

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การออกโฉนดที่ดินในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน
ในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ
จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๕๕๑

สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีหนังสือ ที่
ทส ๐๒๐๓/๓๕๖๐ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความ
ได้ว่า ด้วยจังหวัดกาญจนบุรีได้มีหนังสือ ลับ กจ ๐๐๑๗.๑/ว ๔๕๕๐ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๐
แจ้งต่อประธานคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) ว่า ในคราวประชุม
อนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดกาญจนบุรี (กปร. จังหวัด) ครั้งที่ ๑/
๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ มีการพิจารณาเรื่องการออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๑๑
เลขที่ ๔๒๑๒ และเลขที่ ๔๒๒๔ ตำบลแก่งเสี้ยน อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ที่เป็น
ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวัง
ขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๕๕๑ ว่า เป็นการออกโฉนด
ที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งผลการประชุม กปร. จังหวัด เสียงข้างมากเห็นว่า ชอบด้วย
กฎหมาย เนื่องจากเป็นที่ดินที่มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวง
ห้ามที่ดินฯ โดยมีอนุกรรมการฯ หนึ่งเสียง คือ ธนารักษ์พื้นที่เห็นว่าออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบ
เนื่องจากมิได้มีการแจ้งการครอบครองที่ดินตามกฎหมาย และเป็นการออกก่อนมีระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับ โดยมีได้ผ่าน
ความเห็นชอบของคณะกรรมการฝ่ายทหารและพลเรือน ตามหลักเกณฑ์ที่กรมที่ดินกำหนดในขณะนั้น
จึงขอหารือว่า คำวินิจฉัยและความเห็นของ กปร. จังหวัด ถูกต้องหรือไม่ ประการใด

สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะฝ่ายเลขานุการ
ของ กปร. ได้เสนอเรื่องต่อรองนายกรัฐมนตรี (นายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์) ประธาน กปร. เพื่อขอ
กำหนดนัดประชุม กปร. ในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว แต่ประธาน กปร. ให้นำปัญหาข้อกฎหมาย
เกี่ยวกับเรื่องนี้หารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อน ซึ่งสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อมได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องการออกโฉนดที่ดินจากสำเนาเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่
เกี่ยวข้อง เช่น รายงานการประชุม คำวินิจฉัยเรื่องการออกโฉนดที่ดิน ความเห็นของ กปร. จังหวัด
กาญจนบุรี และคำวินิจฉัยส่วนตนของธนารักษ์พื้นที่แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงสรุปได้ ดังนี้

๑. การออกโฉนดที่ดิน ทั้ง ๓ แปลง ในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี

๑.๑ โฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๑๑ ทางราชการออกให้แก่ นางทวีทรัพย์ สงเคราะห์ เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๑๖ จากหลักฐาน น.ส.๓ เลขที่ ๑๗๓ หมู่ที่ ๓ ตำบลแก่งเสี้ยน อำเภอเมืองกาญจนบุรี ซึ่งทางราชการได้ออกให้แก่ นายประกอบ ตันชนะ ตั้งแต่วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๑๔ โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค.๑ เลขที่ ๑๗๓ หมู่ที่ ตำบล และอำเภอเดียวกัน ที่นายประกอบฯ เป็นผู้แจ้ง ส.ค.๑ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ โดยได้จัดแจ้งข้อมูลการได้มาซึ่งที่ดินตาม ส.ค.๑ ว่าได้มาโดยการรับมรดกจากมารดา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ และในการพิสูจน์รายการได้ส่วนสิทธิผู้ขอในขั้นตอนการออก น.ส.๓ ถึงสภาพการทำประโยชน์ในที่ดินว่า เป็นการทำไร่ โดยมารดาของผู้ขอได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนประมาณ ๔๐ ปีเศษ (ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔)

๑.๒ โฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๑๒ ทางราชการออกให้แก่ นางทวีทรัพย์ สงเคราะห์ เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๖ จากหลักฐาน น.ส.๓ เลขที่ ๑๕๙ หมู่ที่ ๓ ตำบลแก่งเสี้ยน อำเภอเมืองกาญจนบุรี ซึ่งได้ออกให้นางสมยา ชูจิตร และนายสุวรรณ วงแหวน ตั้งแต่วันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๑๔ และ น.ส.๓ เลขที่ ๒๕๐/๑๗๓ เมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๑๕ (โดยการแบ่งแยกจาก น.ส.๓ เลขที่ ๑๗๓) ซึ่งได้ออกให้นายประกอบ ตันชนะ โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค.๑ เลขที่ ๑๕๙ และ ส.ค.๑ เลขที่ ๑๗๓ (บางส่วน) หมู่ที่ ตำบล และอำเภอเดียวกัน ที่นายประกอบฯ เป็นผู้แจ้ง ส.ค.๑ ไว้ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ และวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ โดยได้จัดแจ้งข้อมูลการได้มาซึ่งที่ดินไว้ว่า ได้ที่ดินมาโดยการรับมรดกจากมารดา ผู้แจ้งได้เริ่มต้นเข้าครอบครองที่ดินแปลงนี้มา โดยทำไร่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ในการพิสูจน์รายการได้ส่วนสิทธิในขั้นตอนการออก น.ส.๓ และเอกสารที่เกี่ยวข้องในประเด็นการครอบครองที่ดินมีความว่า ผู้แจ้ง ส.ค.๑ ได้เริ่มต้นครอบครองมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ก่อนหน้านั้นมารดาของตนได้เข้าครอบครองทำประโยชน์มาก่อนหน้านี้ประมาณ ๓๐ ปีเศษ (ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๕) และมารดาครอบครองทำประโยชน์มาก่อนประมาณ ๔๐ ปีเศษ (ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔) ตามลำดับ

๑.๓ โฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๒๘ อำเภอเมืองกาญจนบุรี ทางราชการออกให้แก่ นางวิไล นัยวินิจ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๒๗ ในประเภทมิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน โดยการสอบสวนพยานบุคคลผู้สูงอายุและผู้ปกครองท้องที่ ซึ่งรับฟังถ้อยคำพยานได้ว่า มีการเริ่มต้นครอบครองทำประโยชน์มาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ โดยการทำไร่ข้าวโพดและมันสำปะหลัง ซึ่งผู้ขอให้ถ้อยคำถึงเหตุที่มีได้แจ้งการครอบครองตามแบบ ส.ค.๑ ตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากในขณะนั้นเจ้าของที่ดินไปรับจ้างตัดไม้ที่อำเภอศรีสวัสดิ์เป็นเวลานาน สำหรับขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินแปลงนี้ได้มีคณะกรรมการฝ่ายทหารและพลเรือนพิจารณาสอบสวนสิทธิแล้วเห็นว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ และได้ดำเนินการไปตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติแล้ว

ปัจจุบันที่ดินทั้ง ๓ แปลงนี้มีชื่อคุณหญิงกอบลาภ เย็นมะโนช เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์โดยการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทขายเมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๓๓

๒. กพร. จังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่า การออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑ เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยมีเหตุผลสนับสนุนโดยสรุปแต่ละแปลงดังนี้ คือ

๒.๑ โฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๑๑ และเลขที่ ๔๒๑๒

๒.๑.๑ จังหวัดกาญจนบุรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายทหารและพลเรือน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นการกำหนดขั้นตอนวิธีการพิจารณา เรื่อง การออกโฉนดที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ แต่เมื่อทางราชการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ซึ่งเป็นการดำเนินการไปก่อนที่จะมีระเบียบวิธีการ จึงไม่จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการฯ

๒.๑.๒ ที่ดินที่ออกโฉนดที่ดินทั้ง ๒ แปลงดังกล่าว มีผู้ครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องกันมาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ใช้บังคับ จึงมิได้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่จะมีผลทำให้ที่ดินตกเป็นที่หวงห้าม เนื่องจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ หวงห้ามเฉพาะที่ดินรกร้างว่างเปล่าเท่านั้น ประกอบกับการดำเนินการเพื่อการออกน.ส.๓ ได้มีการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ว่า มีตำแหน่งที่ตั้งตัวแปลงที่ดินถูกต้องตามหลักฐาน ส.ค.๑ ที่ใช้ประกอบการพิจารณาโดยผู้ขอ เจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียง ผู้ปกครองท้องที่ ได้รับรังวัดและรับรองแนวเขตครบถ้วน การประกาศเรื่องการออกหนังสือสำคัญครบกำหนดตามกฎหมาย ไม่มีผู้ใดคัดค้าน เจ้าของที่ดินนั้นจึงชอบที่จะนำที่ดินตามหลักฐาน น.ส.๓ มาขอออกโฉนดที่ดินได้ ปัจจุบันมีชื่อคุณหญิงกอบลาภา เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยการจดทะเบียนชื่อมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน จึงได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยมีข้อเท็จจริงลำดับเวลาเริ่มต้นการครอบครองที่ดินดังนี้ คือ

