

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินของกองทัพเรือ

กองทัพเรือได้มีหนังสือ ที่ กห ๐๕๐๒/๑๙๕๓ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ปรากฏว่ามีราษฎรเข้าครอบครองที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลสตึก จังหวัดสุรินทร์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยมีหลักฐาน ส.ค.๑ แจ้งว่าได้เข้าครอบครองทำประโยชน์มาก่อนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับ ทำให้เกิดการโต้แย้งสิทธิในที่ดินระหว่างราษฎรกับกองทัพเรือขึ้น จึงขอหารือข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า” ตามมาตรา ๔<sup>๑</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีความหมายว่าอย่างไร

๒. ที่ดินซึ่งมี ส.ค.๑ ซึ่งแจ้งการครอบครองหลังจากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับแล้ว แต่แจ้งว่าได้เข้าครอบครองทำประโยชน์มาก่อนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับ จะถือว่าที่ดินนั้นเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามพระราชกฤษฎีกานี้หรือไม่

๓. ตามมาตรา ๔ วรรคแรก แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จะตีความว่าหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าเฉพาะที่ซึ่งไม่มีผู้ใดเข้าจับจองซึ่งอยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น หรือจะตีความว่าที่ดินที่หวงห้ามภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นทั้งหมดเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ก่อนแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพเรือ) แล้วปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเป็นมาของที่ดินบริเวณที่มีปัญหานี้ว่า ในปี พ.ศ.๒๔๕๗ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ได้มีพระบรมราชโองการให้สงวนหวงห้ามที่ดินริมฝั่งทะเล ตำบลสตึก และเกาะต่าง ๆ ไว้เพื่อใช้เป็นฐานทัพเรือ ต่อมา เมื่อวันที่ ๖ กันยายน พ.ศ.๒๔๖๕ นายพลเรือเอก กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ เสนาธิการทหารเรือได้ทูลขอพระราชทานให้เป็นสิทธิแก่กระทรวงทหารเรือ โดยแบ่งเขตที่ดินทั้งหมดเป็นสองตอน คือ ตอนที่หนึ่งต้องการแต่งตั้งหวงห้ามกรรมสิทธิ์ กับอีกตอนหนึ่งไม่หวงห้ามแต่ไม่ยอมให้ต่างประเทศจับจองหรือรับซื้อไปได้ และให้กระทรวงทหารเรือมีอำนาจอนุญาตแก่ผู้ที่จะจับจองทำไร่นาและถากถางได้ตามสมควร ซึ่งไม่

<sup>๑</sup>พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลสตึก จังหวัดสุรินทร์ พ.ศ.๒๔๙๐

มาตรา ๔ ให้หวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าในท้องที่ตำบลสตึก จังหวัดสุรินทร์ ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ไว้เพื่อประโยชน์ในราชการแห่งกองทัพเรือ

ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าทำไร่ ทำนา หรือปลูกสร้างด้วยประการใด ๆ ในที่ดินนั้น

เกินขีดชั้นพระราชบัญญัติการตัดไม้ และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานอนุญาตให้ตามที่ขอ เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ.๒๔๖๕<sup>๒</sup> ซึ่งในภายหลังกองทัพเรือได้ตรวจสอบพบแผนที่ที่เก็บไว้ ณ หอสมุดแห่งชาติ ปรากฏว่า พื้นที่ที่พระบรมราชโองการให้สงวนหวงห้ามดังกล่าวนั้น แบ่งเป็นสองเขต เขตหนึ่งเรียกว่า เขตพระราชทานเป็นกรรมสิทธิ์แก่กองทัพเรือ และอีกเขตหนึ่งเรียกว่าเขตทรงสงวน

อนึ่ง ในพื้นที่ทั้งเขตพระราชทานและเขตทรงสงวนนี้มีบางส่วนที่ราษฎรเข้าอยู่อาศัยและกองทัพเรือได้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินดังกล่าวจำนวน ๔ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ พ.ศ. ๒๔๘๖ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ พ.ศ. ๒๔๑๔ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. ๒๔๗๙ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในเขตท้องที่ตำบลสตึกฯ พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งกองทัพเรือหารือมานี้ อยู่ภายในเขตที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ มีพระบรมราชโองการให้สงวนหวงห้ามไว้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. ๒๔๙๐ ใช้บังคับนั้นทำให้อำนาจอนุญาตของกองทัพเรือในการให้ราษฎรจับจองทำประโยชน์ในเขตที่ดินทรงสงวนตามพระบรมราชโองการหมดไป แต่ข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของกองทัพเรือ ราษฎรเข้าจับจองที่ดินตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๐ ก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ซึ่งขณะนั้น ที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นที่ดินในเขตทรงสงวนและอยู่ในอำนาจของกองทัพเรือที่จะอนุญาตให้ผู้ใดจับจองที่ดินนั้น ทั้งนี้ ได้เคยมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗)<sup>๓</sup> เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๕ วินิจฉัยเกี่ยวกับที่ดินตามพระบรมราชโองการนี้ว่า ที่ดินในเขตทรงสงวนที่มีใช้กรรมสิทธิ์ของกองทัพเรือ กองทัพเรือควรมีเพียงอำนาจอนุญาตให้คนไทยเข้ามาจับจองได้เท่านั้น ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าราษฎรผู้ใดได้ครอบครองที่ดินในเขตนี้มาก่อนมีพระบรมราชโองการโดยมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ราษฎรนั้นก็ย่อมมีสิทธิในที่ดินในเขตนี้ต่อไป และหากราษฎรผู้ใดจะเข้าครอบครองทำประโยชน์ก็ต้องได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือก่อนตามที่ได้ทรงอนุญาตไว้ตามคำขอของนายพลเรือเอก กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ แต่ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเรื่องนี้ตามคำชี้แจงของกองทัพเรือ นั้น ราษฎรที่เข้าครอบครองที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้าม

<sup>๒</sup>พระบรมราชโองการ ลับ ที่ ๒/๒๔๙ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ. ๒๔๖๕

“การที่จะเอาสถิติเป็นฐานทัพเรือนั้นก็ตรงตามความปรารถนาของเราอยู่แล้ว เพราะที่เราได้สั่งหวงห้ามที่ดินไว้ก็ด้วยความตั้งใจจะเป็นเช่นนั้น แต่เมื่อเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาที่จะใช้เป็นฐานทัพเรือและไม่อยากให้โจษกันวุ่น จึงได้กล่าวไว้ว่าจะต้องการที่ไว้ทำวัง สำหรับเมื่อจะมีผู้ขอจับจองฝ่ายเทศบาลจะได้ตอบไม่อนุญาตได้ โดยอ้างเหตุว่า “พระเจ้าอยู่หัวต้องพระราชประสงค์” เมื่อบัดนี้ทหารเรือจะต้องการที่นั้น ก็ยินดีอนุญาตให้”

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

ที่ดินฯ ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ว่าได้เข้ายึดถือครอบครองที่ดินดังกล่าวตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๘๐ ก่อนมีพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ.๒๔๙๐ แต่เป็นเวลาหลังจากมีพระบรมราชโองการให้สงวนหวงห้ามที่ดินบริเวณนี้ และไม่ปรากฏว่าราษฎรดังกล่าวได้รับอนุญาตจากกองทัพอากาศให้ยึดถือครอบครองและทำประโยชน์ ทำให้การครอบครองนั้นไม่ชอบ จึงไม่อาจยกขึ้นอ้างต่อกองทัพอากาศ

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า หลังจากมีพระบรมราชโองการให้สงวนหวงห้ามที่ดิน เมื่อ พ.ศ.๒๔๖๕ แล้ว ราษฎรที่เข้าครอบครองที่ดินและมีหลักฐาน ส.ค.๑ ว่าครอบครองทำประโยชน์มาก่อนพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๐ นั้น ไม่มีสิทธิครอบครองในที่ดินพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ และผู้ครอบครองมิได้รับอนุญาตจากกองทัพอากาศก่อน ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นจะต้องพิจารณาเรื่อง “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า” ตามประเด็นที่กองทัพอากาศขอหารือ

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๓๔