

บันทึก

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติโอนเกาะสีชังและเกาะยายท้าว จังหวัดสมุทรปราการ
ให้กระทรวงกลาโหม พุทธศักราช ๒๕๕๐

ตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ฎ. ๑๐๘๑/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ว่ากระทรวงกลาโหมรายงานว่ากองทัพเรือต้องการเกาะสีชังและเกาะยายท้าว สำหรับใช้ราชการ กระทรวงมหาดไทยก็ไม่ขัดข้องและเห็นพ้องด้วยว่าควรตราเป็นพระราชบัญญัติ กระทรวงกลาโหมจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติโอนเกาะสีชังและเกาะยายท้าว จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้กระทรวงกลาโหม พุทธศักราช ๒๕... มา คณะรัฐมนตรีลงมติรับหลักการในการโอนเกาะสีชังและเกาะยายท้าวให้กระทรวงกลาโหม ส่วนรูปการโอนจะอย่างไรนั้น ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาโดยด่วน

โดยที่ข้อเท็จจริงแห่งเรื่องนี้ยังไม่สู้ชัดเจน คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้เชิญผู้แทนกระทรวงมหาดไทยมาร่วมการประชุมด้วย และได้สอบถามข้อความบางอย่าง ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยชี้แจงว่า ก. ที่ดินบนเกาะสีชังและเกาะยายท้าวทางราชการยังไม่เคยออกโฉนดแผนที่หรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินอย่างใดให้แก่ราษฎรเลย ข. มีราษฎรเข้าครอบครองที่ดินบนเกาะสีชังบางตอน แต่หาได้เข้าจับจองโดยขอใบเหยียบยาตามกฎหมายที่ดินไม่ ส่วนเกาะยายท้าว นั้นไม่มีราษฎรครอบครองอยู่เลย ค. ตามที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัตินี้ว่า ให้กระทรวงมหาดไทยโอนเกาะสีชังและเกาะยายท้าวให้กระทรวงกลาโหมนั้น ก็โดยกระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเท่านั้น กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินบนเกาะทั้ง ๒ น้อย่างใดไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการชุดที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาเรื่องนี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

การที่กระทรวงกลาโหมต้องการเกาะสีชังและเกาะยายท้าวสำหรับใช้ราชการนั้น เห็นว่าตามกฎหมายไม่มีความจำเป็นที่จะต้องออกพระราชบัญญัติ เพราะเหตุว่าสภาพแห่งที่ดินบนเกาะทั้ง ๒ นี้จัดว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามความในมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เหตุที่มีราษฎรเข้าครอบครองอยู่บางตอนนั้น แม้จะครอบครองมานานเพียงใดก็ดี ก็หาทำให้ที่ดินเหล่านั้นตกเป็นกรรมสิทธิ์แก่ผู้ครอบครองนั้นได้ไม่ (มาตรา ๑๓๐๖ ป.พ.พ.) อนึ่งการที่จะให้กระทรวงมหาดไทยโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้กระทรวงกลาโหมนั้น กระทรวงมหาดไทยก็ไม่มีกรรมสิทธิ์อย่างใด

ที่ดินบนเกาะสีชังนี้ปรากฏว่าส่วนมากยังไม่มีราษฎรเข้าครอบครองสำหรับที่ดินส่วนนี้ควรออกเป็นพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘

ส่วนที่ดินซึ่งมีราษฎรเข้าครอบครองโดยมิได้ดำเนินการตามกฎหมายที่ดินนั้นตามกฎหมายต้องถือว่าที่ดินเหล่านั้นยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ แผ่นดินหรือรัฐจะต้องการเอามาใช้ประโยชน์เมื่อใดก็ได้ เพราะการที่จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นตามมาตรา ๑๓๓๔ จะได้มาก็แต่ตามกฎหมายที่ดิน และในกฎหมายที่ดินไม่มีหลักที่ใดที่จะอ้างได้ว่าการเข้ายึดถือครอบครองที่ดินเฉย ๆ ทำให้ได้กรรมสิทธิ์ การได้กรรมสิทธิ์โดยการเข้าถือเอาอันตามมาตรา ๑๓๑๘ จำกัดให้ใช้ได้เฉพาะแต่ทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์เท่านั้น วิธีการได้กรรมสิทธิ์เช่นนั้นจะนำมาใช้สำหรับที่ดินอสังหาริมทรัพย์ไม่ได้ แม้ในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งได้ออกใช้เมื่อเร็ว ๆ นี้จะมีความบัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้โดยมิได้รับอนุญาตหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนไว้เป็นหลักฐาน ฯลฯ” ก็ดี แต่มาตรานี้ก็เป็นเพียงบทบัญญัติที่ยอมให้ผู้ครอบครองจดทะเบียนที่ดินที่ตนครอบครองไว้เป็นหลักฐาน เพื่อมิให้ถูกฟ้องเอาโทษตามมาตรา ๑๕ ในพระราชบัญญัติออกโฉนด ฉบับที่ ๖ นั้นประการหนึ่ง และสำหรับความสะดวกที่จะยกสิทธิครอบครองขึ้นอ้างใช้ยื่นต่อราษฎรกันเองผู้ไม่มีสิทธิดีกว่าอีกประการหนึ่ง หากใช้บทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ยึดถือมีสิทธิอะไรที่จะยกขึ้นอ้างใช้ยื่นต่อแผ่นดินผู้เป็นเจ้าของแท้จริงและมีสิทธิดีกว่านั้นได้ไม่ แต่เมื่อคิดถึงประโยชน์ของราษฎรที่ได้ลงทุนลงแรงลงในที่นั้นไปแล้ว ก็นำคำนึงอยู่บ้างว่า ถ้าขับไล่ผู้ครอบครองออกไปโดยไม่ให้ค่าทดแทนบ้างเลยแล้วราษฎรเหล่านั้นจะเดือดร้อนไม่น้อย กรรมการร่างกฎหมายจึงเห็นว่าสำหรับที่ดินเช่นนี้ เมื่อรัฐบาลต้องการความยุติธรรมควรดำเนินการโดยวิธีเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ซึ่งเข้าใจว่าเคยปรากฏตัวอย่างมาบ้างแล้ว

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๔๘๐

บันทึก

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติโอนเกาะสี่ช้างและเกาะยายท้าว
จังหวัดสมุทรปราการ ให้กระทรวงกลาโหม พุทธศักราช ๒๕๕๐
(ฉบับที่ ๒)

อนุสนธิจากบันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องร่างพระราชบัญญัติโอนเกาะสี่ช้างและเกาะยายท้าว จังหวัดสมุทรปราการ ให้กระทรวงกลาโหม พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งส่งไปยังกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีโดยหนังสือที่ ๒๔๙/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๐ ความพิสดารแจ้งอยู่ในบันทึกฉบับนั้นแล้ว

ต่อมากรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งมาโดยหนังสือที่ ฎ. ๑๘๔๒/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ ว่าในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ ผู้แทนฝ่ายกระทรวงกลาโหมเสนอว่า มีความข้องใจเกี่ยวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในบันทึกนั้นบางประการ คณะรัฐมนตรีจึงลงมติให้ส่งเรื่องนี้มาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง โดยให้เชิญผู้แทนกระทรวงกลาโหมมาร่วมในการพิจารณาด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๓) ได้พิจารณาเรื่องนี้เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๐ พร้อมด้วยผู้แทนกระทรวงกลาโหม (พ.อ. พระชเรนดิยุทธ) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (นายสุทิน วัฒนะ)

ผู้แทนกระทรวงกลาโหมแสดงข้อข้องใจว่า

ก. ตามบันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกาข้อ ๕ ที่ว่าที่ดินบนเกาะสี่ช้างส่วนที่ยังไม่มีราษฎรเข้าครอบครองนั้น ควรออกเป็นพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ นั้น ผู้แทนกระทรวงกลาโหมมีข้อข้องใจ เพราะปรากฏข้อเท็จจริงว่า เวลานี้ที่ดินบนเกาะสี่ช้างนั้น ได้มีผู้เข้ามาครอบครองหมดแล้ว นอกจากบนยอดเขา เมื่อเป็นดังนี้จะออกพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินอย่างไรกัน

ข. ตามบันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกาข้อ ๖ ที่ว่า ที่ดินบนเกาะสี่ช้างซึ่งมีราษฎรเข้าครอบครองโดยมิได้ดำเนินการตามกฎหมายที่ดิน ตามกฎหมายต้องถือว่าที่ดินเหล่านั้นยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ แผ่นดินหรือรัฐจะต้องการเอามาใช้ประโยชน์เมื่อใดก็ได้ เพราะการที่จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นตามมาตรา ๑๓๓๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะได้มาก็แต่ตามกฎหมายที่ดิน แต่เมื่อคิดถึงประโยชน์ของราษฎรที่ได้ลงทุนลงแรงในที่นั้นไปแล้ว ก็นำคำนึงอยู่บ้างว่า ถ้าขับไล่ผู้ครอบครองออกไปโดยไม่ให้ค่าทดแทนบ้างเลยแล้ว ราษฎรเหล่านั้นจะเดือดร้อนไม่น้อย กรรมการร่างกฎหมายจึงเห็นว่า สำหรับที่ดินเช่นนี้ เมื่อรัฐบาลต้องการ ตามความยุติธรรมควรดำเนินการโดยวิธีเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗

ผู้แทนกระทรวงกลาโหมข้องใจว่า เมื่อฟังว่าที่ดินที่ราษฎรเข้าครอบครองโดยมิได้ดำเนินการตามกฎหมายที่ดิน ต้องถือว่าที่ดินเหล่านั้นยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ แต่เมื่อแผ่นดินต้องการก็ให้ออกพระราชบัญญัติเวนคืน ดังนี้ ดูเป็นการขัดกันอยู่ เพราะถ้าออกพระราชบัญญัติเวนคืนก็เท่ากับไปรับรองว่าราษฎรที่ครอบครองนั้นมีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายที่ดิน โดยปริบูรณ์

ค. ผู้แทนกระทรวงกลาโหมยังมีความเห็นยืนอยู่ตามเดิมว่า ควรออกเป็นพระราชบัญญัติโอนเกาะสีชังและเกาะยายเท้า ให้กระทรวงกลาโหม

กรรมการร่างกฎหมายได้พิจารณาข้อข้องใจของผู้แทนกระทรวงกลาโหมดังกล่าวข้างต้นแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ก่อนที่จะได้ทำบันทึกฉบับแรก กรรมการร่างกฎหมายได้สอบถามผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ๆ ชี้แจงว่าที่ดินบนเกาะสีชังนี้ บางส่วนมีราษฎรเข้าครอบครองอยู่ และบางรายอยู่มาช้านานแล้ว บางส่วนยังไม่มีผู้ใดเข้าครอบครอง เพราะเหตุนี้กรรมการร่างกฎหมายจึงได้แสดงความเห็นไปว่า ที่ดินที่ยังไม่มีผู้เข้าครอบครองนั้นควรออกพระราชกฤษฎีกาหวงห้าม ส่วนที่ดินที่มีผู้เข้าครอบครองอยู่แล้วก็สุดแล้วแต่รัฐบาลว่าจะดำเนินการโดยวิธีเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนหรือไม่ ความพิสดารปรากฏอยู่ในบันทึกฉบับแรกนั้นแล้ว ครั้นเมื่อได้ฟังข้อข้องใจของผู้แทนกระทรวงกลาโหมดังกล่าวไว้ในข้อ ๔ ก. แล้ว กรรมการร่างกฎหมายก็ยังมีความเห็นตามบันทึกฉบับแรก คือ เห็นว่าที่ดินซึ่งมีราษฎรเข้าครอบครองโดยมิได้ดำเนินการตามกฎหมายที่ดินนั้น ตามกฎหมายต้องถือว่าที่ดินเหล่านั้นยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ แม้ราษฎรที่เข้าไปอยู่จะมีสิทธิครอบครองก็ใช้สิทธินั้นยันได้ต่อราษฎรกันเองผู้ไม่มีสิทธิดีกว่าเท่านั้น แต่ทั้งนี้หาใช่ว่าจะใช้ยันต่อแผ่นดินผู้เป็นเจ้าของอันแท้จริงได้ไม่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๖, ๑๓๓๖, ๑๓๗๕

แต่เมื่อผู้แทนกลาโหมชี้แจงว่าที่ดินบนเกาะสีชังนี้มีผู้เข้าครอบครองหมดแล้วดังนี้ ก็ยอมแล้วแต่รัฐบาลจะเลือกดำเนินการทางใด ถ้าถือตามกฎหมายดังกล่าวแล้วว่าที่ดินเหล่านั้นยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่แล้ว ก็ชอบที่จะออกพระราชกฤษฎีกาหวงห้าม และแจ้งให้ราษฎรที่เข้ามาอยู่โดยมิได้ดำเนินการตามกฎหมายที่ดินออกไปจากที่ ถ้าขัดขึ้นก็ฟ้องขอให้ศาลขับไล่ อนึ่ง การออกพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามนั้นยังเป็นประโยชน์แก่แผ่นดินในการที่จะห้ามมิให้ราษฎรเข้าขอจับจองที่ดินเหล่านี้ได้ เพราะตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ มาตรา ๔ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าใด ๆ เมื่อไม่มีการหวงห้ามแล้ว ราษฎรขอจับจองได้ ทางกรมไม่มีเหตุที่จะยกขึ้นอ้างไม่ให้จับจอง

ข้อที่กระทรวงกลาโหมข้องใจในเรื่องการออกพระราชบัญญัติเวนคืนว่าจะเป็นการรับรองกรรมสิทธิ์ของราษฎรนั้น ตามบันทึกของกรรมการร่างกฎหมายได้เสนอไปว่า ตามกฎหมายที่ดินซึ่งราษฎรเข้าครอบครองโดยมิได้ดำเนินการตามพระราชกำหนดกฎหมายของบ้านเมืองเกี่ยวกับที่ดินนั้น ยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ ฉะนั้น ที่จะให้มีการเวนคืนทรัพย์สินซึ่งเป็นของแผ่นดินอยู่แล้วกลับมาเป็นของแผ่นดินอีก ย่อมเป็นการยากที่จะหาหลักเกณฑ์ในกฎหมายมาสนับสนุนได้

แต่ปรากฏว่าได้เคยออกพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินในจังหวัดลำปางมาแล้วเมื่อเร็ว ๆ นี้ โดยทั้งที่ที่ดินในจังหวัดนั้นยังไม่มีออกโฉนดให้ราษฎรได้กรรมสิทธิ์ ทั้งนี้เข้าใจว่าคงจะมีได้มุ่งหมายให้เป็นการรับรองว่า ราษฎรในจังหวัดนั้นมีกรรมสิทธิ์มาแล้ว แต่คงจะได้คิดเห็นว่าหลักเกณฑ์ที่จะให้ราษฎรได้เงินค่าทำขวัญ ดังกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นการแน่นอนและยุติธรรมดี จึงได้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนเพื่อที่จะให้ราษฎรได้รับประโยชน์ในเรื่องค่าทำขวัญนี้ ฉะนั้น สำหรับที่ดินในเกาะสีชังซึ่งเป็นปัญหาอยู่นี้ รัฐบาลจะเห็นควรดำเนินการเวนคืนตามตัวอย่างที่ได้เคยทำมาแล้วหรือไม่ ก็ต้องแล้วแต่รัฐบาลจะเป็นผู้วินิจฉัย

๘. ข้อข้องใจของผู้แทนกระทรวงกลาโหมข้อ ๔ ค. ที่ว่ายังเห็นว่าการออกพระราชบัญญัติโอนเกาะสีชัง ฯลฯ นั้น กรรมการร่างกฎหมายมีความเห็นตามบันทึกฉบับก่อนและขอเสนอความเห็นเพิ่มเติมว่า ตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งบัญญัติว่า ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกานั้น หมายความว่า การโอนกรรมสิทธิ์อันจะเป็นการปลดปล่อยให้ทรัพย์สินนั้นพ้นจากลักษณะที่เป็นสาธารณประโยชน์ การโอนการครอบครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจากกระทรวงหนึ่งมาอยู่ในความครอบครองของอีกกระทรวงหนึ่ง เช่นกรณีนี้ หาใช่การโอนอันจะต้องดำเนินการออกเป็นพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๓๐๕ นี้ไม่

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

๒๑ กรกฎาคม ๒๔๘๐