(๑) ที่ดินโฉนดเลขที่ ๔๒๑๑ มีหลักฐานเริ่มต้นกับทางราชการเป็น ส.ค.๑ เลขที่ ๑๗๓ หมู่ที่ ๓ ตำบลแก่งเสี้ยน อำเภอเมืองกาญจนบุรี มีการบันทึกการพิสูจน์สอบสวนว่า เริ่มต้นการครอบครองโดยมารดาของผู้แจ้ง ส.ค.๑ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๔๙

(๒) ที่ดินโฉนดเลขที่ ๔๒๑๒ มีหลักฐานเริ่มต้นกับทางราชการเป็น ส.ค.๑ เลขที่ ๑๕๙ และ ส.ค.๑ เลขที่ ๑๗๓ (บางส่วน) หมู่ที่ ๓ ตำบลแก่งเสี้ยน อำเภอเมืองกาญจนบุรี มีการบันทึกการพิสูจน์สอบสวนว่า เริ่มต้นการครอบครองโดยมารดาผู้แจ้ง ส.ค.๑ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๕ และ พ.ศ. ๒๔๔๙ ตามลำดับ

๒.๒ โฉนดที่ดินเลขที่ ๙๒๒๘

๒.๒.๑ เป็นกรณีอยู่ในเงื่อนไขออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายได้ตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากเจ้าของที่ดินเดิมเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ การที่มีได้แจ้งการครอบครองที่ดินแต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี ถ้ามีความจำเป็นในการออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส.๓ เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควรฯ ให้ดำเนินการได้ตามที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

๒.๒.๒ ที่ดินที่ออกโฉนดดังกล่าวมีผู้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ใช้บังคับ จึงไม่ใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่จะมีผลทำให้ที่ดินตกเป็นที่หวงห้าม เนื่องจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ มีผลครอบคลุมเฉพาะที่ดินรกร้างว่างเปล่าเท่านั้น ผู้ครอบครองจึงชอบที่จะนำที่ดินมาขอออกโฉนดได้ตามกฎหมาย

๒.๒.๓ ข้อเท็จจริงในการออกโฉนดที่ดิน ได้ผ่านการพิจารณาสอบสวนสิทธิของคณะกรรมการฝ่ายทหารและพลเรือนแล้ว

๓. ความเห็นของธนารักษ์พื้นที่ ซึ่งเป็นอนุกรรมการ กบร. จังหวัด คัดค้านการพิจารณา และการมีมติของ กบร. จังหวัดว่า การออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์เป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากเป็นการออกในพื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ โดยไม่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการฝ่ายทหารและพลเรือน ที่ดินทั้งสองแปลงนี้มีการครอบครองไม่ต่อเนื่อง ไม่เชื่อมโยง และไม่น่าเชื่อว่าจะได้มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ใช้บังคับแล้ว โดยจัดทำบันทึกเป็นความเห็นส่วนตนที่มีเหตุผลสนับสนุนข้อพิจารณาเพิ่มเติมความสรุปได้ ดังนี้

๓.๑ ที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๔๒๑๑ และเลขที่ ๔๒๑๒ มีข้อพิจารณาใน ๓ ประเด็น คือ

๓.๑.๑ การออกโฉนดที่ดินมิได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการฝ่ายทหารและพลเรือน ตามหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินหวงห้าม เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหารที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เมื่อเรื่องไม่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการฯ จึงเห็นว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินที่ไม่ชอบ

๓.๑.๒ ที่ดินทั้งสองแปลงนี้มีการครอบครองไม่ต่อเนื่อง ไม่เชื่อมโยงไม่น่าเชื่อว่าจะได้มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ใช้บังคับ เพราะในใบไต่สวนมีการบันทึกเพิ่มเติมภายหลัง โดยระบุเวลาการครอบครองก่อนปี พ.ศ. ๒๔๘๑ ซึ่งผู้บันทึกมิใช่ผู้ไต่สวน ลายมือต่างกัน

๓.๑.๓ มีข้อพิจารณาเพิ่มเติมจากคำวินิจฉัยของ กบร. จังหวัดอีกประเด็นหนึ่งคือ การออกโฉนดที่ดินในพื้นที่หวงห้ามก่อนปี พ.ศ. ๒๔๘๔ มีหลักเกณฑ์การตรวจสอบการครอบครองว่าจะต้องได้รับการพิจารณาจากกองทัพบก กระทรวงกลาโหม ซึ่งเป็นส่วนราชการผู้ดูแลรักษาพื้นที่หวงห้ามเสียก่อน เมื่อการออกโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงนี้มิได้ดำเนินการ จึงเห็นว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินที่ไม่ชอบ ไม่ว่าจะเป็นพยานยืนยันว่ามีการครอบครองมาก่อนการเป็นที่หวงห้ามก็ตาม

๓.๒ ที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๙๒๒๔

๓.๒.๑ มีข้อโต้แย้งการชี้แจงของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดในประเด็นที่ว่าสามารถออกโฉนดที่ดินในพื้นที่หวงห้ามได้ แม้ว่าจะมิได้แจ้ง ส.ค.๑ ก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ และวิธีการในการดำเนินงานตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้มีการกำหนดไว้อย่างไร และได้มีการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวแล้วหรือไม่ กรณีนี้เห็นว่าควรมอบให้กรมที่ดินเป็นผู้พิจารณา

๓.๒.๒ การได้แสดงความเห็นคัดค้านในประเด็นเรื่องการออกโฉนดที่ดินแปลงนี้ว่า มิได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการฝ่ายทหารและพลเรือนในคำวินิจฉัยของ กบร. จังหวัด ต่อมาในการทำคำวินิจฉัยส่วนตนไว้ท้ายบันทึกปรากฏว่า มีข้อเท็จจริงต่อที่ประชุม

มาแต่เดิมแล้วว่า มีการผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการฝ่ายทหารและพลเรือนมาแต่เดิมแล้ว จึงไม่ติดใจในการคัดค้านเดิม แต่ประการใด

๔. ความเห็นสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะ ฝ่ายเลขานุการของ กบร.

๔.๑ ที่ดินโฉนดเลขที่ ๔๒๑๑ และเลขที่ ๔๒๑๒ ทางราชการออกให้ผู้ขอจาก หลักฐาน น.ส.๓ ซึ่งออกจาก ส.ค.๑ มีขั้นตอนการออก น.ส.๓ ที่ได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ว่ามีตำแหน่งที่ตั้งที่ดินถูกต้องตาม ส.ค.๑ โดยมีผู้ขอ เจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียง ผู้ปกครองท้องที่ลงนามรับรองแนวเขตครบถ้วน และประกาศเรื่องการออก น.ส.๓ ครบถ้วนตามเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยไม่มีผู้ใดคัดค้าน ย่อมถือได้ว่าถูกต้องตามกฎหมาย เจ้าของที่ดินจึงชอบที่จะนำที่ดินตามหลักฐาน น.ส.๓ มาขออนุญาตที่ดินต่อไปได้ ข้อเท็จจริงที่รับฟังได้จากการพิจารณาของ กบร. จังหวัด ว่าการครอบครองฯ ที่ดินที่ขออนุญาตเริ่มต้นตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๙ และ พ.ศ. ๒๔๖๕ ซึ่งเป็นเวลาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ และเป็นเวลาก่อนการใช้บังคับพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ แม้ว่าจะไม่ได้ดำเนินการนำขึ้นทะเบียนที่ดินตามกฎหมาย แต่เจ้าของผู้ครอบครองที่ดินก็ยังคงมีสิทธิครอบครองที่ดินตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ รวมทั้งมีอำนาจดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินได้ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๘๖ ที่ดินที่ออกโฉนด จึงมิใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่รัฐอาจกำหนดหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหาร ด้วยการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ที่กล่าวได้ และไม่มีผลทำให้ที่ดินนั้นกลายเป็นที่หวงห้าม ดังนั้น ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวยังคงมีสิทธิครอบครองตลอดมาจนถึงเวลาการใช้บังคับของประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แล้ว ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ รวมตลอดถึงผู้รับโอนที่ดินนั้นก็อาจขออนุญาตที่ดินหรือ น.ส.๓ ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

