



บทที่ 4

ปัญหาการใช้กฎหมายกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศ

เนื่องจากที่ดินเป็นสภาพทางกายภาพ ซึ่งรองรับการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ (Human Settlement) จึงเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ถกนำมาใช้ประโยชน์ ต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ อย่างใกล้ชิด ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับทรัพยากรที่ดิน ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและการแปรสภาพตามที่เป็นอยู่ตามสภาวะจากการกระทำของมนุษย์ และส่งผลกระทบต่อความสมดุลย์ตามธรรมชาติ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องจัดการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้เหมาะสม เพื่อให้เกิดความสอดคล้องระหว่างการใช้ที่ดิน การตั้งถิ่นฐาน และการอนุรักษ์สภาพแวดล้อม

การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในระดับประเทศ เป็นการกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับสมรรถนะของดินและศักยภาพของการพัฒนาพื้นที่ โดยการจัดแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นประเภทหลัก ๆ ที่สำคัญได้แก่ พื้นที่ป่าไม้ พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่ชุมชน นันทนาการ แหล่งน้ำและแร่ธาตุ เป็นต้น หลายประเทศจัดให้มีการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเป็นระบบทั่วประเทศทั้งระดับชาติ ระดับภาค และระดับท้องถิ่น ตลอดจนตรากฎหมายออกมารองรับการดำเนินงานในรายละเอียดอย่างชัดเจน เพื่อเป็นกรอบของการพัฒนาให้บรรลุตามวัตถุประสงค์

ในการวางแผนพัฒนาปัญหาที่น่าสนใจคือ กฎหมายจะเข้ามามีบทบาทอย่างไรต่อการพัฒนา เนื่องจากความเกี่ยวพันของการพัฒนากับกฎหมายจะขึ้นอยู่กับระบบหรือกลไกของกฎหมายในสังคม เพราะก่อนที่จะมีการออกกฎหมายนั้น จะต้องมิโนบายในเรื่อนั้นเรื่อนี้ให้ชัดเจนเสียก่อน และกฎหมายจะเป็นเครื่องมือที่ทำให้โนบายนั้น ๆ มุ่งไปสู่เป้าหมายได้ กฎหมายจะกำหนดแนวทางที่จะประพฤติปฏิบัติเอาไว้ รวมทั้งการยกเว้นการประพฤติปฏิบัติด้วย หาก

ฝ่าฝืนก็จะถูกลงโทษ กฎหมายจึงมีสภาพบังคับ สภาพบังคับจะได้ผลเพียงใดขึ้นอยู่กับองค์กร และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ จึงเป็นกระบวนการต่อเนื่องที่จะทำให้อโยบายสัมฤทธิ์ผล

ตามเนื้อหาของกระบวนการข้างต้น ได้กล่าวถึงนโยบาย องค์กร และเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนแล้วในบทที่ผ่านมา สำหรับนโยบายที่ดินแห่งชาติด้านการใช้ที่ดินของประเทศไทย ซึ่งได้กำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินในเรื่องต่าง ๆ และได้ตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับเพื่อสนองนโยบายดังกล่าวแล้ว คือ

ตราพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ขึ้นมาเพื่อเป็นกรอบดำเนินการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้

ตราพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526 ขึ้นมาเพื่อเป็นกรอบดำเนินการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

ตราพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ขึ้นมาเพื่อเป็นกรอบดำเนินการกำหนดพื้นที่การตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัย

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ชมพร บัจจุสานนท์, กฎหมายกับการพัฒนา, วารสารกฎหมาย 2
(กรกฎาคม-กันยายน 2530) : 39.

การใช้กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติ
 ดังกล่าวข้างต้น แนวความคิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบงานควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน
 จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้นโยบายที่ดินแห่งชาติสำเร็จตามวัตถุประสงค์ เพราะเจ้าหน้าที่
 ของรัฐซึ่งเป็นผู้ใช้กฎหมาย เป็นตัวแปรสำคัญอันหนึ่งของกระบวนการพัฒนา ถ้านโยบายดี
 กฎหมายดี ระบบของกลไกในการปฏิบัติ แต่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบไม่เข้าใจ
 จุดมุ่งหมายของนโยบายของการใช้ที่ดินหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว การจะดำเนินงานให้
 บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาย่อมเป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายเกี่ยวกับการ
 ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจที่มีความสัมพันธ์กับปัญหา
 โครงสร้างการบริหาร สภาพสังคมและการเมือง ซึ่งการพัฒนาจะต้องวางอยู่บนรากฐานของ
 ความเป็นจริงในสังคมเศรษฐกิจปัจจุบัน² เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่จะต้องใช้กฎหมาย
 ให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะเรื่อง และสอดคล้องกับเป้าหมายของการพัฒนาจึงจะเอื้อประโยชน์
 ต่อนโยบายที่ดินแห่งชาติอย่างแท้จริง

² สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, "แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายเพื่อการพัฒนา"
 วารสารพี 31, (กรุงเทพมหานคร : ปี.สัมพันธ์พาณิชย์, 2531) หน้า 39.

กฎหมายกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้

ป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติอันสำคัญของชาติ ที่มีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะยาว จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าควบคุมดูแลและดำเนินการคุ้มครองป้องกันพื้นที่ป่าไม้ และจัดการใช้ประโยชน์ให้เหมาะสม เพื่อรักษาเอาไว้เป็นสมบัติของชาติและประชาชนส่วนรวม ปัจจุบันมีนโยบายกำหนดเขตป่าไม้ไว้เพื่อประโยชน์ที่สำคัญสองประการ คือ

ประการแรก ป่าเพื่อการอนุรักษ์ กำหนดไว้เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่หายาก ป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วม และการพังทลายของดิน รวมทั้งประโยชน์ในการศึกษา การวิจัยและนันทนาการของประชาชน มีนโยบายให้กำหนดไว้ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ

ประการที่สอง ป่าเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และของป่าเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจมีนโยบายกำหนดไว้ร้อยละ 15 ของประเทศ

ในการดำเนินงานตามนโยบายมีกฎหมายที่เป็นแม่บท กำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อสนองนโยบายการใช้ที่ดินดังกล่าวข้างต้นหลายฉบับด้วยกัน ได้แก่ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503

1.1 เจตนารมณ์และการดำเนินงานตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีเจตนารมณ์ที่จะสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชนส่วนรวม เนื่องจากสัตว์ป่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่ายิ่งของประเทศชนิดหนึ่งที่มีอานุภาพประโยชน์ทางเศรษฐกิจ วิทยาการ และรักษาความงาม ตลอดจนคุณค่าตามธรรมชาติไว้ แต่ปรากฏว่าในปัจจุบัน สัตว์ป่าที่มีค่าบางชนิดได้ถูกล่าและทำลายจนสูญพันธุ์ และบางชนิดกำลังจะสูญพันธุ์ไป ดังนั้นเมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัย เพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่าก็กระทำโดย "ประกาศพระราชกฤษฎีกา" กำหนด "เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า" และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตบริเวณที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น ต้องเป็นที่ดินที่ไม่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด ซึ่งมีใช้ทวง การเมือง การขายหรือการเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าบัญญัติห้ามไม่ให้ผู้ใดเข้าไปครอบครองยึดถือที่ดิน หรือตัดโค่น แผ้วถาง เผา ทำลายต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมทันหรือเหือดแห้ง หรือเป็นพิษต่อสัตว์ป่า

³ มาตรา 19 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503.

กฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้มีคณะกรรมการเรียกว่า "คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า" มีปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมการปกครอง และอธิบดีกรมที่ดิน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และให้มีกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 11 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังต่อไปนี้⁴

- (1) กำหนดระยะเวลาและท้องที่ห้ามล่าสัตว์ป่าคุ้มครอง
- (2) กำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า
- (3) กิจการอันพึงกระทำ เพื่อประโยชน์ในการบำรุงและรักษาเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์
- (4) หลักเกณฑ์และเงื่อนไข เกี่ยวกับการอนุญาตให้ล่าสัตว์ป่าและค้าสัตว์ป่า
- (5) เรื่องที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ปรึกษา

สำหรับการดำเนินงานจัดตั้งเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 นั้น ได้ประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแห่งแรกของประเทศไทยขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2508 คือ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสลักพระ อยู่ในท้องที่อำเภอศรีสวัสดิ์และอำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี⁵ จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2529) ประเทศไทยได้ประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไปแล้วรวม 28 แห่ง ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ

⁴ มาตรา 32

⁵ พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาสลักพระให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2508, ราชกิจจานุเบกษา, 82 (2508) : 92.

20,654 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นประมาณร้อยละ 4 ของพื้นที่ทั้งประเทศ^๖ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเหล่านี้ อยู่ในความรับผิดชอบดำเนินงานของ กองอนุรักษ์สัตว์ป่า กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

1.2 ประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

การดำเนินงานเพื่อกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า มีปัญหาข้อกฎหมายที่นำสังเกตเกี่ยวกับหลักกฎหมายบางประการว่า นักกฎหมายไทยเข้าใจสิ่งต่าง ๆ นั้นตรงกันหรือไม่ การให้นำหน้าหนักกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องจึงทำให้ผลของการตีความแตกต่างกันไป ดังกรณีคำวินิจฉัยทางปกครอง เรื่องการกำหนดที่ดินให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า^๗

1.2.1 ข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหา

กรมป่าไม้ขอหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้มีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย เกี่ยวกับการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 กับพื้นที่ป่าไม้ซึ่งทางราชการได้อนุญาตให้บุคคลเข้าไปดำเนินการหาผลประโยชน์ในเขตป่าไม้ถาวรหรือป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติต่างๆ รวม 4 ฉบับ เพื่อจะได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ถือเป็นแนวทางปฏิบัติให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายต่อไป ดังนี้

^๖ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, ประมวลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2531), หน้า 98.

^๗ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "คำวินิจฉัยทางปกครองเรื่องการกำหนดที่ดินให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า", วารสารกฎหมายปกครอง, (ธันวาคม 2530) : 650-721.

(1) ที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานให้เข้าไปทำไม้ หรือเก็บหาของป่าตาม พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 หรือได้รับอนุญาตให้เข้าทำไม้ ตามมาตรา 15 หรือทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นการชั่วคราวตาม มาตรา 16 หรือทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ที่ดินที่บุคคลได้รับประทานบัตรตามพระราช บัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 หรือที่ดินที่บุคคลได้รับอนุญาตให้ทำการระเบิดและย่อยหิน ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ จะถือว่าเป็นที่ดินที่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดที่มีใช้ขงวงการเมือง ซึ่งต้องห้ามไม่ให้ประกาศพระราช กฤษฎีกากำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามมาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวน และคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 หรือไม้เพียงใด

(2) การประกาศพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตรักษาพันธุ์ สัตว์ป่าตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 กับพื้นที่ซึ่งทางราชการได้อนุญาตให้บุคคลใด ตามข้อ (1) อยู่ก่อนแล้ว จะขัดต่อมาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 หรือไม้เพราะเหตุใด ผลในทางกฎหมายจะทำให้สิทธิตามสัมปทาน หรือใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตสิ้นสภาพไปหรือไม่ อย่างไร หากผู้รับอนุญาตหรือสัมปทานคงดำเนินการตามสิทธิที่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วย กฎหมายอยู่ก่อนแล้วต่อไป จะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครอง สัตว์ป่า พ.ศ.2503 หรือไม่ หากผู้รับอนุญาตไม่มีสิทธิดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตต่อไป ผู้รับ อนุญาตมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากทางราชการหรือไม่ เพียงใด

1.2.2 ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8)

คณะกรรมการฯ ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกรมทรัพยากร ธรณี ผู้แทนกรมที่ดิน และผู้แทนกรมป่าไม้ ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นดังนี้

(1) ปัญหาประการแรก การที่ทางราชการอนุญาตหรือให้สัมปทานแก่บุคคลให้เข้าไปทำไม้ เก็บหาของป่า ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว ทำการบำรุงป่า หรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือให้ประทานบัตรแก่บุคคลใดให้เข้าไปทำเหมืองแร่ในพื้นที่ป่าไม้ หรืออนุญาตให้บุคคลใดเข้าไประเบิดและขุดหินในพื้นที่ป่าไม้ได้โดยถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เป็นการอนุญาตให้บุคคลนั้น "ครอบครอง" พื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเพื่อดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตได้เป็นการชั่วคราวภายในกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาต ได้รับสัมปทาน หรือได้รับประทานบัตร แม้มิได้มีผลถึงขนาดเป็น "สิทธิครอบครอง" ซึ่งเป็นการครอบครองโดยมีเจตนาจะยึดถือเพื่อตนเองที่ติดต่อกันเป็นเวลานานก็เป็นที่ดินที่อยู่ใน "ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย" ของบุคคลนั้นตามมาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ซึ่งต้องห้ามมิให้กำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

(2) ปัญหาประการที่สอง เมื่อบุคคลใดได้รับอนุญาตได้รับสัมปทานหรือได้รับประทานบัตรดังกล่าวเป็นที่ดินที่อยู่ใน "ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย" ของบุคคลนั้นตามมาตรา 19 วรรคสอง ดังนั้นการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในพื้นที่ดังกล่าวจึงขัดกับมาตรา 19 วรรคสอง และไม่มีผลทำให้สิทธิตามใบอนุญาตสัมปทาน หรือประทานบัตรต้องสิ้นสภาพไปแต่อย่างใด ผู้รับอนุญาต ผู้รับสัมปทาน หรือผู้ถือประทานบัตรยังคงมีสิทธิดำเนินการ ตามที่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วต่อไปได้โดยไม่เป็นการฝ่าฝืนมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503

1.2.3 ความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)

(1) ในประเด็นแรกเลขาธิการฯ เห็นด้วยกับคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8) ว่า คำว่า "ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย" มีความหมายกว้างกว่าคำว่า "สิทธิครอบครอง" ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เลขาธิการฯ

เห็นแตกต่างกับกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8 ในประเด็นที่กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าเมื่อทางราชการได้อนุญาตให้เอกชนทำการใด ๆ ที่เกี่ยวกับพื้นที่ตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ (กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยแร่ และประมวลกฎหมายที่ดิน) แล้ว ย่อมถือได้ว่าทางราชการได้อนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตและผู้รับสัมปทานเข้า "ครอบครองพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต" ตามนัยแห่งมาตรา 19 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 แล้ว

แต่เลขาธิการฯ มีความเห็นว่า การอนุญาตตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ (หรือในเรื่องแต่ละเรื่องของกฎหมายฉบับเดียวกัน) ย่อมมีวัตถุประสงค์ของการอนุญาตเป็นการเฉพาะเรื่องแต่ละเรื่องไปและมีความจำเป็นต้องพิจารณาถึง "ขอบเขตของการอนุญาตของทางราชการ" แต่ละเรื่องนั้นว่า การอนุญาตในเรื่องใดกฎหมายฉบับใด จะมีผลกับการเป็นการให้สิทธิแก่เอกชนผู้รับอนุญาตเข้าครอบครองพื้นที่ เพื่อกระทำการกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ และแม้กรณีเห็นได้ว่า การอนุญาตของทางราชการในเรื่องนั้น ๆ ย่อมมีความหมายให้รวมถึงการให้สิทธิเข้าครอบครองพื้นที่ (เพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการที่ได้รับอนุญาต) ด้วยก็ตาม ก็ยังมีความจำเป็นต้องพิจารณาต่อไปอีกด้วยว่า การครอบครองดังกล่าวมีเงื่อนไขหรือมีข้อจำกัดการใช้สิทธิต่าง ๆ ในการครอบครองพื้นที่เพียงใด และเมื่อพิจารณาแล้วถ้าปรากฏว่า การที่ทางราชการอนุญาตให้เข้าครอบครองพื้นที่นั้นมีเงื่อนไข และข้อจำกัดอยู่ด้วยและปรากฏว่าการเข้าใช้พื้นที่เพื่อประโยชน์ในกิจการของเอกชนตามที่ได้รับอนุญาตจากทางราชการนั้น ไม่ถึงกับเป็นการขัดหรือเป็นอุปสรรคต่อการประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็น "เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า" แล้วรัฐก็มีอำนาจที่จะกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้

เลขาธิการฯ เห็นว่า "การครอบครอง" ที่มีความหมายคล้ายคลึงหรืออยู่ในแนวเดียวกับ "กรรมสิทธิ์" นั้น อาจมิได้ตามบทกฎหมายฉบับอื่น ซึ่งได้แก่การครอบครองของผู้เป็น "สมาชิกนิคมสร้างตนเอง" ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งการได้รับมอบที่ดินจากนิคมตามกฎหมายดังกล่าว ขอบเขตของสิทธิ (ในการใช้ที่ดิน) ของสมาชิกนิคมสร้างตนเองจะมีขอบเขตกว้างขวาง (การเข้าอยู่เป็นการประจำและการทำประโยชน์ทางเกษตรกรรม) โดยสมาชิกนิคมสร้างตนเองจะได้รับ "หนังสือแสดงการทำ

ประโยชน์ ที่อธิบดีกรมประมงจะเคราะห์ออกให้" และสิทธิการเข้าครอบครองที่ดินของสมาชิก
นิคมสร้างตนเองจะต่อเนื่องไปถึงการได้มาซึ่ง "หนังสือรับรองการทำประโยชน์" และ
"โฉนดที่ดิน" ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ดังนั้นการครอบครองตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น
ที่มีลักษณะต่อเนื่องกันและนำไปสู่การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ย่อมอยู่ในความหมายของคำว่า
"ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย" ตามนัยแห่งมาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ
สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ และต้องห้ามไม่ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่ดังกล่าวเป็น
"เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า"

แต่สำหรับพื้นที่ ที่ผู้ได้รับใบอนุญาตฯ ตามกฎหมาย 4 ฉบับ
(กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยแร่ และประมวล
กฎหมายที่ดิน) ได้เข้าใช้ประโยชน์ รัฐยังสามารถตราพระราชกฤษฎีกาประกาศกำหนดให้เป็น
"เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า" ได้

เลขาธิการฯ เห็นว่าปัญหาที่แท้จริงของเรื่องนี้จะอยู่ที่ปัญหา
ว่ารัฐจะกำหนดหรือวางข้อจำกัดการใช้สิทธิของการเข้าครอบครองที่ดิน (ที่อยู่ในเขตรักษาพันธุ์
สัตว์ป่า) ของผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมายฉบับอื่นได้เพียงใด หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อให้การใช้สิทธิ
ของเอกชนที่ได้รับอนุญาตดังกล่าว กับการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมในด้านการสงวนรักษา
พันธุ์สัตว์ป่าสอดคล้องและไม่ขัดแย้งกัน

(2) ประเด็นปัญหาประการที่สอง เลขาธิการฯ มีความเห็น
ว่าคำว่า ห้ามมิให้ "ผู้ใด" เข้าไปครอบครองยึดถือที่ดินหรือตัดโค่นต้นไม้ ฯลฯ นั้นมีความหมาย
เพียงว่า ผู้ที่เข้าไป "กระทำการดังกล่าว" ต้องเป็นบุคคลที่ไม่สามารถอ้างอำนาจตามกฎหมาย
อื่นได้ แต่ถ้าเป็นผู้ที่อาจจะอ้างอำนาจตามกฎหมายอื่นได้ ผู้นั้นก็ไม่ได้ฝ่าฝืนมาตรา 24 ^๕

^๕ มาตรา 24 บัญญัติว่า "ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปครอบครอง
ยึดถือที่ดิน หรือตัด โค่น แผ้วถาง เผา ทำลายต้นไม้ หรือพฤษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน
หรือเลี้ยงสัตว์ หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ สำหรับหนอง บึง ท่วมท้น หรือ
เหือดแห้ง หรือเป็นพิษต่อสัตว์ป่า"

ดังนั้นในประการแรก เลขาศิการฯ เห็นว่ามาตรานี้ย่อมไม่ใช่บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายอื่น (เช่น กฎหมายทางหลวง) ที่จะเข้าไปทำหน้าที่ของตน ทั้งนี้เพราะกฎหมายแต่ละฉบับย่อมมีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของรัฐในแต่ละด้านแตกต่างกัน และย่อมต้องพึงเข้าใจว่ากฎหมายฉบับหนึ่งย่อมไม่มีความมุ่งหมายที่จะขัดขวางการปฏิบัติการตามกฎหมายฉบับอื่น ๆ (เว้นแต่จะมีบทบัญญัติโดยชัดแจ้ง) การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ตามบทบัญญัติของกฎหมายต่างฉบับ) ย่อมอยู่ภายใต้ "หลักเกณฑ์" ของการบริหารราชการ คือ มีการประสานงานและมีการกำหนดกฎเกณฑ์ หรือระเบียบของทางราชการเพื่อให้การ "ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ" ตามกฎหมายฉบับต่างๆ สอดคล้องกัน และทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายต่าง ๆ บรรลุผลให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้

ประการที่สอง มาตรานี้ย่อมไม่ใช่บังคับแก่การกระทำของเอกชนที่ได้รับอนุญาตจากรัฐตามกฎหมายอื่น (ทั้งนี้เท่าที่การกระทำนั้นอยู่ภายใน "ขอบเขตของสิทธิ" ที่เอกชนนั้นได้รับอนุญาตจากทางราชการ) เพราะการอนุญาตของทางราชการทำให้เอกชนสามารถอ้าง "สิทธิ" ตามกฎหมายได้ ด้วยเหตุนี้การที่ทางราชการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จึงไม่ทำให้สิทธิของผู้รับอนุญาตหรือผู้ถือประทานบัตรต้องสิ้นสุดลง หรือทำให้การกระทำของเอกชน (ภายใน "ขอบเขตของสิทธิ" ที่ได้รับอนุญาต) เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตราที่ 24 ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีบทมาตราของกฎหมายบัญญัติให้เป็นเช่นนั้นหรือเป็นเงื่อนไขที่ "เจ้าหน้าที่ผู้อนุญาต" ได้กำหนดไว้ในใบอนุญาต

สำหรับปัญหาที่ว่าเมื่อพื้นที่ใดถูกกำหนดให้เป็น "เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า" แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) อื่นจะมีอำนาจออกใบอนุญาตฯลฯ หรือไม่ หรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องออกใบอนุญาต โดยมี "เงื่อนไข" อย่างไร หรือจะต่อใบอนุญาตให้แก่ผู้ที่เคยได้รับใบอนุญาตมาแล้วได้หรือไม่เพียงใด ฯลฯ เรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องติดต่อประสานงาน และกำหนดกฎเกณฑ์ร่วมกัน หรือขอให้คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรฝ่ายบริหารสูงสุดมี "มติ" กำหนดหลักปฏิบัติสำหรับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้

การเข้าใจความหมายของมาตรา 24 โดยพื้นฐานของอำนาจของเจ้าหน้าที่และสิทธิของผู้ได้รับใบอนุญาตที่เกิดจากกฎหมายอื่น ย่อมจะสอดคล้องกับทางปฏิบัติราชการโดยจะเป็นการคุ้มครอง "สิทธิของเอกชน" และในขณะเดียวกันก็รักษาเจตนารมณ์ (เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ) ของกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าไว้ได้ การวินิจฉัยปัญหาของกรมป่าไม้โดยการตีความตามบทบัญญัติ มาตรา 24 จึงน่าจะเหมาะสมกว่าการตีความตามมาตรา 19 วรรคสองว่า รัฐไม่มีอำนาจประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตป่าหรือเขตท้องที่ที่มีผู้ได้รับใบอนุญาต หรือผู้ได้รับอนุญาตบัตร หรือผู้ถือประทานบัตร หรือผู้ได้รับหนังสืออนุญาตตามกฎหมายทั้ง 4 ฉบับ (กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยแร่ และประมวลกฎหมายที่ดิน) ให้เป็น "เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า" เพราะจะเป็นการกระทบถึง "สิทธิที่ได้มาแล้ว" ของผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้ได้รับอนุญาตบัตร ฯลฯ

การตีความโดยอาศัยมาตรา 24 จะเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 19 วรรคสอง ที่ไม่ได้ห้ามการประกาศพระราชกฤษฎีกา กำหนดที่ดินที่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองของทบวงการเมืองต่าง ๆ ให้เป็น "เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า" (ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น) ทั้ง ๆ ที่ย่อมเห็นได้ชัดและต้องเป็นที่ยอมรับกันอยู่แล้วว่า ภายในพื้นที่ที่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองของทบวงการเมือง และได้ประกาศกำหนดให้เป็น "เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า" นั้น ย่อมจะต้องมีเจ้าหน้าที่ของทบวงการเมือง (หรือบุคคลอื่น) เข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้น การที่มาตรา 19 วรรคสอง บัญญัติเช่นนี้ได้ก็เพราะระบบการคุ้มครองสัตว์ป่า โดยการประกาศพื้นที่ให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ย่อมไม่ขัดกับระบบการใช้สิทธิของผู้ถือกรรมสิทธิ์ หรือการครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย (รวมทั้งสิทธิอื่นตามที่ทางราชการได้อนุญาตให้แก่เอกชนตามกฎหมายอื่น) นั่นเอง ปัญหาที่มีอยู่แต่เพียงว่าทางราชการจะ "จำกัด" การใช้สิทธิของแต่ละฝ่ายอย่างไร

อนึ่ง เพื่อจัดการยกปัญหาข้อขัดข้องอื่น ๆ ตามมาในภายหลัง
 เลขานุการฯ ได้เห็นสมควรพิจารณาบทบังคับของ "เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า" อีกสองมาตราไปใน

คราวเดียวกันนี้ด้วย คือ มาตรา 22⁹ และมาตรา 23¹⁰ ซึ่งเลขาธิการฯเห็นว่า โดยหลักการแล้ว บทบังคับของมาตรา 22 (ห้ามล่าสัตว์ป่าและห้ามไม่ให้ทำอันตรายแก่ไข่ หรือ รังของสัตว์ป่า ฯลฯ) ย่อมต้องใช้บังคับอย่างกว้างขวาง เพราะในกรณีรัฐอนุญาตแก่เอกชนตามกฎหมายอื่น (ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการทำไม้หรือทำเหมือง ฯลฯ) รัฐย่อมจะไม่มีควมมุ่งหมายจะยินยอมให้ผู้ได้รับใบอนุญาต ฯลฯ มีสิทธิในการล่าสัตว์ป่า หรือมีสิทธิไปทำอันตรายแก่ไข่ หรือรังของสัตว์ป่า ฉะนั้น ผู้ได้รับใบอนุญาต ฯลฯ ตามกฎหมายอื่น จึงจำเป็นต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 22 นี้ และจะพ้นความรับผิดชอบตามมาตรานี้ได้ ก็ต่อเมื่อการล่าสัตว์ป่าหรือการทำอันตรายแก่ไข่ หรือรังของสัตว์ป่านั้น เป็นการจำเป็นเพื่อการกระทำที่ตนได้รับอนุญาตโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

สำหรับมาตรา 23 การอนุญาตให้เข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เลขาธิการฯเห็นว่า โดยหลักการ ผู้ที่เข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ (ตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า) แต่ในการขออนุญาตนั้นเจ้าพนักงานมีหน้าที่จำต้องอนุญาตให้ "ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายอื่น" เข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าโดยเจ้าพนักงานไม่สามารถปฏิเสธได้ ทั้งนี้เพราะเจ้าพนักงานย่อมไม่มี "เหตุผล" ที่จะนำมาอ้างเพื่อสนับสนุนการสั่งไม่อนุญาต การสั่งการโดยปราศจากเหตุผล

⁹ มาตรา 22 "ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้ามมิให้ผู้ใดล่าสัตว์ป่าไม่ว่าจะเป็นสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง หรือมิใช่ หรือเก็บ หรือทำอันตรายแก่ไข่หรือรังของสัตว์ป่า ซึ่งห้ามมิให้ล่านั้น เว้นแต่จะกระทำเพื่อการศึกษาหรือการวิจัยทางวิชาการ และได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี"

¹⁰ มาตรา 23 "นอกจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอื่นใด ซึ่งต้องเข้าไปปฏิบัติการตามหน้าที่ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง"

สนับสนุนจะทำให้การสั่งการนั้นเป็น "การสั่งการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย" ตามหลักกฎหมายปกครอง และนอกเหนือไปจากนั้น แม้ว่า มาตรา 23 จะให้อำนาจแก่ทางราชการในการกำหนด "เงื่อนไข" ให้ผู้ที่เข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าต้องปฏิบัติตาม แต่เงื่อนไขดังกล่าวก็ต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับการใช้สิทธิของผู้รับใบอนุญาตฯ ตามกฎหมายอื่นด้วยเพราะมีฉะนั้น การกำหนดเงื่อนไขโดยปราศจากเหตุผลที่พอเพียง ก็จะเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามหลักกฎหมายปกครองเช่นเดียวกัน และในทางปฏิบัติ ส่วนราชการที่รับผิดชอบและรักษาการตามกฎหมาย ว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ย่อมจะขอให้ส่วนราชการที่รักษาการตามกฎหมายอื่นออกใบอนุญาต ฯลฯ ตามกฎหมายนั้น ๆ โดยมีกำหนดเงื่อนไขให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าได้

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่า ทางราชการอาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า "ทับซ้อนกับพื้นที่" ที่ทางราชการได้อนุญาตให้บุคคลเข้าไปดำเนินการ ทำไม้ ร่อนแร่ สำรวจแร่ ฯลฯ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยแร่ ประมวลกฎหมายที่ดินได้ และเห็นว่าการใช้สิทธิของผู้รับใบอนุญาตที่กระทำอยู่ภายในขอบเขตของการอนุญาตตามกฎหมายย่อม "ไม่เป็นการฝ่าฝืน" มาตรา 24 และนอกจากนั้นทางราชการ (โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าหรือตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง) อาจกำหนด "เงื่อนไขจำกัดการใช้สิทธิ" ของผู้ได้รับอนุญาตนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้สิทธิและประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน มีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการสงวนและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (ซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะ) ได้ตามสมควร

1.2.4 ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการร่างกฎหมาย)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาความเห็นที่แตกต่างระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) กับเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบกับความเห็นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

แล้วมีความเห็นในประเด็นปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

(1) ในประเด็นปัญหาแรก

ก) ในประเด็นคำว่า "ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย"

ตามมาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่ามีความหมายเช่นไรนั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกบังคับใช้ภายหลังประมวลกฎหมายที่ดิน (พ.ศ.2479) และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 (พ.ศ.2475) แล้ว ย่อมเห็นได้ว่า ผู้ตรากฎหมายไม่ได้มีเจตนาที่จะให้ความหมายของคำว่า "ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย" ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า "สิทธิครอบครอง" ตามประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา 9) และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 1367) เพราะหากบทบัญญัติในมาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่ามีเจตนารมณ์ที่จะให้หมายความรวมถึง "สิทธิครอบครอง" แล้ว ก็น่าจะใช้คำว่า "สิทธิครอบครอง" ให้ตรงกับกฎหมายที่บัญญัติถึง เรื่องสิทธิในที่ดินโดยทั่วไป เพื่อให้มีความหมายเช่นเดียวกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนนั้น แต่เมื่อกฎหมายใช้ถ้อยคำที่แตกต่างออกไปเป็นว่า "ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย" จึงย่อมมีเจตนารมณ์ให้มีความหมายรวมถึง การครอบครองอย่างธรรมดา เช่น การที่บุคคลใดได้รับอนุญาตได้รับสัมปทานบัตรจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต ฯลฯ เพราะหากจะตีความคำว่า "ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย" โดยให้ความหมายถึง สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และทางราชการมีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ทับพื้นที่ที่บุคคลใดได้รับอนุญาตแล้ว กรณีจะมีปัญหาต่อไปว่า ผู้รับอนุญาต ฯลฯ หากได้ดำเนินการไปตามสิทธิที่ได้รับอนุญาต ฯลฯ โดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วต่อไปในพื้นที่ที่ตนได้รับอนุญาต ฯลฯ การดำเนินการดังกล่าวจะเกิดปัญหาว่าเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ซึ่งบัญญัติห้ามโดยเด็ดขาดมิให้ผู้ใดเข้าไปครอบครองและยึดถือที่ดิน ฯลฯ ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือไม่ เพราะหากจะตีความว่า ผู้รับอนุญาต ฯลฯ มีอำนาจเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าโดยชอบแล้ว กรณีก็จะขัดกับเจตนารมณ์ของการบัญญัติมาตรา 24 ที่ต้องการสงวนและรักษาสภาพแวดล้อมของ

สัตว์ป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าให้เป็นไปตามธรรมชาติมากที่สุด แต่หากเห็นว่าผู้รับอนุญาต ฯลฯ ไม่มีอำนาจเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพราะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 24 แล้ว กรณีจะเป็นการตีความในลักษณะที่มีผลเป็นการ "ริตรอนสิทธิ์" ของบุคคลอื่นที่มีอยู่ก่อนโดยชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนั้น ยังจะเป็นการตีความถ้อยคำ คำว่า "ครอบครอง" ในกฎหมายฉบับเดียวกันให้มีความหมายแตกต่างกันด้วย ซึ่งไม่น่าจะเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายเช่นนั้น

ข) สำหรับกรณีของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 30¹¹ ซึ่งกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8 เห็นว่า เป็นเพียงบทบัญญัติที่เน้นให้แน่ชัดยิ่งขึ้นว่าที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาต ฯลฯ อยู่ก่อนแล้วเป็นที่ดินที่อยู่ใน "ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย" ของบุคคลนั้น ตามมาตรา 6 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหากมีการกำหนดพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต ฯลฯ อยู่ก่อนแล้ว เป็นอุทยานแห่งชาติในภายหลัง ก็ไม่มีผลลบล้างสิทธิ์ของผู้รับอนุญาตซึ่งได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วนั้น ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า กฎหมายทั้งสองฉบับย่อมมีเจตนารมณ์และมีความสำคัญแตกต่างกัน เนื่องจากการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ย่อมมีความประสงค์ที่จะสงวนรักษาสภาพแวดล้อมของสัตว์ป่าไว้ให้เป็นไปตามธรรมชาติมากที่สุด และไม่ประสงค์ที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือให้บุคคลใดเข้าไปในพื้นที่นั้นเพื่อทำประโยชน์ได้ ส่วนการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาตินั้น มุ่งที่จะคุ้มครองสภาพของป่าเท่านั้น ดังนั้น การตีความตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว ย่อมต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับเป็นสำคัญ

¹¹ มาตรา 30 "สัมปทานและใบอนุญาตทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ใบอนุญาตให้อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ป่าคุ้มครองหรือป่าสงวนตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า อาชญาบัตร ประทานบัตร และใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่ และสัมปทานตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้ออกให้แก่บุคคลใดไว้แล้วก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามมาตรา 6 ใช้บังคับ ให้คงใช้ได้ต่อไปเพียงเท่าที่กำหนดอายุของสัมปทาน อาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาตนั้น ๆ

ค) ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กล่าวอ้างถึงคำพิพากษาฎีกาที่ 1728-1729/2513 ที่วินิจฉัยไว้พอสรุปได้ว่า "สัญญาและใบอนุญาตทำไม้เป็นเพียงการให้สิทธิเข้าไปตัดฟันเอาไม้เท่านั้น การที่ผู้รับอนุญาตเข้าไปตัดฟันไม้ จึงหาเป็นการ "ครอบครองอยู่ใน" ที่ดินป่าเลนไม้ ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย เห็นว่า แม้พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 จะใช้คำว่า "ครอบครอง" เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า แต่ก็โดยเจตนาที่แตกต่างกัน กล่าวคือ คำว่า "ครอบครอง" ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า จะมุ่งถึง "ที่ดิน" เป็นสำคัญว่า ที่ดินดังกล่าวได้มีผู้ครอบครองหรือไม่ แต่คำว่า "ครอบครอง" ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ จะมุ่งถึง "ตัวบุคคล" เป็นสำคัญว่าผู้ใดต้องมีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ ดังนั้น แม้ว่าศาลฎีกาได้วินิจฉัยในคำพิพากษาดังกล่าวไว้ว่า สัญญาทำไม้เป็นเพียงการให้สิทธิโจทก์เข้าไปตัดฟันไม้เท่านั้น การที่โจทก์เข้าไปตัดฟันไม้ จึงหาเป็นการ "ครอบครองอยู่ใน" ที่ดินป่าเลนตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ฯ ไม่ โจทก์จึงมิได้เป็น "เจ้าของที่ดิน" ตามกฎหมายดังกล่าว และไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายก็เห็นว่าการเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ที่มีขัดแย้งกับคำวินิจฉัย ตามคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวแต่อย่างใด เพราะเป็นการตีความตามกฎหมายคนละฉบับโดยมีเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกัน

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8 ในปัญหาประการที่หนึ่ง ที่เห็นว่าที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานให้เข้าไปทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ หรือได้รับอนุญาตให้เข้าไปทำไม้หรือทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว หรือทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ หรือได้รับประทานบัตรทำเหมืองแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ หรือได้รับอนุญาตให้ทำการระเบิดและย่อยหิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งนี้ ตามกฎหมายที่กรมป่าไม้หรือมาทั้ง 4 ฉบับดังกล่าว เป็นที่ดินที่อยู่ใน "ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย" ของบุคคลนั้น ตามมาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์

ป่าฯซึ่งต้องห้ามมิให้กำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

(2) ปัญหาประเด็นที่สอง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการ

ร่างกฎหมาย) พิจารณาปัญหาแล้วเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 8 เพราะเมื่อได้รับวินิจฉัยแล้วว่าที่ดินที่บุคคลซึ่งได้รับอนุญาต ได้รับสัมปทาน หรือได้รับประทานบัตร เป็นที่ดินที่อยู่ใน "ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย" ของบุคคลนั้น ตามนัยมาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ กรณีจึงต้องห้ามมิให้ กำหนดที่ดินดังกล่าวเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และดังนั้นผู้รับอนุญาต ฯลฯ จึงยังคงมีสิทธิดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาต ฯลฯ โดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วต่อไป เพราะเมื่อที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้กำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้วก็ไม่อาจนำมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ มาใช้บังคับได้

1.2.5 มติของคณะรัฐมนตรี

สำหรับประเด็นปัญหา การวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับ

การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านี้ เลขานุการฯ ได้พิจารณาความเห็นของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายแล้ว เลขานุการฯ ยังคงมีความเห็นแตกต่างไปจากความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายฯ และโดยที่เลขานุการฯ เห็นว่าปัญหานี้เป็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพราะหากมีการปฏิบัติราชการตามแนวความคิดเห็นของกรรมการร่างกฎหมายดังกล่าวแล้ว จะมีผลทำให้ทางราชการไม่สามารถ ตราพระราชกฤษฎีกากำหนด "พื้นที่" ที่ทางราชการได้อนุญาตให้เอกชนเข้าไปดำเนินการตามบทกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็น "เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า" ได้ ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวจะรวมถึงพื้นที่ที่ทางราชการได้อนุญาตให้เอกชนทำกิจการเล็กน้อย ดังเช่น การอนุญาตให้เอกชนทำไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรืออนุญาตให้ร่อนแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ฯ เป็นต้น ซึ่งแนวทางปฏิบัติดังกล่าวย่อมจะเป็นอุปสรรคแก่การปฏิบัติราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และอาจ

ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เลขาธิการฯ จึงมีหนังสือ ¹² แจ้งให้เลขาธิการฯ คณะรัฐมนตรีทราบ เพื่อที่เลขาธิการฯ คณะรัฐมนตรีจะได้พิจารณาว่าสมควรจะเสนอปัญหาดังกล่าวแก่คณะรัฐมนตรี เพื่อวินิจฉัยเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหรือไม่

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2530 และลงมติ ดังนี้ ¹³

(1) รับทราบความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ซึ่งเห็นว่า "พื้นที่" ที่ทางราชการได้อนุญาตให้เอกชนเข้าไปดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ไม่สามารถตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้

(2) เพื่อประโยชน์ของทางราชการ ทางราชการขอที่จะกำหนดให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ และให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการตรวจสอบว่า มีข้อกำหนดให้ทางราชการเพิกถอนการอนุญาต การให้สัมปทานและการให้ประทานบัตรไว้หรือไม่ หากมีการกำหนดไว้แล้วก็ให้เพิกถอนการอนุญาต สัมปทานและประทานบัตรให้ถูกต้องเสียก่อน หากไม่มีก็ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแก้ไขหรือกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว สำหรับรายที่ได้รับอนุญาต สัมปทานและประทานบัตรไปแล้ว ให้เชิญผู้รับอนุญาตดังกล่าวมาเจรจาทำความตกลงเป็นราย ๆ ไป แล้วจึงดำเนินการประกาศเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

¹² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "หนังสือที่ นร.0601/2379," 19 พฤศจิกายน 2530.

¹³ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร.0203/23625," 25 ธันวาคม 2530.

1.2.6 ข้อสังเกตพิเศษ ของ นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์¹⁴

นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์ ผู้อำนวยการกองยกร่าง
กฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เขียนข้อสังเกตพิเศษ เพราะเห็นว่ากรณียังไม่มี
ข้อยุติทางกฎหมายที่ตายตัว ดังนี้

1.2.6.1 ปัญหาเรื่องสิทธิครอบครอง

ส่วนของการเห็นของคณะกรรมการร่างกฎหมาย
คณะที่ 8 ที่กล่าวถึง "สิทธิครอบครอง" ว่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะต้องเป็นการ
"ยึดถือเพื่อตน" เท่านั้น แต่การได้รับอนุญาตจากทางราชการให้ครอบครองพื้นที่เพื่อดำเนินการ
อย่างหนึ่งอย่างใดชั่วคราวไม่ใช่สิทธิครอบครองและเข้าข่าย "ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย"
ตามมาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 ได้แล้ว
ผลจะกลายเป็นหลักกฎหมายว่า การยึดถือโดยไม่มีเจตนายึดถือเพื่อตนก็เป็น "การครอบครอง"
เช่นกัน

นายชัยวัฒน์ เห็นว่า "การยึดถือ" กับ "การ
ครอบครอง" เป็นคนละอย่างกันจึงต้องมีหลักกฎหมาย เรื่อง "ครอบครอง" (POSSESSION) ขึ้น
หากขาดซึ่งเจตนาในการยึดถือเพื่อตนเสียแล้วก็ไม่มีผลคุ้มครองในทางกฎหมาย เพราะเป็นแค่
การถืออยู่เฉย ๆ ทำนองเดียวกับที่ยกเป็นตัวอย่างมาแต่โบราณ กรณีนี้ยกโทษว่าไม่ได้ครอบครอง
ใช้ตรวนที่ผูกมัดข้อเท้าตน เพราะเจตนาจริง ๆ ต้องการเอาออกเต็มทน การยึดถืออยู่โดย
ไม่มีเจตนายึดถือเพื่อตนจึงมิใช่การครอบครอง

กรณีความเห็นของ ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่าง
กฎหมายที่กล่าวถึง "การครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย" ซึ่งเป็นการครอบครองอย่าง
ธรรมดาประเภทหนึ่ง อันได้แก่ การได้รับสัมปทานให้เข้าไปทำไม้หรือเก็บหาของป่า การได้
รับประทานบัตรทำเหมืองแร่ การได้รับอนุญาตให้ระเบิดและย่อยหิน และการได้รับอนุญาตให้

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 722-725.

เข้าไปอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น ว่าเป็นกรณีที่มี "ความหมายแตกต่าง" ไปจาก "สิทธิครอบครอง" ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และตามประมวลกฎหมายที่ดิน

สำหรับกรณีแตกต่างจาก "สิทธิครอบครอง" ในประมวลกฎหมายที่ดินนั้นพอเข้าใจได้ เพราะกรณีนั้น เป็นการมีสิทธิครอบครองจำพวกหนึ่งที่มีความหมายเฉพาะว่าต่อไปผู้นั้นสามารถจะขอมี น.ส.3 และโอนคดีต่อไปได้ และจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินในที่สุด อันเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน แต่ในส่วนที่ว่าแตกต่างไปจาก "สิทธิครอบครอง" ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นยังเป็นที่น่าสงสัยอยู่ เพราะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นเรื่องระหว่างเอกชนต่อเอกชนเท่านั้น โดยนายชัยวัฒน์ฯ เข้าใจว่าหากเมื่อใดมีการยึดถือทรัพย์สินใดโดยเจตนายึดถือเพื่อตนเองแล้วก็จะเกิด "การครอบครอง" ขึ้น เพราะสิทธิของผู้ครอบครองนี้จะเรียกว่า "สิทธิครอบครอง" ซึ่งกลับเป็นเรื่องปกติธรรมดา ไม่ได้มีความหมายพิเศษ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการแย้งซึ่งทรัพย์สินกันโดยใช้กำลังเว้นแต่การฟ้องคืนการครอบครองในศาลเท่านั้น

ตำราต่างประเทศจะกล่าวเสมอว่าสิทธิครอบครองเป็นสิทธิที่สืบเนื่องมาจากข้อเท็จจริง (FACT) ของการครอบครองเพื่ออ้างกันระหว่างเอกชนต่อเอกชน หากเป็นปัญหาระหว่างเอกชนกับรัฐก็ต้องพิจารณาตาม "กฎหมายมหาชน" ในส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย เช่น ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐเข้าไปสร้างที่พักอาศัย ก็มีสิทธิครอบครองอ้างกับเอกชนอีกคนที่เข้ามาแทรกแซงได้ตามสิทธิในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่จะอ้างกับรัฐไม่ได้ เพราะผู้นั้นมิใช่ผู้รับอนุญาตให้จับจองที่ดิน อีกทั้งยังมีโทษอาญาฐานบุกรุกที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดินอีกด้วย ดังนั้น การครอบครองที่กฎหมายมหาชนยอมรับจึงเป็นเรื่องเฉพาะที่มีพื้นฐานหนักแน่นยิ่งกว่าสิทธิครอบครอง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นอีกชั้นหนึ่งไม่ใช่ว่าจะมีเงื่อนไขหย่อนกว่า

1.6.2.2 ปัญหาในผลของการตีความกฎหมาย

นายชัยวัฒน์ฯ มีความเห็นว่าปัจจัยสำคัญที่มีผล

ต่อการตีความในเรื่องนี้คือ "ประโยชน์ของเอกชนที่มีในสัมปทานหรือการอนุญาตกับประโยชน์ของรัฐ (ของสาธารณะ)" ในการกำหนดเขตไม่ให้ผู้ใดเข้าไปรบกวนความเป็นอยู่ของสัตว์ป่า เพื่อสงวนพันธุ์สัตว์ป่า การอ้างสิทธิ์ของทั้งสองฝ่ายนี้ถ้ายังไม่พิจารณาด้วยทฤษฎีความที่เกี่ยวของแล้วจะเห็นได้ว่ากรณีอาจมีข้อยุติได้ 3 แนวทาง คือ

(1) ถือว่า สิทธิการหาประโยชน์ของเอกชนในที่ดินจะต้องมีอยู่เสมอไป จะกำหนดเขตคุ้มครองสัตว์ป่าลงไปไม่ได้ จนกว่าระยะเวลาหาประโยชน์ เช่นว่านั้นจะสิ้นสุดไปแล้ว ซึ่งแนวทางนี้ควรเหมาะสมเฉพาะเมื่อการกำหนดเขตคุ้มครองสัตว์ป่ามีความสำคัญน้อยมาก จนการคุ้มครองประโยชน์เอกชนมีความสำคัญกว่าภาระของรัฐที่อาจต้องมากำหนดเขตใหม่เพิ่มเติมภายหลังในจุดที่เว้นไว้ให้หาสัมปทาน จนกว่าจะหมดสิทธิไปเอง ซึ่งความสำคัญน้อยของการกำหนดเขตคุ้มครองสัตว์ป่านี้ จะต้องได้รับความทางวิชาการด้วยว่าความเป็นอยู่ของสัตว์ป่าที่สงวนไม่จำเป็นสำหรับสังคมเท่าใดนัก หรือการเว้นพื้นที่ไว้ให้เอกชนเข้าไปดำเนินกิจการตามสัมปทาน ไม่รบกวนความเป็นอยู่ของสัตว์ป่าเท่าใดนัก แนวทางนี้อาจเรียกว่า เป็นแนวทางที่ให้ความสำคัญแก่ประโยชน์ของเอกชน

(2) ถือว่า สิทธิการหาประโยชน์ของเอกชนในที่ดินยังคงมีอยู่ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการคุ้มครองสัตว์สงวน แนวทางนี้ช่วยลดภาระของรัฐมิให้ต้องประกาศเขตเพิ่มเติมภายหลังได้ และขณะเดียวกันยังคงรักษาประโยชน์ของเอกชนเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่แนวทางนี้จะเหมาะสมเฉพาะเมื่อทางวิชาการยอมรับว่าในเขตคุ้มครองสัตว์สงวนเอกชนยังคงต้องเข้าออกได้ตามสมควร ซึ่งกรณีเพียงแค่นั้นจะไม่รบกวนการคุ้มครองสัตว์เกินควร แนวทางนี้อาจเรียกว่า เป็นแนวทางประนีประนอมตามสภาพของเรื่อง

(3) ถือว่า สิทธิการหาประโยชน์ของเอกชนต้องสิ้นสุดลงเพราะที่ดินยังคงเป็นของรัฐ แต่มีการให้สัมปทานเป็นประโยชน์แก่เอกชนอยู่เท่านั้น เมื่อรัฐต้องการเปลี่ยนลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดินไปในทางใดแล้ว การใช้เพื่อการอื่นจะต้องระงับลง ซึ่งแนวทางที่จะต้องยอมรับว่าการที่สัมปทานหรือการอนุญาตให้หาประโยชน์ต้อง

สิ้นสุดลงนั้น หากเป็นไปก่อนกำหนดก็จะต้องมีการชดเชยเสียหายความเสียหายให้ด้วยตามความเป็นจริง ซึ่งแนวทางนี้จะเหมาะสมเฉพาะเมื่อโดยทางวิชาการคุ้มครองสัตว์สงวนในเรื่องนั้น ๆ ไม่ควรให้เอกชนเข้าออกตามปกติได้เลย แนวทางนี้อาจเรียกว่า เป็นแนวทางที่ค้ำประกันประโยชน์ของรัฐ เป็นสำคัญ

จากความเห็นของนายชัยวัฒน์^๕ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) จะเป็นไปในแนวทางที่ 1 ส่วนความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา จะเป็นไปในแนวทางที่ 2 สำหรับผู้เขียนเห็นว่า เนื่องจากระบบการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายฝ่ายปกครองของไทย ปัจจุบันยังคงประกอบด้วยคณะกรรมการซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีพื้นฐานทางนิติศาสตร์ แม้ว่านักกฎหมายจะมีความเป็นกลางและกระทำการโดยสุจริต แต่ทัศนคติของนักกฎหมายก็ยังมีผลในการกำหนดแนวทางการตีความกฎหมายเกิดผลที่แตกต่างกันได้เสมอ แนวความคิดของนักกฎหมายจึงมีอิทธิพลต่อการใช้กฎหมายเป็นอย่างมาก จนมีการเปรียบเทียบว่า "บทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นเพียงบทเพลง แต่ผู้บรรเลงคือผู้ตีความกฎหมาย"^๕

ดังนั้นในการตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพื้นฐานทางหลักวิชาการเฉพาะ เพื่อหาข้อยุติว่าแนวทางใดจะเป็นแนวทางที่ถูกต้องนั้น ควรต้องนำวิชาการนั้น ๆ มาเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยประกอบกัน เนื่องจากว่าการตีความกฎหมายโดยให้น้ำหนักปัจจัยที่เกี่ยวข้องจะทำให้ได้ผลของการตีความแตกต่างกันไป และผลการตีความจะส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างกว้างขวาง ซึ่งการตีความลักษณะนี้ นักวิชาการที่เชี่ยวชาญเฉพาะจะสามารถให้ข้อคิดเห็นและแนวทางที่สอดคล้องกับเนื้อหาตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ได้อย่างเหมาะสม และจะทำให้การใช้กฎหมายตรงตามวัตถุประสงค์ของกระบวนการวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศ

^๕ ชัยวัฒน์, วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 725.

2. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

2.1 เจตนารมณ์และการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองรักษาทนุสภาวะที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชน ดังนั้น เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรณรงค์ของประชาชนก็ให้อำนาจกระทำโดย "ประกาศพระราชกฤษฎีกา" กำหนด "เขตอุทยานแห่งชาติ" ขึ้น และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตบริเวณที่กำหนดไว้แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่ไม่ได้อยู่เป็นกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด ซึ่งไม่ใช่ทบวงการเมือง¹⁶ การขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

เพื่อเป็นการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ กฎหมายได้กำหนดห้ามไม่ให้บุคคลกระทำการภายในเขตอุทยานแห่งชาติไว้ในมาตรา 16 และมาตรา 17 รวม 20 ข้อ แต่ได้กำหนดยกเว้นไม่ให้ใช้บังคับแก่เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งปฏิบัติการไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ การศึกษา หรือวิจัยทางวิชาการ เพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนอาจาร การพักผ่อน หรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนด โดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

¹⁶ มาตรา 6 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

กฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้มีคณะกรรมการ เรียกว่า "คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ" มีปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน อธิบดีกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมที่ดิน และกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบเอ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในเรื่องต่อไปนี้¹⁷

(1) กำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ และการขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ

(2) การคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ

(3) เรื่องที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ปรึกษา

สำหรับการดำเนินการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 นั้น ได้ประกาศอุทยานแห่งแรกของประเทศไทยขึ้นเมื่อปี 2505 คือ อุทยานแห่งชาติน้ำหนาวและอุทยานแห่งชาติตะรุเตา ตามลำดับ หลังจากนั้นได้มีการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติอีกหลายแห่ง จนกระทั่งถึงปี 2529 มีการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติรวมทั้งสิ้น 52 แห่ง คิดเป็นพื้นที่ประมาณร้อยละ 5.2 ของพื้นที่ประเทศไทย¹⁸ อุทยานแห่งชาติอยู่ในความดูแลของ กองอุทยานแห่งชาติ กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

2.1 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ กรณีการโอนทางหลวงจังหวัดให้แก่กรมป่าไม้

การดำเนินงานเกี่ยวกับการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ มีปัญหาข้อกฎหมายซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่อประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายเพราะความเข้าใจคลาดเคลื่อนและความไม่กระจ่างในเรื่องอำนาจหน้าที่ของรัฐ ซึ่งส่งผลต่อการสนองนโยบายการใช้ที่ดิน

¹⁷ มาตรา 15, เฟิงอ้าง.

¹⁸ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, ประมวลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย, หน้า 107.

ของชาติ ดังกรณีคำวินิจฉัยทางปกครอง เรื่อง "การโอนทางหลวงจังหวัดให้แก่กรมป่าไม้"¹⁹

2.2.1 ข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหา

ที่ดินซึ่งจะมีการโอนเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นทางหลวงจังหวัดหมายเลข 2296 ระยะทางประมาณ 4.50 กิโลเมตร อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตาหินกอง ในชั้นแรกนั้นสำนักงานพลังงานแห่งชาติมีโครงการตัดถนนสายนี้เพื่อเป็นทางเข้าไปทำงานตามโครงการป่ามุล อำเภอบางเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ดังนั้นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่าตาหินกองบางส่วน ให้สำนักงานพลังงานแห่งชาติใช้ในการสร้างทางดังกล่าว

ต่อมาโครงการป่ามุลล้มเลิก แต่กรมทางหลวงมีความประสงค์จะปรับปรุงถนนสายนี้ให้ดีขึ้น จังหวัดอุบลราชธานีจึงมีหนังสือขอให้สำนักงานพลังงานแห่งชาติส่งมอบทางสายนี้ให้แก่กรมทางหลวงรับผิดชอบ สำนักงานพลังงานแห่งชาติ จึงทำหนังสือ²⁰ ขออนุมัติกรมธนารักษ์มอบทางสายนี้แก่ กรมทางหลวง ซึ่งกรมธนารักษ์มีหนังสือ²¹ แจ้งว่า ไม่ขัดข้องที่กรมทางหลวงจะปรับปรุงและพัฒนาเส้นทางให้เป็นทางลาดยางมาตรฐาน แต่ไม่จำเป็นต้องโอนกรรมสิทธิ์แบ่งแยกที่ดินดังกล่าวให้เป็นทางสาธารณะ เนื่องจากกระทรวงการคลังมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องการทำงานในที่ราชพัสดุไว้เช่นนั้น ดังนั้นสำนักงานพลังงานแห่งชาติจึงได้มีหนังสือส่งมอบถนนสายนี้ให้แก่กรมทางหลวง โดยไม่ได้มีการออกกฎหมายแต่อย่างใด กรมทางหลวงได้พัฒนาทางสายนี้และขึ้นทะเบียนเป็นทางหลวงจังหวัดหมายเลข 2296 ใช้เป็นเส้นทางผ่านเข้าไปยังอุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ

¹⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "คำวินิจฉัยทางปกครองเรื่องการโอนทางหลวงจังหวัด", วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 6 ตอน 2, (สิงหาคม 2530): หน้า 413-438.

²⁰ สำนักงานพลังงานแห่งชาติ, "หนังสือที่ สร.0601/8084," 28 สิงหาคม 2521.

²¹ กรมธนารักษ์, "หนังสือที่ กค.0405/00777," 15 กุมภาพันธ์ 2522.

เนื่องจากพื้นที่บางส่วนของทางหลวงจังหวัดหมายเลข 2296 บางส่วนอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ ทำให้มีราษฎรจำนวนมากใช้เป็นเส้นทางเข้าไปทำลายป่า บุกรุกจับจองถือครองที่ดิน เป็นเหตุให้ป่าไม้ของชาติถูกทำลายโดยเฉพาะป่าต้นน้ำลำธาร กรมป่าไม้จึงขอโอนทางหลวงจังหวัดหมายเลข 2296 ส่วนที่ผ่านเข้าอุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ เข้าเป็นอุทยานแห่งชาติด้วย เพื่อที่จะทำให้การปฏิบัติงานของกรมป่าไม้ในการพิทักษ์ป่าเพื่อส่วนรวมได้ผลดีขึ้น

นอกจากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในท้องที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานีให้แก่กรมป่าไม้.... (การโอนทางหลวงจังหวัดหมายเลข 2296 ให้แก่กรมป่าไม้) กรมธนารักษ์ ได้มีหนังสือแจ้งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ที่ดินดังกล่าวยังไม่ได้สำรวจส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ ก็มีความเห็นว่าการที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เพิกถอนที่ดินป่าสงวนแห่งชาติบางส่วนให้สำนักงานพลังงานแห่งชาตินั้น เข้าลักษณะเป็นการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยประการอื่นของสำนักงานพลังงานแห่งชาติ ตามมาตรา 4 และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ที่ดินบริเวณดังกล่าว (ทางหลวงจังหวัดหมายเลข 2296) จึงเป็นที่ราชพัสดุ และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้นการขอโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุให้แก่กรมป่าไม้เพื่อใช้ในราชการ จึงไม่มีความจำเป็น เพราะกรมป่าไม้สามารถทำความตกลงขอใช้ที่ดินบริเวณนี้กับกรมธนารักษ์ได้

กองกฎหมายไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาเห็นว่าที่ดินซึ่งสำนักงานพลังงานแห่งชาติได้ก่อสร้างทางเข้าโครงการปากมูลนั้น สำนักงานพลังงานแห่งชาติได้ส่งมอบให้กรมทางหลวงรับผิดชอบแล้ว และกรมทางหลวงได้เข้าพัฒนาปรับปรุงเป็นทางลาดยางมาตรฐาน ดังนั้น ทางหลวงจังหวัดหมายเลข 2296 จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง

และพาณิชย์และเข้าช้อยกเว้นตามมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 จึงไม่เป็นที่ราชพัสดุ ฉะนั้นจากกรณีดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่ามิมีปัญหาที่ต้องพิจารณาเร่งด่วนกว่า

(1) ที่ดินที่เป็นทางหลวงจังหวัดหมายเลข 2296 สามแยกทางหลวงจังหวัดหมายเลข 2173 แก่งตะนะ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด

(2) การโอนทางหลวงจังหวัดดังกล่าว ซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมทางหลวงตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ให้แก่กรมป่าไม้ จะกระทำได้เพียงใดหรือไม่

กองกฎหมายไทยเห็นว่า การตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนั้น ตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้โอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น กล่าวคือ โอนโดยเปลี่ยนประเภทการใช้ประโยชน์ แต่ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการโอนทางหลวงไปให้กรมป่าไม้ โดยไม่เปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ และไม่มีการจัดหาที่ดินมาแทน ตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งยังไม่เคยมีแบบการร่างพระราชบัญญัติเช่นนี้มาก่อน เรื่องนี้สมควรจะได้รับการพิจารณาโดยรอบคอบ จากกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่ง ซึ่งเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3) ซึ่งมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายว่า

การตราพระราชบัญญัติโอนทางหลวงจังหวัด ซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมทางหลวงตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ให้แก่กรมป่าไม้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการป้องกันการตัดไม้ทำลายป่าของกรมป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 จะกระทำได้หรือไม่เพียงใด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.2.2 ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3)

คณะกรรมการฯ ได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน (สำนักงานพลังงานแห่งชาติ) และได้พิจารณาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า ปัญหาที่ว่าที่ดินอันเป็นทางหลวงจังหวัดหมายเลข 2296 จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด จะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้น เรื่องนี้เป็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาจาก "สภาพการใช้ประโยชน์" ในที่ดินนั้นเองว่าได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกันอย่างไรหรือไม่ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนปรากฏมาแต่แรกแล้วเพราะนอกจากจะใช้เป็นทางเข้าออกโครงการป่ากมแล้ว ยังได้ให้ประชาชนใช้เป็นเส้นทางเข้าแก่งตะนะซึ่งเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของจังหวัดอุบลราชธานีด้วย

ดังนั้น ทางที่สำนักงานพลังงานแห่งชาติสร้างขึ้น จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 (2) และเมื่อพิจารณาว่าทางสายนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินอันเป็นทางหลวงจังหวัดหมายเลข 2296 ก็ไม่ใช่ที่ราชพัสดุ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

ก่อนที่จะพิจารณาปัญหาว่า จะโอนที่ดินทางหลวงจังหวัดหมายเลข 2296 ให้กรมป่าไม้ต่อไปได้อย่างไร คณะกรรมการฯ เห็นว่า สมควรจะพิจารณาว่า กรมป่าไม้จะรับโอนทางหลวงจังหวัดหมายเลข 2296 ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้หรือไม่ ปัญหาดังกล่าวนี้ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป่าไม้ กระทรวงคมนาคมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคมนาคม และนอกจากนี้การดูแลรักษาทางหลวงนั้น ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ลงวันที่

28 พฤศจิกายน 2515 ข้อ 7²² กำหนดให้กรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยายบูรณะ และบำรุงรักษาทางหลวงจังหวัด การที่กรมทางหลวงรับเข้าไปพัฒนาทางที่สำนักงานพลังงานแห่งชาติสร้างขึ้นให้เป็นทางลาดยางมาตรฐานนั้น ก็เป็นการรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกรมทางหลวง ในการบูรณะและบำรุงรักษาทางซึ่งใช้เพื่อการจราจรสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง

ดังนั้น การโอนทางหลวงจังหวัดซึ่งเป็นทางจราจรสาธารณะให้กรมป่าไม้ดูแลรักษาต่อไป "น่าจะไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้" กรมป่าไม้จึงไม่อาจรับโอนทางหลวงจังหวัดหมายเลข 2296 ได้ ทั้งนี้ เว้นแต่จะได้มีการถอนสภาพทางหลวงนี้ให้พ้นจากการเป็นทางสาธารณะหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเสียก่อน กรมป่าไม้จึงจะผนวกที่ดินนี้เข้าเป็นอุทยานแห่งชาติได้ ซึ่งการถอนสภาพทางหลวงนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) เคยให้ความเห็นว่า การถอนสภาพทางหลวงอาจจะกระทำได้โดยนัยมาตรา 8 วรรคสอง (1) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อถอนสภาพแล้วก็ไม่เป็นทางหลวงหรือทางสาธารณะต่อไป²³

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการฯ เห็นว่าการถอนสภาพทางหลวงโดยนัยมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นั้น กรมป่าไม้จะต้องจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้แทนเสียก่อน และเมื่อจะตัดสร้างทางในพื้นที่อุทยานแห่งชาติเพื่อแทนแล้ว คณะกรรมการฯ ให้ข้อสังเกตเพิ่มเติม นอกเหนือไปจากข้อกฎหมายเพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินว่า

²² ข้อ 7 "ทางหลวงจังหวัด คือ ทางหลวงที่กรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะ และบำรุงรักษา และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงจังหวัด".

²³ "บันทึกเรื่อง การถอนสภาพทางหลวง ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา", ที่ นร 0501/1507 ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2526.

แม้ในทางกฎหมาย กรมป่าไม้อาจดำเนินการตามขั้นตอนให้มีการถอนสภาพทางหลวงจังหวัด หมายเลข 2296 ให้พ้นจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเสียก่อนได้ แต่การที่จะต้องทำลายพื้นที่ป่าไม้ส่วนหนึ่ง เพื่อนำไปใช้สร้างทางแทนทางหลวงจังหวัด หมายเลข 2296 แล้วถอนสภาพทางหลวง และนำไปผนวกเข้าเป็นพื้นที่ของอุทยานแห่งชาตินั้น น่าจะไม่เป็นเหตุผลที่จะทำให้กรมป่าไม้ สามารถป้องกันและรักษาทรัพยากรป่าไม้บริเวณ ทางหลวงจังหวัดหมายเลข 2296 แล้ว กรมป่าไม้ก็ยังคงดำเนินการแก้ปัญหาโดย "ทางวิธี ทางบริหาร" เพื่อให้มีการป้องกันและรักษาทรัพยากรป่าไม้ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวนี้ โดยอาศัย กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ทำการปราบปรามผู้ฝ่าฝืนกฎหมายนั้นได้

นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยทางหลวงและกฎหมายว่าด้วย อุทยานแห่งชาติก็ได้ให้อำนาจแก่ผู้ปฏิบัติการไว้แล้ว ทั้งนี้โดยกรมป่าไม้อาจขอลงสร้างค่า นตรวจบนเส้นทางเข้าออกอุทยานแห่งชาติแก่คณะ ซึ่งกรมทางหลวงก็มีอำนาจอนุญาตได้ตาม อำนาจในข้อ 42²⁴ แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 นอกจากนี้กรมป่าไม้อาจอาศัยอำนาจ ตามมาตรา 4 (5) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แต่งตั้งเจ้าหน้าที่กรม ทางหลวงให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้พนักงาน

²⁴ ข้อ 42 "ห้ามมิให้ปลูกสร้างสิ่งใดในเขตทางหลวง เว้นแต่จะได้รับอนุญาต เป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงใน การอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไข กำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับการ เก็บค่าเช่าก็ได้"

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีความจำเป็นแก่งานทางหรือเมื่อปรากฏว่า ผู้ได้ รับอนุญาตได้กระทำการผิดเงื่อนไขที่กำหนดในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่ง ได้รับมอบอำนาจจากผู้อำนวยการทางหลวงจะเพิกถอนเสียก็ได้.....

เจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจปฏิบัติการตามมาตรา 18²⁵ และมาตรา 21²⁶ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้อีกเช่นกัน โดยเหตุนี้ คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่ายังไม่ควรมีการตราพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในท้องที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานีให้แก่กรมป่าไม้

2.2.3 ความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)

เกี่ยวกับเรื่องการโอนที่ดิน ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินข้างต้น เลขาธิการฯ ได้ตั้งข้อสังเกตว่าแม้เลขาธิการฯ จะมีความเห็นตรงกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 3) ที่ว่า ในการแก้ปัญหาของกรมป่าไม้เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติรวมทั้งการล่าสัตว์ป่าในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยกรมป่าไม้จะรวมเขตทางหลวงจังหวัดหมายเลข 2296 (เฉพาะส่วนที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ) เข้าเป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ทางราชการไม่มีความจำเป็นจะต้องตรา "พระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ฯลฯ ให้แก่กรมป่าไม้" ก็ตาม แต่เลขาธิการฯ มีความเห็นแตกต่างกับคณะกรรมการฯ ในสาระสำคัญ ซึ่งเป็นทฤษฎีของกฎหมายปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับ "ที่ดินของรัฐ" และมีความเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับวิธีดำเนินการ ที่กรมป่าไม้สมควรปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว กล่าวคือ เลขาธิการฯ เห็นว่า กรมป่าไม้สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดเขตของอุทยานแห่งชาติตะนะ โดยแก้ไขแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา กำหนดบริเวณที่ดินป่าตาหินกอง ในท้องที่ตำบลโขงเจียมและตำบลคำเขื่อนแก้วอำเภอโขงเจียม

²⁵ มาตรา 18 "บุคคลซึ่งเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้สั่งให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี"

²⁶ มาตรา 21 "ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 16 ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ หรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ"

จังหวัดอุบลราชธานีให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2524 ให้ครอบคลุมแนวเขตพื้นที่ของทางหลวง
จังหวัดหมายเลข 2296 ไว้ด้วย

เลขาธิการฯ เห็นว่า สาเหตุแห่งความสับสนในความเข้าใจ
เกี่ยวกับ "อำนาจหน้าที่" ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลรักษา ที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นผลให้
กรมทางหลวงเสนอ "ร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ฯลฯ ให้แก่
กรมป่าไม้ พ.ศ." นั้น เนื่องจากความเข้าใจคลาดเคลื่อนในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับ
การเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐ และอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐ 2
ประการด้วยกัน คือ

ประการแรก ความเข้าใจผิดหรือคลาดเคลื่อนเกิดจากการ
เข้าใจว่าการที่ส่วนราชการแห่งใดแห่งหนึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐ ณ ที่ใด
ที่หนึ่งนั้น ที่ดินของรัฐนั้นจะต้องตกเป็นของส่วนราชการนั้นด้วย ซึ่งอันที่จริงแล้วการที่ส่วน
ราชการ (เช่นกรมป่าไม้) จะมีอำนาจหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐ (เช่นเขตอุทยานแห่งชาติ) ส่วน
ราชการนั้น (เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการนั้น) ย่อมสามารถมีอำนาจดูแลที่ดินของรัฐนั้นได้ แม้
ว่าส่วนราชการนั้นจะไม่มี "ชื่อ" เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นเลย

การที่อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ ดูแลรักษาบรรดาที่ดินทั้ง
หลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ฯลฯ ตามที่ประมวลกฎหมาย
ที่ดินได้บัญญัติไว้ก็ได้หมายความว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นของกรมที่ดิน หรือการที่อธิบดีกรม
ทางหลวงมีอำนาจหน้าที่กำกับ ตรวจสอบ และควบคุมทางหลวง ฯลฯ ตามกฎหมายว่าด้วย
ทางหลวงก็ได้หมายความว่าที่ดินนั้นเป็นของกรมทางหลวง ที่ดินประเภทต่าง ๆ ของรัฐไม่ว่า
จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (ที่รกร้างว่างเปล่า ทรัพย์สินสำหรับพลเรือนใช้ร่วมกัน)
หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และไม่ว่าที่ดินดังกล่าวจะมีการขึ้นทะเบียนทรัพย์สินหรือไม่ก็ตาม
"ที่ดินนั้นต้องถือว่าเป็นทรัพย์สินของรัฐทั้งสิ้น" สำหรับปัญหาว่าส่วนราชการ (กระทรวง ทบวง
กรม ฯลฯ) ใดจะมีอำนาจหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐอย่างไร เป็นคนละปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการเป็น
เจ้าของที่ดิน และส่วนราชการแต่ละแห่งย่อมมีอำนาจหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐตามที่กฎหมายได้
บัญญัติให้อำนาจไว้โดยไม่ต้องเป็น "เจ้าของที่ดิน"

การประกาศกำหนดให้ เขตใดเขตหนึ่งเป็นอุทยานแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติก็มีได้หมายความว่า ที่ดินภายในเขตอุทยานแห่งชาตินั้น เป็นของกรมป่าไม้ หากแต่เป็นการกำหนด "เขตความรับผิดชอบ" ของกรมป่าไม้ ในการดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ รวมทั้งเป็นการกำหนดเขตบังคับใช้กฎหมาย สำหรับกรณีที่มีผู้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยอุทยานด้วย และในทำนองเดียวกันกับการประกาศกำหนดแนวทางหลวงแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง ก็มีได้หมายความว่าที่ดินที่อยู่ในแนวทางหลวงนั้นจะเป็นของกรมทางหลวงแต่เป็นการกำหนด "เขตความรับผิดชอบ" ของกรมทางหลวง ฯลฯ

ประการที่สอง ความเข้าใจผิดหรือคลาดเคลื่อนเกิดจากการเข้าใจว่าเมื่อส่วนราชการแห่งใดแห่งหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา "เขตพื้นที่ตามที่กำหนดโดยกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งแล้ว" ส่วนราชการอีกแห่งหนึ่งย่อมไม่สามารถมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา "เขตพื้นที่ฯ" นั้นได้อีกเพราะจะเป็นการซ้อนกัน ตัวอย่างเช่น เขตทางหลวงย่อมไม่สามารถอยู่ภายในเขตพื้นที่ของป่าสงวนหรือเขตพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติได้

ในปัญหานี้เลขาธิการฯ เห็นว่า ความเข้าใจข้างต้นอาจเป็นสิ่งที่ถูกต้องในบางกรณี แต่ในบางกรณีก็ไม่ถูกต้อง เช่น ในกรณีที่กฎหมายสองฉบับมีความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์แตกต่างกัน อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายทั้งสองฉบับย่อมจะมีเขตอำนาจซ้อนกันได้ เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายแต่ละฉบับย่อมใช้อำนาจโดยมีความมุ่งหมายแตกต่างกัน ฉะนั้น เขตทางหลวงแผ่นดินจึงสามารถผ่านเข้าไปในเขตป่าสงวนหรือเขตอุทยานแห่งชาติได้ โดยไม่จำเป็นต้องเพิกถอนเขตทางหลวงออกจากเขตป่าสงวนหรือเขตอุทยานแห่งชาติแต่อย่างใด และการที่เจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวงจะปฏิบัติหน้าที่ของตนภายในขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยทางหลวง เจ้าหน้าที่กรมทางหลวงย่อมไม่มีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนหรือกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

โดยนัยกลับกัน เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ย่อมกระทำการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนหรือกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติได้ โดยเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ย่อมไม่มีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงเช่นเดียวกัน และนอกจากนั้นเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ย่อม (ต้อง) ยินยอมให้เจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวงกระทำการตามอำนาจหน้าที่โดยชอบตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงอีกด้วย (เช่นทำการก่อสร้างทางหลวงตามแนวทางที่ได้มีการกำหนดไว้แล้วโดยถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง) ทั้งนี้โดยไม่ถือว่าเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของตนแต่อย่างใด "กฎหมายของรัฐทุกฉบับ" ย่อมมีค่าบังคับเสมอกันและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายดังกล่าวย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยตัดเทียมกัน ทั้งนี้เว้นแต่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ดังนั้น ในปัญหาของกรมป่าไม้นี้ เลขานุการฯ จึงเห็นว่ากรมป่าไม้อาจกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ ให้ครอบคลุมทางหลวงจังหวัดหมายเลข 2296 ได้ โดยไม่จำเป็นต้องยกเลิกพื้นที่ดังกล่าวออกจากทะเบียนทางหลวงจังหวัดแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม หากราชการ คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) กับกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) เห็นว่าเป็นการเหมาะสม โดยไม่สมควรปล่อยให้มีทางหลวงดังกล่าวอยู่ภายในพื้นที่ของเขตอุทยานแห่งชาติด้วยเหตุผลอย่างใดอย่างหนึ่ง ทางราชการก็อาจดำเนินการยกเลิกการขึ้นทะเบียนทางหลวงจังหวัดดังกล่าว (เฉพาะส่วนที่อยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ) เสียได้และเมื่อได้มีการยกเลิกการขึ้นทะเบียนทางหลวงจังหวัดดังกล่าวแล้ว อำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมทางหลวงในเขตอุทยานแห่งชาติก็จะสิ้นสุดลง

แต่หากทางราชการเห็นไม่สมควรที่จะยกเลิกทางหลวงจังหวัดดังกล่าวออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้และเจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวงก็จะมีอำนาจหน้าที่ในส่วนของตนตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง และในกรณีเช่นนี้ เพื่อประโยชน์ในการประสานงานระหว่างส่วนราชการ (กรมป่าไม้และกรมทางหลวง) และเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการทั้งสองสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้สำเร็จ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้งสองฉบับ ส่วนราชการดังกล่าวก็อาจทำความตกลงและวางระเบียบปฏิบัติร่วมกัน เพื่อเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ที่อยู่ภายในเขตอุทยานปฏิบัติตามความเหมาะสมได้

กรณีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับ "เขตความรับผิดชอบ" ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าใจว่าเมื่อส่วนราชการแห่งใดแห่งหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแล "เขตพื้นที่" ตามที่กำหนดโดยกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งแล้ว ส่วนราชการอีกแห่งหนึ่งย่อมไม่สามารถมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา "เขตพื้นที่" นั้นได้อีก ซึ่งแนวความคิดลักษณะนี้อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อการปฏิบัติราชการ และดังที่ปรากฏในคำวินิจฉัยเรื่องการตรวจยึดและแปรรูปไม้ของกลางในเขตอุทยานอีกกรณีหนึ่ง ซึ่งหัวหน้าหน่วยป้องกันรักษาป่า เจ้าหน้าที่ป่าไม้อำเภอและเจ้าหน้าที่ส่วนท่าไม้ (อ.อ.ป.) ได้ตรวจพบและยึดไม้ตะเคียนทองที่ถูกลอบตัดในเขตอุทยานแห่งชาติโดยไม่มีเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติร่วมไปด้วย ต่อมาเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติแจ้งว่าจะชักลากไม้ของกลางออกจากเขตอุทยานแห่งชาติไม่ได้ เพราะขัดต่อมาตรา 16 (2) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 กระทรวงเกษตรจึงได้หารือว่าผู้ตรวจจับไม้ของกลางในเขตอุทยานแห่งชาติ จะชักลากไม้ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติโดยไม่มีเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติร่วมไปด้วยได้หรือไม่

ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 4) วินิจฉัยว่าการตรวจจับไม้ของกลางมีพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติร่วมไปด้วย คือ ป่าไม้อำเภอ จึงเป็นการตรวจจับที่ชอบแล้วแม้จะไม่มีเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติร่วมด้วย แต่การชักลากไม้ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ เพราะไม่มีผู้ใดเฝ้ารักษานั้น ไม่ใช่เป็นการกระทำเพื่อคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ การชักลากไม้ดังกล่าวออกจากเขตอุทยานแห่งชาติจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายอุทยานแห่งชาติ

ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระบบการบริหารที่ดินของไทยจะยังคงมีประเด็นซึ่งไม่มีข้อยุติ เพราะจากกรณีดังกล่าวข้างต้น หากการตีความพิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐจากบทบัญญัติของกฎหมายหลายๆ มาตราหรือหลายฉบับประกอบกัน ก็จะได้ผลการตีความที่แตกต่างไปจากการตีความแต่เฉพาะมาตรา และจะก่อปัญหาในทางปฏิบัติราชการที่ตามมาคือ อาจมีการปล่อยละทิ้งของกลาง

ไว้ในลักษณะที่อาจสูญหาย ซึ่งย่อมจะทำให้เสียหายแก่ราชการ การตีความของนักกฎหมาย
ลักษณะเช่นนี้ ทำให้บทบัญญัติของกฎหมายอื่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของพนักงาน
เจ้าหน้าที่มีช่องว่างทางกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ เพราะการ
ตีความที่มุ่งขบถมาตราใดเป็นการเฉพาะ จะเป็นเหตุให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่
ตามบทกฎหมายอื่นไม่อาจกระทำได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้นเพื่อประสิทธิภาพของ
การบริหารงานที่ดินของรัฐ สมควรจะต้องกระทำโดยนำบทบัญญัติมาตราต่างๆ มาพิจารณา
ประกอบกัน



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

3.1 เจตนารมณ์และการดำเนินงานตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

การตราพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อปี 2504 เนื่องมาจากรัฐบาลในสมัยนั้นได้กำหนดเป้าหมายไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ว่า จะสงวนป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ คือ เป็นพื้นที่ป่าสงวนรวมประมาณ 150,000 ตารางกิโลเมตร หรือ 156 ล้านไร่ แต่ปรากฏว่า ป่าไม้ซึ่งได้สงวนคุ้มครองไว้แล้ว และยังไม่ได้สงวนคุ้มครองได้ถูกบุกรุกแผ้วถางเผาทำลายไปเป็นอันมาก ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้เกิด ความแห้งแล้งดินพังทลายลำน้ำตื้นเขิน หรือเกิดอุทกภัยอันเป็นผลเสียหายแก่การเกษตรและเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลเห็นว่ากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสงวนป่าที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นมีวิธีการไม่รัดกุมเหมาะสม ต้องเสียเวลาดำเนินการเป็นเวลานาน จึงประกาศกำหนดเป็นป่าสงวนหรือเป็นป่าคุ้มครองได้ เป็นเหตุให้บุคคลบางจำพวกฉวยโอกาสทำลายป่าได้กว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนั้นบทกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไม่เหมาะสม ทำให้ผู้กระทำผิดไม่เข็ดหลาบเป็นช่องทางให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้น รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงกฎหมายเรื่องนี้เสียใหม่ เพื่อให้สามารถดำเนินการคุ้มครองป้องกัน เพื่อรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของชาติ และเพื่อไม่ให้อาชีพเกษตรกรรวมของประชาชนส่วนใหญ่และเศรษฐกิจของประเทศถูกกระทบกระเทือนจากผลของการทำลายป่าไม้ จึงได้ตราพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ขึ้น

ดังนั้น เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นสมควรกำหนดป่าอันใดเป็น "ป่าสงวนแห่งชาติ" เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ของป่าทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำได้โดยออก "กฎกระทรวง" และต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย สำหรับป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ก็ให้ถือเป็นป่าสงวน

แห่งชาติตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่²⁷ การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไค ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วนให้กระทำได้โดยการออกกฎกระทรวง²⁷

กำหนดให้เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ จัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือ เครื่องหมายอื่นแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติไว้ เพื่อให้ประชาชนเห็นว่าได้เป็นเขตป่าสงวน แห่งชาติโดยให้ปิดประกาศสำเนากฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวงไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านท้องที่นั้น

เมื่อได้กำหนดป่าไคเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ให้ตั้งกรรมการ สำหรับป่าสงวนแห่งชาตินั้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมที่ดินและกรมการอื่นอีกสองคน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้ง ให้มีอำนาจหน้าที่²⁸

(1) ควบคุมให้มีการจัดทำหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมาย อื่น แสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติและให้มีการปิดสำเนากฎกระทรวงและแผนที่ตามที่กฎหมาย กำหนด

(2) ดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยคำร้องของผู้ได้เสียสิทธิ หรือเสื่อมเสียประโยชน์ จากการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตลอดจนมีหนังสือเรียกบุคคลมา ให้ถ้อยคำ สำหรับร่างเอกสารที่เกี่ยวข้องในการสอบสวน

(3) ตั้งอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่ง อย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁷ มาตรา 6 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507.

²⁸ มาตรา 10 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507.

การควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้น บัญญัติว่า ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออาศัยอยู่ในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่ ทำไม้หรือเก็บหาของป่า ตามมาตรา 15 เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ หรือมาตรา 16 ตรี กระทำตาม มาตรา 17 ใช้ประโยชน์ตามมาตรา 18 กระทำตาม มาตรา 19 หรือมาตรา 20 หรือทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้าม ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปี 2528 รัฐบาลได้ประกาศพื้นที่ป่าธรรมชาติเป็นป่าสงวนรวมทั้งสิ้น 1,679 ป่า มีพื้นที่ 126,557,211 ไร่ พื้นที่เหล่านี้บางส่วนได้เพิกถอนไปเพื่อทำพื้นที่จัดสรรให้แก่ราษฎรตามโครงการ ส.ท.ก. ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม นิคมสร้างตนเอง และอื่น ๆ ²⁹

3.2 ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินพื้นที่ป่าไม้ กรณีสิทธิทำไม้ในเขตสัมปทาน

การจัดการพื้นที่ป่าไม้เป็นปัญหาที่ยังมีความขัดแย้งจากนโยบายด้านป่าไม้ตลอดมา เพราะปัญหาการโต้แย้งสิทธิและการนำที่ดินไปใช้ ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของการวางแผนการใช้ที่ดินพื้นที่ป่าไม้ กรณีปัญหาข้อโต้แย้งสิทธิเกี่ยวกับการตัดไม้ในเขตสัมปทานในบริเวณที่น้ำจะท่วมเพราะการสร้างเขื่อนระหว่างสิทธิของรัฐวิสาหกิจ (องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้) กับสิทธิของเอกชนผู้สัมปทาน แสดงให้เห็นความพยายามจะนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ

²⁹ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, ประมวลลัทธินโยบายการธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย, หน้า 26.

"สัญญาทางปกครอง" มาใช้ เพื่อคุ้มครองและประสานผลประโยชน์ระหว่างประโยชน์ของส่วนรวมและประโยชน์ของเอกชน ดังตัวอย่าง คำวินิจฉัยทางปกครองเรื่อง สิทธิทำไม้ในเขตป่าสัมปทาน³⁰

3.2.1 ข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหา

ระหว่างปี พ.ศ.2502-2503 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้กำหนดนโยบายการทำไม้นอกเขตป่าโครงการไว้สำหรับ 7 กรณีด้วยกัน ได้แก่ ไม้ตายแห้งฯ นอกป่าโครงการที่ให้ทำไม้โดยสัมปทาน ไม้ในที่ดินครอบครองที่มี น.ส.3 ไม้ที่พนักงานเจ้าหน้าที่กันออกจากป่าสงวนฯ ไม้ในเขตชลประทานราษฎร์ฯ ไม้ในที่ดินที่เปิดเป็นนิคมฯ ไม้บริเวณหัวไร่ปลายนาฯ และไม้ในที่ประทานบัตรเหมืองแร่ โดยจะได้อำนาจให้ห้องการค้าอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้ทำไม้ออกทั้งไม้สักและไม้กระยาเลย³¹ และต่อมาได้มีการเปิดป่าใช้ที่ดินเพื่อทำประโยชน์อย่างอื่นของรัฐในกรณีต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอีก และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อำนาจให้ห้องการค้าอุตสาหกรรมป่าไม้ทำไม้ตามแนวนโยบายดังกล่าวด้วย

ในปี 2515 สภาบริหารคณะปฏิวัติได้มีมติว่า กรมป่าไม้จะต้องมอบให้ห้องการค้าอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้ทำไม้ออกใน "ป่านอกโครงการ" และทำไม้ออกในกรณีแผ้วถางป่าในบริเวณที่จะสร้างเป็นอ่างเก็บน้ำของกรมชลประทาน การพลังงานแห่งชาติ และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

³⁰ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "คำวินิจฉัยทางปกครองเรื่องสิทธิทำไม้ในเขตสัมปทาน", วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 1 ตอน 3, (ธันวาคม 2525): หน้า 839-869.

