

บทที่ 3

แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของเอกชน

ในประเทศเสรีนิยมเห็นกันว่า การเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินทั้งหมดย่อมเกินความสามารถของรัฐบาลจะเข้าดำเนินการเองได้ จึงยอมรับการจัดที่ดินให้เอกชนเป็นผู้เข้าถือครองทำประโยชน์ขึ้นเอง โดยรัฐเป็นแต่คอยควบคุมดูแลเพื่อให้การพัฒนาเป็นไปตามเป้าหมายของรัฐ การจัดที่ดินให้แก่เอกชนจึงเป็นการดำเนินการ เพื่อสนองความต้องการของคนหมู่มากในสังคมและจุดประสงค์ของนิติสัมพันธ์ในกฎหมายที่กำหนดการให้สิทธิในดินแก่เอกชนเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ(Public Interest) แทบทั้งสิ้น นอกจากนี้ คู่กรณีในนิติสัมพันธ์ก็เป็นเรื่องระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับเอกชน ประกอบกับรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าวต้องดำเนินการทุกอย่างเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งต่างจากการดำเนินการของเอกชนที่มีวัตถุประสงค์หลัก คือ การดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว¹ ดังนั้น กฎหมายที่กำหนดการให้สิทธิในที่ดินแก่เอกชนจึงเป็นกฎหมายมหาชน² และความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับรัฐเกี่ยวกับการให้สิทธิในที่ดินย่อมต้องเป็นไปตามกฎหมายมหาชนที่กำหนดการให้สิทธิแก่เอกชนนั้น และสิทธิของเอกชนที่จะยกขึ้นอ้างกับรัฐได้ก็ต้องเป็นไปตามที่ “กฎหมายมหาชน” ดังกล่าวยอมรับเท่านั้น

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันนั้น เอกชนคนหนึ่งจะมีความสัมพันธ์กันอย่างไรกับผู้ทรงกรรมสิทธิในที่ดินแปลงใดเป็นเรื่องที่กำหนดไว้ต่างหากใน “กฎหมายเอกชน” ความสัมพันธ์ในกฎหมายสองส่วนนี้จะนำมาใช้ปะปนกันไม่ได้ เพราะพื้นฐานแตกต่างกันอยู่³

สำหรับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องกฎหมายเอกชน เว้นแต่ส่วนที่มีการกล่าวโดยตรงว่า ให้มีผลใช้บังคับกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนได้เท่านั้น

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 298.

² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “ปัญหาที่ดินมือเปล่า” วารสารกฎหมาย ปีที่ 10 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม - พฤศจิกายน 2529) : 80-81.

³ เรื่องเดียวกัน.

จึงจะเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน ตัวอย่างเช่น เรื่องการได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง การโอนสิทธิครอบครองโดยการส่งมอบ การฟ้องขอให้ปลดเปลื้องการครอบครอง การแย่งการครอบครอง หรือการครอบครองปรปักษ์ ซึ่งอยู่ในส่วนเรื่องสิทธิครอบครองตามลักษณะ 3 ของบรรพ 4 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นส่วนของกฎหมายเอกชน แต่ในเรื่องหลักเกณฑ์เรื่องที่ดินของรัฐที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1304 หรือ มาตรา 1334 นั้น แท้จริงเป็นเรื่องกฎหมายมหาชน⁴ กล่าวคือ ในเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน⁵ นั้น บุคคลไม่อาจยกอายุความขึ้นต่อสู้รัฐได้ ไม่อาจมีการบังคับคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินประเภทนี้ได้ ทั้งการจำหน่ายจ่ายโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ต้องทำเป็นกฎหมาย⁶ ดังนั้น จึงไม่อาจนำหลักกฎหมายเอกชนมาใช้ในกฎหมายมหาชนในเรื่องนี้ได้ นอกจากนี้ ในกฎหมายเอกชนบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 เอง ก็ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษจากกฎหมายมหาชนในเรื่อง ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ เช่นกัน⁷

หลังจากเอกชนได้รับสิทธิในที่ดินจากรัฐแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันจึงจะเป็นไปประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายเอกชนนี้อาจถูกจำกัดโดยกฎหมายมหาชนได้ เช่น ในกฎหมายลักษณะทรัพย์สินซึ่งให้ความคุ้มครอง

⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทธภัณฑ์

⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3, หน้า 320.

⁷ เรื่องเดียวกัน.

กรรมสิทธิ์เอกชนเต็มที(กฎหมายเอกชน) ก็ถูกจำกัดโดยกฎหมายควบคุมค่าเช่า กฎหมายปฏิรูปที่ดิน กฎหมายจัดรูปที่ดิน กฎหมายผังเมือง กฎหมายควบคุมอาคาร ฯลฯ⁸ เป็นต้น

การจัดที่ดินของรัฐให้แก่เอกชน

ปัจจุบัน รัฐได้พยายามจัดหาที่ดินให้แก่ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกิน โดยรัฐนำเอาที่ดินของรัฐซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาจัดให้และมอบสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรเหล่านั้น ตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 และมาตรา 1334 โดยมีกฎหมายกำหนดวิธีการจัดสิทธิในที่ดินให้แก่เอกชนดังนี้

1. การจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ในสมัยก่อนออกประมวลกฎหมายที่ดินนั้น แม้จะมีกฎหมายอนุญาตให้ราษฎรเข้าไปจับจองที่ดินของรัฐได้ เช่น พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินฉบับที่ 6 ก็ตาม แต่การจับจองในสมัยนั้นไม่ได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่าที่ควรเพราะรัฐไม่ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนมากนัก⁹ เมื่อใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว รัฐได้หาทางแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวคือ ก่อนที่รัฐจะเอาที่ดินของรัฐไปให้จับจอง รัฐจะต้องจัดที่ดินของรัฐนั้นให้อยู่ในสภาพอันดีเสียก่อน มีการบุกเบิกที่ดิน มีการทำถนน มีการทำชลประทานเสียก่อน จึงค่อยนำไปจัดให้ประชาชนหรือเปิดให้ประชาชนยื่นขอจับจอง¹⁰ ประมวลกฎหมายที่ดินจึงมีหลักการใหม่กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ”¹¹ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดที่ดินเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในทางปฏิบัติแล้ว คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจะมอบหมายให้หน่วยงานอื่น เช่น กรมที่ดินเป็นผู้จัดที่ดินให้ประชาชนแทนคณะกรรมการก็ได้ แต่ตั้งแต่ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน กรมที่ดินได้ดำเนินการจัดเพียง 2 แห่งแล้วก็เลิกไป ต่อมากรมที่ดินก็ไม่มียุบายจะจัดเอง

⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 , หน้า 106.

⁹ ภาสกร ชุนหอุไร, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ 2536, หน้า 344.

¹⁰ แสง เปี่ยมศรี, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 42.

¹¹ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 14

แต่ให้จังหวัดเป็นผู้จัดแต่ผู้ดำเนินการส่งไปจากกรมที่ดินทั้งสิ้น หรือให้นายอำเภอหรือทบวงการเมือง เช่น กรมพัฒนาที่ดินเป็นผู้จัดก็ได้

ก่อนที่จะเตรียมการจัดที่ดินเพื่อประชาชน คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจะจัดให้มีการสำรวจที่ดินก่อนก็ได้ โดยให้คณะกรรมการประกาศท้องที่นั้นเป็นเขตสำรวจที่ดินในราชกิจจานุเบกษา และให้ปิดประกาศนั้น ณ ที่ว่าการอำเภอและบ้านกำนัน ในตำบลที่อยู่ในเขตสำรวจ และให้มีแผนที่ประเมินเขตที่ดินที่กำหนดให้เป็นเขตสำรวจที่ดินไว้ทำยประกาศด้วย¹² และให้ผู้มีสิทธิในที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งอยู่ในเขตสำรวจที่ดินต้องมาแจ้งและให้การถึงการครอบครองที่ดินของตน ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่¹³ เพื่อที่รัฐจะสำรวจดูว่าบุคคลที่ครอบครองที่ดินในเขตสำรวจนั้นคนไหนครอบครองอยู่โดยชอบหรือไม่ชอบอย่างไร ถ้าชอบก็ต้องปล่อยให้เขาครอบครองต่อไป (คือพวกที่ครอบครองที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินที่ได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 4) ถ้าไม่ชอบ (เช่นพวกที่ครอบครองที่ดินของรัฐโดยพลการ เมื่อใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้วตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9) ก็ต้องขับไล่ออกไปหรือจัดให้ใหม่ตามที่เห็นสมควรเพราะที่ดินบริเวณนี้เป็นที่รัฐเตรียมไว้เพื่อจัดให้ประชาชนนั่นเอง¹⁴ อนึ่ง ตามปกติการจัดที่ดินเพื่อประชาชนของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาตินี้ มักเป็นการจัดที่ดิน มีเนื้อที่ใหญ่โต ซึ่งส่วนใหญ่มีเนื้อที่มากกว่า 1,000 ไร่ ขึ้นไป จึงมีชื่อเรียกกันทั่วไปว่า การจัดที่ดินผืนใหญ่¹⁵ ซึ่งต่างกับการจับจองที่ดินทั่วๆ ไป ที่เรียกกันว่า “การจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย” และการจัดที่ดินผืนใหญ่มาก่อนจะทำการจัดที่ดินจะต้องเสนอโครงการเพื่อขออนุมัติต่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติก่อน เมื่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติอนุมัติแล้ว จึงจะดำเนินการได้

เมื่อรัฐได้จัดให้บุคคลใดเข้าอยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพในที่ดินแปลงใดและบุคคลนั้นได้ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติแล้ว ให้เจ้าหน้าที่

¹² ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 25

¹³ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 26

¹⁴ ภาสกร ชุณหอุไร, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ 2536, หน้า 344.

¹⁵ ศิริ เกวลินสฤกษ์ดี, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิพิธการพิมพ์, 2532), หน้า 108.