๔.๒ เนื่องจากการออก น.ส.๓ ในข้อ ๔.๑ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งได้นำมาใช้เป็นหลักฐานใน พ.ศ. ๒๕๑๖ เป็นกรณีที่มีผู้ขอมีสิทธิตามกฎหมายดังที่กล่าว และเป็นไปโดยชอบด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน และเงื่อนไขการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินตามที่กฎหมายกำหนด ในขณะนั้น ซึ่งเป็นเวลาก่อนที่จะมีหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินหวงห้ามฯ เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหาร ตามที่กรมที่ดินกำหนดให้ต้องปฏิบัติในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่า จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการฯ ประกอบกับในขณะนั้นยังไม่มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีการกำหนดมาตรการในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของบุคคลในที่ดินของรัฐใช้บังคับ อันเป็นเวลาภายหลังจากที่ได้ออกโฉนดที่ดินไปก่อนแล้วก็ไม่มีการผิดที่จะต้องดำเนินงานตามมาตรการดังกล่าวแต่ประการใด จึงเห็นว่าการออกโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงนี้ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

๔.๓ การที่ธนาภิรักษ์พื้นที่เห็นว่า การออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๔.๑ จะต้องได้รับการพิจารณาจากกองทัพบก กระทรวงกลาโหม ซึ่งเป็นส่วนราชการที่ดูแลรักษาพื้นที่ที่มีการ

หวงห้ามก่อน เมื่อมิได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ จึงเป็นการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบแม้จะมีพยานหลักฐานยืนยันว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการหวงห้ามก็ตาม เป็นข้อเท็จจริงนอกคำวินิจฉัย แต่จากการตรวจสอบรายงานการประชุมของ กพร. จังหวัด พบว่ามีการกล่าวอ้างถึงคำสั่งกองทัพบก ที่ ๔๔๕/๒๕๐๗ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๐๗ สรุปว่า ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง ตัดฟัน เข้าทำการปลูกสร้าง หรือกระทำการใด เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากกองทัพบกเสียก่อนจึงจะดำเนินการได้ เมื่อมีผู้ยื่นเรื่องราวขอเข้าจับจอง หักร้าง ตัดฟันเข้าจัดทำปลูกสร้างหรือกระทำการใดให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันสิ่งรบกวนทั้งหมดมายังกองทัพบก พร้อมกับเสนอความเห็น ว่า ควรอนุญาตหรือไม่แนบมาด้วยเพื่อเป็นแนวทางที่กองทัพบกจะได้พิจารณาสั่งการเป็นราย ๆ ไป ความดังกล่าวนี้เห็นว่าจะมีความมุ่งหมายที่ประเด็นการจับจองที่ดินที่ผู้ขอ ยังไม่มีสิทธิในที่ดินตามกฎหมาย กรณีจึงเห็นว่า หากเป็นที่ดินที่ผู้ขอมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนตามข้อ ๔.๑ ก็ชอบที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการออกโฉนดที่ดินที่กฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่อไปได้ คำสั่งกองทัพบกฯ มิได้เป็นเงื่อนไขในการออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติเช่นข้อ ๔.๒ แต่ประการใด เนื่องจากมิได้เป็นการขออนุญาตเข้าจับจองที่ดินฯ กรณีนี้จึงเห็นว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินโดยชอบแล้ว

๔.๔ สำหรับความเห็นของธนารักษ์พื้นที่ในประเด็นที่ว่า ที่ดินมีการครอบครองไม่ต่อเนื่อง เพราะมีการบันทึกข้อมูลในการพิสูจน์สอบสวนเพิ่มเติมภายหลัง ซึ่งผู้บันทึกมิใช่ผู้ไต่สวน ลายมือต่างกัน สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาแล้วเห็นว่า มิได้เป็นปัญหาในข้อกฎหมายแต่ประการใด หากแต่เป็นปัญหาในข้อเท็จจริงที่ผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องจะต้องเป็นผู้ดำเนินการตามกรอบอำนาจหน้าที่และขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดต่อไป

๔.๕ โฉนดที่ดินเลขที่ ๙๒๒๘ อำเภอเมืองกาญจนบุรี สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ที่ดินจะมีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการหวงห้าม แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่าผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมิได้มีการปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และมีได้แจ้ง ส.ค.๑ ย่อมมีผลให้ที่ดินแปลงนี้ตกอยู่ภายใต้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ด้วยการตกเป็นที่ดินหวงห้าม อันถือได้ว่าเป็นที่ดินของรัฐ และต้องห้ามมิให้นำไปออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามข้อ ๘ (๒) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ไม่ว่าจะได้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการฯ ตามหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินในเขตหวงห้ามที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นหรือไม่ก็ตาม ถือได้ว่าการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการมิได้แจ้งการครอบครองตามแบบ ส.ค.๑ ไว้เป็นหลักฐาน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ความเห็นของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมข้างต้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ประการใด เพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพบก และกรมแผนที่ทหาร) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้วเห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ ๗))^๑ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)^๒ ได้เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานในเรื่องเสร็จที่ ๑๑๗/๒๕๓๔ โดยสามารถแยกพิจารณาได้เป็นสองกรณีดังนี้

(๑) กรณีการเข้าครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ก่อนพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับ หากมีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับ แม้ว่าจะไม่ได้รับอนุญาตก็มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นตามมาตรา ๑๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งหมายความว่ากฎหมายได้บัญญัติผ่อนผันให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นผู้ที่มีสิทธิในที่ดินที่ตนได้ครอบครองและทำประโยชน์ แต่ทั้งนี้ต้องปรากฏว่าที่ดินดังกล่าวไม่มีใช้เป็นที่สงวนหวงห้ามเพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ดังนั้น การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับ จึงเป็นการครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้ต่อมาจะมีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ใด ทับที่ดินที่เจ้าของมีสิทธิครอบครองก็ไม่ทำให้เสียสิทธิครอบครอง คงถือว่าเจ้าของมีสิทธิครอบครองตลอดมาจนใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งอาจขอลอกโฉนดที่ดินหรือขอหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๒) กรณีการเข้าครอบครองและทำประโยชน์ภายหลังพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับแล้ว ผู้ครอบครองที่ดินจะต้องขออนุญาตจับจอง

^๑ บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) และการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา จังหวัดสตูล (เรื่องเสร็จที่ ๑๑๗/๒๕๓๔ - คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ ๗)) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๒๒๑ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒ บันทึก เรื่อง ขอบทวนการหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) และการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา จังหวัดสตูล (เรื่องเสร็จที่ ๑๑๗/๒๕๓๔ - คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๕๕๖ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๓ มาตรา ๑๓ ผู้ใดได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้ โดยมิได้รับอนุญาตหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนไว้เป็นหลักฐานภายในเวลากำหนดที่รัฐมนตรีจะเห็นสมควร แต่มิให้น้อยกว่าหนึ่งปี

ที่ดินตามมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อได้รับอนุญาตให้จับจองแล้วก็ต้องทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดจึงจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น และหากผู้ใดเข้าครอบครองที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตย่อมมีความผิดตามมาตรา ๑๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ และถือว่าไม่ใช่เป็นผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายด้วย คงถือว่าเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและกลายเป็นที่หวงห้ามเมื่อประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ใด การครอบครองที่หวงห้ามดังกล่าวต่อมาจึงไม่ทำให้เกิดสิทธิแต่อย่างใด และเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว แม้จะได้แจ้งการครอบครองไว้ก็ไม่อาจขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้

ดังนั้น เมื่อกรณีตามข้อหารือ ปรากฏว่าได้มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน เลขที่ ๔๒๑๑ เลขที่ ๔๒๑๒ และเลขที่ ๙๒๒๘ ว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวจะต้องดำเนินการพิสูจน์ให้เป็นที่ยุติว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเมื่อใด และการครอบครองเป็นไปอย่างต่อเนื่องและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงไม่สามารถวินิจฉัยข้อหารือดังกล่าวได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๑

^๔ มาตรา ๕ การจับจองที่ดินนั้น จะต้องขอและอนุญาตให้จับจองได้ตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการที่จะสั่งอนุญาตให้จับจอง และจำนวนที่ดินอย่างสูงที่จะอนุญาตได้ มีกำหนดดังนี้

นายอำเภออนุญาตได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่

ข้าหลวงประจำจังหวัดอนุญาตได้ไม่เกิน ๑๐๐ ไร่

^๕ มาตรา ๑๕ ภายหลังที่ได้ใช้พระราชบัญญัตินี้แล้ว ผู้ใดเข้าครอบครองที่ดินโดยมิได้รับอนุญาต พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกไปเสียจากที่ดินนั้นได้ ถ้าผู้นั้นยังขัดคำสั่งของเจ้าพนักงาน มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