

บันทึก

เรื่อง การกำหนดที่ดินที่อยู่ในครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคล
ที่มีใช้ทบวงการเมืองให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง
แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓

เดิมกรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๐๗๐๗/๒๕๔๗๐ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้มีความเห็นเกี่ยวกับการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓ ทบพื้นที่ป่าไม้ซึ่งทางราชการได้อนุญาตให้บุคคลเข้าไปดำเนินกิจการหาผลประโยชน์ในเขตป่าไม้อาวหรือป่าสงวนแห่งชาติ เช่น การอนุญาตทำไม้หรือให้สัมปทานทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๖ หรือการอนุญาตให้ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ การให้ประทานบัตรทำเหมืองแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ และการอนุญาตให้ทำการระเบิดและย่อยหินตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น แตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า การที่บุคคลใดได้รับอนุญาตให้เข้าไปมีสิทธิเหนือพื้นที่ป่าไม้โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ยังไม่ถึงว่าเป็นการครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ เพราะการอนุญาตดังกล่าวเป็นเพียงบุคคลมีสิทธิเหนือพื้นดินเพื่อเข้าไปทำไม้ เก็บหาของป่า ทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว ปลูกบำรุงป่า ขุดหาแร่ หรือระเบิดและย่อยหินในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น มิใช่เป็นการให้สิทธิครอบครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแก่ผู้รับอนุญาต เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายที่ใกล้เคียง เช่น มาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกันกับมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ ว่า “ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด ซึ่งมีใช้ทบวงการเมือง” แต่มีบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ได้บัญญัติคุ้มครองสัมปทาน อาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาตที่ได้ออกให้แก่บุคคลใดก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับ ให้คงใช้ได้ต่อไปเพียงเท่ากำหนดอายุของสัมปทาน อาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาตนั้น ๆ ซึ่งแสดงว่าพื้นที่ที่บุคคลได้รับสัมปทาน อาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาตมิใช่เป็นที่ดินที่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลนั้น รัฐบาลชอบที่จะประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติได้โดยไม่ขัดต่อมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ แต่อย่างใด เพราะมีบทเฉพาะกาลรับรองสิทธิ

ของผู้รับอนุญาตเดิมต่อไปจนหมดอายุการอนุญาตไว้แล้ว ดังนั้น พื้นที่ป่าไม้ที่บุคคลได้รับอนุญาตหรือสัมปทานดังกล่าวข้างต้นอยู่ก่อนแล้ว จึงชอบที่จะประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้โดยไม่ขัดต่อมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเช่นเดียวกัน แต่ต่างกันที่บุคคลผู้ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานอยู่ก่อนยอมหมดสิทธิที่จะดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตต่อไปได้ แม้ยังไม่หมดอายุการอนุญาตก็ตาม เพราะไม่มีบทเฉพาะกาลให้ความคุ้มครองไว้ดังที่ได้บัญญัติไว้ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ การดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตต่อไปจึงขัดต่อมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การที่บุคคลใดได้รับอนุญาตดังกล่าว ถือว่าเป็นการครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เพราะการครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง หมายความว่ารวมถึงการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย การที่บุคคลใดได้รับอนุญาตจากทางราชการให้เข้าไปทำไม้เก็บหาของป่า ทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว ปลุกบำรุงป่า ชุดหาแร่ หรือระเบิดและย่อยหิน ในพื้นที่ป่าไม้แห่งใด เท่ากับเป็นการอนุญาตให้บุคคลนั้นครอบครองพื้นที่แห่งนั้นเพื่อทำการตามที่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถือว่าบุคคลนั้นได้สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันอยู่ในความหมายของการครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแล้ว บทเฉพาะกาลตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติเป็นเพียงบทบัญญัติเน้นเจตนารมณ์ตามมาตรา ๖ วรรคสอง ให้แน่ชัดยิ่งขึ้นว่า หากฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๖ วรรคสอง ก็ไม่มีผลบังคับปลงสิทธิครอบครองของบุคคลผู้รับอนุญาต ซึ่งได้สิทธิมาโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว ดังนั้น พื้นที่ป่าไม้ที่บุคคลได้รับอนุญาตอยู่ก่อนแล้วดังกล่าวข้างต้น จึงประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับไม่ได้ เพราะขัดต่อมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เนื่องจากเป็นที่ดินที่อยู่ในครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้รับอนุญาตแล้ว หากประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่ที่มีการอนุญาตอยู่ก่อนแล้วให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในภายหลังก็ไม่มีผลปลงสิทธิของผู้รับอนุญาตซึ่งได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าจะไม่มีบทเฉพาะกาล ดังเช่นพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ก็ตาม ผู้รับอนุญาตก็น่าจะมีสิทธิดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตต่อไปได้ทำนองเดียวกัน จึงจะเป็นธรรม

กรมป่าไม้จึงขอหารือปัญหากฎหมายดังต่อไปนี้

๑. ที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานให้เข้าไปทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือได้รับอนุญาตให้เข้าทำไม้ตามมาตรา ๑๕ หรือทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๖ หรือทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ที่ดินที่บุคคลใดได้รับประทานบัตรทำเหมืองแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ หรือที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาตให้ทำการระเบิดและย่อยหินตามมาตรา ๙ แห่ง

ประมวลกฎหมายที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ จะถือว่าเป็นที่ดินที่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดที่มีใช้ทบทวงการเมือง ซึ่งต้องห้ามมิให้ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าหรือไม่ เพียงใด

๒. การประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าทับพื้นที่ที่ทางราชการได้อนุญาตให้บุคคลใดตามข้อ ๑ อยู่ก่อนแล้ว จะขัดต่อมาตรา ๑๙ วรรคสองหรือไม่ เพราะเหตุใด ผลในทางกฎหมายจะทำให้สิทธิตามสัมปทานหรือใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตสิ้นสภาพไปหรือไม่อย่างไร หากผู้รับอนุญาตหรือสัมปทานคงดำเนินการตามสิทธิที่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วต่อไป จะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าหรือไม่ หากผู้รับอนุญาตไม่มีสิทธิดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตต่อไป ผู้รับอนุญาตมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากทางราชการหรือไม่ เพียงใด

ทั้งนี้ เพื่อที่กรมป่าไม้จักได้สั่งให้เจ้าหน้าที่ถือเป็นแนวทางปฏิบัติให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกรมทรัพยากรธรณีผู้แทนกรมที่ดิน และผู้แทนกรมป่าไม้แล้ว มีความเห็น^๑ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. การที่ทางราชการอนุญาตหรือให้สัมปทานแก่บุคคลใดให้เข้าไปทำไม้ เก็บหาของป่า ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือให้ประทานบัตรแก่บุคคลใดให้เข้าไปทำเหมืองแร่ในพื้นที่ป่าไม้ หรืออนุญาตให้บุคคลใดเข้าไประเบิดและย่อยหินในพื้นที่ป่าไม้ได้โดยถูกต้อง ตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้น เป็นการอนุญาตให้บุคคลนั้น “ครอบครอง” พื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเพื่อดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตได้เป็นการชั่วคราวภายในกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาตได้รับสัมปทาน หรือได้รับประทานบัตร มิได้มีผลถึงขนาดเป็น “สิทธิครอบครอง” ซึ่งเป็นการครอบครองโดยมีเจตนาจะยึดถือเพื่อตน กรณีจึงถือได้ว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่อยู่ใน “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ของบุคคลนั้นตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓ ซึ่งต้องห้ามมิให้กำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

๒. เมื่อได้วินิจฉัยไว้ข้างต้นแล้วว่า ที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาต ได้รับสัมปทาน หรือได้รับประทานบัตรดังกล่าว เป็นที่ดินที่อยู่ใน “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ของบุคคล

^๑บันทึก (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดที่ดินที่อยู่ในครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลที่มีใช้ทบทวงการเมืองให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงอธิบดีกรมป่าไม้ ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๑/๙๔๕ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๐๙

นั้นตามนัยมาตรา ๑๙ วรรคสอง ดังนั้น การประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับพื้นที่ดังกล่าว จึงขัดต่อมาตรา ๑๙ วรรคสอง และไม่มีผลทำให้สิทธิตามใบอนุญาตสัมปทาน หรือประทานบัตรต้องสิ้นสภาพไปแต่อย่างใด ผู้รับอนุญาต ผู้รับสัมปทาน หรือผู้ถือประทานบัตร ยังคงมีสิทธิดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วต่อไปได้ โดยไม่เป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ไปยังกรมป่าไม้ ตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๑/๙๔๕ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๒๙ โดยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอความเห็น^๒ ที่แตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. การอนุญาตตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ (หรือในเรื่องต่าง ๆ ของกฎหมายฉบับเดียวกัน) ย่อมมีวัตถุประสงค์ของการอนุญาตเป็นการเฉพาะเรื่องแต่ละเรื่องไป และมีความจำเป็นต้องพิจารณาถึงขอบเขตของการอนุญาตของทางราชการแต่ละเรื่องนั้นเองว่า การอนุญาตในเรื่องใดจะมีผลถึงกับเป็นการให้สิทธิเข้าครอบครองพื้นที่เพื่อกระทำการกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ และเมื่อพิจารณาแล้ว ถ้าปรากฏว่า การใช้พื้นที่เพื่อประโยชน์ในกิจการของเอกชนตามที่ได้รับอนุญาตจากทางราชการนั้น ไม่ถึงกับเป็นการขัดหรือเป็นอุปสรรคต่อการประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว รัฐก็สามารถที่จะกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้

๒. ทางราชการอาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับซ้อนกับพื้นที่ที่ทางราชการได้อนุญาตให้บุคคลเข้าไปดำเนินการทำไม้ ร่อนแร่สำรวจแร่ ฯลฯ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยแร่ ประมวลกฎหมายที่ดินได้ และเห็นว่า การใช้สิทธิของผู้รับอนุญาตที่กระทำอยู่ภายในขอบเขตของการอนุญาตตามกฎหมาย ย่อมไม่เป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓ และนอกจากนั้น ทางราชการอาจกำหนดเงื่อนไขจำกัดการใช้สิทธิของผู้รับอนุญาตนั้นได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สิทธิและประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการสงวนและรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ตามสมควร

ต่อมากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๐๗๐๗/๒๙๒๒๗ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๒๙ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทบทวนความเห็นอีกครั้งหนึ่ง โดยมีความเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกากรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) กับความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีสาระสำคัญแตกต่างกัน ซึ่งแนวความคิดที่แตกต่างกันเกี่ยวกับเรื่องนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติในการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเรื่องอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันนี้ได้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

^๒บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงอธิบดีกรมป่าไม้ดังกล่าว

จึงได้เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา ดังนี้

๑. ที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์เหนือพื้นดินหรือทำไม้ หรือได้รับสัมปทานทำไม้หรือประทานบัตรทำเหมืองแร่ ไม่น่าจะหมายถึงที่ดินที่อยู่ใน “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ของบุคคลผู้รับอนุญาตหรือสัมปทานนั้นตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ เพราะการครอบครองดังกล่าวเพียงแต่ให้สิทธิแก่บุคคลนั้นเข้าไปดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การทำไม้ เก็บหาของป่า ทำเหมืองแร่ ระเบิดและย่อยหิน บำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่า ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่ป่าตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บุคคลนั้นได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานหรือประทานบัตรเท่านั้น มิใช่เป็นการครอบครองอยู่ในที่ดินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมายตามความในมาตรา ๑๙ วรรคสอง ดังนั้น ทางราชการจึงอาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับซ้อนกับพื้นที่ที่บุคคลได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานหรือประทานบัตรอยู่ก่อนได้ไม่ขัดต่อมาตรา ๑๙ วรรคสอง แต่อย่างใด ซึ่งเรื่องทำนองนี้ศาลฎีกาเคยมีคำพิพากษาที่ ๑๗๒๘-๑๗๒๙/๒๕๑๓ วินิจฉัยไว้พอสรุปได้ว่า “สัญญาและใบอนุญาตทำไม้ เป็นเพียงการให้สิทธิเข้าไปตัดฟันเอาไม้เท่านั้น การที่ผู้รับอนุญาตเข้าไปตัดฟันไม้ จึงหาเป็นการ “ครอบครอง” อยู่ในที่ดินป่าเลยไม่”

๒. แม้ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ จะไม่มีบทเฉพาะกาลให้ความคุ้มครองผู้รับอนุญาตหรือผู้รับสัมปทานหรือประทานบัตรตั้งบัญญัติไว้ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ และไม่มีบทยกเว้นให้บุคคลเข้าไปดำเนินการใช้สิทธิดังกล่าวได้ก็ตาม การประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับซ้อนกับพื้นที่ที่บุคคลได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานหรือประทานบัตรอยู่ก่อนแล้ว ก็ไม่มีผลทำให้สิทธิตามใบอนุญาตหรือสัมปทานหรือประทานบัตรต้องสิ้นสุดลง ผู้รับอนุญาตหรือผู้รับสัมปทานหรือประทานบัตรยังคงมีสิทธิดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วต่อไปได้ ไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯแต่อย่างใด เพราะผู้ทรงสิทธิได้รับสิทธิเหล่านั้นโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายมาก่อน การประกาศกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าที่กระทำภายหลัง ไม่น่าจะมีผลย้อนหลังไปใช้บังคับเป็นโทษกับผู้ทรงสิทธิซึ่งได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่งว่า ความเห็นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามข้อ ๑ และข้อ ๒ ดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ เพียงใด เพื่อจักได้สั่งให้เจ้าหน้าที่ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔ (๒)^๑ของระเบียบ

^๑ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๒) เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขอให้ทบทวนปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้ว

๑ล๑

๑ล๑

คณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมายพ.ศ.๒๕๒๒ จึงได้จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาข้อหาหรือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) กับเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบกับความเห็นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ปัญหาประการที่หนึ่ง

สำหรับปัญหาที่กรมป่าไม้หรือดังกล่าวมาข้างต้นนั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ เห็นว่า การที่ทางราชการอนุญาตหรือให้สัมปทานแก่บุคคลใดให้เข้าไปทำไม้ เก็บหาของป่า ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือให้ประทานบัตรแก่บุคคลใดให้เข้าไปทำเหมืองแร่ในพื้นที่ป่าไม้ หรืออนุญาตให้บุคคลใดเข้าไประเบิดและย่อยหินในพื้นที่ป่าไม้ได้โดยถูกต้อง ตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้น เป็นการอนุญาตให้บุคคลนั้นครอบครองพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเพื่อดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตได้เป็นการชั่วคราวภายในกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาตได้รับสัมปทานหรือได้รับประทานบัตร และความจริง มาตรา ๑๙ วรรคสอง^๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ มิได้ใช้คำว่า “สิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” แต่ใช้คำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งคำว่า “ครอบครอง” นั้นมีความหมายกว้างกว่าคำว่า “สิทธิครอบครอง” กล่าวคือ บุคคลใดอาจครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นไว้โดยที่ตนไม่มีสิทธิครอบครองเหนือทรัพย์สินนั้นก็ได้ ในกรณีที่เป็นปัญหานี้ก็เช่นเดียวกัน ผู้รับอนุญาตฯลฯ สามารถครอบครองที่ดินที่ได้รับอนุญาต ฯลฯ ได้ตลอดระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต ฯลฯ โดยไม่มีสิทธิครอบครองเหนือที่ดินดังกล่าวการที่บุคคลนั้นสามารถเข้าไปทำไม้ เก็บหาของป่า ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเข้าไปทำเหมืองแร่หรือระเบิดและย่อยหินในพื้นที่ป่าไม้ได้ ก็เป็นเพราะว่าได้รับอนุญาตโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้น และเท่ากับเป็นการอนุญาตให้บุคคลนั้นครอบครองพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเพื่อดำเนินการที่ได้รับอนุญาตได้โดยชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงถือได้ว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่อยู่ใน “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ของบุคคลนั้นตามนัยมาตรา ๑๙ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ

ในประเด็นนี้ แม้ว่าเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเห็นด้วยกับกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ ว่า ความหมายของคำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” มีความหมาย

^๔มาตรา ๑๙ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า โดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ก็กระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า”

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

กว้างกว่า “สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน” ก็ตาม แต่เลขาธิการก็เห็นว่า คำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” นี้ น่าจะต้องเข้าใจว่า เป็นการครอบครองที่มีลักษณะแน่นอน และต่อเนื่องระยะยาวโดยมีลักษณะที่เทียบเคียงได้กับ “กรรมสิทธิ์” มิใช่เป็นเพียงการครอบครองเป็นประจำวัน เช่น ทำการร่อนแร่หรือตัดไม้ไปในแหล่งต่างๆ ในป่า โดยเลขาธิการได้แยกพิจารณาในประเด็นนี้ออกเป็น ๓ ประการ คือ

ข้อแรก ตามถ้อยคำของมาตรา ๑๙ นั้น มีความหมายแน่ชัดอยู่ในตัวเองว่า ที่ดินแม้จะเป็นที่ดินที่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของทบวงการเมืองแล้ว รัฐย่อมสามารถประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” ได้ทั้งสิ้น ฉะนั้น จะเห็นได้ว่า “ระบบกฎหมาย” ที่ให้ความคุ้มครองแก่สัตว์ป่าโดยประกาศเป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” นั้น มิได้ขัดต่อระบบการถือ “กรรมสิทธิ์หรือการครอบครอง (โดยชอบด้วยกฎหมาย)” แต่ประการใด เพราะแม้จะประกาศเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว ทบวงการเมืองนั้นก็ยังคงสามารถใช้สิทธิตามกรรมสิทธิ์หรือการครอบครองนั้นได้อยู่ ปัญหาที่แท้จริงจึงอยู่ที่ว่า การกำหนดขอบเขตการใช้สิทธิตาม “กรรมสิทธิ์หรือการครอบครอง (โดยชอบด้วยกฎหมาย)” อย่างไร จึงจะสอดคล้องกับข้อจำกัดการใช้สิทธิในที่ดินที่อยู่ใน “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” และทำอย่างไร จึงจะสามารถทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายทั้ง ๒ ด้าน (คือ ในด้านการรักษาพันธุ์สัตว์ป่า กับในด้านการใช้สิทธิตามกรรมสิทธิ์และการครอบครอง) บรรลุผลและประสานประโยชน์ซึ่งกันและกันได้

ข้อที่สอง คำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” นั้น มีความหมายเพียงใด ในปัญหานี้ เลขาธิการเห็นด้วยกับกรรมการร่างกฎหมายว่า คำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” มีความหมายได้กว้างกว่า “สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน” แต่เลขาธิการมีความเห็นต่อเนื่องออกไปว่า การครอบครองตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง นั้น น่าจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขบางประการ กล่าวคือ จะต้องเป็นการครอบครองที่มีลักษณะที่แน่นอนและต่อเนื่องนานพอสมควร คือ อยู่ในลักษณะที่เทียบเคียงหรือคล้ายคลึงกับลักษณะ “กรรมสิทธิ์” ทั้งนี้ เพราะกฎหมาย(มาตรา ๑๙) ได้เขียนคำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ไว้ต่อเนื่องกับคำว่า “กรรมสิทธิ์” ซึ่งแสดงให้เห็นความมุ่งหมายของมาตรา ๑๙ ด้ว่า ต้องการให้ถ้อยคำทั้งสองนั้นมีความหมายอยู่ในแนวทางเดียวกัน (หมายเหตุ:- หลักการตีความ ejusdem generis rule) เลขาธิการเห็นว่า กรรมสิทธิ์มีลักษณะสำคัญอยู่ ๒ ประการ คือ ประการแรก คือแดนแห่งกรรมสิทธิ์ (extent of ownership) ซึ่งได้แก่ขอบเขตของ(กรรม)สิทธิ์ (สิทธิใช้สอย-จำหน่าย-เก็บดอกผล-สิทธิติดตามเอาคืน ฯลฯ) กับประการที่สอง คือความต่อเนื่องของสิทธิ ซึ่งได้แก่ระยะเวลาที่รัฐยอมรับให้เอกชนมีสิทธิ ดังนั้น ความหมายของคำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ตามมาตรา ๑๙ วรรคสองดังกล่าว ก็น่าจะต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ ๒ ประการนี้ด้วย คือ “แดนแห่งกรรมสิทธิ์ (ขอบเขตของสิทธิ)” และ “ความต่อเนื่องของสิทธิ” ปัญหาที่จะพิจารณาต่อไป คือ การ “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ที่ทางราชการอนุญาตให้เอกชนตามกฎหมายฉบับต่างๆ (พระราชบัญญัติ ๔ ฉบับดังกล่าวข้างต้นและกฎหมายอื่น ถ้ามี) ฉบับใดบ้าง ที่มีลักษณะทำให้ผู้รับอนุญาตฯ สามารถใช้สิทธิเข้าครอบครอง

พื้นที่ได้ คล้ายคลึงกับการใช้สิทธิของ”กรรมสิทธิ์”ซึ่งจำเป็นจะต้องพิจารณากฎหมายเป็นรายฉบับ และเป็นรายเรื่อง (มิใช่พิจารณารวมๆ กัน)

ข้อที่สาม ปัญหาว่า การอนุญาตในเรื่องใดตามกฎหมาย ๔ ฉบับ(ที่กรมป่าไม้ได้ ยกขึ้นเป็นตัวอย่าง คือ กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วย แร่ และประมวลกฎหมายที่ดิน) เป็นการอนุญาตที่จะก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้รับอนุญาตในการเข้า ครอบครองพื้นที่ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับ “กรรมสิทธิ์” เลขาธิการฯ เห็นว่า ความเห็นของ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ ที่ให้เหตุผลรวมๆ กันสำหรับกฎหมายทั้ง ๔ ฉบับและกล่าวเป็น ข้อยุติโดยสรุป ซึ่งมีความว่าหรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว ทำการบำรุงป่า หรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเข้าไปทำเหมืองแร่ หรือระเบิดและย่อยหินใน พื้นที่ป่าไม้ได้ ก็เป็นเพราะว่าได้รับอนุญาตโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้น และเท่ากับเป็นการอนุญาตให้บุคคลนั้นครอบครองพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเพื่อดำเนินการที่ได้รับ อนุญาตได้โดยชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงถือได้ว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่อยู่ใน “ครอบครองโดย ชอบด้วยกฎหมาย” ของบุคคลนั้นตามนัยมาตรา ๑๙วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและ คัดครองสัตว์ป่านั้นอาจเป็นการไม่ถูกต้องเพราะสิทธิของผู้รับอนุญาตก็ดีหรือของผู้รับสัมปทานฯ ใดในแต่ละเรื่องก็ดี ย่อมแตกต่างกัน และย่อมก่อให้เกิดสิทธิในการเข้าครอบครองที่ดินเพื่อใช้ ประโยชน์และดำเนินการในกิจการที่ตนได้รับอนุญาตจากทางราชการ แตกต่างกัน (ทั้งในด้าน “ขอบเขตของสิทธิ” และ “ระยะเวลาของการมีสิทธิ”)

เลขาธิการฯ จึงได้แยกประเภทของการอนุญาตฯ ตามกฎหมายทั้ง ๔ ฉบับ ออกเป็น ๓ ประเภท คือ

ประเภทที่หนึ่ง ได้แก่กรณีที่อาจเข้าใจได้ค่อนข้างแน่ชัดว่า ผู้รับใบอนุญาตฯ ไม่ได้รับอนุญาตจากทางราชการให้เข้า “ครอบครองพื้นที่” ประเภทนี้ได้แก่ ผู้รับใบอนุญาตให้ “ทำไม้” ในป่าแห่งใดแห่งหนึ่งตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ (มาตรา ๔ และมาตรา ๑๑) หรือผู้รับ อนุญาต “ร่อนแร่” หรือ “ขุดหาแร่รายย่อย” ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ (มาตรา ๔ และมาตรา ๔๙) ฯลฯ เลขาธิการฯ เห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายด้วยแร่ แล้ว การที่ทางราชการอนุญาตให้บุคคลใดบุคคลหนึ่ง “ทำไม้” หรือ “ร่อนแร่” หรือ “ขุดหาแร่ รายย่อย” ไม่น่าจะมีความหมายไปถึงกับว่า ทางราชการมีเจตนาอนุญาตให้ผู้รับใบอนุญาตเข้า ครอบครอง “พื้นที่ทั้งป่า” หรือ “พื้นที่ทั้งท้องที่” ของการอนุญาต เพราะสิทธิของผู้รับอนุญาตมี เพียงสิทธิจำกัดแต่เพียงตัดฟันไม้ในป่า (กรณีผู้ทำไม้) และจำกัดแต่เพียงสิทธิที่จะกระทำต่อพื้นที่ บนบกหรือน้ำ โดยใช้แรงคนเพื่อให้ได้แร่ (กรณีผู้ร่อนแร่หรือขุดหาแร่รายย่อย) เท่านั้น

ประเภทที่สอง ได้แก่กรณีที่ถือว่า ทางราชการอนุญาตให้ผู้รับอนุญาตเข้า ครอบครองพื้นที่ได้ แต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายหรือทางราชการกำหนดไว้ เช่น สิทธิ ของผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่ (มาตรา ๗๓) เลขาธิการฯ เห็นว่า สิทธิ ของผู้ถือประทานบัตรฯ มีการครอบครองพื้นที่ได้ ทั้งนี้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ เงื่อนไข ดังกล่าวมีหลายลักษณะ เช่น เงื่อนไขจำกัดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์การใช้ที่ดิน (คือ ต้องเป็นการใช้ ที่ดินโดยเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ (ตามมาตรา ๗๓ (๒)) เงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะของพื้นที่ (คือ

ต้องเป็นที่ดินที่ชุดเอาแร่ขึ้นมาแล้ว (มาตรา ๗๓ (๓)) และเงื่อนไขที่เกี่ยวกับเวลา (คือ เท่าที่อยู่ภายในอายุประทานบัตร (มาตรา ๗๓ (๓)) ฯลฯ เป็นต้น เลขาธิการฯ เห็นว่า แม้การอนุญาตในประเภทที่สองนี้ จะมีบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยแร่แสดงว่า การให้ประทานบัตรทำเหมืองมีความหมายรวมถึงการอนุญาตให้เข้าครอบครองพื้นที่บางส่วนในเหมืองแร่ได้ แต่เมื่อได้พิจารณาถึงขอบเขตของสิทธิของผู้ถือประทานบัตร(เงื่อนไขต่าง ๆ แล้ว) สิทธิในการเข้าครอบครองพื้นที่ในเขตประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ก็ยังมีความแตกต่างกับสิทธิของ “ผู้ถือกรรมสิทธิ์” อยู่มาก และไม่น่าจะอยู่ในความหมายของคำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ตามนัยแห่งมาตรา ๑๙วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ

ประเภทที่สาม ได้แก่กรณีที่ได้รับอนุญาตฯลฯสามารถมีสิทธิเข้าครอบครองที่ดินโดยมีขอบเขตของสิทธิ (extent of right) มากกว่า ๒ กรณีแรก กรณีนี้ได้แก่ สิทธิของผู้รับอนุญาตให้ “ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย” ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ที่มีสภาพเป็นป่าไร่ร้างเก่าหรือทุ่งหญ้าฯลฯ) ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา ๑๖ ทวิ) สิทธิในกรณีนี้ จะใกล้เคียงกับสิทธิของผู้ถือกรรมสิทธิ์อยู่มาก เพราะผู้รับอนุญาตจะมีสิทธิเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินดังกล่าว และนอกจากนั้น สิทธิของผู้รับอนุญาตในกรณีนี้ยังอาจสืบทอดไปยัง “บุคคลในครอบครัวที่อาศัยอยู่กับผู้รับอนุญาตได้ (มาตรา ๑๖ ทวิ)” แต่อย่างไรก็ตาม การครอบครองที่ดินที่ทางราชการอนุญาตให้ในกรณีนี้ ก็ยังอยู่ภายใต้ข้อจำกัดเรื่องเวลา คือมีระยะเวลาไม่เกิน ๓๐ ปี เลขาธิการฯ เห็นว่า เนื่องจากการอนุญาตประเภทนี้มี “ขอบเขตของสิทธิ” ค่อนข้างกว้างขวาง ดังนี้ ผู้ตีความจึงอาจ “เลือก” ตีความในทางหนึ่งทางใด คือจะตีความว่าพื้นที่ดินประเภทนี้ต้องห้ามมิให้ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” หรือไม่ก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่สิทธิของผู้รับอนุญาตในประเภทที่สามนี้ ยังคงถูกจำกัดไว้ด้วยระยะเวลา (ไม่เกิน ๓๐ ปี) เลขาธิการฯ จึงเลือกที่จะมีความเห็นว่ารัฐน่าจะมีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่นี้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ เพราะที่ดินในกรณีนี้ยังต้องถือว่าเป็นของรัฐหรือของ “ทบวงการเมือง” อยู่ (มากกว่าเป็นของเอกชน)

กล่าวโดยสรุป เลขาธิการฯ เห็นว่า การครอบครองตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นที่มีลักษณะต่อเนื่องกันและนำไปสู่การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเท่านั้น ที่จะอยู่ในความหมายของคำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ตามนัยแห่งมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ และต้องห้ามมิให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่ดังกล่าวให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” แต่สำหรับคนที่ได้รับอนุญาตฯลฯ ตามกฎหมาย ๔ ฉบับ (กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยแร่และประมวลกฎหมายที่ดิน) ได้เข้าใช้ประโยชน์เลขาธิการฯ เห็นว่า รัฐยังสามารถตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นว่า

๑. ในประเด็นว่า คำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ตามมาตรา ๑๙

วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า มีความหมายเช่นไร นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ซึ่งเป็นกฎหมายซึ่งออกบังคับใช้ภายหลังประมวลกฎหมายที่ดิน (พ.ศ. ๒๔๙๗) และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ (พ.ศ. ๒๔๗๕) แล้วย่อมเห็นได้ว่า ผู้ตรากฎหมายมิได้มีเจตนาที่จะให้ความหมายของคำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “สิทธิครอบครอง” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา ๙) และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๑๓๖๗) เพราะหากบทบัญญัติในมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า มีเจตนารมณ์ที่จะให้หมายความถึง “สิทธิครอบครอง” แล้ว ก็น่าจะใช้คำว่า “สิทธิครอบครอง” ให้ตรงกับกฎหมายที่บัญญัติถึงเรื่องสิทธิในที่ดินโดยทั่วไป เพื่อให้มีความหมายเช่นเดียวกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนนั้น แต่เมื่อกฎหมายใช้ถ้อยคำที่แตกต่างออกไปเป็นว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” จึงย่อมมีเจตนารมณ์ให้มีความหมายรวมถึงการครอบครองอย่างธรรมดา เช่น การที่บุคคลใดได้รับอนุญาต ได้รับสัมปทาน หรือได้รับประทานบัตรจากเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต ฯลฯ เพราะครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และทางราชการมีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับพื้นที่ที่บุคคลใดได้รับอนุญาต ฯลฯ แล้ว กรณีจะมีปัญหาต่อไปว่า ผู้รับอนุญาต ฯลฯ หากได้ดำเนินการไปตามสิทธิที่ได้รับอนุญาต ฯลฯ โดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วต่อไปในพื้นที่ที่ตนได้รับอนุญาต ฯลฯ การดำเนินการดังกล่าวจะเกิดปัญหาว่าเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๒๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ซึ่งบัญญัติห้ามโดยเด็ดขาดมิให้ผู้ใดเข้าไปครอบครองและยึดถือที่ดิน ฯลฯ ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือไม่ เพราะหากจะตีความว่า ผู้รับอนุญาต ฯลฯ มีอำนาจเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าโดยชอบแล้วกรณีก็จะขัดกับเจตนารมณ์ของการบัญญัติมาตรา ๒๔ ที่ต้องการสงวนและรักษาสภาพแวดล้อมของสัตว์ป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าให้เป็นไปตามธรรมชาติมากที่สุด แต่ถ้าหากเห็นว่าผู้รับอนุญาต ฯลฯ ไม่มีอำนาจเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพราะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ แล้ว กรณีจะเป็นการตีความในลักษณะที่มีผลเป็นการลดทอนสิทธิของบุคคลอื่นที่มีอยู่ก่อนโดยชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนั้น ยังจะเป็นการตีความถ้อยคำ คำว่า “ครอบครอง” ในกฎหมายฉบับเดียวกัน ให้มีความหมายแตกต่างกันด้วยซึ่งไม่น่าจะเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายเช่นนั้น

๒. สำหรับความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่า คำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” น่าจะเข้าใจว่าเป็นการครอบครองที่มีลักษณะแน่นอนและต่อเนื่องระยะยาว โดยมีลักษณะที่เทียบเคียงกับ “กรรมสิทธิ์” เพราะมาตรา ๑๙ วรรคสอง เขียนคำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ไว้ต่อเนื่องกับคำว่า “กรรมสิทธิ์” ซึ่งแสดงว่าต้องการให้ถ้อยคำทั้งสองมีความหมายอยู่ในแนวเดียวกัน (หลัก ejusdem generis) นั้น ที่ประชุมใหญ่

^๕ มาตรา ๒๔ ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปครอบครองยึดถือที่ดิน หรือตัดโค่น แผ้วถาง เผา ทำลาย ตัดไม้หรือพดกษชาติอื่น หรือซุกหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วยหนอง บึง ท่วมท้นหรือเหือดแห้ง หรือเป็นพิษต่อสัตว์ป่า

กรรมการร่างกฎหมายมีความเห็นที่แตกต่างว่า หลักการตีความดังกล่าวนี้ น่าจะหมายถึงกรณีที่มีคำหลายคำเรียงต่อกันมาและคำสุดท้ายเป็นคำทั่วไป ซึ่งต้องตีความว่าคำสุดท้ายมีความหมายทำนองเดียวกับคำที่มาก่อน เว้นแต่จะเป็นถ้อยคำที่ทำให้เห็นเป็นอย่างอื่น เช่น การตีความในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙๗ (๓) ของความหมายคำว่า “อันตรายสาหัส” ให้หมายถึงเสียแขน มือ เท้า นิ้วหรืออวัยวะอื่นใด คำว่า “อวัยวะอื่นใด” เป็นคำทั่วไปและคำสุดท้าย ซึ่งศาลฎีกาโดยคำพิพากษาที่ ๖๓๑/๒๕๐๙ ได้วินิจฉัยว่าการสูญเสียอวัยวะอื่นใดตามมาตรา ๒๙๗ (๓) ต้องเป็นอวัยวะที่มีความสำคัญต่อร่างกายหรือต้องสูญเสียไปถึงขนาดเทียบเท่าเสียแขน ขา มือ เท้า หรือนิ้ว เพียงแต่ได้ความว่า ฟันด้านหน้าหักไป ๑ ซี่ แม้ฟันจะเป็นอวัยวะส่วนหนึ่งของร่างกาย แต่ฟันที่เสียไปก็ยังไม่ถึงขนาดที่จะถือได้ว่ามีความสำคัญหรือการสูญเสียเท่าการเสียแขน ขา มือ เท้า หรือนิ้ว อันเป็นอวัยวะที่กฎหมายระบุไว้ชัดแจ้ง แนวการตีความนี้จึงน่าจะถือเป็นหลัก *eiusdem generis* ได้ แต่บทบัญญัติในมาตรา ๑๙ วรรคสองมีเพียงสองคำ คือ คำว่า “กรรมสิทธิ์” และ “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ไม่มีคำทั่วไปเป็นคำสุดท้ายที่ควรจะต้องตีความว่าการครอบครองดังกล่าวต้องมีความสำคัญในระดับเดียวกับกรรมสิทธิ์ ฉะนั้น คำว่า “ครอบครอง” จึงน่าจะมีความหมายเพียงการครอบครองธรรมดาโดยชอบด้วยกฎหมายดังได้กล่าวมาแล้วเท่านั้น

๓. สำหรับกรณีของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ มาตรา ๓๐^๖ ซึ่งกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ เห็นว่าเป็นเพียงบทบัญญัติที่เน้นให้แน่ชัดยิ่งขึ้นว่า ที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาตมาอยู่ก่อนแล้ว เป็นที่ดินที่อยู่ใน “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ของบุคคลนั้นตามมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หากมีการกำหนดพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตมาอยู่ก่อนแล้วเป็นอุทยานแห่งชาติในภายหลัง ก็ไม่มีผลลบล้างสิทธิของผู้รับอนุญาตซึ่งได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วนั้น ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่ากฎหมายทั้งสองฉบับย่อมมีเจตนารมณ์และมีความสำคัญแตกต่างกัน เนื่องจากการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าย่อมมีความประสงค์ที่จะสงวนรักษาสภาพแวดล้อมของสัตว์ป่าไว้ให้เป็นไปตามธรรมชาติมากที่สุด และไม่ประสงค์ที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือให้บุคคลใดเข้าไปในพื้นที่นั้นเพื่อทำประโยชน์ได้ ส่วนการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาตินั้นมุ่งที่จะคุ้มครองสภาพของป่าเท่านั้น ดังนั้น การตีความตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว ย่อมต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับเป็นสำคัญ

๔. สำหรับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๗๒๘-๑๗๒๙/๒๕๑๓ ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์อ้างถึงนั้น ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า แม้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ จะใช้คำว่า “ครอบครอง” เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์

^๖ มาตรา ๓๐ สัมปทานและใบอนุญาตทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ใบอนุญาตให้อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ป่าคุ้มครองหรือป่าสงวนตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า อาชญาบัตร ประทานบัตร และใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่ และสัมปทานตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้ออกให้แก่บุคคลใดไว้แล้วก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับ ให้คงใช้ได้ต่อไปเพียงเท่ากำหนดอายุของสัมปทาน อาชญาบัตร ประทานบัตรหรือใบอนุญาตนั้น ๆ

ป่า แต่ก็ได้โดยจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือ คำว่า “ครอบครอง” ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า จะมุ่งถึง “ที่ดิน” เป็นสำคัญว่า ที่ดินดังกล่าวได้มีผู้ครอบครองหรือไม่ แต่คำว่า “ครอบครอง” ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ จะมุ่งถึง “ตัวบุคคล” เป็นสำคัญว่า ผู้ใดต้องมีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ ดังนั้นแม้ว่าศาลฎีกาได้วินิจฉัยในคำพิพากษาดังกล่าวไว้ว่า สัญญาทำไม้เป็นเพียงการให้สิทธิโจทก์เข้าไปตัดฟันไม้เท่านั้น การที่โจทก์เข้าไปตัดฟันไม้จึงหาเป็นการ “ครอบครองอยู่ใน” ที่ดินป่าเลนตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ไม่ว่า โจทก์จึงมิได้เป็น “เจ้าของที่ดิน” ตามกฎหมายดังกล่าวและไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายก็เห็นว่า ความเห็นของที่ประชุมใหญ่นี้มิได้ขัดแย้งกับคำวินิจฉัยตามคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวแต่อย่างใด เพราะเป็นการตีความตามกฎหมายคนละฉบับโดยมีเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกัน

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ ในปัญหาประการที่หนึ่ง ที่เห็นว่า ที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานให้เข้าไปทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือได้รับอนุญาตให้เข้าไปทำไม้หรือทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว หรือทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติหรือได้รับประทานบัตรทำเหมืองแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ฯ หรือได้รับอนุญาตให้ทำการระเบิดและย่อยหินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งนี้ตามกฎหมายที่กรมป่าไม้หรือมาทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าวเป็น “ที่ดินที่อยู่ใน” ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ของบุคคลนั้นตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ ซึ่งต้องห้ามมิให้กำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ

ปัญหาประการที่สอง

สำหรับปัญหาที่ว่า การประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ ทับพื้นที่ซึ่งทางราชการได้อนุญาตให้บุคคลใดตามปัญหาประการที่หนึ่งอยู่ก่อนแล้ว จะขัดต่อมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ หรือไม่ เพราะเหตุใด ผลในทางกฎหมายของการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จะทำให้สิทธิตามใบอนุญาต สัมปทาน หรือประทานบัตรสิ้นสุดไป หรือไม่ อย่างไร หากผู้รับอนุญาต ผู้รับสัมปทานหรือผู้ถือประทานบัตรคงดำเนินการตามสิทธิที่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วต่อไป จะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔^๗ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ หรือไม่ หากผู้รับอนุญาตไม่มีสิทธิดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตต่อไป ผู้รับอนุญาตจะมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากทางราชการ หรือไม่ เพียงใด นั้น

ในประเด็นนี้ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ เห็นว่า ในเมื่อได้วินิจฉัยไว้ใน

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)

ปัญหาประการที่หนึ่งแล้วว่า ที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาต ได้รับสัมปทานหรือได้รับประทานบัตรดังกล่าว เป็นที่ดินที่อยู่ใน “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ของบุคคลนั้นตามนัยมาตรา ๑๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ ดังนั้น การประกาศพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับพื้นที่ดังกล่าวจึงขัดต่อมาตรา ๑๔ วรรคสอง และไม่มีผลทำให้ สิทธิตามใบอนุญาต สัมปทาน หรือประทานบัตรดังกล่าวต้องสิ้นสภาพไปแต่อย่างใด ผู้รับ อนุญาต ผู้รับสัมปทาน หรือผู้ถือประทานบัตรยังคงมีสิทธิดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตโดยชอบ ด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วต่อไปได้ โดยไม่เป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและ คุ้มครองสัตว์ป่าฯ

ในประเด็นนี้ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าจำเป็นต้องพิจารณา ความหมายของมาตรา ๒๔ ที่บัญญัติว่า “ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปครอบครอง ยึดถือที่ดิน หรือตัด โค่น แผ้วถาง เผา ทำลาย ตัดไม้ หรือพฤษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมทันหรือเหือดแห้ง หรือเป็นพิษต่อสัตว์ป่า” ว่า จะมีความหมายเพียงใด โดยเลขาธิการฯเห็นว่า คำว่า ห้ามมิให้ “ผู้ใด” เข้าไปครอบครองยึดถือที่ดิน หรือตัด โค่น ตัดไม้ ฯลฯ นั้น มีความหมายเพียง ว่า “ผู้ที่เข้าไป” กระทำการดังกล่าว”ต้องเป็นบุคคลที่ไม่สามารถอ้างอำนาจตามกฎหมาย (อื่น) ได้ แต่ถ้าเป็นผู้ที่อ้างอำนาจตามกฎหมายได้ ผู้นั้นก็มีได้ฝ่าฝืนมาตรา ๒๔

ดังนั้น ในประการแรก เลขาธิการฯเห็นว่ามาตรานี้ย่อมไม่ใช่บังคับแก่เจ้าหน้าที่ ของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายอื่น (เช่น กฎหมายว่าด้วยทางหลวง) ที่จะเข้าไปทำหน้าที่ของตน ทั้งนี้ เพราะกฎหมายแต่ละฉบับย่อมมีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของรัฐในแต่ละด้าน แตกต่างกัน และย่อมต้องพึงเข้าใจว่ากฎหมายฉบับหนึ่งย่อมไม่มีความมุ่งหมายที่จะขัดขวางการ ปฏิบัติการตามกฎหมายฉบับอื่น (เว้นแต่จะมีบทบัญญัติโดยชัดแจ้ง) การใช้อำนาจหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ตามบทบัญญัติของกฎหมายต่างฉบับ) ย่อมอยู่ภายใต้ “หลักเกณฑ์” ของการ บริหารราชการ คือมีการประสานงานและมีการกำหนดกฎเกณฑ์หรือระเบียบของทางราชการ เพื่อให้การ “ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามกฎหมายฉบับต่างๆ สอดคล้องกันและทำให้ เจตนารมณ์ของกฎหมายต่างๆ บรรลุผลให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้

