

บันทึก เรื่อง การขึ้นทะเบียนเกาะ

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือที่ กค ๐๔๐๖/๖๖๘๑ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการขอขึ้นทะเบียนเกาะโดยมีข้อเท็จจริงว่าบรรดาเกาะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในน่านน้ำไทยเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๙ มีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ เพราะมิได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้นกระทรวงการคลังจึงมีความเห็นว่าเกาะเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ และได้ขอให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการขึ้นทะเบียนเกาะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในน่านน้ำไทย เป็นของกระทรวงการคลังเพื่อไว้ในราชการ แต่กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่าบรรดาเกาะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในน่านน้ำไทยเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๙ และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ การดูแลรักษาจึงเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๘ ซึ่งกำหนดว่าถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ตามควรแก่กรณี และอำนาจหน้าที่ดังกล่าวรัฐมนตรีจะมอบให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้ ซึ่งในเรื่องนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ ๘๙๐/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๘ มอบหมายให้จังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และกระทรวงมหาดไทย (กองการทะเบียน กรมการปกครอง) ก็ได้ดำเนินการนำเกาะทุกเกาะขึ้นทะเบียนของกระทรวงมหาดไทย เพื่อดูแลรักษาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๔ (๓) ซึ่งกำหนดว่า “ที่รกร้างว่างเปล่าให้อยู่ในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยดูแลรักษา” ไว้เรียบร้อยแล้ว กระทรวงมหาดไทยจึงมิได้ดำเนินการนำเกาะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในน่านน้ำไทยขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลัง จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยว่า เกาะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามความเห็นของกระทรวงมหาดไทย หรือเป็นที่ราชพัสดุตามความเห็นของกระทรวงการคลัง เพื่อจะได้ดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและกรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นว่า เนื่องจากประมวล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๙^๑ ได้กำหนดให้เกาะที่เกิดขึ้นในทะเลสาบหรือในทางน้ำ หรือในเขตน่านน้ำของประเทศเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และมาตรา ๑๓๐๔^๒ ได้กำหนดลักษณะ และจำแนกประเภทของสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้แก่ทรัพย์สิน ทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดิน รกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน (เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ) ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์) จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า ทรัพย์สินที่จะถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าเกาะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากสภาพของที่ดินบนเกาะแต่ละเกาะ กล่าวคือถ้าเกาะใดมีที่ดินอยู่หลายส่วนหลายประเภท บางส่วนบางประเภทอาจไม่มีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ได้ เช่น ที่ดินที่ได้ยินยอมให้ประชาชนถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองได้ตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่น ๆ เป็นต้น แต่ก็อาจมีที่ดินบางส่วนบางประเภทบนเกาะนั้น ซึ่งตามสภาพและการใช้ที่ดินเข้าลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น ถนนที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือสถานที่ราชการที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้น ฉะนั้น จึงจะถือว่าเกาะซึ่งทั้งเกาะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหาได้ไม่

สำหรับการพิจารณาว่า เกาะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ก็ต้องพิจารณาโดยอาศัยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกัน เนื่องจากพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๔^๓ ได้กำหนด

^๑ มาตรา ๑๓๐๙ เกาะที่เกิดขึ้นในทะเลสาบ หรือในทางน้ำ หรือในเขตน่านน้ำของประเทศก็ดี และท้องทางน้ำที่เข่นขึ้นก็ดี เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

^๒ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่รกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์

^๓ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลกิจที่เป็นนิติบุคคล และขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

ลักษณะของที่ราชพัสดุไว้ว่า ได้แก่ อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่
สาธารณสมบัติของแผ่นดินบางประเภทซึ่งได้แก่ที่รกร้างว่างเปล่า ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง
หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและอสังหาริมทรัพย์สำหรับพล
เมืองใช้ร่วมกัน (เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ) ดังนั้น เมื่อที่ดินส่วนใดของ
เกาะไม่เข้าลักษณะเป็นที่ราชพัสดุ เช่น เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือเป็นที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือ
ทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน หรือเป็นที่ดินใช้เพื่อ
สาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่นบริเวณชายตลิ่งที่มีน้ำท่วมถึง ที่ดินนั้นก็
ย่อมจะไม่ใช้ที่ราชพัสดุตามข้อยกเว้นในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ถ้าที่ดินนั้นเป็น
ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าเป็นที่ตั้งของป้อมและโรงทหาร หรือ
สำนักราชการบ้านเมือง ฯลฯ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่งซึ่งเข้าลักษณะเป็น
ที่ราชพัสดุ ที่ดินนั้นก็ย่อมเป็นที่ราชพัสดุ

อาศัยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) จึง
เห็นว่าการที่จะวินิจฉัยว่าเกาะใดเกาะหนึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นที่ราชพัสดุนั้น
ต้องพิจารณาโดยสภาพหรือประเภทของที่ดินจากข้อเท็จจริงเป็นรายๆ ตามนัยที่กล่าวมา
ข้างต้น และในกรณีที่ปรากฏว่าเกาะใดมีลักษณะเป็นทั้งสาธารณสมบัติของแผ่นดินและเป็นที่
ราชพัสดุดูการขึ้นทะเบียนเพื่อดูแลรักษาก็ต้องเป็นไปตามมาตรา ๘^๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
และมาตรา ๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๒๓

^๔ มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น
ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่
กรณี อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืน หรือการแลกเปลี่ยนหรือโดย
ประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตาม
กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม