏิบัติการตามกฎหมายฉบับอื่น (เว้นแต่จะมีบทบัญญัติโดยชัดแจ้ง) การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ตามบทบัญญัติของกฎหมายต่างฉบับ) ย่อมอยู่ภายใต้ “หลักเกณฑ์” ของการบริหารราชการ คือมีการประสานงานและมีการกำหนดกฎเกณฑ์หรือระเบียบของทางราชการ เพื่อให้การ “ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ สอดคล้องกันและทำให้เกิดนารมณ์ของกฎหมายต่าง ๆ บรรลุผลให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้^{๑๐}

^{๑๐} เลขาธิการฯ ได้เคยให้ความเห็นในแนวทางนี้ไว้ครั้งหนึ่งแล้ว (มิถุนายน)๒๕๒๕) เกี่ยวกับ

ในประการที่สอง มาตรการนี้ย่อมไม่ใช่บังคับแก่การกระทำของเอกชนที่ได้รับอนุญาตจากรัฐตามกฎหมายอื่น (ทั้งนี้เท่าที่การกระทำนั้นอยู่ภายใน “ขอบเขตของสิทธิ” ที่เอกชนนั้นได้รับอนุญาตจากทางราชการ) เพราะการอนุญาตของทางราชการทำให้เอกชนสามารถอ้าง “สิทธิ” ตามกฎหมายได้ ด้วยเหตุนี้ การที่ทางราชการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จึงไม่ทำให้สิทธิของผู้รับอนุญาตหรือผู้ถือประทานบัตรต้องสิ้นสุดลง หรือทำให้การกระทำของเอกชน (ภายใน “ขอบเขตของสิทธิ” ที่ได้รับอนุญาต) เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีบทมาตรานของกฎหมายบัญญัติให้เป็นเช่นนั้นหรือเป็นเงื่อนไขที่ “เจ้าหน้าที่อนุญาต” ได้กำหนดไว้ในใบอนุญาต

สำหรับปัญหาที่ว่าเมื่อพื้นที่ใดถูกกำหนดให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” แล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) อื่น จะมีอำนาจออกใบอนุญาต ฯลฯ หรือไม่ หรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องออกใบอนุญาตโดยมี “เงื่อนไข” อย่างไร หรือจะต่อใบอนุญาตให้แก่ผู้

การขัดแย้งระหว่างอำนาจการยึดและการชักลากไม้ของกลางออกจากเขตอุทยานแห่งชาติของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีอาญา กับบทบังคับของมาตรา ๑๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ (ห้ามมิให้บุคคลใดนำไม้ออกไปจากเขตอุทยานแห่งชาติ) และต่อมาเรื่องนี้ได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายแล้วว่าพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในการตรวจยึดและนำไม้ของกลางออกจากเขตอุทยานแห่งชาติไปเก็บไว้ในที่ปลอดภัยเพื่อเป็นพยานหลักฐานแห่งคดีได้โดยไม่ขัดต่อมาตรา ๑๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ และกำหนดกฎเกณฑ์ร่วมกัน หรือขอให้คณะรัฐมนตรี (ในฐานะองค์กรฝ่ายบริหารสูงสุด) มี “มติ” กำหนดหลักปฏิบัติสำหรับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้

เลขาธิการฯ เห็นว่า การเข้าใจความหมายของมาตรา ๒๔ โดยพื้นฐานของอำนาจของเจ้าหน้าที่และสิทธิของผู้ได้รับใบอนุญาต ที่เกิดจากกฎหมายอื่นนี้ ย่อมจะสอดคล้องกับทางปฏิบัติราชการ โดยจะเป็นการคุ้มครอง “สิทธิของเอกชน” และในขณะเดียวกัน ก็รักษาเจตนารมณ์ (เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ) ของกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าไว้ได้ การวินิจฉัยปัญหาของกรมป่าไม้โดยการตีความหมายบทบัญญัติมาตรา ๒๔ จึงน่าจะเหมาะสมกว่าการตีความมาตรา ๑๙ วรรคสอง ว่า รัฐไม่มีอำนาจประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตป่าหรือเขตท้องที่ ที่มีผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้ได้รับอนุญาตบัตรหรือผู้ถือประทานบัตรหรือผู้ได้รับหนังสืออนุญาตตามกฎหมายทั้ง ๔ ฉบับ (กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยแร่ และประมวลกฎหมายที่ดิน) ให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” เพราะจะเป็นการกระทบถึง “สิทธิที่ได้มาแล้ว” ของผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้ได้รับอนุญาตบัตร ฯลฯ

การตีความโดยอาศัยมาตรา ๒๔ จะเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๑๙ วรรคสอง ที่มีได้ห้ามการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินที่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองของทบวงการเมืองต่าง ๆ ให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” (ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น) ทั้ง ๆ ที่ย่อมเห็นได้ชัดและต้องเป็นที่ยอมรับกันอยู่แล้วว่า ภายในพื้นที่ที่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองของทบวงการเมืองและได้ประกาศกำหนดให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” นั้น ย่อมจะต้องมีเจ้าหน้าที่ของทบวงการเมือง (หรือบุคคลอื่น) เข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้น การที่มาตรา ๑๙ วรรคสอง บัญญัติเช่นนี้ได้ ก็เพราะระบบการคุ้มครองสัตว์ป่าโดยการประกาศพื้นที่ให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ย่อมไม่ขัดกับระบบการใช้สิทธิของผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือการครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย (รวมทั้งสิทธิอื่นตามที่ทางราชการได้อนุญาตให้แก่เอกชนตามกฎหมายอื่น) นั่นเอง ปัญหาที่มีอยู่แต่เพียงว่า ทางราชการจะ “จำกัด” การใช้สิทธิของแต่ละฝ่ายอย่างไร

ที่เคยได้รับใบอนุญาตฯ มาแล้ว ได้หรือไม่เพียงใด ฯลฯ เลขาธิการฯ เห็นว่า เรื่องเหล่านี้ เป็นเรื่อง ที่ส่วนราชการ (ที่เกี่ยวข้อง) จะต้องติดต่อประสานงาน

อนึ่ง เพื่อจัดการยกปัญหาข้อขัดข้องอื่น ๆ ตามมาในภายหลัง เลขาธิการฯ จึง เห็นสมควรพิจารณาบทบังคับของ “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” อีก ๒ มาตราไปในคราวเดียวกันนี้ ด้วย คือ มาตรา ๒๒^{๑๑} และมาตรา ๒๓^{๑๒} เลขาธิการฯ เห็นว่า โดยหลักการแล้ว บทบังคับของ มาตรา ๒๒ (ห้ามล่าสัตว์ป่าและห้ามมิให้ทำอันตรายแก่ไข่หรือรังของสัตว์ป่า ฯลฯ) ย่อมต้องใช้ บังคับอย่างกว้างขวาง เพราะในกรณีรัฐอนุญาตแก่เอกชนตามกฎหมายอื่น (ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการทำไม้หรือทำเหมือง ฯลฯ) รัฐย่อมจะไม่มี ความมุ่งหมายจะยินยอมให้ผู้ได้รับใบอนุญาต ฯลฯ มี สิทธิในการล่าสัตว์ป่าหรือมีสิทธิไปทำอันตรายแก่ไข่หรือรังของสัตว์ป่า ฉะนั้น ผู้ได้รับใบอนุญาต ฯลฯ ตามกฎหมายอื่นจึงจำเป็นต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๒๓ นี้ และจะพ้นความรับผิดชอบ ตามมาตรานี้ได้ก็ต่อเมื่อการล่าสัตว์ป่าหรือการทำอันตรายแก่ไข่หรือรังของสัตว์ป่านั้น เป็นการ จำเป็นเพื่อการกระทำที่ตนได้รับอนุญาตโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

สำหรับมาตรา ๒๓ (การอนุญาตให้เข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า) เลขาธิการฯ เห็นว่า โดยหลักการ ผู้ที่เข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงาน เจ้าหน้าที่ (ตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า) แต่ในการขออนุญาตนั้น เจ้าพนักงานมีหน้าที่ที่ต้องอนุญาตให้ “ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายอื่น” เข้าไปในเขตรักษา พันธุ์สัตว์ป่าโดยเจ้าพนักงานไม่สามารถปฏิเสธได้ ทั้งนี้ เพราะเจ้าพนักงานย่อมไม่มี “เหตุผล” ที่ จะนำมาอ้างเพื่อสนับสนุนการสั่งไม่อนุญาต การสั่งการโดยปราศจากเหตุผลสนับสนุนจะทำให้การ สั่งการนั้นเป็น “การสั่งการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ตามหลักกฎหมายปกครอง และ นอกเหนือไปจากนั้นแม้ว่ามาตรา ๒๓ จะให้อำนาจแก่ทางราชการในกำหนด “เงื่อนไข” ให้ผู้ที่เข้า ไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าต้องปฏิบัติตาม ก็ตาม แต่เงื่อนไขดังกล่าวก็ต้องเป็นไปโดยสอดคล้อง กับการใช้สิทธิของผู้รับใบอนุญาตฯ ตามกฎหมายอื่นด้วย เพราะฉะนั้น การกำหนดเงื่อนไข (โดยปราศจากเหตุผลสนับสนุนที่พอเพียง) ก็จะเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตาม หลักกฎหมายปกครองเช่นเดียวกัน และในทางปฏิบัติราชการ เลขาธิการฯ เห็นว่าส่วนราชการที่ รับผิดชอบและรักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าย่อมจะขอให้ส่วน ราชการที่รักษาการตามกฎหมายอื่น ออกใบอนุญาต ฯลฯ ตามกฎหมายนั้นๆ โดยมีการกำหนด

^{๑๑} มาตรา ๒๒ (พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า) ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใด ล่าสัตว์ป่า ไม่ว่าจะเป็นสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองหรือมิใช่ หรือเก็บหรือทำอันตรายแก่ไข่ หรือรังของ สัตว์ป่าซึ่งห้ามมิให้ล่า เว้นแต่จะกระทำเพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการและได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก อธิบดี

^{๑๒} มาตรา ๒๓ (พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า) นอกจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้า พนักงานอื่นใดซึ่งต้องเข้าไปปฏิบัติการตามหน้าที่ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เว้นแต่ จะได้รับ อนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดใน กฎกระทรวง

เงื่อนไขให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าได้

(๔) สรุป

ในปัญหาที่กรมป่าไม้ขอหารือมานี้ ถ้าหากเข้าใจความหมายของมาตรา ๒๔ แห่งพรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าว่า บทบัญญัตินี้ย่อมไม่มีผลใช้บังคับแก่บุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมาย (อื่น) และไม่ใช้บังคับแก่บุคคลที่ได้รับใบอนุญาตฯ ตามกฎหมายอื่น (และใช้สิทธิตามขอบเขตของการอนุญาตฯ) ก็จะเห็นได้ว่า ปัญหาของกรมป่าไม้เกี่ยวกับข้อขัดแย้งระหว่างกฎหมายฉบับต่างๆ ก็จะหมดไป กฎหมายแต่ละฉบับย่อมมีเจตนารมณ์ต่างกันและต่างใช้บังคับคู่เคียงกัน (parallel) กรณีที่กฎหมายฉบับหนึ่งจะมีความสำคัญเหนือกว่ากฎหมายอีกฉบับหนึ่งนั้นย่อมต้องถือเป็นข้อยกเว้น (เช่น เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติหรือกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งและมีบทบัญญัติโดยชัดแจ้ง ฯลฯ) ฉะนั้น ในทางปฏิบัติราชการส่วนราชการที่รักษาการตามกฎหมายต่างๆ (ซึ่งต่างก็เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน) จึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการเพื่อการปฏิบัติตามกฎหมายต่างๆ ให้มีผลใช้บังคับโดยสอดคล้องกันมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่ ทางราชการอาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับซ้อนกับพื้นที่ที่ทางราชการได้อนุญาตให้บุคคลเข้าไปดำเนินการทำไม้ ร่อนแร่ สํารวจแร่ ฯลฯ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยแร่ และประมวลกฎหมายที่ดิน ได้ และเห็นว่าการใช้สิทธิของผู้รับใบอนุญาตที่กระทำอยู่ภายในขอบเขตของการอนุญาตตามกฎหมายย่อมไม่เป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ และนอกจากนั้น ทางราชการ (โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าหรือตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง) อาจกำหนด “เงื่อนไขจำกัดการใช้สิทธิ” ของผู้ได้รับอนุญาตนั้นได้ ทั้งนี้เพื่อให้สิทธิและประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการสงวนและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (ซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะ) ได้ตามสมควร

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา