

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การกำหนดเขตประทานบัตรเหมืองแร่เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า
และการกำหนดวันใช้บังคับของกฎหมาย

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๙๐๙.๒/๒๐๗๙๘ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีนโยบายที่จะผนวกพื้นที่ป่าถาวรป่าเขาพระฤาษี - บ่อแร่ (หมายเลข ๖๗) เนื้อที่ประมาณ ๗๕,๐๐๐ ไร่ ในท้องที่ตำบลไลโว อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ เข้าเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร แต่บริเวณพื้นที่ที่จะผนวกเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดังกล่าว ยังมีประทานบัตรเหมืองแร่พลวง ซึ่งยังไม่สิ้นอายุจำนวน ๑ แปลง ได้แก่ ประทานบัตรเลขที่ ๒๔๖๗๓/๑๔๐๐๓ เนื้อที่ ๒๔๗ ไร่ ๒ งาน ๗๑ ตารางวา ของบริษัท โมนิโก้ จำกัด โดยประทานบัตรแปลงดังกล่าวจะสิ้นอายุในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งปัจจุบันบริษัท โมนิโก้ จำกัด ได้ดำเนินการยื่นขออนุญาตต่อกรมป่าไม้ เพื่อขอเข้าทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าไม้ และกรมป่าไม้ได้ส่งเรื่องให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช พิจารณาอยู่ในขณะนี้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยกองนิติการ มีความเห็นว่า ประทานบัตรแปลงดังกล่าวมีเนื้อที่ไม่เกิน ๓๐๐ ไร่ จึงไม่สมควรที่จะกันออกจากการกำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแต่อาจใช้หลักนิติศาสตร์ในการบังคับใช้กฎหมายลำดับรอง โดยกำหนดที่ดินแปลงประทานบัตรดังกล่าวเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และให้มีผลบังคับเมื่อวันถัดจากวันที่ประทานบัตรสิ้นสุดอายุแล้วก็สามารถกระทำได้ จึงขอหารือว่าข้อคิดเห็นดังกล่าวจะสามารถดำเนินการได้ หรือไม่ และอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหารือของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในเรื่องนี้มีประเด็นที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พื้นที่ที่ได้รับประทานบัตรเหมืองแร่จะสามารถนำมากำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ได้หรือไม่ และประเด็นที่สอง การกำหนดที่ดินแปลงที่ได้รับประทานบัตรเหมืองแร่เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยการออกกฎหมายลำดับรองและให้มีผลบังคับในวันถัดจากวันที่ประทานบัตรสิ้นสุดอายุแล้วจะสามารถกระทำได้ หรือไม่ และมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พื้นที่ที่ได้รับประทานบัตรเหมืองแร่จะสามารถนำมากำหนดเป็น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ได้หรือไม่ เห็นว่า การกำหนดที่ดินบริเวณใดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ย่อมเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ กล่าวคือ เมื่อที่ดินบริเวณนั้นสมควรกำหนดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัย เพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า และเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวล กฎหมายที่ดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปจึงมีว่า พื้นที่ที่ได้รับประทานบัตรเหมืองแร่จะถือเป็นพื้นที่ที่บุคคลซึ่งมิใช่ทบวงการเมืองมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมาย ที่ดินหรือไม่ ในประเด็นนี้ เห็นว่า การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินมีได้ ในสองกรณี กล่าวคือ ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตาม กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น^๒ สำหรับการได้มาซึ่งสิทธิ ครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น เมื่อได้พิจารณามาตรา ๒^๓ มาตรา ๔^๔ และมาตรา ๙^๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับมาตรา ๑๓๖๗^๖ และมาตรา ๑๓๖๘^๗ แห่งประมวล

^๑ มาตรา ๓๓ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของ สัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่ แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์ สัตว์ป่า”

ที่ดินที่กำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิ ครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

^๒ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๓ บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

(๑) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มา ซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(๒) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

^๓ มาตรา ๒ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

^๔ มาตรา ๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๖ บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย

^๕ มาตรา ๙ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้ มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

^๖ มาตรา ๑๓๖๗ บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตนท่านว่าบุคคลนั้นได้ซึ่ง สิทธิครอบครอง

^๗ มาตรา ๑๓๖๘ บุคคลอาจได้มาซึ่งสิทธิครอบครองโดยผู้อื่นยึดถือไว้ให้

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แล้ว เห็นว่า บุคคลย่อมได้สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินก็ต่อเมื่อได้ยึดถือที่ดินนั้นโดยมีเจตนายึดถือเพื่อตนมาตั้งแต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ดังนั้น เมื่อการครอบครองที่ดินตามประทานบัตรเหมืองแร่เป็นการครอบครองตามสิทธิที่เกิดจากประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่มิได้ครอบครองโดยมีเจตนายึดถือเพื่อตน การครอบครองที่ดินดังกล่าวของผู้ได้รับประทานบัตรจึงเป็นแต่เพียงการครอบครองเพื่อวัตถุประสงค์ตามประทานบัตรที่ได้รับเท่านั้นโดยไม่ก่อให้เกิดสิทธิครอบครองเหนือที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด พื้นที่บริเวณที่ได้รับประทานบัตรดังกล่าวจึงย่อมมิใช่พื้นที่ที่บุคคลซึ่งมิใช่ทบวงการเมืองมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ด้วยเหตุนี้ พื้นที่บริเวณที่ได้รับประทานบัตรจึงสามารถกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้

ประเด็นที่สอง การกำหนดที่ดินแปลงที่ได้รับประทานบัตรเหมืองแร่เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยการออกกฎหมายลำดับรองและให้มีผลบังคับในวันถัดจากวันที่ประทานบัตรสิ้นสุดอายุแล้วจะสามารถกระทำได้ หรือไม่ เห็นว่า วันใช้บังคับของกฎหมายนั้น ถ้ามิได้ระบุไว้ในกฎหมายว่าให้ใช้บังคับเมื่อใดต้องถือว่าเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วย่อมมีผลใช้บังคับได้ทันที แต่ถ้าระบุวันใช้บังคับไว้ในกฎหมาย กำหนดวันเริ่มใช้บังคับย่อมเป็นไปตามที่ระบุ นั้น^๔ ดังนี้ หากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีความจำเป็นหรือมีเหตุผลเป็นกรณีพิเศษที่จะกำหนดวันที่กฎหมายเริ่มมีผลใช้บังคับเป็นวันอื่นที่มีใช้วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ย่อมสามารถกระทำได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐ ความเหมาะสม และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นรายกรณีไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๐

^๔ บันทึก เรื่อง วันใช้บังคับกฎกระทรวง (กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ลับมากด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๑/๕๒๖ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๒๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๘/๒๕๒๗)