ในประการที่สอง มาตรานี้ย่อมไม่ใช่บังคับแก่การกระทำของเอกชนที่ได้รับ อนุญาตจากรัฐตามกฎหมายอื่น (ทั้งนี้เท่าที่การกระทำนั้นอยู่ภายใน “ขอบเขตของสิทธิ” ที่เอกชน นั้นได้รับอนุญาตจากทางราชการ) เพราะการอนุญาตของทางราชการทำให้เอกชนสามารถอ้าง “สิทธิ” ตามกฎหมายได้ ด้วยเหตุนี้ การที่ทางราชการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้เป็นเขตรักษา พันธุ์สัตว์ป่า จึงไม่ทำให้สิทธิของผู้รับอนุญาตหรือผู้ถือประทานบัตรต้องสิ้นสุดลง หรือทำให้การ กระทำของเอกชน (ภายใน “ขอบเขตของสิทธิ” ที่ได้รับอนุญาต) เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีบทมาตรากฎหมายบัญญัติให้เป็นเช่นนั้นหรือเป็นเงื่อนไขที่ “เจ้าหน้าที่ผู้ อนุญาต” ได้กำหนดไว้ในใบอนุญาต

เลขาธิการฯเห็นว่า การเข้าใจความหมายของมาตรา ๒๔ โดยพื้นฐานของอำนาจ ของเจ้าหน้าที่และสิทธิของผู้รับอนุญาต ที่เกิดจากกฎหมายอื่นนี้ ย่อมจะสอดคล้องกับทางปฏิบัติ

ราชการ โดยจะเป็นการคุ้มครอง “สิทธิของเอกชน” และในขณะเดียวกัน ก็รักษาเจตนารมณ์ (เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ) ของกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าไว้ได้ การวินิจฉัยปัญหาของกรมป่าไม้โดยการตีความบทบัญญัติมาตรา ๒๔ จึงน่าจะเหมาะสมกว่าการตีความมาตรา ๑๙ วรรคสองว่า รัฐไม่มีอำนาจประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตป่าหรือเขตท้องที่ ที่มีผู้รับอนุญาตหรือผู้รับอาชญาบัตรหรือผู้ถือประทานบัตรหรือผู้รับหนังสืออนุญาตตามกฎหมายทั้ง ๔ ฉบับ (กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยแร่และประมวลกฎหมายที่ดิน) ให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” เพราะจะเป็นการกระทบถึง “สิทธิที่ได้มาแล้ว” ของผู้รับอนุญาต ผู้รับอาชญาบัตรฯ

การตีความโดยอาศัยมาตรา ๒๔ จะเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๑๙ วรรคสอง ที่มีได้ห้ามการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินที่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองของทบวงการเมืองต่างๆ ให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” (ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น) ทั้งๆ ที่ย่อมเห็นได้ชัดและต้องเป็นที่ยอมรับกันอยู่แล้วว่าภายในพื้นที่ที่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองของทบวงการเมืองและได้ประกาศกำหนดให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” นั้น ย่อมจะต้องมีเจ้าหน้าที่ของทบวงการเมือง (หรือบุคคลอื่น) เข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้น การที่มาตรา ๑๙ วรรคสองบัญญัติเช่นนี้ได้ก็เพราะระบบการคุ้มครองสัตว์ป่าโดยการประกาศพื้นที่ให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าย่อมไม่ขัดกับระบบการใช้สิทธิของผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือการครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย (รวมทั้งสิทธิอื่นตามที่ทางราชการได้อนุญาตให้แก่เอกชนตามกฎหมายอื่น) นั่นเอง ปัญหาที่มีอยู่แต่เพียงว่า ทางราชการจะ “จำกัด” การใช้สิทธิของแต่ละฝ่ายอย่างไร

โดยสรุป เลขาธิการฯ เห็นว่า ในปัญหาที่กรมป่าไม้ขอหารือมานี้ ถ้าหากเข้าใจตามความหมายของมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าว่า บทบัญญัติดังกล่าวย่อมไม่มีผลใช้บังคับแก่บุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมาย (อื่น) และไม่ใช่บังคับแก่บุคคลที่ได้รับใบอนุญาตฯตามกฎหมายอื่น (และใช้สิทธิตามขอบเขตของการอนุญาตฯ) ก็จะเห็นว่า ปัญหาของกรมป่าไม้เกี่ยวกับข้อขัดแย้งระหว่างกฎหมายฉบับต่างๆ ก็จะหมดไป กฎหมายแต่ละฉบับย่อมมีเจตนารมณ์ต่างกันและต่างใช้บังคับคู่เคียงกัน (parallel) กรณีที่กฎหมายฉบับหนึ่งจะมีความสำคัญเหนือกว่ากฎหมายอีกฉบับหนึ่งนั้นย่อมต้องถือเป็นข้อยกเว้น (เช่น เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติหรือกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งและมีบทบัญญัติโดยชัดแจ้งฯลฯ) ฉะนั้น ในทางปฏิบัติราชการ ส่วนราชการที่ปรึกษาการตามกฎหมายต่างๆ (ซึ่งต่างก็เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน) จึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการเพื่อการปฏิบัติตามกฎหมายต่างๆ ให้มีผลใช้บังคับโดยสอดคล้องกันมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

เลขาธิการฯ จึงเห็นว่า ทางราชการอาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับซ้อนกับพื้นที่ที่ทางราชการได้อนุญาตให้บุคคลเข้าไปดำเนินการทำไม้ ร่อนแร่ ส้ารวจแร่ ฯลฯ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยแร่และประมวลกฎหมายที่ดินได้ และเห็นว่า การใช้สิทธิของผู้รับอนุญาตที่กระทำอยู่ภายในขอบเขตของการอนุญาตตามกฎหมาย ย่อมไม่เป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ และนอกจากนั้น ทางราชการ

(โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าหรือตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง) อาจกำหนด “เงื่อนไขจำกัดการใช้สิทธิ” ของผู้รับอนุญาตนั้นได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สิทธิและประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการสงวนและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (ซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะ) ได้ตามสมควร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) พิจารณาปัญหาประการที่สองนี้แล้ว เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๘ เพราะเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า ที่ดินที่บุคคลซึ่งได้รับอนุญาต ได้รับสัมปทานหรือได้รับประทานบัตร เป็นที่ดินที่อยู่ใน “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ของบุคคลนั้นตามนัยมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ กรณีจึงต้องห้ามมิให้กำหนดที่ดินดังกล่าวเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และดังนั้นผู้รับอนุญาตฯลฯ จึงยังคงมีสิทธิดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตฯลฯ โดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วได้ต่อไป เพราะเมื่อที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้กำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้วก็ไม่อาจนำมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ มาใช้บังคับได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๓๐