

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดิน
ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๖๗๓๙ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร วันพุธที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ พ.ศ. ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ รวม ๘ ฉบับ แล้วเห็นชอบให้คณะรัฐมนตรีรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปพิจารณาก่อนรับหลักการ โดยให้รอการพิจารณาไว้ภายในกำหนด ๖๐ วัน ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๑๕

โดยที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เห็นชอบแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขอรับร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการ โดยให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเชิญผู้แทนกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้น รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ มาร่วมพิจารณาโดยด่วน ให้แล้วเสร็จและเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนครบกำหนดเสนอสภาผู้แทนราษฎร ๑๕ วัน เพื่อให้สามารถเสนอสภาผู้แทนราษฎรได้ภายในกำหนดเวลาที่ขอรับมา

สำหรับร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๘ ฉบับนี้ คณะรัฐมนตรีต้องแจ้งผลการพิจารณาไปยังสภาผู้แทนราษฎรภายในวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๓

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการประชุมผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าว โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมกองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และกรมพระธรรมนูญ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง และกรมทางหลวงชนบท) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) เข้าร่วมประชุม และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรจัดทำบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัตินี้

๑. หลักการร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติทั้งแปดฉบับดังกล่าว มีหลักการเพื่อยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินของทางราชการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว เพื่อให้โอกาสแก่ผู้เข้าถือครองที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างถูกต้องตามกฎหมาย อันจะเป็นการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและเป็นหลักประกันในการดำรงชีพของราษฎร เนื่องจากในปัจจุบันมีกฎหมายกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินตามวัตถุประสงค์ของทางราชการทับที่ดินที่ราษฎรได้จับจองและครอบครองอยู่แล้ว หรือเมื่อได้ประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้ามไว้แล้ว แต่ทางราชการมิได้ทำประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการประกาศสงวนหวงห้ามไว้จนมีราษฎรเข้าครอบครองใช้สอยในที่ดินนั้นเป็นเวลานานจนกลายเป็นชุมชน หรือเป็นที่อยู่อาศัยที่ทำกิน

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

(๑) ในกรณีที่รัฐได้มีการประกาศหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในประกาศสงวนหวงห้ามที่ดิน แต่ปรากฏว่ามีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังนี้

(ก) ไม่ได้มีการใช้ที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนตามวัตถุประสงค์

(ข) เป็นการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินทับที่ดินที่ราษฎรได้ครอบครองอยู่ก่อนวันที่ประกาศ

(๒) ถ้าปรากฏว่าที่ดินที่ทางราชการประกาศสงวนหวงห้ามนั้นได้แปรสภาพเป็นชุมชนหรือเป็นที่อยู่อาศัยจนไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าที่ดินดังกล่าวนั้น ทางราชการยังจะสงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามวัตถุประสงค์ต่อไป และมีใช้กรณีแบ่งการปกครองของทางราชการ ให้ถือว่าที่ดินดังกล่าวอาจถูกยกเลิกการสงวนหวงห้าม (ร่างมาตรา ๔)

(๓) ผู้ครอบครองที่ดินที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้ อาจยื่นคำร้องขอให้ดำเนินการยกเลิกการสงวนหวงห้ามต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดรับคำร้องแล้ว ให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน ผู้แทนของส่วนราชการที่สงวนหวงห้ามที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงกลาโหมหนึ่งคน ผู้แทนกรมธนารักษ์หนึ่งคน ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่หนึ่งคน ผู้แทนของชุมชนที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่จำนวนห้าคน เป็นกรรมการ เพื่อทำการตรวจสอบข้อเท็จจริง และสภาพของที่ดินนั้นว่าทางราชการยังใช้ตามวัตถุประสงค์หรือไม่ มีการเข้าถือครองจนกลายเป็นชุมชน หรือเป็นที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพหรือไม่ หรือมีการถือครองก่อนที่ทางราชการจะประกาศเป็นเขตสงวนหวงห้ามไว้หรือไม่ (ร่างมาตรา ๕)

(๔) ให้คณะกรรมการดังกล่าวดำเนินการพิจารณาให้เสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง หากมีความจำเป็นให้ขยายเวลาการพิจารณาได้อีกไม่เกินสองครั้งครั้งละไม่เกินสามสิบวัน โดยระบุถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องขยายเวลาและขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัดทุกครั้ง (ร่างมาตรา ๖)

(๕) เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามไว้นั้นได้เปลี่ยนสภาพเป็นชุมชน หรือเป็นที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยแล้ว ให้ทำความเข้าใจพร้อม

ทั้งรายละเอียดและแผนผังโดยสังเขปเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด นำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศยกเลิกหรือไม่ยกเลิกการสงวนหวงห้าม นั้นทั้งหมดหรือบางส่วนต่อไป

การประกาศยกเลิกหรือไม่ยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดิน ให้แสดงผลของการยกเลิกหรือไม่ยกเลิกไว้อย่างชัดเจน และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่แจ้งให้ผู้ร้องทราบภายใน ๗ วัน

เมื่อได้มีการประกาศยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินแล้ว ให้ที่ดินดังกล่าวพ้นจากการเป็นที่สงวนหวงห้ามตามกฎหมาย ซึ่งบุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน (ร่างมาตรา ๗)

(๖) ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามไว้มิใช่กรณีตามร่างมาตรา ๔ ให้ทำความเห็นพร้อมทั้งพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริงเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อแจ้งให้ผู้ร้องทราบและเสนอต่อนายกรัฐมนตรีสั่งการยกคำร้องนั้น

ในกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง และที่ดินนั้นเป็นกรณีตามมาตรา ๔ มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณายกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนต่อไป

คำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา ๘)

(๗) ในกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรมก็ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ร้องที่จะใช้สิทธิทางศาล (ร่างมาตรา ๙)

๓. ความเห็น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งแปดฉบับดังกล่าวแล้ว ขอเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาดังนี้

๓.๑ การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย

(๑) ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย

โดยหลักการแล้วการที่จะตรากฎหมายออกมาใช้บังคับ ผู้ตรากฎหมายย่อมจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายอย่างรอบคอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น เพราะกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับเพื่อเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินนั้นจะต้องไม่มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น ดังนั้น หากในเรื่องใดที่มีกฎหมายให้อำนาจที่จะดำเนินการได้อยู่แล้วก็ไม่มีความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายในเรื่องเดียวกันขึ้นใหม่อีก

เมื่อพิจารณากรณีการยกเลิกการหวงห้ามหรือถอนสภาพแล้วย่อมเห็นได้ว่าเป็นไปตามที่มาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดไว้ กล่าวคือ ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(ข) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ดังนั้น เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดถึงกรณีการถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้อยู่แล้ว หากเป็นกรณีทางราชการเลิกใช้หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป การจะถอนสภาพหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนไม่ว่าจะตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่น การถอนสภาพหรือการถอนการหวงห้ามหรือการถอนการสงวนไว้ก็ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดไว้ นอกจากนั้นหากทางราชการได้หวงห้ามหรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมายเฉพาะ การดำเนินการถอนการหวงห้ามหรือการถอนการสงวนก็ย่อมต้องดำเนินการตามที่กฎหมายเฉพาะนั้นได้กำหนดไว้ ฉะนั้น จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทั้งแปดฉบับดังกล่าวที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ เป็นหลักการเดียวกันกับกรณีที่มีกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายเฉพาะอื่นซึ่งสามารถดำเนินการได้อยู่แล้ว การเสนอร่างพระราชบัญญัติทั้งแปดฉบับนี้จะเป็นการตรากฎหมายที่มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วจึงไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นใหม่อีกแต่อย่างใด

(๒) ภาระและความคุ้มค่า

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งแปดฉบับดังกล่าวแล้วจะเห็นว่าหลักการที่จะตรากฎหมายว่าด้วยการยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ เพื่อให้โอกาสแก่ผู้เข้าครอบครองที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างถูกต้องตามกฎหมาย อันเป็นการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและเป็นหลักประกันในการดำรงชีพของราษฎร เนื่องจากในปัจจุบันมีกฎหมายกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินตามวัตถุประสงค์ของทางราชการทับที่ที่ราษฎรได้จับจองและครอบครองอยู่แล้ว หรือเมื่อได้ประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้ามไว้แล้ว ทางราชการก็ได้ทำประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการประกาศสงวนหวงห้ามไว้จนมีราษฎรเข้าครอบครองในที่ดินนั้นจนกลายเป็นชุมชน หรือเป็นที่อยู่อาศัยที่ทำกิน และในร่างพระราชบัญญัติทั้งแปดฉบับนี้ได้กำหนดให้ผู้ครอบครองที่ดินที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้ยื่นคำร้องขอให้ดำเนินการยกเลิกการสงวนหวงห้ามต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ และเมื่อได้รับคำร้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา หากผลการพิจารณาปรากฏข้อเท็จจริง

ว่าที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามไว้นั้นได้เปลี่ยนสภาพเป็นชุมชนหรือเป็นที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยแล้ว ให้ความเห็นเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดนำเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศยกเลิกหรือไม่ยกเลิกการสงวนหวงห้ามนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนต่อไป

การกำหนดกลไกทางกฎหมายเช่นนี้ย่อมทำให้ร่างพระราชบัญญัติทั้งแปดฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเหนือกว่าบรรดากฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติในเรื่องเดียวกัน อันจะเป็นผลให้ระบบกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเกิดความขัดแย้งขึ้น นอกจากนั้นการตรากฎหมายนี้ขึ้นมาก็เพื่อรองรับสิทธิให้แก่ราษฎรที่ได้เข้าครอบครองใช้สอยในที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือเป็นที่ทำกินอันเป็นการรองรับสิทธิให้แก่ราษฎรที่ได้เข้าครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้เป็นการเข้าครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายและสามารถมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ด้วย และหากพิจารณาถึงความคุ้มค่าในการตรากฎหมายกับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับแล้วจะเห็นได้ว่ายังไม่มีความคุ้มค่าเพียงพอเพราะเป็นการตรากฎหมายขึ้นมาโดยมุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ เนื่องจากเห็นได้ว่าการตรากฎหมายนี้ขึ้นมาก็เพื่อใช้บังคับแก่ราษฎรที่ได้เข้าครอบครองใช้สอยในที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือเป็นที่ทำกินเป็นการเฉพาะซึ่งเป็นการตรากฎหมายที่ขัดต่อหลักการตรากฎหมายที่ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป

๓.๒ การทับซ้อนกับที่ที่ราษฎรได้ครอบครองอยู่

เหตุผลประการหนึ่งในการเสนอร่างกฎหมายนี้เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า กฎหมายกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินของทางราชการมีการออกมาทับซ้อนกับที่ที่ราษฎรได้ครอบครอง ซึ่งในกรณีดังกล่าวหากพิจารณาหลักความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินแล้วย่อมเห็นได้ว่ามาตรา ๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดว่าสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ดังนั้น กรณีที่ราษฎรอ้างว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อเนื่องมาก็ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ส่วนการจะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่นั้น ต้องเป็นไปตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนด กล่าวคือ ผู้มีสิทธิในที่ดินและที่ดินนั้นเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามกฎหมาย (เรื่องเสร็จที่ ๒๔๑/๒๕๔๐) ซึ่งการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้กำหนดห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๖ หรือที่สงวนหวงห้ามตามกฎหมายอื่นหรือที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น การที่ร่างพระราชบัญญัติทั้งแปดฉบับนี้กำหนดให้มีการประกาศยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินได้และให้ที่ดินนั้นพ้นจากการเป็นที่สงวนหวงห้ามตามกฎหมาย และบุคคลมีสิทธิได้มาตามประมวลกฎหมาย

ที่ดิน หากพิจารณาหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าถ้าเป็นกรณีที่มีการครอบครองที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้แล้วจะไม่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้แต่อย่างใด

และในกรณีที่มีการประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินของทางราชการแล้วมีการอ้างว่าเป็นกรณีที่ราชภูครอบครองอยู่ก็ต้องดำเนินการเพื่อให้มีการพิสูจน์สิทธิในการครอบครองว่า ราชภูได้มีการครอบครองอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนการประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้ามหรือเข้าไปบุกรุกภายหลังจากการประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้าม ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ต้องมีการพิสูจน์โดยใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อประกอบการพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป แต่หากพิสูจน์แล้วปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนการประกาศกำหนดเขตสงวนหวงห้าม ราชภูก็ย่อมได้รับความคุ้มครองในสิทธิของทรัพย์สินดังกล่าวตามกฎหมายซึ่งการดำเนินการดังที่กล่าวมาจะเป็นไปตามที่ประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งราชภูและคุ้มครองที่ดินของรัฐมิให้ถูกบุกรุกเพิ่มขึ้น

๓.๓ ผลทางกฎหมายกรณีกำหนดเขตสงวนหวงห้าม

เมื่อมีกฎหมายกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดินของทางราชการ สถานะทางกฎหมายของที่ดินจะเปลี่ยนไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ แต่ต้องพิจารณาการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นสำคัญ ถ้าทางราชการเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวก็จะทำให้ที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้าทางราชการยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์ที่ดินที่หวงห้ามไว้ก็ยังไม่ถือว่าเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ และยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามอยู่ต่อไป (เรื่องเสร็จที่ ๓๑๓/๒๕๓๔ (ประชุมใหญ่)) และที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้หากยังไม่ได้มีการถอนสภาพ หรือยกเลิกการหวงห้าม ก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ ผู้ใดหาสิทธิครอบครองหรือมีกรรมสิทธิ์ไม่ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๖๓๔/๒๕๔๕)

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดเขตสงวนหวงห้าม ต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ทับซ้อนที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ก็ได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพการหวงห้ามที่ดินแต่อย่างใด (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๖/๒๕๔๐) รวมทั้งการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนพื้นที่ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินย่อมไม่มีผลเป็นการเพิกถอนความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน เพราะการเพิกถอนความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันต้องดำเนินการโดยการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่อย่างไรก็ตาม การที่ได้กำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนกับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเช่นนี้ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติก็ไม่เสียไป (เรื่องเสร็จที่ ๒๗๑/๒๕๓๐)

อนึ่ง มีข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณาดังนี้

(๑) การตรากฎหมายเช่นนี้ นอกจากจะเป็นการตรากฎหมายที่มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่นที่มีอยู่ดังที่ได้กล่าวแล้ว ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มมากขึ้น เพราะร่างพระราชบัญญัติทั้งแปดฉบับนี้ประสงค์ที่จะให้ราษฎรที่เข้าครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่สงวนหวงห้ามเป็นเวลานานจนกลายเป็นชุมชนหรือเป็นที่อยู่อาศัยทำกิน สามารถยื่นคำร้องขอให้ยกเลิกการหวงห้ามเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกินได้ หากปรากฏว่าที่ดินนั้นได้แปรสภาพเป็นชุมชนหรือเป็นที่อยู่อาศัยซึ่งเท่ากับว่าร่างกฎหมายนี้เป็นการรองรับสิทธิให้แก่ราษฎรที่มีการบุกรุกเข้าครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้เป็นการครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้ง ๆ ที่โดยกฎหมายแล้วราษฎรไม่มีสิทธิในการอ้างสิทธิต่อสู้ในการครอบครองที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่อย่างใด

(๒) ในกรณีที่ราษฎรไม่มีที่ดินทำกินหรืออยู่อาศัยก็มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจในการจัดที่ดินเพื่อเป็นที่ทำกินหรืออยู่อาศัยได้อยู่แล้ว เช่น กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เป็นต้น รัฐจึงควรใช้มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่แล้วนี้เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาราษฎรและจะเป็นการแก้ไขปัญหาก็ถูกต้องตามกฎหมายและก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ราษฎรโดยทั่วไป นอกจากนั้นยังเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมิให้ถูกทำลายเพิ่มมากขึ้นด้วย

(๓) หากเห็นว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ยังมีขั้นตอนหรืออุปสรรคต่อการดำเนินการก็ควรใช้มาตรการทางบริหารในการดำเนินการเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้นแต่ต้องอยู่บนพื้นฐานของความชอบด้วยกฎหมายเป็นสำคัญ

ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมา จึงมีความเห็นว่าไม่สมควรที่คณะรัฐมนตรีจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติทั้งแปดฉบับดังกล่าวที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๓