³¹ กรมป่าไม้, "หนังสือที่ กส.7743/2502," 6 สิงหาคม 2502.

ในปี 2517 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นชอบ ตามที่กรมป่าไม้เสนอ กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้รับสัมปทานเป็นผู้ทำไม้ออกจากพื้นที่ปลูกสร้างสวนป่าและให้รวมถึงการทำไม้ในป่าในเขตสัมปทานที่เปิดใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้ด้วย (เช่นการจัดสงวนที่ดินหรือการสร้างทาง) และกรมป่าไม้ได้ถือเป็นหลักปฏิบัติตั้งแต่ต้นปี 2518^{๓๒} มีสาระสำคัญ คือ ไม้ที่จำเป็นจะต้องตัดออกในกรณีการเปิดที่ดินใช้ประโยชน์ในเขตป่าสัมปทาน ให้ผู้รับสัมปทานทำออกตามหลักเกณฑ์ เช่นเดียวกับการทำไม้ในบริเวณที่จะปลูกสร้างสวนป่า ตามเงื่อนไขในสัมปทาน

ในปี 2523 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เปลี่ยนนโยบาย และมอบให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นผู้ทำให้ออกจากบริเวณป่าที่เปิดใช้ประโยชน์ในเขตป่าสัมปทาน แทนการมอบให้ผู้รับสัมปทานทำไม้ออกตามหลักการเดิม ตามนโยบายใหม่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดเป็นนโยบายของกระทรวงฯ ว่า "กรณีการเปิดที่ดินใช้ประโยชน์ในเขตป่าสัมปทาน ให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้นำไม้ออกตามมติสภการบริหารคณะปฏิวัติ (พ.ศ. 2515)" จากนโยบายดังกล่าวได้มีการร้องเรียนขอความเป็นธรรมตามสิทธิในสัมปทานจากผู้รับสัมปทานป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงหาหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า "การสั่งการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในเรื่องนี้ถือว่า เป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้รับสัมปทานหรือไม่ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะสั่งการเช่นนั้นหรือไม่"

^{๓๒} กรมป่าไม้, "หนังสือที่ กส.0704/ว 2816," 14 กุมภาพันธ์ 2518.

3.2.2 ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5)

คณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า เมื่อพิจารณาจากข้อความใน
สัมปทานข้อ 11^{๓๓} แล้วจะเห็นว่า ผู้รับสัมปทานมีสิทธินำไม้ดังกล่าวเฉพาะไม้ที่มีความโตจำกัด
(ขนาดตัดฟัน) และเป็นไม้ที่กรมป่าไม้ได้ทำบัญชีแสดงชนิดและจำนวนไว้แล้วตามข้อ 4 โดยกรม
ป่าไม้จะกำหนดแปลงการทำไม้ไว้ 30 แปลง ให้ทำแปลงละหนึ่งปีตามลำดับก่อนหลังตามข้อ 9^{๓๔}
การเปิดป่า (ในแปลงสัมปทานที่ผู้รับสัมปทานยังทำไม้ไม่ถึง)
เพื่อนำพื้นที่ไปใช้เพื่อทำประโยชน์อย่างอื่น มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเวนคืนสิทธิการ
ทำไม้หรือถอนสภาพป่าแต่อย่างใด "ดังนั้นการเปิดป่าฯ" จึงไม่ทำให้บริเวณที่เปิดป่าดังกล่าว

^{๓๓} ข้อ 11 "นอกจากการทำไม้เพื่อปลูกบำรุงป่าและดูแลรักษาป่าไม้หวงห้ามที่ผู้รับ
สัมปทานจะทำได้ตามสัมปทานนี้ต้องเป็นไม้ยืนต้น ไม้ยืนต้นตายเองหรือไม้ที่ล้มโค่นเองที่พนักงาน
เจ้าหน้าที่ได้ประทับตราอนุญาตตัดโค่นไว้แล้ว และที่ปรากฏอยู่ในบัญชีไม้ที่ส่งให้ตาม ข้อ 4"

^{๓๔} ข้อ 9 "ผู้รับสัมปทานต้องทำไม้ในแต่ละแปลงก่อนหลังตามลำดับ และตามระยะเวลา
เวลาที่กำหนดในข้อ 4 เมื่อสิ้นกำหนดระยะเวลาการทำไม้ในแปลงหนึ่งแปลงใดแล้ว ผู้รับ
สัมปทานต้องหยุดทำไม้ทั้งแปลงนั้นทันที นอกจากไม้ที่ชักลากถึงสถานที่รวมไม้เพื่อตรวจวัด
คำนวณค่าภาคหลวงแล้ว"

ถ้าผู้รับสัมปทานมีเหตุผลอันสมควรขอให้ผ่อนผันการปฏิบัติใด ๆ ตามวรรคหนึ่ง
เมื่อผู้ให้สัมปทานได้พิจารณาเห็นเป็นการสมควรแล้ว ก็มีอำนาจผ่อนผันโดยอนุญาตเป็นหนังสือ
ให้ผู้รับสัมปทานปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นพิเศษ โดยจะกำหนดเงื่อนไขประการใดด้วยหรือ
ไม่ก็ได้

สำหรับไม้ยืนต้นหรือไม้อื่นใดที่ยังคงเหลืออยู่ โดยที่ผู้รับสัมปทานหมดสิทธิที่จะทำ
ไม้ต่อไปแล้วนั้น ผู้ให้สัมปทานจะปฏิบัติประการใดแก่ไม้เหล่านั้น หรือมอบให้ผู้อื่นทำไม้เหล่านั้นก็
ย่อมทำได้ โดยไม่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องใด ๆ แก่ผู้รับสัมปทาน"

หมดสภาพความเป็นป่าและหลุดพ้นจากการทำไม้ตามเงื่อนไขในสัมปทานแต่อย่างใด และผู้รับสัมปทานยังอ้างสิทธิการทำไม้ตามสัมปทานได้ ด้วยเหตุนี้หลักเกณฑ์ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดไว้เมื่อต้นปี 2518 ว่า "ในกรณีการเปิดที่ดินใช้ประโยชน์ในเขตป่าสัมปทาน เช่น การจัดสรรที่ดินให้ผู้รับสัมปทานทำไม้ออกเฉพาะไม้ที่มีความโตได้ขนาดจำกัด จึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องแล้วและผู้รับสัมปทานอาจขอผ่อนผันทำไม้ข้ามแปลงในกรณีนี้ได้"

กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 5 เห็นว่า หลักเกณฑ์การทำไม้ที่ได้กำหนดขึ้นใหม่ในปี 2523 ซึ่งถือตามมติของสภาบริหารคณะปฏิวัติ (พ.ศ.2515) เป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้รับสัมปทาน เพราะมติของสภาบริหารคณะปฏิวัติมิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย อันจะสามารถอ้างข้อ 7^{๓๓} แห่งสัมปทานได้

3.2.3 ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการร่างกฎหมาย)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหนังสือขอทบทวนความเห็นของคณะกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 5 และให้ข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับป่าไม้ นอกจากจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายแล้ว ยังต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้หน้าที่บริหารราชการแผ่นดินด้วย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นว่ากรณีที่มอบให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐบาลเป็นผู้ทำไม้ออกในกรณีนี้ เป็นการสมประโยชน์ของทางราชการเพราะรัฐสามารถควบคุมการดำเนินการได้อย่างรัดกุม ป้องกันการ

^{๓๓} ข้อ 7 "สัมปทานนี้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย กฎ และข้อบังคับทั้งปวงที่ประกาศใช้บังคับอยู่แล้วในขณะนี้ และที่จะได้ประกาศใช้บังคับต่อในภายหน้า ผู้รับสัมปทานจะอ้างเอาข้อกำหนดหรือเงื่อนไขใด ๆ ในสัมปทานนี้เป็นข้อยกเว้นมิให้ต้องถูกบังคับตามบทบัญญัติของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับนั้น ๆ หรือจะอ้างเหตุที่ได้รับหรือจะได้รับโทษตามกฎหมายมาเป็นเหตุไม่ต้องถูกบังคับตามสัมปทานนี้หาได้ไม่"

ลึกลอบตัดไม้จากป่าอื่นมาสวมรอยใบอนุญาตทำไม้ในเขตอ่างเก็บน้ำ นอกจากนั้นสำหรับในกรณีอื่น (ซึ่งมิใช่กรณีอ่างเก็บน้ำและเขื่อน) เช่น กรณีทำไม้สองข้างทางหลวง ทางราชการก็ได้มอบให้ผู้รับสัมปทานเป็นผู้ทำไม้ออก ทั้งที่อยู่ในขนาดจำกัดและต่ำกว่าขนาดจำกัด กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีเป็น "กฎ" ตามนัยข้อ 7 ของสัมปทาน และยิ่งกว่านั้นมติของสภาบริหารคณะปฏิวัติในขณะนั้นก็มีข้อสงสัยได้ว่า จะมีฐานะเป็น "กฎหมาย" เพราะสภาบริหารคณะปฏิวัติ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติในขณะเดียวกัน (ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะต้องปฏิบัติตาม)

ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้พิจารณาเรื่อง และเห็นพ้องกับกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5 โดยมีความเห็นว่า การกำหนดให้ผู้รับสัมปทานเป็นผู้ทำไม้ออกสำหรับไม้ที่มีขนาดความโตได้ขนาดจำกัด ฯลฯ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องแล้ว และเห็นว่าหลักเกณฑ์ใหม่ of กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามที่กำหนดในปี 2523 ที่มอบไม้ทั้งหมดที่จะต้องทำ ออกจากที่ดินที่เปิดใช้ประโยชน์ให้แก่ "องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้" ทำออกแต่ผู้เดียวโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีและมติสภาบริหารคณะปฏิวัติ (พ.ศ. 2515) เป็นการโต้แย้งสิทธิการทำไม้ของผู้รับสัมปทานและไม่สามารถอ้างสัมปทาน ข้อ 7 ได้ เพราะมติคณะรัฐมนตรีมิใช่ "กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ" และ "มติของสภาบริหารคณะปฏิวัติ" ก็มิใช่กฎหมาย เพราะสภาบริหารคณะปฏิวัติเป็นเพียงองค์กรฝ่ายบริหารตามนัย ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 34 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2514 เท่านั้น ^{๓๕}

^{๓๕} ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 34 "ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 8 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้บัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะปฏิวัติ หรือผู้ซึ่งหัวหน้าคณะปฏิวัติมอบหมายนั้น บัดนี้ได้จัดตั้งสภาบริหารคณะปฏิวัติ ซึ่งประกอบด้วย จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นประธานสภาบริหารคณะปฏิวัติ และกรรมการสภาบริหารคณะปฏิวัติอีก 15 คน ขึ้นแล้วตามคำสั่งกองบัญชาการคณะปฏิวัติ ที่ 32/2514 และคำสั่งที่ 39/2514 หัวหน้าคณะปฏิวัติ(ต่อหน้าถัดไป)

3.2.4 ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปัญหาในทางบริหารของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในเรื่องนี้แล้วเห็นว่า เนื่องจากความเห็นของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายขัดแย้งกับความเห็นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงได้พิจารณาทบทวนปัญหาโดยการกำหนดประเด็นอย่างเหมาะสม เพื่อจะทำให้สามารถมองเห็นสภาพของปัญหาและความเป็นธรรมของทั้งสองรวม (สาธารณะ) และของเอกชนได้ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะใช้ประกอบการพิจารณาและหากพิจารณาเห็นสมควรประการใดก็อาจเสนอขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติในทางหนึ่งทางใดได้ตามเหตุผลสมควร ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้กำหนด "ประเด็น" เพื่อเป็นข้อพิจารณา 3 ประเด็น ดังนี้

1) ประเด็นแรก การให้สัมปทาน รัฐ (ผู้ให้สัมปทาน) มีความมุ่งหมายจะให้สิทธิแก่ผู้รับสัมปทานเพียงใด

การพิจารณาในประเด็นนี้ จะต้องระลึกว่า สัมปทานเป็นสัญญาที่รัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจเป็นผู้กำหนดข้อสัญญาว่าจะให้สัมปทานอย่างไร (ภายในขอบเขตของกฎหมาย) ดังนั้น โดยการพิจารณาจากพื้นฐานแล้ว สัมปทานไม่ได้เกิดจากผลของการเจรจาต่อรองระหว่างคู่สัญญาที่ต่างฝ่ายมีเจตนาตรงกัน และตกลงทำสัญญากันขึ้น หลักการตีความสัญญาทางกฎหมายแห่ง ซึ่งองค์กรหรือผู้ตีความมีหน้าที่ต้องแสวงหา "เจตนาที่แท้จริง" ของคู่สัญญาจึงย่อมนำมาใช้ในกรณีการตีความในสัมปทาน (สัญญาฝ่ายปกครอง) ไม่ได้ สิ่งที่องค์กรหรือผู้ตีความในสัญญาสัมปทานจะต้องแสวงหาในเบื้องต้นก็คือ "รัฐมีเจตนาจะให้สัมปทานแก่เอกชนในขอบเขตเพียงใด" และสำหรับในกรณีที่เป็นปัญหาอยู่ ณนี้ หน้าที่เบื้องต้นที่องค์กรผู้ตีความจะต้องกระทำก็คือ พยายามแสวงหาเจตนาของผู้ให้สัมปทานว่าในขณะที่กำหนดสัมปทาน

จึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

"ในระหว่างที่ยังไม่มีคณะรัฐมนตรี บรรดาอำนาจหน้าที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศหรือข้อบังคับ บัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภการบริหารคณะปฏิวัติ"

รัฐ (ซึ่งหมายถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้) มีเจตนาจะให้สิทธิการทำให้แก่ผู้รับสัมปทานในกรณี "เปิด" ที่ดินในเขตป่าสัมปทานเพื่อใช้ประโยชน์ในการสร้างเขื่อน ฯลฯ เพียงใด

เจตนาของฝ่ายบริหารในเรื่องนี้ อาจทราบได้จากการพิจารณา 2 ด้าน คือ พิจารณาจากข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ปรากฏจากรายงานและเอกสารต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทำการพิจารณาในขณะที่พิจารณาและยกร่างสัมปทาน ด้านหนึ่ง และพิจารณาจากความหมายที่ปรากฏจากข้อกำหนดต่าง ๆ ในสัมปทานนั่นเอง อีกด้านหนึ่ง

จากการตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องและจากข้อความในข้อกำหนดต่าง ๆ ของสัมปทานดังกล่าวแล้ว น่าจะเชื่อได้ว่าในขณะที่ยกร่างสัมปทานนั้น ฝ่ายบริหาร (และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง) ไม่ได้พิจารณาไปถึง "สิทธิของผู้รับสัมปทานในกรณีที่มีการเปิดป่า" เพราะหากฝ่ายบริหาร ฯลฯ พิจารณาไปถึงเรื่องนี้ก็น่าจะปรากฏข้อกำหนดในสัมปทาน กล่าวถึงสิทธิของผู้รับสัมปทานในกรณีที่เปิดป่าไว้ด้วยไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ดังนั้นการตีความใด ๆ โดยพยายามนำเอาข้อกำหนดต่าง ๆ มาใช้กับกรณีนี้ จึงอาจนอกเหนือไปจากเจตนาและความมุ่งหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย) ที่ได้ให้สัมปทานไปในขณะนั้น

2) ประเด็นที่สอง ในกรณีที่ข้อกำหนดในสัมปทานไม่ชัดเจน ผู้รับสัมปทานจะได้รับความคุ้มครองหรือสามารถอ้างเอาประโยชน์จากสัมปทานได้เพียงใด

ประเด็นนี้หากเชื่อได้ว่า ในขณะที่ให้สัมปทาน ฝ่ายบริหารมิได้มีเจตนาจะกำหนดให้สิทธิในกรณีนี้แก่ผู้รับสัมปทาน รัฐย่อมพึงให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับสัมปทานได้เท่าที่ผู้รับสัมปทานได้รับความเสียหายอันเกิดขึ้นเนื่องจากความเข้าใจผิดโดยสุจริต แต่ผู้รับสัมปทานไม่น่าจะได้รับประโยชน์ใด ๆ ได้จากข้อความที่ไม่ชัดเจนของข้อกำหนดในสัมปทาน การที่จะอาศัยความในข้อ 3 (เพียงข้อเดียว) ซึ่งเป็นการกำหนดกว้าง ๆ ว่า ข้อ 3 นี้ได้ "ให้สิทธิ" แก่ผู้รับสัมปทานในการตัดไม้ในพื้นที่ดังกล่าวในทุกกรณี (โดยไม่พิจารณาถึงข้อกำหนดอื่น ๆ หรือไม่พิจารณาถึงหลักฐาน ซึ่งเป็นที่มาของสัมปทาน) จึงอาจมีน้ำหนักน้อยลง

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ได้รับสัมปทานซึ่งมีความสุจริตและอาจเสียหายเพราะความเข้าใจผิดเพราะความในข้อ 3 ของสัมปทาน (ซึ่งไม่ชัดเจน) โดยหลักการแล้ว หากผู้รับสัมปทานมีความเสียหายเกิดขึ้นรัฐก็ควรชดเชยคืนให้

3) ประเด็นที่สาม กฎหมาย กฎ และข้อบังคับ ตามความในข้อ 7 ของสัมปทาน มีความหมายรวมถึง มติคณะรัฐมนตรีหรือมติของสภาบริหารคณะปฏิวัติด้วยหรือไม่

ประเด็นนี้เนื่องจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ยกขึ้นและคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการคณะที่ 5 และที่ประชุมใหญ่) ได้วินิจฉัยว่า "มติของคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และมติของสภาบริหารคณะปฏิวัติ "ไม่ใช่กฎหมาย" สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นด้วยกับความเห็นของที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการร่างกฎหมายว่า มติคณะรัฐมนตรีและมติของสภาบริหารคณะปฏิวัติ "ในกรณีนี้" มีใช้กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับตามข้อ 7 ของสัมปทาน ด้วยเหตุผลดังนี้

"มติคณะรัฐมนตรี" ไม่ใช่กฎหมาย เพราะไม่ใช่เป็นสิ่งที่รัฐสภาตราขึ้นหรือเป็นสิ่งที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้นโดยอาศัยกฎหมายแม่บท ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปก็คือ มติของคณะรัฐมนตรี เป็น กฎ หรือ ข้อบังคับ หรือไม่

การสั่งการของฝ่ายบริหารอาจกระทำก็ได้หลายรูปแบบ ในบางกรณีกฎหมายอาจกำหนดให้การสั่งการของฝ่ายบริหาร กระทำในรูปแบบของ "กฎ" หรือ "ข้อบังคับ" ก็ได้ แต่ในหลาย ๆ กรณี กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดรูปแบบของการสั่งการทางบริหารไว้ ดังนั้นโดยทั่ว ๆ ไปการสั่งการของฝ่ายบริหารจึงจะกระทำในรูปแบบของ "คำสั่ง" (หรือ "การสั่งการ") และ "คำสั่ง" นั้น ย่อมมีลักษณะเป็นกฎหรือข้อบังคับที่จะต้องมีการปฏิบัติตามแต่สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงในเรื่องนี้ก็คือ กฎหรือข้อบังคับนั้นใช้บังคับแก่ผู้ใด เช่น ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่กระทรวงใดกระทรวงหนึ่งโดยเฉพาะ หรือใช้บังคับแก่ข้าราชการทั่ว ๆ ไป หรือใช้บังคับแก่บุคคลภายนอกด้วย เป็นต้น ฉะนั้น มติคณะรัฐมนตรี (ซึ่งเป็นการสั่งการของฝ่ายบริหารอย่างหนึ่ง) ที่มีผลเป็นกฎหรือข้อบังคับ จึงอาจมีได้ในหลายเรื่องหลายลักษณะ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า "มติคณะรัฐมนตรี" ในเรื่องนี้อาจมีลักษณะเป็น "กฎ" หรือ "ข้อบังคับ" ตามความเห็นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ แต่ก็ยังเป็นเพียง "กฎ" หรือ "ข้อบังคับ" ที่ใช้บังคับต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น (หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดไม่ปฏิบัติตามย่อมผิดวินัยข้าราชการ) แต่มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ มิใช่เป็นกฎหรือข้อบังคับ ตามนัยข้อ 7 ของสัมปทาน เพราะคำว่า "กฎหรือข้อบังคับ" ในที่นี้ จะต้องเข้าใจความหมายให้สอดคล้องกับคำว่า "กฎหมาย" ซึ่งเป็นถ้อยคำที่ใช้ควบคู่กันอยู่ในข้อ 7 กล่าวคือ ต้องหมายถึงกฎหรือข้อบังคับที่ใช้บังคับเป็นการทั่ว ๆ ไปในลักษณะของ "กฎหมาย" แต่มติคณะรัฐมนตรี (และมติของสภาบริหารคณะปฏิวัติ) ในเรื่องนี้เป็นมติที่เกี่ยวกับนโยบาย เฉพาะคราว และบังคับเฉพาะเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารจึงไม่น่าจะอยู่ในความหมายของคำว่า "กฎ" หรือ "ข้อบังคับ" ตามนัย ข้อ 7 แห่งสัมปทานนี้

กรณีคำวินิจฉัยทางปกครอง เรื่องสิทธิการทำไม้ในพื้นที่เปิดทำประโยชน์ในเขตป่าสัมปทาน แสดงให้เห็นลักษณะของสัญญาฝ่ายปกครอง ตามทฤษฎีของกฎหมายปกครอง เนื่องจาก สัญญา "สัมปทาน" เป็นสัญญาฝ่ายปกครอง ("ADMINISTRATIVE CONTRACT) ซึ่งรัฐในฐานะผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพยากรของชาติได้ให้ "สิทธิพิเศษ" แก่เอกชนบางคนในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรของชาติ ซึ่งจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 63 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งกำหนดว่า "ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ รัฐบาลมีอำนาจให้สัมปทานในการทำไม้ชนิดใดหรือเก็บหาของป่าอย่างใดในป่าโดยมิชอบเขตเพียงใด และในสัมปทานนั้นจะให้มีข้อกำหนดและเงื่อนไขอย่างใดก็ได้" และนอกจากนั้นในสัญญาสัมปทานข้อ 7 ก็ได้ระบุไว้ว่า "สัมปทานนี้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย กฎ และข้อบังคับทั้งปวง ที่ประกาศใช้บังคับอยู่แล้วในขณะนั้นและที่จะประกาศใช้บังคับต่อไปในภายหน้า....."

บทบัญญัติของกฎหมายและข้อกำหนดของสัมปทาน แสดงให้เห็นถึง "อำนาจรัฐ" ในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจฝ่ายเดียวในการให้สัมปทานไว้โดยชัดเจน ซึ่งจะต้องพัฒนาแนวความคิดพื้นฐาน หรือทฤษฎีของกฎหมายปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง จึงจะสามารถรักษาประโยชน์สาธารณะตามนโยบายที่ดินแห่งชาติได้อย่างเหมาะสม

จากกรณีคำวินิจฉัยเรื่องสิทธิการทำไม้ในเขตลุ่มปทาน ซึ่งเกิดการโต้แย้งสิทธิของเอกชน และหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายคือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีความเห็นว่าได้ปฏิบัติราชการตามมติคณะรัฐมนตรี เพราะในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานราชการ ซึ่งนอกจากจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายแล้ว ยังต้องปฏิบัติราชการตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินด้วยนั้น ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) วินิจฉัยว่า มติของคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ และไม่มีผลใช้บังคับกับภาคเอกชน คำวินิจฉัยดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อการใช้กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินกรณีอื่น ๆ เนื่องจากปัจจุบันมีนโยบายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งกำหนดโดย "มติคณะรัฐมนตรี" หลายเรื่อง เช่น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2528 เรื่องการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำ หรือ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 เรื่องการกำหนดเขตและมาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน เป็นต้น ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า จะต้องมีการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปรับปรุง ให้นโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ศึกษาและกำหนดไว้โดยมติคณะรัฐมนตรี มีผลใช้บังคับทางกฎหมายอย่างจริงจัง หากไม่มีการแก้ไขทบทวนแล้ว การใช้กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน จะไม่สามารถสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และจะเกิดปัญหาข้อกฎหมายขึ้นอีกในอนาคต

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กฎหมายกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

เริ่มต้นจากรัฐบาลสมัย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม และจัดตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติขึ้นเมื่อ วันที่ 23 พฤษภาคม 2506 และได้ตั้งกรมพัฒนาที่ดินขึ้นในกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ มีหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านนโยบายที่ดิน และการพัฒนาที่ดิน ซึ่งต่อมากกรมพัฒนาที่ดินได้ทำความตกลงกับกระทรวงและทบวงที่ปฏิบัติงานในสาขาพัฒนาที่ดินโดยขอโอนงานสำรวจดินจากกรมการข้าว งานสำรวจวิเคราะห์คุณภาพดินและอนุรักษ์ดินและน้ำจากกรมชลประทาน งานโครงการจำแนกประเภทที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินจากกรมที่ดิน ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2507 ให้โอนงานดังกล่าวได้¹ สำหรับงานตามโครงการจำแนกประเภทที่ดินและการจำแนกที่ดินเป็นงานในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจำเป็นต้องแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินเสียก่อน

ในปี 2508 กรมพัฒนาที่ดินได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาขอร่างพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน แต่เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและรัฐบาล ทำให้ร่างพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดินไม่ได้้นำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีประกอบกับการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอีกหลายชุดรัฐบาลจึงไม่มีนโยบายแน่นอนว่า จะบริหารงานที่ดินของประเทศโดยรวมหน่วยงานที่ดินทั้งหมด เข้าไว้ด้วยกันเป็นทบวงที่ดิน หรือให้คงเป็นอยู่เช่นในขณะนั้น แต่เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ รัฐบาลในขณะนั้น ได้แก้ไขเพิ่มเติมข้อความมาตรา 20 ของประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2496 โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 เพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวางนโยบายใช้ที่ดินหรือการพัฒนาที่ดิน ดังนี้

¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ สร.308/2507," 8 มกราคม 2507.

1. วางนโยบายการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดิน
2. วางแผนกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน การถือครองที่ดิน รวมทั้งการอนุรักษ์ดินและน้ำ
3. สงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน
4. สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ ซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน
5. อนุมัติโครงการจัดที่ดินของทบวงการเมือง
6. ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้ และกฎหมายอื่น
7. ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย
8. มอบหมายให้ทบวงการเมืองที่เกี่ยวข้องดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง ในมาตรานี้แทนคณะกรรมการได้ตามที่เห็นควร
9. ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น
10. วางระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดินและการประเมินราคาที่ดิน หรือภาษีบำรุงท้องที่ หรือเพื่อกิจการอื่น

ขณะเดียวกัน ในปี 2515 นี้จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ประกาศขบกระหวงพัฒนาการแห่งชาติโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ฉบับที่ 217 และฉบับที่ 218 และให้โอนกรมพัฒนาที่ดิน กรมชลประทานและกรมส่งเสริมสหกรณ์ไปสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พร้อมทั้งระบุอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไว้ว่า

ข้อ 13 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการเกษตร การเศรษฐกิจการเกษตร การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การชลประทาน การปลุกสัตว์ การป่าไม้ การพัฒนาที่ดิน และการสหกรณ์

ดังนั้น กรมพัฒนาที่ดินซึ่งโอนมาสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงมีอำนาจหน้าที่การพัฒนาที่ดิน ซึ่งเป็นอำนาจกว้าง ๆ ในการพัฒนาที่ดินโดยไม่ได้กำหนดวิธีการพัฒนาที่ดินในรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะ

ในปี 2519 งานของกรมพัฒนาที่ดินตามนโยบายที่ดินของรัฐบาล ได้ขยายกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ต้องปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับเกษตรกร ทั้งผู้มีสิทธิในที่ดิน และไม่มีสิทธิทำกินแต่การปฏิบัติงานไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้แน่นอน ทั้งในส่วนการกำหนดมาตรการในการพัฒนาที่ดินและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ การปฏิบัติงานจึงไม่อาจดำเนินการไปตามเป้าหมายได้ กรมพัฒนาที่ดินได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดินซึ่งได้แก้ไขปรับปรุงโดยร่างขึ้นใหม่ให้เหมาะสม เรียกว่า ร่างพระราชบัญญัติการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. เสนอต่อรัฐบาล แต่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ไปเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ในช่วงเวลาดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์การเมืองบ่อยครั้ง ร่างพระราชบัญญัติการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงไม่มีการนำขึ้นมาพิจารณา

ในปี 2521 กรมพัฒนาที่ดินได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ ที่ค้างมาจากรัฐบาลชุดก่อน ๆ เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการ ร่างพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2522 ^{๓๖}

ปี 2523 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ทบทวนร่างพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยร่วมกันพิจารณา ^{๓๗} ตามคำแนะนำของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เนื่องจากปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่การพัฒนาที่ดินซึ่งในทางปฏิบัติงานอยู่ในการดำเนินงานของกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่ในทางกฎหมายได้กำหนดอำนาจเป็นของกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 20(1) และ (2) ของประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96

^{๓๖} สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ สร.0203/22815," 15 พฤศจิกายน 2522.

^{๓๗} สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ สร.0202/3347," 29 เมษายน 2523.

ปี 2524 กรมพัฒนาที่ดินได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.....ซึ่งได้มีการประชุมร่วมกันระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทยและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว และคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2524 ต่อมาให้อินอำนาจอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ส่วนที่เกี่ยวกับการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน การวางนโยบายการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน การอนุรักษ์ดินและน้ำ ไปเป็นของคณะกรรมการพัฒนาที่ดินตามร่างพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน ⁴⁰

ปี 2525 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ..... และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่...) พ.ศ....เพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนพิจารณา

ปี 2526 สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2526 ตามที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2526 และร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ ได้ผ่านขั้นตอนการตรากฎหมายของกระบวนการนิติบัญญัติตามลำดับ จนกระทั่งประกาศใช้บังคับในปีนี้เอง ⁴¹

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁰ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ สร. 0203/21335," 30 ตุลาคม 2524.

⁴¹ ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 100 ตอนที่ 160 ฉบับพิเศษ, 6 ตุลาคม 2526.

1. พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526

แต่เดิมประเทศไทยไม่มีกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาที่ดิน ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศรวมทั้งปัญหาการเกษตร อุตสาหกรรมและด้านอื่น ๆ เพราะเหตุว่าที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตของประชากรทั้งประเทศ แม้จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินใช้อยู่หลายฉบับแล้วก็ตาม แต่กฎหมายแต่ละฉบับต่างก็มีเจตนารมณ์แตกต่างกัน และเน้นหนักเฉพาะเรื่อง เช่น กรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินหรือการจัดสรรที่ดินให้ประชาชน เป็นต้น ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่ตราขึ้นเพื่อมุ่งปรับปรุงส่งเสริมเพื่ออนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมของประเทศและรักษาความอุดมสมบูรณ์ของดินโดยตรง พัฒนาและฟื้นฟูพื้นที่เสื่อมคุณภาพหรือที่ให้ผลผลิตต่ำให้ใช้ประโยชน์ตอบแทนอย่างสูงสุดและเป็นไปอย่างถูกต้องตามระบบ วิธีการแผนใหม่เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในการเพิ่มผลผลิตต่อหน่วยพื้นที่ให้ทันต่ออัตราการเพิ่มของประชากรของประเทศ ซึ่งจะเป็นการช่วยส่งเสริมคุณภาพของประชากรและเกษตรกรในทางเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างดี ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ฉบับนี้ขึ้นมา

ในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ได้นิยาม "การพัฒนาที่ดิน" ไว้ว่า เป็นการกระทำใด ๆ ต่อดินหรือที่ดินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพของดินหรือที่ดิน หรือเพื่อเพิ่มผลผลิตทางเกษตรให้สูงขึ้น และหมายความรวมถึงการปรับปรุงดินหรือที่ดินที่ขาดความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติ หรือขาดความอุดมสมบูรณ์เพราะการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ดินและน้ำ เพื่อรักษาตลัษย์ธรรมชาติหรือเพื่อความเหมาะสมในการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้นการพัฒนาที่ดินตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดินฉบับนี้แบ่งออกได้ 3 นัย คือ ⁴²

⁴² กรมพัฒนาที่ดิน, คำอธิบายพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 (กรุงเทพ : กองนโยบายที่ดินและแผนงาน) 2527), หน้า 12.

1) การพัฒนาที่ดิน ซึ่งหมายถึงการกระทำใด ๆ ต่อดิน หรือที่ดินหรือน้ำเพื่อมุ่งประสงค์จะเพิ่มคุณภาพของดิน หรือเจตนาเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ให้สูงขึ้น

2) การพัฒนาที่ดิน ซึ่งหมายถึง การปรับปรุงดินหรือที่ดิน หรือน้ำที่ขาดความอุดมสมบูรณ์อยู่ตามธรรมชาติ หรือที่ขาดความอุดมสมบูรณ์เพราะการใช้ประโยชน์

3) การพัฒนาที่ดิน ซึ่งหมายถึง การกระทำที่ดินที่เสื่อมโทรมขาดความอุดมสมบูรณ์ จากการใช้ประโยชน์ โดยวิธีการอนุรักษ์ดินและน้ำ และแก้ไข เพื่อรักษาคลยธรรมชาติให้ใช้ได้ หรืออนุรักษ์ดินและน้ำในบริเวณที่เสื่อมโทรมเพราะใช้ที่ดินไม่ ถูกลักษณะ

สำหรับการอนุรักษ์ดินและน้ำเป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการพัฒนาที่ดิน ซึ่งมีจุดมุ่งหมายอยู่ 2 ประการคือ การอนุรักษ์ดินและน้ำเพื่อรักษาคลยธรรมชาติและ การอนุรักษ์ดินและน้ำเพื่อความเหมาะสมในการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

การอนุรักษ์ดินและน้ำเพื่อรักษาคลยธรรมชาติ หมายถึงการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติให้คงสภาพของดินหรือน้ำหรือที่ดินไว้ตามปกติ เช่น ปลูกไม้บนที่ลาดเชิงเขาเพื่อรักษาความชุ่มชื้นของธรรมชาติ และเป็นประโยชน์ในการป้องกันการพังทลายของดินตามไหล่เขาซึ่งเป็นผลช่วยป้องกันและอนุรักษ์ดินในบริเวณเขื่อน ห้วยหนอง คลอง แม่น้ำไม่ให้ตื้นเขิน อันจะทำให้รัฐต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการขุดตะกอนเพราะเหตุที่แม่น้ำลำคลองตื้นเขิน เนื่องจากมิได้ดำเนินการป้องกันมาก่อน ดังสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันด้วยเหตุผลที่ไม่รู้จักวิธีการอนุรักษ์ดินและน้ำให้คงสภาพตามธรรมชาติ

การอนุรักษ์ดินและน้ำเพื่อความเหมาะสมในการใช้ที่ดิน หมายถึงวิธีการอนุรักษ์ดินและน้ำที่จะนำไปใช้บนที่ดิน ทำให้เกิดความเหมาะสมต่อการใช้ที่ดินนั้น และเกิดประโยชน์ได้ผลดีในการรักษาและชลอการใช้ที่ดินตามกำหนดสัดส่วนการใช้ที่ดินของประเทศไทยให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ที่จำเป็นต้องสงวนไว้เพื่อประโยชน์อย่างอื่น เช่น รักษาไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ รักษาไว้เป็นพื้นที่เกษตรกรรม รักษาไว้เป็นต้นน้ำลำธาร รักษาไว้เพื่อป้องกันอุทกภัย วาตภัย ฯลฯ ได้ สามารถกำหนดมาตรการควบคุมไว้โดยการจำแนกประเภทที่ดินโดยนำ

วิธีการระวังป้องกันรักษาที่ดินในการใช้ประโยชน์ต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมการพังทลายของดิน

เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขึ้นเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธาน เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมวิชาการเกษตร เลขาธิการสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสามคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และอธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน เป็นกรรมการและเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน กำหนดไว้ในมาตรา 5 (1) ถึง (7) เป็นอำนาจค่อนข้างกว้าง โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ตาม (1) "ที่มีอำนาจพิจารณา กำหนดการจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และการกำหนด บริเวณการใช้ที่ดินเสนอขอรับความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ" ดังนั้น เมื่อได้กำหนดให้มีการจำแนกประเภทที่ดินให้ถูกต้องเหมาะสมกับ สมรรถนะของดิน หรือเมื่อมีการกำหนดนโยบายการวางแผนการใช้ที่ดินในส่วนใดของประเทศ เป็นอย่างใดแล้วก็สามารถนำเสนอ "คณะรัฐมนตรี" เพื่อพิจารณาเห็นชอบ จากนั้นก็จะมอบให้ กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น โดยอาศัยกฎหมายเฉพาะเรื่อง ตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาที่ดินตาม (2) ถึง (7) เป็นเรื่องพิจารณาตัดสินโดยคณะกรรมการเป็นสิทธิเด็ดขาดโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ตั้งแต่ (1) ถึง (7) คณะกรรมการพัฒนาที่ดินอาจมอบหมายให้กรมพัฒนาที่ดินเป็นผู้ปฏิบัติหรืออาจพิจารณามอบหมายให้หน่วยงานอื่น ๆ ที่มีหน้าที่นั้น ๆ นำไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนได้ เช่น การ กำหนดนโยบายและวางแผนการใช้ที่ดินแล้ว โดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้

สำนักผังเมือง หรือกรมทางหลวง หรือจังหวัดนำที่ดินนั้นไปดำเนินการใช้ที่ดิน เพื่อจัดเป็น แหล่งชุมชนหรือท่าถนน เป็นต้น ⁴³

สำหรับกรมพัฒนาที่ดิน เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหน้าที่ในการสำรวจ วิเคราะห์ วิจัย ดินหรือที่ดิน และสภาวะเศรษฐกิจสังคมของที่ดิน เพื่อ การจำแนกประเภทที่ดิน การกำหนดเขตที่ดิน การพัฒนาที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน ตลอดจน ดำเนินการพัฒนาที่ดินและวิทยาศาสตร์ทางดิน เพื่อให้การใช้ที่ดินเป็นไปอย่างเหมาะสมเกิด ประโยชน์สูงสุดอย่างถาวร และปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัติที่ดิน พ.ศ. 2526 ซึ่งอาจสรุป หน้าที่ได้ดังนี้ ⁴⁴

(1) สำรวจข้อมูล วิเคราะห์ วิจัย เกี่ยวกับดินและที่ดินทั้งด้าน กายภาพและเศรษฐกิจสังคมของดิน ทางด้านกายภาพ ได้แก่ การสำรวจศึกษาและจำแนกดิน ออกเป็นชนิด ๆ ตามคุณลักษณะ ข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์และจัดทำขึ้นความเหมาะสม ของดินเพื่อใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ ส่วนทางด้านเศรษฐกิจสังคมที่ดินนั้น เป็นการสำรวจและศึกษา สภาพการใช้ที่ดิน สภาพการถือครองกับสภาวะการผลิตของเกษตรกร

(2) เสนอแนะนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน โดยอาศัยข้อมูลดังกล่าว พิจารณาประกอบกับข้อมูลทางด้านสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติ สภาพเศรษฐกิจสังคมที่ดิน เพื่อทำการกำหนดขอบเขตบริเวณที่ดินตามความเหมาะสมและปัญหาของการใช้ประโยชน์ เพื่อให้การใช้ทรัพยากรที่ดินของชาติ เป็นไปอย่างประหยัดและได้ประโยชน์สูงสุด สามารถใช้ ประโยชน์ได้ในระยะเวลานาน

(3) ศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ วิจัย การพัฒนาที่ดิน เพื่อให้ดินอยู่ใน สภาพที่ใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ให้ เหมาะสมกับศักยภาพของที่ดิน

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

⁴⁴ กรมพัฒนาที่ดิน, รายงานประจำปี กรมพัฒนาที่ดิน 2532, หน้า 13.

(4) ดำเนินการพัฒนาที่ดินถ่ายทอดวิชาการพัฒนาที่ดินและวิทยาศาสตร์
ทางดินแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและเกษตรกร เพื่อนำไปใช้ประโยชน์

สำหรับงานวางแผนการใช้ที่ดิน ซึ่งเป็นการวางนโยบายและแผนการ
ใช้ที่ดิน ซึ่งหมายรวมกับการกำหนดขอบเขตบริเวณการใช้ที่ดินตามความแตกต่างของลำดับชั้น
แห่งการใช้ประโยชน์ของดิน และจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการพัฒนาและอนุรักษ์สภาพ
แวดล้อม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การใช้ทรัพยากรที่ดินเป็นไปอย่างประหยัดให้บังเกิดประโยชน์
ตอบแทนต่อหน่วยพื้นที่สูงสุดสามารถไปใช้ประโยชน์ได้ตลอดไปในระยะเวลาอันยาวนานนั้น

กำหนดเป็นอำนาจและหน้าที่ของ "คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน" ไว้ในมาตรา
5 (1) ถึง (7) ดังนี้

(1) พิจารณากำหนดการจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน
การพัฒนาที่ดิน และการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน เสนอขอรับความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี
เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ

(2) ประกาศกำหนดเขตสำรวจที่ดินตามมาตรา 11

(3) พิจารณากำหนดมาตรการเพื่อการปรับปรุงดินหรือที่ดินหรือกำหนด
มาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องนำไปใช้แนะนำ
ส่งเสริมให้แก่เกษตรกรต่อไป

(4) พิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดตั้งหน่วยงานพัฒนาที่ดินระดับต่างๆ
ขึ้นในเขตท้องที่หนึ่งท้องที่ใด เพื่อช่วยเหลือทางวิชาการ สาธิต และแนะนำเกษตรกรโดยตรง
ในกรณีที่มีมาตรการเพื่อการปรับปรุงดินหรือที่ดิน หรือมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำตามที่
คณะกรรมการกำหนด ต้องใช้วิทยาการซึ่งไม่อาจนำไปแนะนำเกษตรกรด้วยวิธีการส่งเสริมได้

(5) พิจารณาวางระเบียบหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไข เกี่ยวกับคำขอให้
วิเคราะห์ตรวจสอบตัวอย่างดินหรือคำขอให้ปรับปรุงดินหรือที่ดินเป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา

14

(6) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

(7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะ

กรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ คณะกรรมการอาจมอบหมายให้กรมพัฒนาที่ดิน เป็นผู้ปฏิบัติงานหรือเตรียมข้อเสนอ มายังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 5 (1) เป็นสาระที่อยู่ในวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ดินแห่งชาติ และเป็นเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งมีสาระเกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน คือ

การจำแนกประเภทที่ดินหมายถึงการนำที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 มาจำแนกให้เหมาะสมตามสมรรถนะของดิน สำหรับเป็นป่าไม้ถาวร เกษตรกรรม ที่อยู่อาศัย อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม คมนาคม แหล่งน้ำ ประมง ปศุสัตว์ หรืออื่น ๆ

2. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้บังคับพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน

การวางแผนการใช้ที่ดิน ซึ่งเป็นงานที่เป็นการดำเนินงานที่สำคัญของกรมพัฒนาที่ดิน และเป็นพื้นฐานของการดำเนินงานสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่จะคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ตามความหมายในพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน หมายถึง การวางนโยบายและแผนการใช้ที่ดินซึ่งหมายถึงการกำหนดขอบเขตบริเวณการใช้ที่ดินตามความแตกต่างของลำดับชั้นแห่งการใช้ประโยชน์ของดิน จำเป็นที่ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการพัฒนา และอนุรักษ์ไว้ตามสภาพแวดล้อมหรือสถานการณ์ในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้การใช้ทรัพยากรที่ดินให้เป็นไปอย่างประหยัด แต่ต้องบังเกิดประโยชน์ตอบแทนต่อหน่วยพื้นที่อย่างสูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และสามารถให้ประโยชน์ได้ตลอดไปในระยะเวลายาวนาน

ดังนั้นการกำหนดนโยบาย และวางแผนการใช้ที่ดินจึงเป็นแผนงานหรือวิธีการที่ประสงค์จะเสนอแนะและนำไปปฏิบัติ โดยการประสานงานกับหน่วยราชการอื่นที่จะใช้ทรัพยากรที่ดินของประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยคำนึงถึงผลที่จะกระทบต่อสภาพแวดล้อม

ธรรมชาติให้น้อยที่สุด ด้วยการศึกษาสำรวจ วิเคราะห์ข้อมูลและข้อสนเทศเกี่ยวกับลักษณะภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ทรัพยากรธรรมชาติ สภาพทางธรณีวิทยา ระบบการคมนาคม สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม สภาพการใช้ที่ดิน ลักษณะและสมรรถนะของดิน และการถือครองที่ดิน ฯลฯ แล้วนำมากำหนดเป็นนโยบายการใช้ที่ดินระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับโครงการ และระดับไร่นาต่าง ๆ นำเสนอคณะกรรมการพัฒนาที่ดินหรือคณะกรรมการกำหนดนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน พิจารณากลับกรองตามพระราชบัญญัติ⁴⁵ ทั้งนี้มติของคณะกรรมการพัฒนาที่ดินที่จะมอบหมายให้หน่วยราชการได้นำไปปฏิบัติ⁴⁶นั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีด้วย⁴⁵

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526 มาตรา 5 (1) นั้น ในทางปฏิบัติเฉพาะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ไม่อาจจะนำไปสู่ขั้นใช้บังคับได้เองโดยตรง จะต้องมีการประสานงาน หรือร่วมมือกับหน่วยราชการที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายเฉพาะเรื่องอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พระราชบัญญัติป่าไม้ หรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ฯลฯ นำไปดำเนินการให้สอดคล้องกัน สำหรับประเทศไทยการขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ในที่ดินมีสูงมากและเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป ซึ่งเมื่อพิจารณาความเป็นจริงแล้วจะเห็นว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติและคณะกรรมการพัฒนาที่ดินไม่สอดคล้องกันเท่าที่ควร และไม่ได้ขยายขอบเขตให้แน่ชัดลงไปถึงการวางแผนการใช้ที่ดินทุกประเภท ดำเนินแค่การจำแนกที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและป่าไม้เท่านั้น การใช้ที่ดินเพื่อการอื่นจึงมีเข้าไปปะปนและสร้างปัญหา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบายสำหรับการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ มีกันไม่น้อยกว่า 24 แห่ง แม้ว่าจะมีตัวแทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องมาร่วมพิจารณา แต่แท้จริงแล้วไม่ได้มีการประสานงานกันอย่างจริงจังทั้งระดับที่จะเป็นรูปแผนได้⁴⁶

⁴⁵ กรมพัฒนาที่ดิน, รายงานประจำปี กรมพัฒนาที่ดิน 2532, หน้า 29.

