

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 ส่วนหนึ่งต้องการหวงห้ามกรรมสิทธิ์กับอีกส่วนหนึ่งไม่หวงแต่ไม่ยอมให้ต่างประเทศมาจับจองหรือรับซื้อไปได้ 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 ให้หารือปัญหาข้อกฎหมายยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย

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 ตามรูปแผนที่จึงควรจะมีเขตแนวเขตใดเป็นเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์ 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 จะดำเนินการอย่างไรจึงจะถูกต้องจะให้กองทัพเรืออนุญาตหรือให้สัทยาบันย้อนหลังได้หรือไม่

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

(๕) กรณีราษฎรที่ครอบครองอยู่อาศัยในเขตทรงสงวนมาก่อน พ.ศ.๒๔๖๕ หรือเข้ามาอยู่อาศัยในระหว่าง พ.ศ.๒๔๖๕-๒๔๗๙ โดยมีได้ขออนุญาตต่อกองทัพอเรือ และต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๙ กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าทับเขตทรงสงวนบางส่วน 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 จังหวัดชลบุรีได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยและที่ทำกินในที่ตั้งหวงห้ามของกองทัพอเรือ (ฐานทัพเรือสัตหีบ) ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ.๒๔๗๙ โดยมีการโต้แย้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเขตที่ดินตามพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๕๗ และเขตที่ดินตามพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวเขตที่ดินที่เรียกว่า “เขตพระราชทานกรรมสิทธิ์” ซึ่งมีปัญหาว่า แนวเขตใดเป็นแนวเขตที่ถูกตัด โดยทหารเรืออ้างถึงแผนที่ทำขึ้นในครั้งที่กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ทรงขอพระราชทานจากรัชกาลที่ ๖ แต่ไม่ปรากฏหลักฐานที่ชัดเจนว่าแผนที่ดังกล่าวได้ทำขึ้นเมื่อใด แต่ราษฎรเห็นว่าแนวเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์ที่ต้องคือแนวเขตที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยยึดแนวเขตตามหนังสือของปลัดทูลฉลองกระทรวงทหารเรือ เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๔๖๘ นอกจากนี้ ยังมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตทรงสงวนซึ่งราษฎรได้เข้าครอบครองทำประโยชน์และได้ขออนุญาตเอกสารสิทธิไปแล้ว 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”เห็นควรจะรวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่าง ๆ 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 นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ปัญหาข้อนี้ก็สืบเนื่องมาจากปัญหาข้อแรกที่กำลังกล่าวมาแล้วข้างต้น กล่าวคือ เมื่อวินิจฉัยได้ว่ากองทัพเรือไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินในเขตที่ทหารเรือมีเพียงอำนาจอนุญาตให้คนไทยเข้ามาจับจองแล้ว ดังนั้น ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าราษฎรผู้ใดซึ่งได้ครอบครองที่ดินในเขตนี้มาก่อน มีพระบรมราชโองการ โดยราษฎรผู้ครอบครองมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน เช่นโฉนด 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 ตอนที่หนึ่งต้องการแต่ต้องหวงห้ามกรรมสิทธิ์กับอีกตอนหนึ่งไม่หวงห้ามแต่ไม่ยากให้ต่างประเทศจับจองหรือรับซื้อไปได้ และให้กระทรวงทหารเรือมีอำนาจอนุญาตแก่ผู้ที่จะจับจองทำไร่นาและถากถางได้ตามสมควรซึ่งไม่เกินขีดค้นพระราชบัญญัติการตัดไม้ และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานอนุญาตให้ตามที่ขอ เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ.๒๔๖๕^๑ ซึ่งในภายหลังกองทัพเรือได้ตรวจสอบพบแผนที่ที่เก็บไว้ ณ หอสมุดแห่งชาติ ปรากฏว่า พื้นที่ที่มีพระบรมราชโองการให้สงวนหวงห้ามดังกล่าวนั้นแบ่งเป็นสองเขต เขตหนึ่งเรียกว่า “เขตพระราชทาน” เป็นกรรมสิทธิ์แก่กองทัพเรือ และอีกเขตหนึ่งเรียกว่า “เขตทรงสงวน”

อนึ่ง ในพื้นที่ทั้งเขตพระราชทานและเขตทรงสงวนนี้มีบางส่วนที่ราษฎรเข้าอยู่อาศัยและกองทัพเรือได้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินดังกล่าวจำนวน ๔ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ พ.ศ.๒๔๘๖ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ พ.ศ.๒๔๑๔ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ.๒๔๗๙ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ.๒๔๙๐ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในเขตท้องที่ตำบลสตึก พ.ศ.๒๔๙๐ ซึ่งกองทัพเรือหา้อมานี้ อยู่ภายในเขตที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ มีพระบรมราชโองการให้สงวนหวงห้ามไว้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ.๒๔๙๐ ใช้บังคับนั้นทำให้อำนาจอนุญาตของกองทัพเรือในการให้ราษฎรจับจองทำประโยชน์ในเขตที่ดินทรงสงวนตามพระบรมราชโองการฯ หายไป แต่ข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของกองทัพเรือปรากฏว่าราษฎรเข้าจับจองที่ดินตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๘๐ ก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ซึ่งขณะนั้นที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นที่ดินในเขตทรงสงวนและอยู่ในอำนาจของกองทัพเรือที่จะอนุญาตให้ผู้ใดจับจองที่ดินนั้นได้ ทั้งนี้ ได้เคยมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗)^๒ เมื่อ พ.ศ.

^๑พระบรมราชโองการ ลับ ที่ ๒/๒๔๕ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ.๒๔๖๕

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

^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

เมื่อพิจารณานั้นก็ตอบข้อหารือของคณะกรรมการกฤษฎีกา (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 และไม่เป็นประโยชน์ต่อการวินิจฉัยปัญหา ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเอกสาร คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงได้เชิญผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสุทธิชัย เลียงชยศ รองปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรี) มาชี้แจงถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของข้อหารือในประเด็นนี้ ซึ่งผู้แทนสำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ชี้แจงว่าวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการหารือในประเด็นที่หนึ่งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร.ส่วนกลาง)

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

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า ที่ดินในเขตทรงสวณตามพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ เป็นที่ราชพัสดุหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่าพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ ได้แบ่งเขตที่ดินที่ได้โปรดเกล้าฯ ให้สวณไว้ตามพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๕๗ ออกเป็น ๒ เขต คือ เขตหวงห้ามที่ทหารเรือมีกรรมสิทธิ์สมบูรณ์ซึ่งเรียกว่า “เขตพระราชทาน” อีกเขตหนึ่งเรียกว่า “เขตทรงสวณ” ซึ่งทหารเรือไม่มีกรรมสิทธิ์มีแต่อำนาจที่จะอนุญาตให้คนไทยเข้าจับจองทำไร่นา ฉะนั้น ที่ดินใน “เขตทรงสวณ” ตามพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ จึงไม่มีลักษณะเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเพราะพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ ได้กำหนดให้คนไทยเข้าจับจองทำประโยชน์ได้โดยขออนุญาตต่อกองทัพเรือด้วยเหตุผลดังกล่าว ที่ดินใน “เขตทรงสวณ” จึงไม่เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘

ประเด็นที่สอง ที่ว่า กองทัพเรืออ้างว่าแนวเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์ตามที่กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ทรงขอพระราชทานจากรัชกาลที่ 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

^๓มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสวณไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ขายตลิง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

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) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าข้อหารือในประเด็นนี้หมายถึงกรณีที่ราษฎรเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนหลังจากที่มีพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากกองทัพอากาศ จึงทำให้การครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนเป็นการครอบครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะไม่ได้ปฏิบัติตามพระบรมราชโองการฯที่กำหนดให้กระทรวงทหารเรือเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรเข้าไปครอบครองในเขตทรงสงวน ดังนั้น การที่ราษฎรได้นำที่ดินที่ตนครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปขออนุญาตออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินและกรมที่ดินได้ออกเอกสารสิทธิให้ตามคำขอ จึงเป็นการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินจะต้องดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๖๑^๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ในส่วนที่เกี่ยวกับกองทัพอากาศ ถ้ากองทัพอากาศประสงค์จะแก้ปัญหการออกเอกสารสิทธิโดยไม่ได้รับอนุญาตจากกองทัพอากาศให้ยุติลง กองทัพอากาศจะพิจารณาอนุญาตการครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนเป็นรายๆ ไปก็ย่อมกระทำได้ เพราะพระบรมราชโองการฯไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตไว้

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

(๑) อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย สำหรับกรุงเทพมหานคร

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับจังหวัดอื่น

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจสอบสวนและเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา และแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่รับทราบ ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

เมื่อผู้มีส่วนได้เสียตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาด โดยมีหลักฐานชัดเจน และผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

ประเด็นที่สี่ ที่ว่า เนื่องจากเอกสารสิทธิที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรีสาส์ตหีบออกให้กับราษฎรตามข้อหาข้อที่ ๓ บางแปลงได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบว่าไม่ขัดข้องในการออกเอกสารสิทธิในบริเวณเขตทรงสงวน ผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบจะมีอำนาจอนุญาตหรือไม่ หากไม่มีอำนาจอนุญาต ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจอนุญาต

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ กำหนดให้ทหารเรือมีอำนาจอนุญาต ซึ่งคำว่า “ทหารเรือ” ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช หมายถึง กระทรวงทหารเรือโดยมีเสนาบดีกระทรวงทหารเรือเป็นผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้แทนกระทรวงทหารเรือ ต่อมาเมื่อได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พุทธศักราช ๒๔๗๗ ใช้บังคับ มาตรา ๘^๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้ผู้บัญชาการทหารเรือเป็นผู้บังคับบัญชาดำเนินกิจการของกองทัพอากาศ ฉะนั้น ผู้แทนกองทัพอากาศที่มีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรเข้าจับจองทำประโยชน์ในเขตทรงสงวนได้ คือ ผู้บัญชาการทหารเรือ มิใช่ผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบ เว้นแต่ผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบจะได้รับมอบอำนาจจากผู้บัญชาการทหารเรือโดยถูกต้องตามกฎหมาย

ประเด็นที่ห้า ที่ว่า กรณีราษฎรที่ครอบครองอยู่อาศัยในเขตทรงสงวนมาก่อน พ.ศ.๒๔๖๕ หรือเข้ามาอยู่อาศัยในระหว่าง พ.ศ.๒๔๖๕-๒๔๗๙ โดยมีได้ขออนุญาตต่อกองทัพอากาศและต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๙ กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าทับเขตทรงสงวนบางส่วนและครอบคลุมที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ก่อน ฉะนั้น ราษฎรที่อยู่มาก่อนพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๙ จะมีสิทธิในที่ดิน หรือไม่ (เพราะในเขตทรงสงวน ราษฎรสามารถจับจองที่ดินได้ และพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๙ เป็นการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ไม่คลุมถึงที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า เมื่อ พ.ศ.๒๔๑๕ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๗) ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับที่ดินตามพระบรมราชโองการนี้ว่า “ที่ดินในเขตทรงสงวนมิใช่กรรมสิทธิ์ของกองทัพอากาศ กองทัพอากาศมีเพียงอำนาจอนุญาตให้คนไทยเข้าจับจองได้เท่านั้น ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่า ราษฎรผู้ใดได้ครอบครองที่ดินในเขตนี้มาก่อนมีพระบรมราชโองการโดยมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ราษฎรนั้นก็ย่อมมีสิทธิในที่ดินในเขตนี้ต่อไป และภายหลังพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ หากราษฎรผู้ใดจะเข้าครอบครองทำประโยชน์ก็ต้องได้รับอนุญาตจากกองทัพอากาศก่อน ตามที่ได้ทรงอนุญาตไว้ตามคำขอของนายพลเรือเอก กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์” คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงมีความพ้องด้วยกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ ว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ.๒๔๗๙ ย่อมไม่มีผลกระทบกระเทือนสิทธิของราษฎรที่มีอยู่ก่อนพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ แต่สำหรับกรณีราษฎรที่เข้าอยู่อาศัยหลัง พ.ศ.๒๔๖๕ แต่ก่อนมีพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๙ โดยไม่ได้ขออนุญาตกองทัพอากาศจะมีสิทธิในที่ดินหรือไม่นั้น คณะกรรมการ

^๕ มาตรา ๘ กองทัพอากาศ 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