

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง หลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน

กองทัพอากาศได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๕๐๐/๒๖๒๙ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้เคยมีคำวินิจฉัยว่า ราษฎรที่ครอบครองอยู่ในเขตทรงสงวน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ตามพระบรมราชโองการ พ.ศ. ๒๔๖๕ หากครอบครองหลัง พ.ศ. ๒๔๖๕ โดยมิได้ขออนุญาตต่อกองทัพอากาศ การออกเอกสารสิทธิในที่ดินดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้ากองทัพอากาศประสงค์จะแก้ปัญหาการออกเอกสารสิทธิโดยไม่ได้รับอนุญาตให้ยุติลง กองทัพอากาศพิจารณาอนุญาตการครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนเป็นราย ๆ ไป ก็ย่อมกระทำได้ ซึ่งในการพิจารณาอนุญาตดังกล่าว กองทัพอากาศได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี สรุปได้ว่า ที่ดินที่ราษฎรยื่นขออนุญาตจับจองต้องไม่เป็นที่เขา ที่ภูเขา และปริมาตร ๔๐ เมตร รอบที่เขา ที่ภูเขา ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่สอดคล้องกับข้อ ๑๔ (๒) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กล่าวคือ แม้จะเป็นที่เขา ที่ภูเขา ซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน ก็ไม่สามารถนำไปออกโฉนดที่ดินได้ หากเป็นที่ดินในเขตทรงสงวน เพราะขัดกับหลักเกณฑ์ที่กองทัพอากาศกำหนด

กองทัพอากาศพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน จึงหารือในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังนี้

๑. กองทัพอากาศจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้สอดคล้องกับการออกเอกสารสิทธิที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ หรือสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ใด ๆ ได้ตามเจตนารมณ์และความประสงค์ของกองทัพอากาศ โดยไม่ขัดต่อพระบรมราชโองการ พ.ศ. ๒๔๖๕

๒. หากต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้สอดคล้องกับการออกเอกสารสิทธิที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน กองทัพอากาศสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตโดยคำนึงถึงความปลอดภัยในทางราชการทหารเป็นหลัก เช่น ไม่อนุญาตในที่ดินบนเขาที่มีเอกสารสิทธิถูกต้องตามกฎหมาย แต่เป็นพื้นที่ที่สามารถสังเกตการณ์หน่วยทหารได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกองทัพอากาศ รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงกลาโหม (สำนักงานปลัดกระทรวงและ

กองทัพเรือ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้เคยวินิจฉัยเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินสงวนหวงห้ามของกองทัพเรือ (ฐานทัพเรือสัตหีบ) ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๘๘/๒๕๓๘^๑ ว่า ที่ดินในเขตทรงสงวนเป็นที่ดินที่กองทัพเรือไม่มีกรรมสิทธิ์ มีแต่เพียงอำนาจอนุญาตให้คนไทยเข้าจับจองทำประโยชน์ ทั้งนี้ เพื่อกันมิให้คนต่างด้าวมาจับจองหรือรับซื้อไป และหากราษฎรรายใดเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนหลังจากที่มีพระบรมราชโองการ พ.ศ. ๒๔๖๕ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือ ย่อมทำให้การครอบครองที่ดินดังกล่าวเป็นการครอบครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะไม่ได้ปฏิบัติตามพระบรมราชโองการฯ รวมทั้งไม่สามารถนำไปขออนุญาตออกเอกสารสิทธิโดยชอบตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ซึ่งกองทัพเรือสามารถแก้ไขปัญหการออกเอกสารสิทธิโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ โดยให้กองทัพเรือพิจารณาอนุญาตการครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนเป็นราย ๆ ไป เนื่องจากพระบรมราชโองการฯ ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตไว้

สำหรับประเด็นปัญหาตามข้อหารือ นั้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่ากองทัพเรือสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตการครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนได้ตามความประสงค์ของกองทัพเรือและเจตนารมณ์ของพระบรมราชโองการ พ.ศ. ๒๔๖๕ โดยไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่า เมื่อพระบรมราชโองการ พ.ศ. ๒๔๖๕ กำหนดให้กองทัพเรือเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตการครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวน แต่พระบรมราชโองการฯ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ใดเพื่อให้กองทัพเรือใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาอนุญาตการครอบครองที่ดิน ดังนั้น จึงถือได้ว่า พระบรมราชโองการฯ ได้ให้อำนาจเด็ดขาดแก่กองทัพเรือที่จะใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาตการครอบครองที่ดินได้ตามความเหมาะสมโดยคำนึงถึงความปลอดภัยในทางราชการทหาร กองทัพเรือจึงสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้ประชาชนเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินบริเวณเขตทรงสงวนได้ตามความประสงค์ของกองทัพเรือและเจตนารมณ์ของพระบรมราชโองการ พ.ศ. ๒๔๖๕

ส่วนประเด็นว่าราษฎรที่ได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือให้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินบริเวณเขตทรงสงวนสามารถขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้หรือไม่นั้น ย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดินที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้ โดยการจะได้มาซึ่งหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามที่มาตรา ๕๖^๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่

^๑บันทึก เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินสงวนหวงห้ามของกองทัพเรือ (ฐานทัพเรือสัตหีบ) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๓๒๒ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๓๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒มาตรา ๕๖ ภายใต้บังคับมาตรา ๕๖/๑ แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบไต่สวนหรือโฉนดที่ดิน รวมทั้งใบแทนของหนังสือดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดไว้ กล่าวคือ สำหรับกรณีการออกโฉนดที่ดินนั้น ข้อ ๑๔^๓ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้สองประการด้วยกัน คือ ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย โดยจะต้องไม่ใช่ที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินด้วย

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงเห็นว่า แม้กองทัพอากาศจะสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้ราษฎรครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินบริเวณเขตทรงสงวนได้ตามความประสงค์ของกองทัพอากาศและเจตนารมณ์ของพระบรมราชโองการ พ.ศ. ๒๔๖๕ ก็ตาม แต่หากราษฎรจะนำที่ดินที่ครอบครองไปขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ประมวลกฎหมายที่ดินและกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดไว้ประกอบด้วย

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๑

^๓ข้อ ๑๔ ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายดง

(๒) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๓) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

(๔) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๖ หรือกฎหมายอื่น

(๕) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ
อย่างอื่น