⁴⁶ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษา เรื่องนโยบายที่ดิน

สำหรับการใช้บังคับโดย "มติคณะรัฐมนตรี" นั้น จะมีผลใช้บังคับเฉพาะกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น เพราะคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมายที่ประชุมใหญ่) เคยมีความเห็นไว้ว่า "มติของคณะรัฐมนตรี" ไม่ใช่กฎหมายเพราะไม่ใช่สิ่งที่รัฐสภาตราขึ้นหรือเป็นสิ่งที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้นโดยอาศัยกฎหมายแม่บท แต่อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่ แม้มติของคณะรัฐมนตรีจะไม่ใช่กฎหมาย แต่ "มติคณะรัฐมนตรี" อาจเป็น "กฎ" หรือ "ข้อบังคับ" ได้ เพราะว่าการสั่งการของฝ่ายบริหารอาจกระทำได้หลายรูปแบบ ในบางกรณีกฎหมายอาจกำหนดให้การสั่งการของฝ่ายบริหารกระทำในรูปแบบของ "กฎ" หรือ "ข้อบังคับ" ก็ได้ ในหลาย ๆ กรณีกฎหมายก็ไม่ได้กำหนดรูปแบบของการสั่งการทางบริหารไว้ ดังนั้นโดยทั่วไปการสั่งการของฝ่ายบริหารจึงจะกระทำในรูปแบบของ "คำสั่ง" (หรือ "การสั่งการ") และคำสั่งนั้นเองก็ย่อมมีลักษณะเป็น "กฎ" หรือ "ข้อบังคับ" ที่จะต้องมีการปฏิบัติตามแต่สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงในเรื่องนี้ก็คือ กฎหรือข้อบังคับนั้นใช้บังคับแก่ผู้ใด เช่น ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งโดยเฉพาะ หรือใช้บังคับแก่ข้าราชการทั่ว ๆ ไป หรือใช้บังคับแก่บุคคลภายนอกด้วย เป็นต้น "มติคณะรัฐมนตรี" (ซึ่งเป็นการสั่งการของฝ่ายบริหารอย่างหนึ่ง) ที่มีผลเป็นกฎหรือข้อบังคับ จึงอาจมีได้ในหลายเรื่องหลายลักษณะ แต่อย่างไรก็ตาม มติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่ กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ และมีผลใช้บังคับในทางบริหารเฉพาะกับข้าราชการเท่านั้น ⁴⁷

ดังนั้น ในปัจจุบันนี้ในทางปฏิบัติแผนการใช้ที่ดินระดับต่าง ๆ ซึ่งกรมพัฒนาที่ดินได้ดำเนินการจัดทำขึ้น จึงยังไม่สามารถนำไปใช้บังคับเพื่อการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 เพื่อสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

⁴⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "คำวินิจฉัยทางปกครอง เรื่องสัมปทานป่าไม้." วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 1 ตอน 3, (ธันวาคม 2525) : 867-868.

กฎหมายกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัย

การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีวิวัฒนาการจากชุมชนเล็ก ๆ กลายเป็นชุมชนเมืองในที่สุด และเจริญเติบโตขึ้นตามลำดับจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ในระยะแรกการจัดการบริหารชุมชนที่มีการตั้งถิ่นฐานหนาแน่นจะเกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะเป็นหลัก สำหรับขอบเขตของชุมชนนั้นยังไม่มีควบคุมสามารถขยายได้อย่างอิสระ เนื่องจากมีพื้นที่ว่างมาก และประชากรยังน้อย ต่อมาเมื่อประชากรทวีมากขึ้นตลอดจนเกิดกิจกรรมหลากหลายจากการกระทำของมนุษย์ในแต่ละพื้นที่ ปัจจัยดังกล่าวจึงส่งผลมาสู่การใช้ที่ดินเพื่อการตั้งถิ่นฐานเพื่อรองรับกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์และการเพิ่มประชากร และส่งผลกระทบต่อพื้นที่ข้างเคียง เช่น พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่ป่าไม้ พื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ต่างๆ ดังนั้นกระบวนการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินจึงได้เข้ามามีบทบาท กำหนดที่ตั้งและการใช้ประโยชน์ของกิจกรรมเหล่านั้น รวมทั้งขอบเขตการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ เพื่อจัดสรรการใช้ประโยชน์ที่ดินของแต่ละพื้นที่ให้เหมาะสม และเพื่อการรักษาสภาพแวดล้อมที่ดีให้คงอยู่ การวางแผนการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์จะรวมอยู่ในกระบวนการวางแผนภาคและเมือง (REGIONAL AND URBAN PLANNING) ซึ่งเริ่มต้นจากการกำหนดนโยบาย เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติและการออกกฎหมายมารองรับอย่างเป็นระบบ สำหรับประเทศไทย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการกำหนดขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการตั้งถิ่นฐานจะรวมอยู่ในเนื้อหาของกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองฉบับแรกของประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2495⁴⁸ มีทั้งหมด 29 มาตรา ซึ่งมีเจตนารมณ์ของกฎหมาย คือ

⁴⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 69 ตอนที่ 16, 11 มีนาคม 2495

"การวางผังเพื่อสร้างเมืองขึ้นใหม่ หรือเพื่อสร้างเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นแทนเมือง หรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพราะไฟไหม้แผ่นดินไหว หรือภัยพิบัตินานอย่างอื่น หรือเพื่อบูรณะที่ดินเมืองหรือที่ดินชนบท อันระบุงเขตไว้หรือจัดให้มี หรือจัดให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งสูลักษณะ หรือความสะดวกสบายในเขตนั้นหรือเพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ หรือสงวนไว้ซึ่งอาคารที่มีอยู่ หรือวัตถุอันอันมีคุณค่าที่น่าสนใจทางสถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือศิลปกรรม หรือภูมิประเทศ ที่งดงาม หรือที่มีคุณค่าที่น่าสนใจในทางธรรมชาติ รวมทั้งต้นไม้เดี่ยวหรือต้นไม้หมู่"

เมื่อประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 ได้ประมาณปีเศษ เกิดเพลิงไหม้เป็นบริเวณกว้างที่จังหวัดสุรินทร์ กรมโยธาเทศบาลจึงได้ดำเนินการประกาศ "พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 ในท้องที่ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดสุรินทร์ พ.ศ. 2497" โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 2 พร้อมด้วยข้อนบัญญัติตามมาตรา 7 แห่งกฎหมายแม่บทดังกล่าว กำหนดตัวเจ้าหน้าที่และระยะเวลาการจัดทำโครงการผังเมือง เจ้าพนักงานการผังเมือง ได้จัดทำรายละเอียดโครงการผังเมืองบริเวณนั้นจนแล้วเสร็จ และได้ประกาศ "พระราชบัญญัติให้ใช้บังคับโครงการผังเมือง ในท้องที่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ พ.ศ. 2497" เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2497 ⁴⁹

นับเป็นการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองฉบับแรกเป็นครั้งแรก ซึ่งเป็นเพียงครั้งเดียว และไม่ได้ประกาศใช้บังคับโครงการผังเมืองตามอำนาจของพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2497 อีกเลย เพราะนอกจากกรมโยธาเทศบาลจะไม่ได้รับงบประมาณเพื่อปฏิบัติตามโครงการผังเมืองแห่งนี้แล้ว ยังมีบทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ชัดเจนพอที่จะปฏิบัติงานให้ลุล่วงไปได้

⁴⁹ สำนักผังเมือง, "ประวัติการประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495," ข่าวสารสำนักผังเมือง, ฉบับที่ 3, (กรกฎาคม 2509) : 12.

ต่อมาในปี 2501 กระทรวงมหาดไทยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ผ่านองค์การรยช่อม ให้คณะผู้เชี่ยวชาญในนาม ลิทซ์ ฟิลด์ ไวท์ดิง บราวน์ แอนด์ แอสโซซิเอท จัดทำ "ผังเมืองนครหลวง" ขึ้น ซึ่งคณะผู้เชี่ยวชาญได้ศึกษาและเสนอผังต่อกระทรวงมหาดไทย เมื่อปี 2503 และเรียกกันว่า "ผังลิทซ์ฟิลด์"

ในปี 2504 กรมโยธาเทศบาลได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาตามคำแนะนำของ คณะผู้เชี่ยวชาญให้จัดตั้ง "สำนักผังเมือง" ขึ้นมารับผิดชอบดำเนินงานเกี่ยวกับผังนครหลวง และทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางวางผังเมืองทั่วราชอาณาจักร คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการ และดำเนินการตรา "พระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีการปรับปรุงใหม่ พ.ศ.2505" จัดตั้งสำนักผังเมืองเป็นส่วนราชการเทียบเท่ากรม สังกัดกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2505 ^{๕๐}

ปี 2507 กระทรวงมหาดไทยได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาว่า เมื่อรัฐบาลได้จัดตั้งสำนักผังเมืองขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำแผนผังโครงการผังเมืองต่าง ๆ ทั่วราชอาณาจักรแล้ว จำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจและวางหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และเนื่องจากพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ.2495 มีบทบัญญัติไม่สมบูรณ์พอที่จะนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลขึ้นได้ จึงควรแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายผังเมืองขึ้นมาร่างกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองขึ้นใหม่ ^{๕๑} คณะรัฐมนตรีจึงมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายผังเมือง และให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.....เมื่อ พ.ศ. 2509 ^{๕๒}

^{๕๐} ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 79, ตอน 89 ฉบับพิเศษ, 30 กันยายน 2505.

^{๕๑} กระทรวงมหาดไทย, "หนังสือที่ มท.1101/2823," 25 กุมภาพันธ์ 2507.

^{๕๒} สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ สร.0503/6533," 17 เมษายน

ในปี 2511 คณะรัฐมนตรีได้นำร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.....เสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งในการพิจารณาสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญบางท่านทักท้วงว่า "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช.... ที่อยู่ระหว่างการร่างในขณะนั้น มีบทบัญญัติในมาตรา 23 เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่การผังเมืองได้ ซึ่งในชั้นกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ เคยเปลี่ยนหลักการในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หลายครั้ง แต่ก็ยังไม่เคยมีครั้งใดเลยที่ให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง" ดังนั้นรัฐบาลจึงขอถอนร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ..... กลับคืน ส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตรวจสอบแก้ไข และคณะรัฐมนตรีได้ส่งร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ..... ให้พรรคสหประชาไทย พรรคการเมืองของรัฐบาลเพื่อพิจารณาอีกครั้งตามวิถีทางการเมืองระบบพรรค ซึ่งพรรคสหประชาไทยได้จัดสมาชิกสภาผู้แทน 11 คน ประชุมร่วมกับเจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทยรวม 12 ครั้ง การพิจารณาแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2513

ปี 2514 รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ..... ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา แต่เกิดเหตุการณ์รัฐประหารและยุบสภา ทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวตกไป ในช่วงเวลาดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า กฎหมายที่เกี่ยวกับการผังเมืองเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้งานด้านการผังเมืองบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนา จึงได้นำร่างพระราชบัญญัติการผังเมืองฉบับดังกล่าวเสนอคณะปฏิวัติพิจารณา ซึ่งคณะปฏิวัติได้ส่งร่างให้คณะที่ปรึกษาฝ่ายนโยบายและแผนมหาดไทย พิจารณาดำเนินการแก้ไขกร่างใหม่ในรูปประกาศของคณะปฏิวัติ แต่ไม่ทันจะประกาศใช้บังคับมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515 เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2515 เสียก่อน ^{๕๓}

^{๕๓} จารณีย์ ชูอำนาจ, "กฎหมายผังเมือง," ข่าวสารสำนักผังเมือง (เมษายน 2517) : 39.

ตลอดปี 2516 ประเทศไทยเกิดวิกฤตการณ์ทางการปกครองและการเมืองครั้งสำคัญของประเทศ ซึ่งรัฐบาลได้ลาออกและทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติขึ้นเป็น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และตั้งรัฐบาลชุดใหม่ จนกระทั่งปี 2517 นายไพจิตร เอื้อทวีกุล สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ..... ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยอาศัยร่างเดิมของกระทรวงมหาดไทย พิจารณาผ่านขั้นตอนการตรากฎหมายตามลำดับ จนสามารถประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการผังเมืองเมื่อปี 2518 ^{๕๔}

1. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

การประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แทนพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ.2495 ก็เนื่องจากใช้บังคับมานานกว่ายี่สิบปี ประกอบกับมีการพัฒนาในด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม รวมทั้งการเพิ่มของจำนวนประชากรในท้องที่ต่าง ๆ มากขึ้น มาตรการและโครงการที่กำหนดไว้เดิมไม่เหมาะสม จึงได้ปรับปรุงให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าของวิชาการผังเมืองและสภาพท้องที่

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนที่มีเจตนารมณ์เปิดกว้างและมองการณ์ไกล คือ

"มีเจตนารมณ์ในอันที่จะให้มี การวางแผนพัฒนาพื้นที่ประเทศทั้งเมืองและชนบทอย่างเป็นระบบ และให้สอดคล้องกัน เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่ตั้งดงามหรือมีคุณค่าทางธรรมชาติ การพัฒนาเมืองให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยมีลักษณะความสะอาดสวยงาม เพื่อความปลอดภัยและสวัสดิภาพของสังคม ตลอดจนการบำรุงรักษาสถานที่หรือวัตถุที่มีประโยชน์ หรือมีคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี " ^{๕๕}

^{๕๔} ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 92 ตอนที่ 33 ฉบับพิเศษ, 13 กุมภาพันธ์ 2518.

^{๕๕} มาตรา 4 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518.

เพื่อบรรลุตามเจตนารมณ์ กำหนดให้มีการวางผังเมืองเป็นสองลักษณะ คือ "การวางผังเมืองรวม" ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้เป็นแผนผังเค้าโครงกว้าง ๆ และ "การวางผังเมืองเฉพาะ" ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้เป็นแผนผังรายละเอียดเฉพาะบางบริเวณ เมื่อพิจารณาตามเนื้อหาแล้ว "ผังเมืองรวม" เป็นการวางผังที่มีเนื้อหาสอดคล้องต่อการนำมาดำเนินการใช้บังคับกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อการตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัยสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติมากที่สุด

"ผังเมืองรวม" เป็นการวางผังซึ่งกฎหมายมีเจตนารมณ์จะให้ดำเนินการออกมาในรูปแบบผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองและชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและขนส่ง การสาธารณสุขโลก บริการสาธารณสุขและสภาพแวดล้อม

ผังเมืองรวม ใช้บังคับเป็นกฎหมายในรูปแบบ "กฎกระทรวง" กำหนดให้มีเนื้อหาประกอบด้วยรายละเอียดต่าง ๆ ดังนี้^{๕๕}

- (1) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม
- (2) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม
- (3) แผนผังซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียว หรือหลายฉบับพร้อมด้วยข้อกำหนดโดยมีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้
 - (ก) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท
 - (ข) แผนผังแสดงที่โล่ง
 - (ค) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง
 - (ง) แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณสุขโลก
- (4) รายการประกอบแผนผัง
- (5) นโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม

^{๕๕} มาตรา 17 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518.

การดำเนินงานของสำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย จนถึงปี 2533 ได้วางผังเมืองรวมจนถึงขั้นประกาศกฎกระทรวงใช้บังคับไปแล้วทั้งสิ้นจำนวน 95 ผัง ส่วนใหญ่จะเป็นการวางผังเมืองรวม เพื่อกำหนดขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณชุมชนเมืองซึ่งเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด สำหรับเนื้อหาที่ปรากฏในผังเมืองรวมจะประกอบด้วยสาระสำคัญ 3 เรื่อง คือ แผนที่แสดงขอบเขตพื้นที่ให้ใช้บังคับผังเมืองรวม แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้จำแนกประเภท และแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง

การใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามที่ได้จำแนกประเภทนั้น ได้จำแนกเป็นประเภทหลักที่สำคัญไว้ดังนี้

- (1) ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย กำหนดสัญลักษณ์แทนด้วย สีเหลือง
- (2) ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง กำหนดสัญลักษณ์แทนด้วย สีส้ม
- (3) ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก กำหนดสัญลักษณ์แทนด้วย สีน้ำตาล
- (4) ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม กำหนดสัญลักษณ์แทนด้วย สีแดง
- (5) ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า กำหนดสัญลักษณ์แทนด้วย สีม่วง
- (6) ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม กำหนดสัญลักษณ์แทนด้วย สีเขียว
- (7) ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดสัญลักษณ์แทนด้วย สีเขียวอ่อน
- (8) ที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา กำหนดสัญลักษณ์แทนด้วย สีเขียวมะกอก
- (9) ที่ดินประเภทสถานศาสนา กำหนดสัญลักษณ์แทนด้วย สีเทาอ่อน
- (10) ที่ดินประเภทสถาบันราชการ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ กำหนดสัญลักษณ์แทนด้วย สีน้ำเงิน

นอกจากที่ดินประเภทต่าง ๆ ข้างต้นแล้วในการวางผังเมืองรวมบางพื้นที่อาจกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินขึ้นเป็นพิเศษเฉพาะแห่ง ตามลักษณะความจำเป็นของวัตถุประสงค์ของการวางผังเมืองรวมแต่ละท้องที่ สำหรับที่ดินแต่ละประเภทนั้น จะมีข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินของกิจกรรมต่างๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์เช่น

ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) ^{๘๗} กำหนดว่า "ให้ใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรม หรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม สถาบันราชการ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ โดยให้ใช้พื้นที่เพื่อกิจการอื่นเพิ่มได้อีกไม่เกินร้อยละ 5 ของที่ดินประเภทนั้นในแต่ละบริเวณ และห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้

- (1) จัดสรรที่ดิน เพื่อประกอบพาณิชย์กรรมหรือประกอบอุตสาหกรรม
- (2) การอยู่อาศัย และหรือการประกอบพาณิชย์กรรมประเภทห้องแถว ตึกแถว
- (3) การอยู่อาศัยประเภทห้องชุด อาคารชุด หรือหอพัก
- (4) การอยู่อาศัย และหรือประกอบพาณิชย์กรรมประเภทอาคารขนาดใหญ่
- (5) โรงงานทุกประเภท เว้นแต่ โรงงานที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมบริการ โรงงานที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรม หัตถกรรม โรงงานที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมเกษตร และโรงงานที่ประกอบกิจการโดยไม่ก่อเหตุรำคาญหรือไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม"

การจัดทำผังเมืองรวมกำหนดให้เป็นหน้าที่โดยตรงของสำนักผังเมือง แต่หากท้องถิ่นอยากจะวางและจัดทำผังเมืองรวมเอง กฎหมายกำหนดให้ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองเสียก่อน ^{๘๘} และเพื่อให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมดำเนินการอย่างสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ บัญญัติให้ "คณะกรรมการผังเมือง" เป็นองค์กรทำหน้าที่กลั่นกรอง ซึ่งประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย ดังนี้

^{๘๗} สำนักผังเมือง, ร่างข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร.

^{๘๘} มาตรา 18 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและ
สหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ผู้ทรงคุณวุฒิทางการผังเมือง
หรือที่เกี่ยวข้องของเจ็ดคน ผู้แทนสถาบันองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องของเจ็ดคน ผู้อำนวยการสำนักผังเมือง
เป็นกรรมการและเลขานุการ

จะเห็นว่ากรรมการโดยตำแหน่งนั้น เป็นข้าราชการประจำระดับสูงสุดของ
กระทรวงต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
วางนโยบายการพัฒนาเกษตรและอุตสาหกรรม วางแผนสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ
วางแผนจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน และเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ
นับเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยผู้มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจ ในเรื่องการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน
ของประเทศครบตามกระบวนการวางแผน

ลักษณะเด่นที่สำคัญของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่แตกต่างจาก
กฎหมายอื่น ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ ในสาระที่เกี่ยวกับการกำหนด "การมีส่วนร่วมของ
ประชาชนตลอดจนการกำหนดวิธีการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ตามกระบวนการของ
กฎหมายปกครอง" เพราะเป็นพระราชบัญญัติฉบับเดียวที่มีอยู่ในขณะนี้ ซึ่งเปิดกว้างให้ประชาชน
และท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม ในการกำหนดแผนและตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของผู้ว่าราชการ
ประจำมากที่สุด

ประการแรก กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง "คณะที่ปรึกษาผังเมือง
รวมจังหวัด" ขึ้นในจังหวัดที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวม ประกอบด้วย ผู้แทนองค์การ
บริหารส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสำนักผังเมือง และส่วนราชการต่าง ๆ และบุคคลอื่นที่เห็นสมควร
มีจำนวนรวมทั้งสิ้นไม่น้อยกว่าสิบคนและไม่เกินสิบห้าคน มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและความคิดเห็น
เกี่ยวกับผังเมืองรวมทั้งสำนักผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะวางและจัดทำขึ้น ^{๕๑}

^{๕๑} มาตรา 21 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ประการที่สอง บัญญัติขึ้นตอนตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติ ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมโดยเฉพาะบัญญัติให้ต้องโฆษณาให้ประชาชนทราบ และจัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นที่จะทำการวางผังไม่น้อยกว่าสองครั้ง^{๕๐} ซึ่งในทางปฏิบัติของการวางและจัดทำผังเมืองรวมมีขั้นตอน ดังนี้

- (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมจังหวัด
- (2) ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวม (จะประกาศหรือไม่ก็ได้)
- (3) จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบถึงการวางและจัดทำผังเมืองรวมทางวิทยุและหนังสือพิมพ์ ติดต่อกันไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน
- (4) ปิดประกาศไม่น้อยกว่า 30 วัน เชิญชวนประชาชนในเขตที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมมาแสดงความคิดเห็น ครั้งที่ 1
- (5) ประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมจังหวัด
- (6) ประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นประชาชน ครั้งที่ 1 ภายในไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวัน แต่ไม่เกินหกสิบวัน นับแต่วันปิดประกาศ
- (7) ประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการวางและจัดทำผังเมืองรวม (ประชุมประสานแผนหน่วยราชการ)
- (8) ปิดประกาศไม่น้อยกว่า 30 วัน เชิญชวนประชาชนในเขตที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมมาแสดงความคิดเห็น ครั้งที่ 2
- (9) ประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมจังหวัด
- (10) ประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นประชาชน ครั้งที่ 2 และครั้งต่อ ๆ ไป (ภายในระยะเวลาที่เห็นสมควร)
- (11) เสนอคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาผังเมืองรวม

^{๕๐} มาตรา 19 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518.

- (12) นำแผนผังและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ไปตีตบประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียตรวจสอบ และยื่นคำร้องฯ ไม่น้อยกว่า 90 วัน
- (13) เสนอคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาคำร้อง และแก้ไขร่างผังเมืองรวม ตามมติคณะกรรมการผังเมือง
- (14) เสนอคณะกรรมการร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณา
- (15) เสนอที่ประชุมกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาร่างกฎกระทรวง
- (16) เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อรับหลักการ
- (17) เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาร่างกฎกระทรวง
- (18) เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ
- (19) เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนามในกฎกระทรวง
- (20) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ส่วนการเยียวยาการดำเนินงานของข้าราชการ ที่อาจผิดพลาดหรือไม่ชอบด้วยเหตุผล กำหนดให้นำผังเมืองรวม "ซึ่งคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาเห็นชอบแล้ว" ไปตีตบประกาศเป็นเวลา 90 วัน เพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมที่จัดทำขึ้นและกำหนดว่า ไม่ว่าองค์การที่วางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้นมาจะเห็นด้วยกับคำร้องขอหรือไม่ก็ตามต้องเสนอคำร้องขอนั้นให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณา ซึ่งในกรณีที่คณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบด้วยกับคำร้องขอนั้น คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจสั่งให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าวในผังเมืองรวมนั้น⁶¹

ในบางกรณีภายหลังการประกาศกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่า การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อ

⁶¹ มาตรา 24 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518.

นโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสัญลักษณ์ ความปลอดภัยของประชาชนและ
สวัสดิภาพของสังคม ซึ่งคณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจตามมาตรา 27 วรรคสอง กำหนด
หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือ
ระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่นนั้นต่อไปภายในกำหนดระยะเวลาที่เห็นสมควรนั้น กฎหมาย
กำหนดว่า การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าว "คณะกรรมการผังเมือง"
จะต้องคำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน
การลงทุน ประโยชน์ หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น และจะต้อง
เชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย

เมื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากคณะกรรมการ
ผังเมืองถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขต่าง ๆ แล้ว เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิ
อุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการผังเมืองต่อ "คณะกรรมการอุทธรณ์" ซึ่งประกอบด้วย
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน อธิบดีกรมอัยการ ผู้ทรงคุณวุฒิทางผังเมือง
ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้ทรงคุณวุฒิทางเศรษฐศาสตร์ อย่างละหนึ่งคนเป็นกรรมการ
เพื่อวินิจฉัยคำอุทธรณ์ และเมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์ได้วินิจฉัยแล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจใน
คำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นฟ้องต่อ "ศาลปกครอง" ได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่
วันที่ได้ทราบคำวินิจฉัยแล้ว แต่กรณีที่ยังไม่ได้มีการตั้งศาลปกครองขึ้นมากำหนดไม่ให้นำความ
นี้มาใช้บังคับ ^{๕๒}

โครงสร้างของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายที่ได้
ผสมผสานหลักการด้านการวางแผนพัฒนาพื้นที่ที่มีมิติชัดเจน สามารถถ่ายทอดนโยบายลงสู่พื้นที่
ได้อย่างเป็นรูปธรรม และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและท้องถิ่น ตามหลักรัฐศาสตร์
เข้ากับวิธีการตามหลักกฎหมายปกครอง เพื่อเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนที่อาจได้รับ
จากการดำเนินงานของข้าราชการ นับได้ว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาที่กำหนดดุลยภาพ
ระหว่างสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผลประโยชน์ของรัฐค่อนข้างจะเหมาะสม

^{๕๒} มาตรา 70 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518.

2. ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการใช้บังคับพระราชบัญญัติการผังเมือง

ตามหลักการแล้วที่ดินหรือทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ เป็นผู้ดูแลหรือครอบครองมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นภารกิจหลักของรัฐ และการใช้ประโยชน์ที่ดินยังต้องอยู่ภายใต้เจตนารมณ์ของกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ คำวินิจฉัยทางปกครองกรณี การรถไฟแห่งประเทศไทยให้เอกชนเช่าที่ดิน เพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ในที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ^{๕๓} แสดงให้เห็นการตีความซึ่งมีผลต่อการวางและจัดทำผังเมืองในเขตที่ดินของรัฐ อาจไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมืองได้

2.1 ข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหา

สำนักผังเมืองได้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับการรถไฟแห่งประเทศไทย ได้อนุญาตให้เอกชนเช่าที่ดินของการรถไฟเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ชั้นเดียว อายุสัญญาเช่า 1 ปี เพื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยจะได้รับผลประโยชน์เป็นการแบ่งเบาภาระของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่เขตที่ดินของการรถไฟดังกล่าวตั้งอยู่ในบริเวณที่ดินที่กฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ.2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 (ผังเมืองรวมเมืองอุดรธานี) กำหนดไว้เป็นที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ (สีน้ำเงิน) ให้ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐกิจการเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการหรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น ซึ่งเทศบาลเมืองอุดรธานีได้หารือสำนักผังเมืองว่า การอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ดังกล่าวจะเป็นการขัดต่อกฎกระทรวงข้างต้นหรือไม่

^{๕๓} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "หนังสือที่ นร.0601/725," 14 กันยายน 2531.

ซึ่งสำนักผังเมืองมีความเห็นว่า การพิจารณาว่าอาคารที่จะก่อสร้าง หรือการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นขัดกับกฎกระทรวงหรือไม่ ย่อมจะต้องดูการใช้ประโยชน์ของ อาคารที่จะก่อสร้างในพื้นที่นั้น ถ้าไม่ใช่การใช้ประโยชน์เพื่อกิจกรรมของรัฐ เช่น เพื่อกิจการ พาณิชยกรรมของเอกชนก็ย่อมจะขัดกับข้อกำหนดดังกล่าว กรณีที่การรถไฟแห่งประเทศไทยแจ้งว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับประโยชน์เป็นคนละเรื่องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามข้อกำหนด ในกฎกระทรวง เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย สำนักผังเมืองจึงหารือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาว่า

(1) การที่การรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจได้ให้เอกชน เข้าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ โดยได้รับค่าเช่าเป็นผลประโยชน์เพื่อกิจการของการ รถไฟแห่งประเทศไทย จะถือได้หรือไม่ว่าการปลูกสร้างอาคารพาณิชย์และใช้ประโยชน์เพื่อ กิจการพาณิชย์ดังกล่าว เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการของรัฐกิจการเกี่ยวกับการ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการหรือสาธารณประโยชน์

(2) ในการวินิจฉัยว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินจะขัดต่อกฎกระทรวงให้ใช้ บังคับผังเมืองรวมหรือไม่นั้น จะถือหลักเกณฑ์วินิจฉัยจากการใช้ประโยชน์ที่ดินของอาคารที่จะ ก่อสร้างในพื้นที่นั้นจริง ๆ หรือจะต้องพิจารณาด้วยว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับประโยชน์ จากการใช้ที่ดินนั้นเพื่อกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย

2.2 ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 1)

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาและฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักผังเมือง) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและการรถไฟแห่งประเทศไทย) แล้วมีความเห็นว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยได้จัดตั้งขึ้นเป็นเอกเทศโดย พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ซึ่งกำหนดให้มีสภาพเป็นนิติบุคคลโดย มีวัตถุประสงค์ให้การรถไฟแห่งประเทศไทย จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการ รถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และกำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจให้

เช่า ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง จำหน่าย หรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ ก็ได้ ดังนั้น การที่การรถไฟแห่งประเทศไทยอนุญาตให้ นายบัณฑิต จิงตระกูล เข้าที่ดินของการรถไฟที่ สถานีอุตรธานีเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ แม้การรถไฟแห่งประเทศไทยจะไม่ได้ใช้ประโยชน์ จากอาคารที่ก่อสร้างขึ้นเพื่อกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยตรง แต่การให้เช่าที่ดิน โดยได้รับประโยชน์ตอบแทน ก็เป็นการแบ่งเบาภาระของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็น หน่วยงานของรัฐได้ทางหนึ่ง ย่อมถือได้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน แปลงนี้เพื่อกิจการของรัฐตามนัยข้อ 16 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2529) ^{๕๔} ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 การรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมมี อำนาจกระทำได้ตามมาตรา 6 (2) ^{๕๕} และมาตรา 9 (2) ^{๕๖} แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟ แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494

^{๕๔} ข้อ 16 ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ให้ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ กิจการเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หรือ สาธารณประโยชน์ เท่านั้น

^{๕๕} มาตรา 6 ให้จัดตั้งการรถไฟขึ้นเรียกว่า การรถไฟแห่งประเทศไทย มี วัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(2) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์ แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอื่นเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็น ประโยชน์แก่กิจการรถไฟ

^{๕๖} มาตรา 9 ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่าง ๆ ภายในของวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 6 อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(2) สร้าง ซ่อม จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า และดำเนินงานเกี่ยวกับ เครื่องใช้ บริการ และความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการรถไฟ

2.3 ความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)

เลขาธิการฯมีความเห็นแตกต่างกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 1) โดยเลขาธิการฯ มีความเห็นว่า ถ้อยคำในข้อ 16 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มีความหมายที่ค่อนข้างจำกัด กล่าวคือ คำว่า "ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ" นั้น ย่อมหมายถึงในเบื้องต้นว่า การใช้ที่ดินจะต้องอยู่ในลักษณะที่เป็น "สถาบันราชการ" หรือเป็น "การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ" ทั้งนี้ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อ "กิจการ" ตามที่กฎกระทรวงระบุไว้ คือ เพื่อกิจการของรัฐ หรือ เพื่อกิจการที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภคและสาธารณูปการหรือเพื่อสาธารณประโยชน์ ฉะนั้นการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจให้เอกชนเช่าที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อนำมาสร้างอาคารพาณิชย์ ในบริเวณที่ดินที่กฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้เป็นที่ดิน "ประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ" ได้ เพราะการใช้ประโยชน์ที่ดิน (ของการรถไฟ) ในลักษณะเป็นอาคารพาณิชย์ ไม่ใช่เป็นที่ดินประเภทสถาบันราชการฯ ซึ่งต่อมาเลขาธิการฯ ได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 1) พิจารณาทบทวนในปัญหาของสำนักผังเมืองอีกครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1) ได้พิจารณาความเห็นในนัยที่แตกต่างของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว มีความเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ จะจำกัดความหมายในลักษณะที่ค่อนข้างจำกัดตามความเห็นของเลขาธิการฯว่าจะต้องอยู่ในลักษณะที่เป็นสถาบันราชการ น่าจะไม่ขัดด้วยวัตถุประสงค์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งมีบัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ว่า "การรถไฟแห่งประเทศไทย มีภาระกิจในอันที่จะต้องดำเนินกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐ"

และประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของการรถไฟ และธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟด้วย และการที่การรถไฟแห่งประเทศไทยได้ให้นายบัญญัติ จิงตระกล เข้าที่ดินของการรถไฟที่สถานีอุดรธานี และผู้เช่าสัญญาว่าจะยกกรรมสิทธิ์ในอาคารที่สร้างให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทย นั้น เป็นการที่การรถไฟแห่งประเทศไทยได้ให้เอกชนเช่าที่ดินเพื่อธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6(2) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ดังนั้นการใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงนี้ของการรถไฟแห่งประเทศไทย จึงเป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการของรัฐตาม ข้อ 16 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1) จึงยื่นตามความเห็นเดิม

2.3 ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการร่างกฎหมาย)

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ^{๕๗} ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาทบทวนความเห็นในปัญหานี้อีกครั้งหนึ่ง โดยกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นดังนี้

(1) กฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวม กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้ใช้ประโยชน์ เพื่อกิจการของรัฐ กิจการเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หรือสาธารณูปโภคอื่นเท่านั้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นศูนย์ราชการ อาคารที่จะอยู่ได้ในที่ดินประเภทนี้จึงต้องเป็นที่ทำการของราชการ รัฐวิสาหกิจ ไม่ใช่อาคารเพื่อประกอบการพาณิชย์หรือการอยู่อาศัย ซึ่งได้กำหนดให้อยู่ได้ในที่ดินบริเวณอื่นแล้ว

^{๕๗} กระทรวงมหาดไทย, "หนังสือที่ มท.1309/9197," 14 กรกฎาคม 2531.

(2) การพิจารณาว่า กิจการที่จะอยู่อาศัยได้ในที่ดินประเภทสถาบันราชการฯ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จะต้องพิจารณาถึงการใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ แต่เป็นกิจการพาณิชย์ของเอกชนย่อมขัดกับข้อกำหนดในกฎกระทรวง

(3) ความเห็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยจะมีผลต่อการวางและจัดทำผังเมืองในเขตที่ดินของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจทุกแห่งซึ่งอาจนำไปให้เอกชนเข้าทำกิจการอื่นได้ นอกเหนือไปจากสถาบันราชการตามที่กฎกระทรวงกำหนดไว้ ย่อมมีผลให้การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมืองได้

เลขาธิการฯ ได้อาศัยอำนาจตามข้อ 14 (2)^{๕๓} แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. 2522 จัดให้มีการประชุมใหญ่ กรรมการร่างกฎหมาย เพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและการรถไฟแห่งประเทศไทย) แล้ว เห็นว่า ตามข้อ 6 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทพาณิชย์กรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก และ ข้อ 6 (10) กำหนดไว้เป็นที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และตามข้อ 9 แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว กำหนดว่า ที่ดินประเภทพาณิชย์กรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก ให้ใช้ประโยชน์เพื่อพาณิชย์กรรมและการอยู่อาศัยเป็นส่วนใหญ่ ส่วนข้อ 16 แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว กำหนดว่า ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ให้ใช้

^{๕๓} ข้อ 14 เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา อาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่ กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(2) เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขอให้ทบทวนปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้ว

ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ กิจการเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หรือ สาธารณประโยชน์เท่านั้น และมาตรา 27 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ก็ได้บัญญัติว่า "ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น"

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) จึงเห็นพ้องกับความเห็นของเลขาธิการฯ ว่าการตีความข้อ 6(10) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2529) ต้องตีความโดยเคร่งครัด การใช้ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่เอกชนเข้ามาจากการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อก่อสร้างอาคารพาณิชย์ไม่อาจกระทำได้ เพราะเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งได้กำหนดให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินประเภทสถาบันราชการ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ กิจการเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการหรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น

จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) ได้ส่งผลต่อการดำเนินงานวางและจัดทำผังเมืองรวมในเขตที่ดินของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจในเวลาต่อมา เนื่องจากส่วนราชการของรัฐซึ่งมีกรรมสิทธิ์หรือเป็นผู้ดูแลที่ดินของรัฐ พยายามจะไม่นำที่ดินเข้าสู่กระบวนการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการผังเมือง ปัจจุบันที่ดินของรัฐซึ่งส่วนราชการดูแลอยู่หลายแห่ง จะไม่ปรากฏประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินในกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมโดยการเว้นว่างไม่มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ต่อปัญหาดังกล่าวอาจทำให้การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ไม่อาจบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการผังเมืองตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้ ซึ่งจะเห็นได้จากกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวม ในส่วนของการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน จะไม่ปรากฏการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินบนที่ราชพัสดุที่ราชการทหารใช้ประโยชน์ หรือที่ดินของรัฐวิสาหกิจบางแห่ง เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีกรณีตัวอย่างที่หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ครอบครองดูแลที่ดินไม่ยอมนำที่ดินของรัฐเข้าสู่ระบบการวางแผนการใช้ที่ดินแม่บทด้านการผังเมือง จนเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนดังที่ทราบกันทั่วไป ได้แก่ กรณีการจัดเตรียมพื้นที่ในอนาคตเป็นสวนสาธารณะ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจและออกกำลังกายของประชาชนในเขตเมือง มีปัญหาในทางปฏิบัติจากการที่ส่วนราชการของรัฐหวงกันที่ดินในครอบครองดูแลไว้เพื่อจัดหาผลประโยชน์ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ไม่ยอมสละที่ดินเพื่อจัดทำสวนสาธารณะสำหรับประชาชน ซึ่งโดยข้อเท็จจริงยังขาดแคลนเป็นจำนวนมากในเมืองใหญ่ ๆ ของประเทศ การที่หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ดูแลครอบครองที่ดิน ไม่ยอมนำที่ดินของรัฐเข้าสู่ระบบการวางแผนการใช้ที่ดินที่เป็นแม่บทโดยอ้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการผังเมือง ซึ่งจะต้องทำให้เกิดความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐว่า ตามหลักการแล้ว ที่ดินของรัฐที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดูแลหรือครอบครองใช้ประโยชน์มีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญ เพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ การที่รัฐบาลมีนโยบายให้นำที่ดินไปใช้ประโยชน์เพื่อการอื่น นอกเหนือจากการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นเพียงผลอันเกิดจากนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น แต่การใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งหน่วยงานของรัฐครอบครองดูแลยังต้องอยู่ภายใต้เจตนารมณ์ของกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

จากการศึกษา การใช้กฎหมายเกี่ยวกับกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทย สำหรับวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัย พบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ใช้กฎหมาย มีแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นพื้นฐานของการพิจารณาใช้กฎหมาย หรือเป็นหลักการพื้นฐานของการตีความในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน จากแนวความคิดดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาความเข้าใจคลาดเคลื่อนในหลักกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เกี่ยวกับกระบวนการการใช้ประโยชน์ที่ดิน ประกอบกับจากการที่กฎหมายมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ หรือครอบครองดูแลและใช้ประโยชน์

ในที่ดินมาตั้งแต่อดีต จึงทำให้หน่วยงานของรัฐต่างมีแนวความคิดว่าตนมีอิสระและมีอำนาจในการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐอย่างไรก็ได้ ดังนั้นเมื่อรัฐมีความจำเป็นต้องวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศเนื่องจากการเพิ่มประชากรบนพื้นที่อันจำกัดของประเทศ การนำที่ดินของส่วนราชการต่าง ๆ มาใช้ประโยชน์ภายใต้กระบวนการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน จึงก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งที่ยังไม่มีข้อยุติ ทั้งปัญหาข้อกฎหมายและการบริหารงานที่ดินของรัฐเพื่อสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย