

บันทึก

เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินสงวนหวงห้ามของกองทัพเรือ (ฐานทัพเรือสัตหีบ)

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ นร ๑๒๑๑/๗๐๘๗ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ความว่า จังหวัดชลบุรีได้ส่งคำร้องเรียนของราษฎรตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรีซึ่งร้องเรียนต่อคณะกรรมการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎรว่า ได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยและที่ทำกินเนื่องจากอยู่ในที่ดินสงวนหวงห้ามกองทัพเรือ (ฐานทัพเรือสัตหีบ) ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ.๒๕๓๗ มาเพื่อคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ส่วนกลาง (กปร.ส่วนกลาง) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการ โดยข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวปรากฏว่า

๑. เดิมที่ดินบริเวณที่ราษฎรร้องเรียนเป็นที่ดินอยู่ในเขตพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๕๔๗ ให้ทรงสงวนที่ดินฝั่งตำบลสัตหีบและใกล้เคียง ตลอดทั้งเกาะใหญ่น้อยบรรดาที่อยู่ริมฝั่ง นั้น

๒. ต่อมาได้มีพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๕๖๕ ให้แบ่งที่ดินที่ทรงสงวนออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนหนึ่งต้องการหวงห้ามกรรมสิทธิ์กับอีกส่วนหนึ่งไม่หวงแต่ไม่ยากให้ต่างประเทศมาจับจองหรือรับซื้อไปได้ โดยให้กระทรวงทหารเรือมีอำนาจอนุญาตผู้ที่จับจองทำไร่นาและถากถางตามสมควร

๓. ในปี พ.ศ.๒๕๗๙ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ.๒๕๗๙ สำหรับไว้ใช้ในราชการทหารครอบคลุมที่ดินเขตทรงสงวนบางส่วน

๔. จังหวัดชลบุรีได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการครอบครองที่ดินของราษฎรที่ร้องเรียนแล้ว ปรากฏว่าราษฎรมีหลักฐาน ส.ค.๑ ระบุว่าทำประโยชน์มาก่อนปี พ.ศ.๒๕๗๙ จำนวน ๑๐ ฉบับ มีผู้ครอบครอง ๓๖ ราย

๕. กปร.ส่วนกลาง ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวในการประชุมครั้งที่๑๗/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ แล้วมีมติให้จัดให้ราษฎรอยู่อาศัยโดยวิธีการจัดให้เช่า ตามหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๓๓และวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๓๓ และวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ และตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ แต่จะไม่ให้กรรมสิทธิ์กับราษฎร

๖. ต่อมาราษฎรได้ร้องเรียนเพิ่มเติม โดยอ้างว่า

(๑) ที่ดินในเขตทรงสงวนที่กำหนดให้ราษฎรคนไทยสามารถจับจองได้แต่ต้องได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือก่อนจึงจะได้สิทธิ ซึ่งกองทัพเรืออ้างว่าไม่เคยอนุญาตให้ผู้ใดเข้าจับจองทำประโยชน์ นั้น ความจริงปรากฏว่ากองทัพเรือเคยอนุญาตให้ราษฎรทำประโยชน์มาแล้ว

นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าได้มีราษฎรเข้าครอบครองอยู่อาศัยในเขตทรงสงวน และได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินไปแล้วเป็นจำนวนมาก

(๒) หลักฐานแนวเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์ที่กองทัพเรือกล่าวอ้างไม่ตรงกับหลักฐานแนวเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๒๖

๗. กปร.ส่วนกลาง ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๓๗ พิจารณาแล้วเห็นว่า กองทัพเรือมีความจำเป็นจะต้องใช้ประโยชน์ในพื้นที่เพื่อใช้เป็นที่ตั้งหน่วยงานของกองทัพเรือหลายหน่วยงาน ถ้าไม่สามารถแก้ไขปัญหาราษฎรในพื้นที่ให้เสร็จได้โดยเร็ว ก็จะทำให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ของกองทัพเรือได้ ที่ประชุมจึงเห็นควรให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ คือ ถ้าพิสูจน์ได้ว่าราษฎรอยู่มาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ.๒๔๗๙ ก็ให้ราษฎรได้สิทธิในที่ดินนั้น หากปรากฏว่าราษฎรอยู่ภายหลัง ก็ให้เข้ากับกรรมนารักษ์ ทั้งนี้ ให้หาข้อปัญหาข้อกฎหมายมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า

(๑) พระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ จะมีผลเป็นการยกเลิกพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๕๗ หรือไม่ ถ้าไม่ยกเลิกในส่วนที่แนวเขตที่ดินที่ทับกัน ควรจะใช้กฎหมายหรือพระบรมราชโองการฉบับใดบังคับ และที่ดินส่วนที่อยู่นอกเขตพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ แต่อยู่ในเขตพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๕๗ ซึ่งเรียกว่าเขตทรงสงวนโดยได้พระราชทานสิทธิแก่กระทรวงทหารเรือให้มีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรจับจองทำไร่และถากถางได้ตามสมควรนั้นจะถือเป็นที่ราชพัสดุด้วยหรือไม่

(๒) เนื่องจากกองทัพเรืออ้างว่า เขตพระราชทานกรรมสิทธิ์ตามที่กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ ทรงขอพระราชทานจากรัชกาลที่ ๖ คือ เส้นดินสอสีแดงแต่เขตพระราชทานที่คณะรัฐมนตรีกำหนด คือ เส้นสีแดงข้างในสุด ตามรูปแผนที่จึงควรจะยึดแนวเขตใดเป็นเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์ จึงจะเป็นการถูกต้อง

(๓) กรณีราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตทรงสงวน (โดยมิได้ขออนุญาตต่อกองทัพเรือ) แต่อยู่นอกเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ.๒๔๗๙ ปรากฏว่าราษฎรได้นำที่ดินที่ครอบครองไปขออนุญาตเอกสารสิทธิ และได้รับเอกสารสิทธิไปแล้วจำนวนมาก และปรากฏหลักฐานข้อมูลจากเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบว่า ในเขตทรงสงวนได้มีการออกน.ส.๓ ก.แล้วจำนวน ๑๓,๕๗๘ แปลงออกโฉนดแล้วจำนวน ๑,๔๘๓ แปลง จะถือว่าเอกสารสิทธิดังกล่าวออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะดำเนินการอย่างไรจึงจะถูกต้องจะให้กองทัพเรืออนุญาตหรือให้สัทยาบันยอนหลังได้หรือไม่

(๔) เนื่องจากเอกสารสิทธิที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบออกให้กับราษฎรตามข้อ (๓) บางแปลงได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบว่าไม่ขัดข้องในการออกเอกสารสิทธิในบริเวณเขตทรงสงวน ผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบจะมีอำนาจอนุญาตหรือไม่ หากไม่มีอำนาจอนุญาต ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจอนุญาต

(๕) กรณีราษฎรที่ครอบครองอยู่อาศัยในเขตทรงสงวนมาก่อน พ.ศ.๒๔๖๕ หรือเข้ามาอยู่อาศัยในระหว่าง พ.ศ.๒๔๖๕-๒๔๗๙ โดยมีได้ขออนุญาตต่อกองทัพอเรือ และต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๙ กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่เขตทรงสงวนบางส่วน และครอบคลุมที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ก่อน ฉะนั้น ราษฎรที่อยู่มาก่อนพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๙ จะมีสิทธิในที่ดินหรือไม่ (เพราะในเขตทรงสงวนราษฎรสามารถจับจองที่ดินได้ และพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๙ เป็นการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ไม่คลุมถึงที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพอเรือ) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) แล้ว สรุปความได้ว่า

ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ชี้แจงสรุปได้ว่า ปัญหาข้อหารือนี้เนื่องมาจากราษฎรตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรีได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยและที่ทำกินในที่ดินสงวนหวงห้ามของกองทัพอเรือ (ฐานทัพเรือสัตหีบ) ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ.๒๔๗๙ โดยมีการโต้แย้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเขตที่ดินตามพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๕๗ และเขตที่ดินตามพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวเขตที่ดินที่เรียกว่า “เขตพระราชทานกรรมสิทธิ์” ซึ่งมีปัญหาว่า แนวเขตใดเป็นแนวเขตที่ถูกต้อง โดยทหารเรืออ้างถึงแผนที่ทำขึ้นในครั้งที่กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ทรงขอพระราชทานจากรัชกาลที่ ๖ แต่ไม่ปรากฏหลักฐานที่ชัดเจนว่าแผนที่ดังกล่าวได้ทำขึ้นเมื่อใด แต่ราษฎรเห็นว่าแนวเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์ที่ถูกต้องคือแนวเขตที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยยึดแนวเขตตามหนังสือของปลัดทูลฉลองกระทรวงทหารเรือ เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๔๖๘ นอกจากนี้ ยังมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตทรงสงวนซึ่งราษฎรได้เข้าครอบครองทำประโยชน์และได้ขอออกเอกสารสิทธิไปแล้ว แต่เนื่องจากราษฎรส่วนใหญ่ได้เข้าครอบครองโดยไม่ได้ขออนุญาตจากกองทัพอเรือ จึงมีประเด็นว่าการครอบครองดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพอเรือ) ชี้แจงสรุปได้ว่า เขตพระราชทานกรรมสิทธิ์คือแนวเขตที่ปรากฏตามแผนที่ปราจีนบุรี-จันทบุรี ซึ่งกรมแผนที่ทหารได้สำรวจเมื่อ พ.ศ.๒๔๖๐ และพิมพ์ที่กรมแผนที่ทหารใน พ.ศ.๒๔๖๕ ซึ่งแผนที่ดังกล่าวได้มีการถ่ายไมโครฟิล์มไว้ที่หอสมุดแห่งชาติ แต่เนื่องจากต้นฉบับได้สูญหายไปแล้ว ปรากฏหลักฐานตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๔๗๗ เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือเรียนเสนาธิการทหารเรือว่า “แผนที่อ่าวสัตหีบกับแผนที่ตำบลสัตหีบและแผนที่แหลมเทียนนั้น กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ทรงยืมไปยังไม่ได้ส่งคืน...” กองทัพอเรือจึงเห็นว่าแผนที่กำหนดแนวเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์คือแผนที่ปราจีนบุรี-จันทบุรี แต่ไม่สามารถยืนยันได้ว่าเส้นแนวเขตที่ปรากฏในแผนที่ดังกล่าวได้ทำขึ้นเมื่อใด ส่วนที่ดินในเขตทรงสงวนนั้น กองทัพอเรือ

เห็นว่า เป็นที่ดินตามพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ ที่ให้กองทัพเรือมีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรเข้าจับจองอยู่อาศัยได้ ดังนั้น การออกเอกสารสิทธิจะต้องได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือก่อน

ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ชี้แจงสรุปได้ว่า กรมที่ดินได้ออกเอกสารสิทธิให้ราษฎรที่อยู่ในเขตทรงสงวนเพราะตามกฎหมายเห็นว่าราษฎรสามารถจับจองได้ และกรมที่ดินได้ประสานกับกองทัพเรือแล้วว่า เขตใดเป็นเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์ เขตใดเป็นเขตทรงสงวน ดังนั้น การออกเอกสารสิทธิของกรมที่ดินจึงเป็นการกระทำโดยชอบแล้ว

ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ได้ชี้แจงว่า การที่พระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๕๗ ให้ทรงสงวนที่ดินฝั่งตำบลสทิตยและใกล้เคียง และพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ ให้แบ่งที่ทรงสงวนเป็นสองส่วน คือ ส่วนหนึ่งทรงสงวนไว้โดยแท้ (เขตพระราชทานกรรมสิทธิ์) อีกส่วนหนึ่งไม่หวงแต่ไม่ยากให้ต่างประเทศมาจับจองหรือซื้อไปได้ ฉะนั้น เขตที่ดินทั้งหมดตามพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๕๗และตามพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ เป็นที่ที่ทางราชการสงวนไว้ทั้งสิ้น และเมื่อพิจารณาพระราชหัตถเลขาของรัชกาลที่ ๖ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๔ ที่ว่า”เห็นควรจะรวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่างๆ มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติทั้งหมด” กรมธนารักษ์จึงเห็นว่า ที่ดินตามพระบรมราชโองการทั้งหมดเป็นที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในทางราชการของกองทัพเรือ จึงเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๔๑๘

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงในเรื่องนี้แล้ว ปรากฏว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๗) ได้เคยพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่ฐานทัพเรือสัตหีบมาแล้วสองครั้ง ครั้งที่หนึ่งเมื่อ พ.ศ.๒๕๑๕ และครั้งที่สองเมื่อ พ.ศ.๒๕๓๔ ดังนี้

ครั้งที่ ๑ เมื่อ พ.ศ.๒๕๑๕ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาของกระทรวงกลาโหมเกี่ยวกับสิทธิของกองทัพเรือในที่ดินพื้นที่สถานีทหารเรือสัตหีบว่า

๑. กองทัพเรือมีกรรมสิทธิ์โดยสมบูรณ์ในที่ดินในเขตที่ทรงสงวนเช่นเดียวกับที่ดินในเขตพระราชทานหรือไม่ และ

๒. ราษฎรซึ่งได้ครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนมาก่อนมีพระบรมราชโองการฯ และพระราชทานให้แก่กองทัพเรือโดยมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน เช่น โฉนดหรือ น.ส.๓ ยังคงมีสิทธิประเภทใดอยู่หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้ตอบข้อหารือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามประเด็นข้อหารือดังกล่าว ว่า “พระราชประสงค์ตามพระบรมราชโองการ ที่ทรงสงวนที่ไว้เพื่อใช้เป็นฐานทัพเรือโดยเฉพาะ โดยมีกำหนดเขตตามแผนที่ที่กระทรวงทหารเรือสำรวจและทำขึ้น เมื่อเสนาธิการทหารเรือจัดทำแผนที่ขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ แผนที่ฉบับนี้จึงเป็นการแสดงเขตฐานทัพเรือที่แน่นอน สมตามพระราชประสงค์ และตามแผนที่นี้ได้แบ่งเขตเป็นสองตอน ตอนหนึ่งเป็นเขตที่ทหารเรือต้องการหวงห้ามกรรมสิทธิ์ไว้เพื่อใช้เป็นฐานทัพเรือโดยตรง อีกตอนหนึ่งไม่หวงแต่ไม่ยากให้

ต่างประเทศจับจองหรือรับซื้อไปได้ จึงขอพระราชทานสิทธิแก่กระทรวงทหารเรือให้มีอำนาจอนุญาตผู้ที่จับจองทำไร่นาแลถากถางตามควร ซึ่งไม่เกินขีดชั้นตามพระราชบัญญัติการตัดไม้ตามที่กระทรวงทหารเรือต้องการนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ทรงอนุญาต จึงเป็นอันว่ากำหนดเขตที่ผู้ว่าราชการเมืองชลบุรีกำหนดไว้เป็นเลาๆ ต้องถูกเพิกถอนไปในตัว คงมีเขตแน่นอนอยู่สองเขต เขตที่หวงห้ามซึ่งทางทหารเรือมีกรรมสิทธิ์สมบูรณ์อีกเขตหนึ่ง ทหารเรือไม่มีกรรมสิทธิ์ มีแต่อำนาจที่จะอนุญาตให้คนไทยเข้ามาจับจองเพื่อที่จะกันมิให้คนต่างด้าวมาจับจองหรือรับซื้อไปได้เท่านั้น

สำหรับปัญหาข้อต่อไปที่ว่า ราษฎรซึ่งได้ครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนมาก่อน มีพระบรมราชโองการ กองทัพเรือจะยังคงมีสิทธิในที่ดินดังกล่าวอยู่หรือไม่ นั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ปัญหาข้อนี้ก็สืบเนื่องมาจากปัญหาข้อแรกที่กำลังกล่าวมาแล้วข้างต้น กล่าวคือ เมื่อวินิจฉัยได้ว่ากองทัพเรือไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินในเขตที่ทหารเรือมีเพียงอำนาจอนุญาตให้คนไทยเข้ามาจับจองแล้ว ดังนั้น ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าราษฎรผู้ใดซึ่งได้ครอบครองที่ดินในเขตนี้มาก่อน มีพระบรมราชโองการ โดยราษฎรผู้ครอบครองมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน เช่น โฉนด ตราจอง หรือ น.ส.๓ ราษฎรนั้นก็ย่อมมีสิทธิในที่ดินในเขตนี้อยู่ต่อไป และสิทธิเช่นนั้นก็ย่อมเป็นไปตามกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยการนั้น แล้วแต่กรณี เพราะพระบรมราชโองการที่พระราชทานอำนาจให้แก่ทหารเรือที่จะอนุญาตให้ใครเข้าจับจองได้นั้น ไม่ใช่พระราชทานให้มีผลกระทบกระเทือนถึงสิทธิของคนที่อยู่ในที่นั้นก่อนแล้ว ผิดกับเขตที่หวงห้ามเท่านั้นพระราชทานให้กองทัพเรือมีกรรมสิทธิ์เด็ดขาด แม้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์มาก่อนมีพระบรมราชโองการก็ไม่มีสิทธิใดๆ ยิ่งไปกว่ากองทัพเรือ การที่ได้มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี และอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ.๒๕๑๔ ออกมาทับแนวเขตที่ดินทรงสงวนอยู่ด้วย ก็ไม่ได้สนับสนุนให้เห็นว่ากองทัพเรือมีกรรมสิทธิ์ในเขตที่ทรงสงวนนี้มาแต่ก่อน”

ครั้งที่ ๒ เมื่อ พ.ศ.๒๕๓๔ กองทัพเรือได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลสัตหีบ กิ่งอำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี พ.ศ.๒๔๙๐มีความหมายอย่างไร

๒. ที่ดินที่มี ส.ค.๑ ซึ่งแจ้งการครอบครองหลังจากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับแล้ว แต่แจ้งว่าได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับจะถือว่าที่ดินนั้นเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามพระราชกฤษฎีกานี้ หรือไม่

๓. ตามมาตรา ๔ วรรคแรก แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จะตีความว่าหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าเฉพาะที่ซึ่งไม่มีผู้ใดเข้าจับจองซึ่งอยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น หรือจะตีความว่าที่ดินที่หวงห้ามภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นทั้งหมดเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ก่อนแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพเรือ) แล้วได้ทำบันทึกความเห็นมีความว่า “ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเป็นมาของที่ดินบริเวณที่มีปัญหานี้ว่า ในปี

พ.ศ.๒๔๕๗ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ได้มีพระบรมราชโองการให้สงวนหวงห้ามที่ดินริมฝั่งทะเล ตำบลสตึก และเกาะต่าง ๆ ไว้เพื่อใช้เป็นฐานทัพเรือ ต่อมา เมื่อวันที่ ๖ กันยายน พ.ศ.๒๔๖๕ นายพลเรือเอกกรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ เสนาธิการทหารเรือได้ทูลขอพระราชทานให้เป็นสิทธิแก่กระทรวงทหารเรือโดยแบ่งเขตที่ดินทั้งหมดเป็นสองตอนคือ ตอนหนึ่งต้องการแท่นตั้งหวงห้ามกรรมสิทธิ์กับอีกตอนหนึ่งไม่หวงห้ามแต่ไม่ยากให้ต่างประเทศจับจองหรือรับซื้อไปได้ และให้กระทรวงทหารเรือมีอำนาจอนุญาตแก่ผู้ที่จะจับจองทำไร่นาและถากถางได้ตามสมควรซึ่งไม่เกินขีดคั่นพระราชบัญญัติการตัดไม้ และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานอนุญาตให้ตามที่ขอ เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ.๒๔๖๕^๑ ซึ่งในภายหลังกองทัพเรือได้ตรวจสอบพบแผนที่ที่เก็บไว้ ณ หอสมุดแห่งชาติ ปรากฏว่า พื้นที่ที่มีพระบรมราชโองการให้สงวนหวงห้ามดังกล่าวนั้นแบ่งเป็นสองเขต เขตหนึ่งเรียกว่า “เขตพระราชทาน” เป็นกรรมสิทธิ์แก่กองทัพเรือ และอีกเขตหนึ่งเรียกว่า “เขตทรงสงวน”

อนึ่ง ในพื้นที่ทั้งเขตพระราชทานและเขตทรงสงวนนี้มีบางส่วนที่ราษฎรเข้าอยู่อาศัยและกองทัพเรือได้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินดังกล่าวจำนวน ๔ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๔๘๖ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๔๑๔ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ.๒๔๗๙ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๐ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในเขตท้องที่ตำบลสตึก พ.ศ.๒๔๙๐ ซึ่งกองทัพเรือหารอมานี อยู่ภายในเขตที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ มีพระบรมราชโองการให้สงวนหวงห้ามไว้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นว่าการที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๐ ใช้บังคับนั้นทำให้อำนาจอนุญาตของกองทัพเรือในการให้ราษฎรจับจองทำประโยชน์ในเขตที่ดินทรงสงวนตามพระบรมราชโองการหมดไป แต่ข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของกองทัพเรือปรากฏว่าราษฎรเข้าจับจองที่ดินตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๘๐ ก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ซึ่งขณะนั้นที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นที่ดินในเขตทรงสงวนและอยู่ในอำนาจของกองทัพเรือที่จะอนุญาตให้ผู้ใดจับจองที่ดินนั้นได้ ทั้งนี้ได้เคยมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗)^๒ เมื่อ พ.ศ.

^๑พระบรมราชโองการ ลับ ที่ ๒/๒๔๙ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ.๒๔๖๕

^๒“การที่จะเอาสตึกเป็นฐานทัพเรือนั้นก็ตรงตามความปรารถนาของเราอยู่แล้ว เพราะที่เราได้สั่งหวงห้ามที่ดินไว้ก็ด้วยความตั้งใจให้เป็นเช่นนั้น แต่เมื่อเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาที่จะใช้เป็นฐานทัพเรือและไม่อยากให้อยู่กันงุ่น จึงได้กล่าวไว้ว่าจะต้องการที่ไว้ทำวัง สำหรับเผื่อที่จะมีผู้ขอจับจองฝ่ายเทศบาลจะได้ตอบไม่อนุญาตได้โดยอ้างเหตุว่า “พระเจ้าอยู่หัวต้องพระราชประสงค์” เมื่อบัดนี้ทหารเรือต้องการที่นั้นก็ยินดีอนุญาตให้”

^๓บันทึก เรื่อง สิทธิของกองทัพเรือในที่ดินพื้นที่สถานีทหารเรือสตึกตามพระบรมราชโองการ รัชกาลที่ ๖ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๘๐๒/๓๔๒๓ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๑๕

๒๕๑๕ วินิจฉัยเกี่ยวกับที่ดินตามพระบรมราชโองการนี้ว่า ที่ดินในเขตทรงสงวนมิใช่กรรมสิทธิ์ของ กองทัพเรือกองทัพเรือคงมีเพียงอำนาจอนุญาตให้คนไทยเข้าจับจองได้เท่านั้น ถ้าข้อเท็จจริง ปรากฏว่า ราษฎรผู้ใดได้ครอบครองที่ดินในเขตนี้มาก่อนมีพระบรมราชโองการโดยมีหนังสือ สำคัญสำหรับที่ดิน ราษฎรนั้นก็ย่อมมีสิทธิในที่ดินในเขตนี้อยู่ต่อไป และหากราษฎรผู้ใดจะเข้า ครอบครองทำประโยชน์ก็ต้องได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือก่อนตามที่ได้ทรงอนุญาตไว้ตามคำขอ ของนายพลเรือเอก กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ แต่ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเรื่องนี้ตามคำ ชี้แจงของกองทัพเรือ นั้น ราษฎรที่เข้าครอบครองที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้าม ที่ดินฯ ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ว่าได้เข้ายึดถือครอบครองที่ดินดังกล่าวตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๘๐ ก่อนมีพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ.๒๔๙๐ แต่เป็นเวลาหลังจากมีพระบรมราชโองการฯ ให้สงวนหวง ห้ามที่ดินบริเวณนี้ และไม่ปรากฏว่าราษฎรดังกล่าวได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือให้ยึดถือ ครอบครองและทำประโยชน์ ทำให้การครอบครองนั้นไม่ชอบ จึงไม่อาจยกขึ้นอ้างต่อกองทัพเรือ ได้

เมื่อพิจารณำบันทึกตอบข้อหารือของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่าง กฎหมาย คณะที่ ๗) เมื่อ พ.ศ.๒๕๑๕ และ พ.ศ.๒๕๓๔ แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า ข้อหารือของสำนักงานปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรีในครั้งนี้มีประเด็นทำนองเดียวกันกับข้อหารือที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการ ร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาให้ความเห็นไว้บ้างแล้ว อย่างไรก็ตามเพื่อความชัดเจนและเพื่อ แก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นสมควรที่จะพิจารณาให้ความเห็นเพิ่มเติมตามประเด็นข้อ หารือ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า พระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ จะมีผลเป็นการยกเลิก พระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๕๗ หรือไม่ ถ้าไม่ยกเลิก ในส่วนที่แนวเขตที่ดินที่ทับกันควรจะใช้ กฎหมายหรือพระบรมราชโองการฉบับใดบังคับ และที่ดินส่วนที่อยู่นอกเขตพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ แต่อยู่ในเขตพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๕๗ ซึ่งเรียกว่าเขตทรงสงวนโดยได้ พระราชทานสิทธิแก่กระทรวงทหารเรือให้มีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรจับจองทำไร่นาและถากถาง ได้ตามสมควรนั้น จะถือเป็นที่ราชพัสดุด้วยหรือไม่

สำหรับข้อหารือในประเด็นที่หนึ่งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่าง กฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาแล้วมีข้อสงสัยว่าคำถามตามประเด็นนี้ มีบางคำถามที่ไม่น่าจะ เกี่ยวข้องกับปัญหาการครอบครองที่ดินของประชาชน และไม่ใช่ว่าเป็นประโยชน์ต่อการวินิจฉัยปัญหา ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเอกสาร คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงได้เชิญผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสุทธิชัย เลียงชยศ รองปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรี) มาชี้แจงถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของข้อหารือในประเด็นนี้ ซึ่งผู้แทนสำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ชี้แจงว่าวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการหารือในประเด็นที่หนึ่งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร.ส่วนกลาง)

มีข้อสงสัยว่าที่ดินที่เรียกว่า “เขตทรงสวงน” ตามพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ เป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงเห็นควรสรุปประเด็นข้อหาหรือในประเด็นที่หนึ่งใหม่เป็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า ที่ดินในเขตทรงสวงนตามพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ เป็นที่ราชพัสดุหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่าพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ ได้แบ่งเขตที่ดินที่ได้โปรดเกล้าฯ ให้สวงนไว้ตามพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๕๗ ออกเป็น ๒ เขต คือ เขตหวงห้ามที่ทหารเรือมีกรรมสิทธิ์สมบูรณ์ซึ่งเรียกว่า “เขตพระราชทาน” อีกเขตหนึ่งเรียกว่า “เขตทรงสวงน” ซึ่งทหารเรือไม่มีกรรมสิทธิ์มีแต่อำนาจที่จะอนุญาตให้คนไทยเข้าจับจองทำไร่นา ฉะนั้น ที่ดินใน “เขตทรงสวงน” ตามพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ จึงไม่มีลักษณะเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเพราะพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ ได้กำหนดให้คนไทยเข้าจับจองทำประโยชน์ได้โดยขออนุญาตต่อกองทัพบกด้วยเหตุผลดังกล่าว ที่ดินใน “เขตทรงสวงน” จึงไม่เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔^๗ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๔๑๘

ประเด็นที่สอง ที่ว่า กองทัพบกอ้างว่าแนวเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์ตามที่กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ทรงขอพระราชทานจากรัชกาลที่ ๖ คือ เส้นดินสอสีแดง แต่ต่อมาได้มีการกำหนดเขตพระราชทานโดยคณะรัฐมนตรีเสียใหม่ซึ่งได้แก่เส้นสีแดงทางด้านใต้สุดตามรูปแผนที่ ในกรณีเช่นนี้จะควรยึดถือแนวเขตใดเป็นเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับแนวเขตที่ดินที่เรียกว่า “เขตพระราชทาน” แล้ว ปรากฏว่าได้มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเขตพระราชทานระหว่างทหารเรือกับกระทรวงมหาดไทยคณะรัฐมนตรีจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อเท็จจริงและชี้ขาดปัญหาที่ดินเขตพระราชทาน และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๒๖ เห็นชอบด้วยกับแนวเขตตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาข้อเท็จจริงฯ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงมีความเห็นว่า ปัญหาเรื่องแนวเขตที่ดิน “เขตพระราชทาน” นั้นเป็นปัญหาที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและมีมติไปแล้ว และเมื่อคณะรัฐมนตรีไม่มีข้อสงสัยขอให้พิจารณาให้ความเห็นในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงเห็นว่าไม่สมควรที่จะต้องพิจารณาให้ความเห็นในชั้นนี้

^๗มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสวงนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

ประเด็นที่สาม ที่ว่า กรณีราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตทรงสงวน โดยมีได้ขออนุญาตต่อกองทัพอากาศ แต่อยู่นอกเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ.๒๔๗๙ ปรากฏว่าราษฎรได้นำที่ดินที่ตนครอบครองไปขออนุญาตออกเอกสารสิทธิและได้รับเอกสารสิทธิไปแล้วจำนวนมาก และปรากฏหลักฐานข้อมูลจากเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบว่าในเขตทรงสงวนได้มีการออก น.ส.๓ ก.แล้วจำนวน ๑๓,๕๗๘ แปลง ออกโฉนดแล้วจำนวน ๑,๔๘๓ แปลง จะถือว่าเอกสารสิทธิดังกล่าวออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะดำเนินการอย่างไรจึงจะถูกต้อง จะให้กองทัพอากาศหรือให้สัทยาบันยอนหลังได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าข้อหาหรือในประเด็นนี้หมายถึงกรณีที่ราษฎรเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนหลังจากที่มีพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากกองทัพอากาศ จึงทำให้การครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนเป็นการครอบครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะไม่ได้ปฏิบัติตามพระบรมราชโองการฯที่กำหนดให้กระทรวงทหารเรือเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรเข้าไปครอบครองในเขตทรงสงวน ดังนั้น การที่ราษฎรได้นำที่ดินที่ตนครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปขออนุญาตออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินและกรมที่ดินได้ออกเอกสารสิทธิให้ตามคำขอ จึงเป็นการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินจะต้องดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๖๑^๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ในส่วนที่เกี่ยวกับกองทัพอากาศ ถ้ากองทัพอากาศประสงค์จะแก้ปัญหการออกเอกสารสิทธิโดยไม่ได้รับอนุญาตจากกองทัพอากาศให้ยุติลง กองทัพอากาศจะพิจารณาอนุญาตการครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนเป็นรายๆ ไปก็ย่อมกระทำได้ เพราะพระบรมราชโองการฯไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตไว้

“มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเพิกถอนแก้ไข หรือออกไปแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือเพิกถอน แก้ไข เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือเอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์นั้นได้

(๑) อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย สำหรับกรุงเทพมหานคร

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับจังหวัดอื่น

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจสอบสวนและเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา และแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบ ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

เมื่อผู้มีส่วนตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาด โดยมีหลักฐานชัดเจน และผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

ประเด็นที่สี่ ที่ว่า เนื่องจากเอกสารสิทธิที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรีสาส์น
หีบออกให้กับราษฎรตามข้อหาหรือที่ ๓ บางแปลงได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบ
ว่าไม่ขัดข้องในการออกเอกสารสิทธิในบริเวณเขตทรงสงวน ผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบจะมี
อำนาจอนุญาตหรือไม่ หากไม่มีอำนาจอนุญาต ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจอนุญาต

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาแล้วมี
ความเห็นว่พระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ กำหนดให้ทหารเรือมีอำนาจอนุญาต ซึ่งคำว่า
“ทหารเรือ” ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช หมายถึง กระทรวงทหารเรือโดยมีเสนาบดีกระทรวง
ทหารเรือเป็นผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้แทนกระทรวงทหารเรือ ต่อมาเมื่อได้ตราพระราชบัญญัติ
จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พุทธศักราช ๒๔๗๗ ใช้บังคับ มาตรา ๘^๕ แห่ง
พระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้ผู้บัญชาการทหารเรือเป็นผู้บังคับบัญชาดำเนินกิจการของ
กองทัพอเรือ ฉะนั้น ผู้แทนกองทัพอเรือที่มีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรเข้าจับจองทำประโยชน์ในเขต
ทรงสงวนได้ คือ ผู้บัญชาการทหารเรือ มิใช่ผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบ เว้นแต่ผู้บัญชาการฐาน
ทัพเรือสัตหีบจะได้รับมอบอำนาจจากผู้บัญชาการทหารเรือโดยถูกต้องตามกฎหมาย

ประเด็นที่ห้า ที่ว่า กรณีราษฎรที่ครอบครองอยู่อาศัยในเขตทรงสงวนมาก่อน
พ.ศ.๒๔๖๕ หรือเข้ามาอยู่อาศัยในระหว่าง พ.ศ.๒๔๖๕-๒๔๗๙ โดยมีได้ขออนุญาตต่อ
กองทัพอเรือและต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๙ กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า
ทับเขตทรงสงวนบางส่วนและครอบคลุมที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ก่อน ฉะนั้น ราษฎรที่อยู่มา
ก่อนพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๙ จะมีสิทธิในที่ดิน หรือไม่ (เพราะในเขตทรงสงวน ราษฎร
สามารถจับจองที่ดินได้ และพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๙ เป็นการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่าง
เปล่า ไม่คลุมถึงที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาแล้วมี
ความเห็นว่ เมื่อ พ.ศ.๒๕๑๕ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๗) ได้
วินิจฉัยเกี่ยวกับที่ดินตามพระบรมราชโองการนี้ว่า “ที่ดินในเขตทรงสงวนมิใช่กรรมสิทธิ์ของ
กองทัพอเรือ กองทัพอเรือคงมีเพียงอำนาจอนุญาตให้คนไทยเข้าจับจองได้เท่านั้น ถ้าข้อเท็จจริง
ปรากฏว่า ราษฎรผู้ใดได้ครอบครองที่ดินในเขตนี้มาก่อนมีพระบรมราชโองการโดยมีหนังสือ
สำคัญสำหรับที่ดิน ราษฎรนั้นก็ย่อมมีสิทธิในที่ดินในเขตนี้ต่อไป และภายหลังพระบรมราช
โองการ พ.ศ.๒๔๖๕ หากราษฎรผู้ใดจะเข้าครอบครองทำประโยชน์ก็ต้องได้รับอนุญาตจาก
กองทัพอเรือก่อน ตามที่ได้ทรงอนุญาตไว้ตามคำขอของนายพลเรือเอก กรมหลวงชุมพรเขตอุดม
ศักดิ์” คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงมีความพ้องด้วยกับ
ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ ว่ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ.๒๔๗๙ ย่อมไม่มีผลกระทบกระเทือนสิทธิของราษฎรที่มีอยู่ก่อนพระบรมราช
โองการ พ.ศ.๒๔๖๕ แต่สำหรับกรณีราษฎรที่เข้าอยู่อาศัยหลัง พ.ศ.๒๔๖๕ แต่ก่อนมีพระราช
กฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๙ โดยไม่ได้ขออนุญาตกองทัพอเรือจะมีสิทธิในที่ดินหรือไม่นั้น คณะกรรมการ

^๕ มาตรา ๘ กองทัพอเรือ มีผู้บัญชาการทหารเรือเป็นผู้บังคับบัญชาดำเนินกิจการ

กฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นต่อไปว่า ราษฎรที่เข้าครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าออกมาทับที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ หากราษฎรที่ครอบครองอยู่ก่อนพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๙ ได้รับอนุญาตจากกองทัพบกเรือโดยถูกต้อง พระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๙ ย่อมไม่กระทบกระเทือนสิทธิของราษฎรที่อยู่มาก่อน เพราะราษฎรดังกล่าวได้ปฏิบัติถูกต้องตามขั้นตอนที่พระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ กำหนดไว้ แต่สำหรับราษฎรที่เข้าครอบครองทำประโยชน์ในเขตทรงสงวนโดยมิได้รับอนุญาตจากกองทัพบกเรือก่อน แม้ราษฎรดังกล่าวจะเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินก่อนมีพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๙ ราษฎรผู้นั้นก็ไม่มีสิทธิที่จะยกขึ้นอ้างต่อกองทัพบกเรือได้เพราะเป็นการครอบครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๓๘