ในการจัดที่ดินดำเนินการติดต่อให้นายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา 30 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ออกไปจงให้บุคคลนั้นยึดถือไว้เป็นหลักฐาน¹⁶ ซึ่งใบจองตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 30¹⁷ นี้ ถือเป็นใบจองที่ออกให้ในกรณีรัฐจัดที่ดินผืนใหญ่ (กรณีจัดที่ดินเพื่อประชาชน)

สำหรับความหมายของใบจองนี้ ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 1 หมายความว่า หนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองที่ดินชั่วคราว ซึ่งรูปแบบของใบจองปรากฏตามแบบ น.ส.2 ซึ่งแสดงว่า ใบจองเป็นเพียงหนังสือให้ครอบครองที่ดินชั่วคราว ทำนองเดียวกับ “ใบเหยียบย่ำ” หรือ “ตราจองที่เป็นใบอนุญาต” ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 นั้นเอง¹⁸ เท่านั้น

นอกจากใบจองที่ออกให้ในกรณีรัฐจัดที่ดินผืนใหญ่ (กรณีจัดที่ดินเพื่อประชาชน) แล้ว ยังมีใบจองที่ออกให้ในกรณีการจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย (ราษฎรขออนุญาตจับจอง) ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 33¹⁹ อีกด้วย ซึ่งการจับจองที่ดินตามมาตรา 33 นั้น ดูเผินๆ คล้ายกับว่าเป็นเรื่องที่ราษฎรจะไปขออนุญาตจับจองที่ดินรายใดๆ หรือที่ดินที่ไหนก็ได้ตามใจชอบ แต่ความจริงแล้วเจ้าพนักงานต้องประกาศ “เขตจับจอง” เสียก่อน คือเมื่อเจ้าพนักงานจะให้

¹⁶ ระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน หมวด 5 ข้อ 14

¹⁷ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 30 เมื่อได้จัดให้บุคคลเข้าครอบครองในที่ดินรายใดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบจองให้ไว้เป็นหลักฐาน และเมื่อปรากฏแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่าบุคคลที่ได้จัดให้เข้าครอบครองที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดิน และทั้งได้ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดโดยครบถ้วนแล้ว ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้โดยเร็ว

¹⁸ ภาสกร ชุณหอุไร, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ 2536, หน้า 350.

¹⁹ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 33 ในเขตท้องที่ใดที่คณะกรรมการยังมีได้ประกาศเขตสำรวจที่ดินตามความในหมวดนี้ก็ดี หรือในกรณีที่สภาพของที่ดินเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยก็ดี ราษฎรจะขออนุญาตจับจองที่ดินได้ โดยปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดและเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่อนุญาตแล้ว ก็ให้ออกใบจองให้ต่อไป

ราษฎรเข้าจับจองในที่ดินแปลงใดจะต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงเขตและที่ตั้งของที่ดินให้ทราบเป็นรายตำบลหรือรายอำเภอแล้วแต่จะเห็นสะดวก และเฉพาะแต่เขตจับจองนี้เท่านั้นที่ราษฎรจะยื่นขออนุญาตจับจองได้ จะไปยื่นจับจองที่นอกเขตไม่ได้²⁰ และผู้มีสิทธิยื่นขอจับจองนี้ต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับบุคคลที่รัฐจะจัดที่ดินผืนใหญ่ให้²¹ คือเป็นบุคคลธรรมดาซึ่งมีคุณสมบัติและอยู่ในลักษณะข้อกำหนดโดยครบถ้วน ดังนี้คือ

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) บรรลุนิติภาวะแล้ว หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว
- (3) มีร่างกายสมบูรณ์ ไม่ทุพพลภาพ หรือไร้ความสามารถ หรือมีสติปัญญาไม่สมประกอบ หรือเป็นโรคติดต่ออันน่ารังเกียจ เว้นแต่จะเป็นหัวหน้าครอบครัวที่อยู่ในลักษณะมีความจำเป็นซึ่งทางการพิจารณาเห็นสมควรยกเว้น
- (4) มีความขยันขันแข็งในการประกอบอาชีพ
- (5) มีความประพฤติดี ไม่เป็นคนเลวพลหรืออันธพาล
- (6) มีความสามารถประกอบการอาชีพเกี่ยวกับที่ดินที่จัดให้ได้
- (7) ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีอยู่แล้วแต่เป็นจำนวนน้อยไม่พอเลี้ยงชีพ
- (8) ต้องรับปฏิบัติตามซึ่งบังคับ ระเบียบ ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด

การขอจับจองตามมาตรา 33 นี้ แบ่งวิธีดำเนินการเป็น 2 วิธี คือ²² 1) ที่ดินหัวไร่ปลายนา ได้แก่ที่ดินซึ่งติดกับที่ดินที่มีารทำประโยชน์อยู่แล้ว ไม่ว่าจะอยู่ติดต่อกับที่ดินของผู้ขอเอง หรือติดต่อกับที่ดินของผู้อื่นก็ได้ ที่ดินประเภทนี้ไม่ต้องมีการวางผัง แต่จะมีการรับวัดชั้นสูงตรวจสอบสวนเป็นแปลงๆ ไปได้ คือรัฐไม่ให้ความช่วยเหลือด้านสาธารณูปโภค และ 2) ที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย ได้แก่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีพื้นที่ติดต่อกันแต่ไม่ถึง 1,000 ไร่ ที่ดินประเภทนี้ต้องวาง

²⁰ ระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน หมวด 9 ข้อ 22

²¹ ระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน หมวด 3 ข้อ 4 บุคคลที่จะจัดให้เข้าอยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ จะต้อง

²² ภาสกร ชุนหุโร, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ 2536, หน้า 351-352.

ผังจัดแบ่งให้จับจองเป็นแปลงย่อย โดยนำเขตไว้เป็นทางคมนาคม เพื่อสะดวกแก่ประชาชนในท้องถิ่นตามความเหมาะสม ซึ่งรัฐอาจให้การช่วยเหลือในด้านสาธารณูปโภคหรือไม่ก็ได้

ผู้ได้รับใบจอง ไม่ว่าจะป็นกรณีตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 30 หรือ 33 ก็แล้วแต่จะต้องเริ่มเข้าทำประโยชน์ในที่ดินภายในหกเดือนนับแต่วันที่ได้รับใบจอง หากไม่เริ่มทำประโยชน์ในที่ดินภายในกำหนด อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกจากที่ดิน เพราะถือว่าการที่ปล่อยปละละเลย ไม่ยอมเข้าครอบครองแสดงว่า ไม่ต้องการจะได้ที่ดินแปลงนั้นแล้ว ทั้งนี้เว้นแต่มีเหตุผลสมควรว่า การที่ได้เข้าไปครอบครองที่ดินที่ได้รับใบจองล่าช้านั้น เนื่องจากมีเหตุจำเป็นไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้ จึงจะถือว่าผู้นั้นยังคงมีสิทธิในที่ดินตามใบจองต่อไป และถือว่าเป็นผู้รับจองใหม่²³

นอกจากนี้ ผู้รับใบจองต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายในสามปี นับแต่วันได้รับใบจอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็น²⁴ หากผู้รับใบจองไม่ทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จ(หมายถึงทำเพียง 3 ใน 4 ของที่ดิน) ภายในกำหนด 3 ปี นับแต่วันได้รับใบจองหรือตามที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติอนุมัติ อธิบดีกรมที่ดินก็จะมีความสั่งให้บุคคลนั้นขาดสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ยังไม่ได้ทำประโยชน์ตามสมควรแก่เนื้อที่ ซึ่งก็หมายความว่า ทำประโยชน์ในที่ดินได้เพียงใด ก็มีสิทธิในที่ดินนั้นได้เพียงนั้น ที่ดินส่วนที่ยังไม่ได้ทำประโยชน์ตกเป็นของรัฐไป²⁵

เมื่อผู้ได้รับใบจองในกรณีจัดที่ดินผืนใหญ่ และการจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามสมควรแก่สภาพของที่ดินในท้องถิ่นและสภาพของกิจการที่ทำประโยชน์ รวมทั้งได้ปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบ ข้อกำหนด หรือเงื่อนไขของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ หรือขอใช้เงินค่าบริการในการจัดที่ดินด้วยวิธีผ่านส่งเสร็จสิ้นแล้วก็มีสิทธิยื่นออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะราย ตามประมวลกฎหมายที่

²³ ระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน หมวด 6 ข้อ 15 และ 16

²⁴ ระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน หมวด 6 ข้อ 17

²⁵ ระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน หมวด 6 ข้อ 18

ดิน มาตรา 59 และมาตรา 58 ได้ และเมื่อผู้ได้รับใบจองได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้ว ก็มีกฎหมายบัญญัติจำกัดสิทธิในการโอนที่ดินให้บุคคลอื่นภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่ง²⁶

นอกจากนี้ ยังมีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินนี้มีลักษณะคล้ายเป็นการจัดที่ดินอย่างหนึ่งเนื่องจากบุคคลที่ได้รับการจัดที่ดินกับบุคคลประเภทนี้มีลักษณะเหมือนกัน เพียงแต่การออกหนังสือสำคัญในเรื่องนี้มีการลดขั้นตอนไม่ต้องขอออกใบจองก่อนเท่านั้น โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ซึ่งความจริงถือเป็นบุคคลประเภทนี้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย²⁷ และมีโทษตามกฎหมาย²⁸ แต่เมื่อรัฐมีการเปลี่ยนนโยบายจึงมีการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินในเรื่องนี้ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 (พ.ศ.2515) คล้าย ๆ กับเป็นการนิรโทษกรรมโดยปริยาย โดยยอมให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้²⁹ แต่รัฐได้จำกัดสิทธิของบุคคลประเภทนี้โดยกำหนดหลักเกณฑ์จำกัดจำนวนเนื้อที่ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ออกให้ได้³⁰ และจำกัดสิทธิในการโอนที่ดินว่า บุคคลที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จะโอนที่ดินนั้นภายใน 10 ปีไม่ได้ ยกเว้นเป็นการตกทอดทางมรดก หรือเป็นการโอนให้แก่ทบวงการเมืองหรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้และได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์แล้ว และที่ดินดังกล่าวไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดีด้วย³¹

²⁶ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 31

²⁷ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9

²⁸ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 108

²⁹ ภาสกร ชุณหอุไร, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 340.

³⁰ ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ข้อ 5 และ ข้อ 6

³¹ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 ทวิ วรรคห้า

2. การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511

พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนได้มีที่ดินไว้เป็นที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งตามกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์และกรมส่งเสริมสหกรณ์ดำเนินการจัดที่ดินของรัฐให้กับบุคคลบางประเภท ซึ่งสามารถแบ่งการจัดที่ดิน เป็น 2 ประเภท คือ

2.1 การจัดที่ดินในรูปนิคมสร้างตนเอง

อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์จะเป็นผู้จัดที่ดินของรัฐให้ประชาชนอยู่อาศัยและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง โดยจัดตั้งเป็นรูป "นิคมสร้างตนเอง" โดยคัดเลือกจากบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา 22 ให้เป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองได้ คือ จะคัดเลือกจากผู้มี คุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) บรรลุนิติภาวะและเป็นหัวหน้าครอบครัว
- (3) มีความประพฤติดี และเต็มใจปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์กำหนด
- (4) ขยันขันแข็ง มีร่างกายสมบูรณ์และสามารถประกอบการเกษตรได้
- (5) ไม่เป็นคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (6) ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีแต่เพียงเล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพ
- (7) ไม่มีอาชีพอย่างใดอย่างหนึ่งในขณะนั้นพอแก่การครองชีพ

2.2 การจัดที่ดินในรูปนิคมสหกรณ์

อธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดินปัจจุบัน คือ กรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นผู้จัดที่ดินของรัฐให้กับบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา 35 ให้เข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์แล้วจะจัดแบ่งที่ดินให้สมาชิกนิคมสหกรณ์เข้าครอบครองทำประโยชน์ต่อไป บุคคลที่จะเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ได้จะต้องมีคุณสมบัติดังนี้ คือ

- (1) มีสัญชาติไทย

(2) มีความประพฤติดี และเต็มใจปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมสหกรณ์ ที่
ดินกำหนด

(3) ชยันขันแข็ง มีร่างกายสมบูรณ์และสามารถประกอบอาชีพได้

(4) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(5) ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีแต่เพียงเล็กน้อยไม่พอแก่การครอง
ชีพ

(6) มีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

จะเห็นได้ว่าการที่กรมประชาสัมพันธ์และกรมส่งเสริมสหกรณ์ จะรับบุคคลใด
เข้าเป็นสมาชิกนิคม บุคคลนั้นจะต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ซึ่งเป็นหลัก
การคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมให้เข้าเป็นสมาชิกนิคม เช่นเดียวกับการจัดที่ดินเพื่อ
ประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน

การจัดนิคมทั้งสองประเภทก่อนที่จะดำเนินการ ทางกรมจะต้องมีพระราช
กฤษฎีกาประกาศจัดตั้งนิคมในท้องที่นั้นเสียก่อน โดยมีแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินของนิคมไว้ทำ
พระราชกฤษฎีกานั้น³²

เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองหรือนิคมสหกรณ์ขึ้นแล้ว
อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์หรืออธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้คัดเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามที่
กฎหมายกำหนดให้เข้าเป็นสมาชิกนิคม หลังจากนั้นอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์หรืออธิบดีกรม
ส่งเสริมสหกรณ์ จึงอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ที่รัฐจัดแบ่งให้ไม่
เกินครอบครัวละ 50 ไร่ และตามหลักแล้วสมาชิกนิคมจะต้องทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อการเกษตร
กรรมเท่านั้น ถ้าจะจำการอย่างอื่นต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์หรืออธิบดี
กรมส่งเสริมสหกรณ์แล้วแต่กรณี³³

³² พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 มาตรา 7

³³ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 มาตรา 8 และมาตรา 9

สมาชิกในนิคมทั้งสองประเภทสามารถพิสูจน์สิทธิ์ของตน เพื่อขอรับโฉนด ที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ซึ่งแยกพิจารณาเป็น 2 กรณีคือ

- 1) สมาชิกนิคมสร้างตนเอง
- 2) สมาชิกนิคมสหกรณ์

1) สมาชิกนิคมสร้างตนเอง

ต้องทำประโยชน์ในที่ดินให้แล้วเสร็จภายในห้าปี ในปีแรกต้องทำประโยชน์เสร็จ 1 ใน 10 ของที่ดินนั้น ถ้าทำไม่ได้ถึง 1 ใน 10 ก็หมดสิทธิในที่ดิน แต่ถ้าสามารถทำได้ก็มีสิทธิเข้าเข้าครอบครองทำประโยชน์ต่อไปอีก 4 ปีจนครบ 5 ปี หลังจากครบกำหนดและเป็นสมาชิกนิคมมาเกินกว่า 5 ปี และสมาชิกได้ชำระเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลได้ลงไปในการจัดนิคมในอัตราที่อธิบดีกำหนด ซึ่งไม่เกินไร่ละ 200 บาท โดยผ่อนชำระเป็นรายปีปีหนึ่งไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 และชำระเกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ก็จะออก “หนังสือแสดงการทำประโยชน์” คือ น.ค.3 ให้แก่สมาชิกผู้นั้นเฉพาะเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์ คือ ทำประโยชน์ได้เท่าไรก็ออกให้ได้เท่านั้น เว้นแต่เมื่อทำประโยชน์ครบ 5 ปีแล้ว อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์จะผ่อนผันให้ขยายเวลาทำประโยชน์ต่อไป อีกคราวละ 1 ปี แต่ไม่เกิน 3 ปี คืออย่างมากที่สุดอายุการทำประโยชน์ของสมาชิกนิคมสร้างตนเองต้องไม่เกิน 8 ปี³⁴

2) สมาชิกนิคมสหกรณ์

ต้องทำประโยชน์ในที่ดินและเป็นสมาชิกนิคมเป็นเวลาเกินกว่า 5 ปีและต้องชำระเงินช่วยเหลือรัฐบาลที่ได้ลงไปในการจัดนิคมในอัตราที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์กำหนดและชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้วก็ให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ออก “หนังสือแสดงการทำประโยชน์” คือ ก.ส.น. 5 ให้สมาชิกผู้นั้นไป³⁵

สมาชิกนิคมสร้างตนเองหรือสมาชิกนิคมสหกรณ์เมื่อได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์แล้ว มีสิทธิเอาหนังสือนี้ไปเป็นหลักฐานเบื้องต้น เพื่อขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 59 ได้

³⁴ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 มาตรา 26

³⁵ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 มาตรา 11

ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินนี้หมายถึงผู้มีหนังสือแสดงการทำประโยชน์ด้วยในเรื่องการยื่นขอหนังสือสำคัญในที่ดินนี้สำหรับสมาชิกนิคมสหกรณ์จะยื่นขอได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสหกรณ์ที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ก่อนแล้วด้วย³⁶ หรือถ้าท้องที่ที่สมาชิกนิคมสร้างตนเองหรือสมาชิกนิคมสหกรณ์อยู่ในเขตจังหวัดที่รัฐมนตรีมหาดไทยประกาศเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทั้งตำบล³⁷ และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศเขตอำเภอแน่ชัดแล้วพอถึงเวลาพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สมาชิกทั้งสองประเภทก็จะต้องนำหนังสือแสดงการทำประโยชน์ไปเป็นหลักฐาน เพื่อขอรับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อไป

ปัญหามีว่าผู้รับโอนจากผู้มีหนังสือแสดงการทำประโยชน์จะมีสิทธิมาขอรับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้หรือไม่ ซึ่งรองศาสตราจารย์ภาสกร ชุณหอุไร ได้ให้ความเห็นว่า ผู้รับโอนไม่มีสิทธิเพราะผู้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ต้องเป็นสมาชิกนิคมและต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด จึงจะมีสิทธิเป็นสมาชิกนิคมและมีสิทธิครอบครองทำประโยชน์ได้ ดังนั้นการที่ผู้มีหนังสือแสดงการทำประโยชน์จะโอนที่ดินของเขาโดยส่งมอบให้แก่ผู้รับโอน ผู้รับโอนอาจขาดคุณสมบัติตามที่รัฐต้องการก็ได้ ดังนั้นผู้รับโอนจากบุคคลพวกนี้จึงไม่มีสิทธิมาขอรับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แต่ประการใด³⁸

ตามกฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์และกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่จะเป็นผู้ดำเนินการในการจัดที่ดินของรัฐให้กับบุคคลบางประเภท โดยกรมประชาสงเคราะห์เป็นผู้จัดในรูปแบบสร้างตนเอง เช่น นิคมพระพุทธบาทสระบุรี หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์จะจัดในรูปแบบสหกรณ์³⁹ เมื่อได้มีการจัดสรรที่ดินให้บุคคลผู้เป็นสมาชิกดังกล่าวแล้ว และสมาชิกดังกล่าวได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่

³⁶ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 มาตรา 40

³⁷ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58

³⁸ ภาสกร ชุณหอุไร, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 378-379.

³⁹ ศิริ เกวสินสฤทธิ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิพิธการพิมพ์, 2532) , หน้า 64.

กฎหมายได้กำหนดไว้แล้ว เจ้าหน้าที่ของกรมประมงหรือกรมส่งเสริมสหกรณ์ จะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ในที่ดิน คือ น.ค.3 ให้เป็นหลักฐาน เพื่อให้สมาชิกนำมาแสดงในการขออนุญาตที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป ในระหว่างนั้นที่ดินยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่จนกว่าจะได้รับโฉนดที่ดินแล้ว (ฎีกาที่ 704/2508 และฎีกาที่ 723/2509) เมื่อได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้ว ที่ดินนั้นก็ยังคงทะเบียนโอนต่อไปไม่ได้ เพราะมาตรา 12 ดังกล่าว กำหนดระยะเวลาห้ามโอน ที่ดินไว้ 5 ปี เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกหรือโอนไปยังสหกรณ์ ซึ่งตนเป็นสมาชิกอยู่ เหตุที่ต้องห้ามโอนไว้เนื่องจากรัฐไม่ต้องการให้ที่ดินนั้นตกไปเป็นของบุคคลอื่นที่รัฐมิได้คัดเลือกให้เข้าเป็นสมาชิก

3. การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

ความมุ่งหมายหลักของกฎหมายฉบับนี้มีได้อยู่ที่การจัดที่ดินให้แก่ประชาชน แต่มุ่งหมายจัดที่ดินให้เป็นรูปเป็นร่างและเหมาะสมขึ้น เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร (LAND CONSOLIDATION)⁴⁰ กฎหมายนี้จึงได้มีข้อกำหนดในการจัดเปลี่ยนแปลงรูปที่ดินของเจ้าของที่ดินเสียใหม่ให้เป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า เพื่อให้มีทางน้ำหรือทางคมนาคมผ่าน ดังนั้น เมื่อมีการจัดรูปที่ดินใหม่แล้ว ก็จำเป็นจะต้องออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ให้กับเจ้าของที่ดินในบริเวณที่มีเขตจัดรูปที่ดินเสียใหม่⁴¹

การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติ⁴² ที่ดินแปลงใหม่ที่ทางราชการอาจจัดหามาใช้ในการจัดรูปที่ดินนั้นได้ คือ

- 1) จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินของบุคคลซึ่งไม่ยินยอมให้ดำเนินการจัดรูปที่ดิน

⁴⁰ พิศवास สุคนธ์พันธ์, ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์ และศิริ เกวลินสฤษดี, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน หน่วยที่ 9-15 พิมพ์ครั้งที่ 14, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2537), หน้า 46.

⁴¹ ศิริ เกวลินสฤษดี, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 66.

⁴² พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 มาตรา 38 ในการกำหนดแปลงที่ดินใหม่ตามมาตรา 30 (3) ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดให้เจ้าของที่ดินแต่ละรายได้รับที่ดินในที่ดินแปลงเดิม หรือให้ได้รับที่ดินแปลงเดิมบางส่วน หรือจัดให้ที่ดินแปลงใหม่อยู่ใกล้เคียงกับที่ดินแปลงเดิมของตนเท่าที่จะทำได้...

- 2) จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินที่เจ้าของมิได้ใช้ประกอบกิจการใด ๆ ด้วยตนเอง หรือให้ผู้อื่นเป็นผู้ทำประโยชน์
- 3) ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันที่ประชาชนเลิกใช้หรือเปลี่ยนสภาพของที่ดินไปแล้ว
- 4) ที่ดินที่ใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้แทนแล้ว และ
- 5) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน

เนื่องจากรัฐได้นำที่ดินของรัฐจัดให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมไปด้วย ดังนั้น จึงต้องมีข้อจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินเดิมบางประการ คือ จำกัดให้ใช้เพื่อการเกษตรกรรมเท่านั้น จะใช้เพื่อการอื่นไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาต อีกทั้งยังมีข้อจำกัดห้ามมิให้เจ้าของที่ดินเดิมโอนที่ดินที่ได้รับไปภายใน 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน⁴³

4. การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

การปฏิรูปที่ดินเห็นกันว่ามีอยู่ 2 ความหมาย ในความหมายอย่างแคบนั้น การปฏิรูปที่ดิน คือ การกระจายการถือครองที่ดิน (Land Redistribution) แต่ในความหมายอย่างกว้างนั้นเห็นว่า การปฏิรูปที่ดิน คือ การปรับปรุงสภาพการถือครองที่ดิน และรวมถึงการปรับปรุงสถาบัน

⁴³ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 มาตรา 44 ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เจ้าของที่ดินหรือผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินจะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดโดยทางมรดก หรือการโอนไปยัง สหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกรที่เป็นสมาชิก หรือการโอนไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อประโยชน์ในการจัดรูปที่ดิน หรือเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

การผลิตทางเกษตร สถาบันบริการสนับสนุนการเกษตร และสถาบันอื่น ๆ ในการพัฒนาชนบท การปฏิรูปที่ดินตามความหมายอย่างกว้าง จึงรวมกิจการหลายอย่าง เช่น การจัดขนาดและรูปร่างของที่ดิน การปรับปรุงการเช่า การใช้แรงงานในการเกษตร การจัดระบบภาษีที่ดิน การส่งเสริมวิชาการเกษตร การจัดระบบสินเชื่อเพื่อการเกษตร การจัดจำหน่ายผลิตผลเกษตร การพัฒนาอาชีพหลักและอาชีพรองของเกษตรกร ตลอดจนการพัฒนาการศึกษาและสาธารณกิจต่าง ๆ ในชนบทด้วย⁴⁴

ประเทศไทยมีปัญหาในภาคเกษตรกรรมอยู่มากและได้พยายามแก้ปัญหาเหล่านี้เรื่อยมา แต่ก็ไม่สำเร็จ การปรับปรุงที่ทำมางมักเป็นไปในแต่ละด้าน สำหรับการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรก็ยังเป็นไปตามกฎหมายหลายฉบับ ในปี พ.ศ. 2500 เคยมีผู้เสนอแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินมาครั้งหนึ่งแล้ว แต่ในขณะนั้นเข้าใจผิดไปว่าเป็นแต่วิธีการใช้ในประเทศสังคมนิยมเท่านั้น ข้อเสนอเรื่องปฏิรูปที่ดินจึงถูกมองข้ามไป และเพิ่งจะได้มีกฎหมายในเรื่องนี้จริง ๆ เมื่อมีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ตามกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดขอบเขตการดำเนินงานไว้ตามความหมายอย่างกว้างของการปฏิรูปที่ดิน (AGRARIAN REFORM) คือมิได้เป็นเพียงการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น หากแต่รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นด้วย คือ รวมถึงงานพัฒนาชนบทด้วยนั่นเอง

การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมคือการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร ในประเทศซึ่งที่ดินของรัฐที่เป็นป่าหรือที่ดินรกร้างว่างเปล่ายังมีอีกมากนั้น ก็อาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยนำที่ดินของรัฐมาจัด แต่ในประเทศที่ที่ดินรกร้างว่างเปล่านั้นมีเหลือน้อยแล้วและพื้นที่ป่าเพื่อการใช้ประโยชน์ด้านป่าไม้ และเพื่อการรักษาดุลแห่งธรรมชาติมีเหลือจำกัด ในประเทศเหล่านี้จำเป็นต้องการนำที่ดินที่เอกชนต่าง ๆ ถือครองอยู่มากกระจายออกไปประเทศไทยได้ดำเนินการโดยอยู่ระหว่างการครอบครอง 2 วิธีนี้ คือนำทั้งที่ดินของรัฐและที่ดินที่จัดซื้อหรือเวนคืนมาจากเอกชนมารวมกันจัดให้เกษตรกร สำหรับประเทศไทยการปฏิรูปที่ดินเป็นการกระจายการถือครองที่ดินโดยการจัดซื้อหรือจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีเพียงเล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพ

⁴⁴ Roland, R.Renne. Land Economics. (rev. 1958); Micheal, Lipton, Toward a Theory of Land Reform, Agrarian, Reform & Agrarian Reformism; Studies of Peru, Chile, China and India, pp. 269 - 270 (D. Lehmanned. 1974)

ส่วนการจัดที่ดินให้ นั้นอาจเป็นไปได้โดยการให้เช่าซื้อ ให้เช่า หรือให้เช่าทำประโยชน์ เป็นประการอื่น และในการนี้รัฐจะให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินเหล่านั้นในการพัฒนา อาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากร การปรับปรุงปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการ จำหน่ายด้วย ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายนี้มีมาตรการดีพอสมควร และรัฐ อาจเข้าช่วยเหลือได้ตามกำลังงบประมาณและความเหมาะสมของแต่ละท้องที่ ซึ่งการพิจารณา โครงการปรับปรุงด้านต่าง ๆ เหล่านี้ อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำหรับเกษตรกรที่จะมีสิทธิได้รับการจัดที่ดินนั้นเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราช บัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 โดยกำหนดให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) บรรลุนิติภาวะ หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว
- (3) มีความประพฤติดีและซื่อสัตย์สุจริต
- (4) มีร่างกายสมบูรณ์ แข็งแรง และสามารถประกอบการเกษตรได้
- (5) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (6) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ
- (7) เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

ในขณะนี้เกษตรกรจะได้รับที่ดินครอบครัวละไม่เกิน 50 ไร่ แต่ถ้าเป็นเกษตรกรที่ ประกอบเกษตรกรรมประเภทเลี้ยงสัตว์ใหญ่ดังนี้จะมียอดที่ดินได้ไม่เกิน 100 ไร่ แต่กฎหมายก็ให้ข้อยก เว้นไว้ คือ ถ้าเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินผู้ใดมีความสามารถและพิสูจน์ได้ว่าตนมีปัจจัยที่จะนำที่ดินให้

เป็นประโยชน์เพิ่มขึ้นได้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาจอนุญาตให้มีเพิ่มขึ้นได้แต่ไม่เกินหนึ่งเท่าของขนาดที่กำหนดไว้ คืออาจได้รับถึง 100 ไร่ หรือ 200 ไร่ แล้วแต่ประเภทของเกษตรกรรม ที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินนี้แม้จะมีกรรมสิทธิ์แล้ว ก็ยังมีข้อจำกัดตามมาตรา 39 จะทำการแบ่งแยกไม่ได้และจะโอนไปยังผู้ใดไม่ได้ เว้นแต่เป็นการโอนโดยตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือโอนให้แก่ทางราชการเพื่อนำไปปฏิรูปที่ดินต่อไป⁴⁵

1) การห้ามแบ่งแยก มีเหตุผลเนื่องจากที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่จัดให้นั้นมีขนาดเล็กอยู่แล้ว โดยมาตรา 30 ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินกำหนดให้จัดที่ดินในกรณีทั่วไปให้แก่เกษตรกรได้ไม่เกิน 50 ไร่ แต่ในทางปฏิบัติ ก่อนมีการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินในปี พ.ศ. 2532 ส่วนใหญ่จะจัดให้ในขนาด 15-30 ไร่ ซึ่งตัวเลขขนาดการจัดที่ดินในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ทำให้พิจารณาได้ว่าการแบ่งแยกขนาดของที่ดินให้เล็กลงไปอีก จะไม่เพียงพอแก่การทำมาหาเลี้ยงชีพของครอบครัวเกษตรกร ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่เหมาะสมสำหรับที่ดินเกษตรกรรมโดยตรง ซึ่งยังไม่เคยมีกำหนดในกฎหมายอื่นมาก่อน⁴⁶

2) การห้ามโอน ข้อจำกัดการโอนชี้แจงให้โอนได้แต่โดยทางมรดกให้เฉพาะแก่ทายาทโดยธรรม คือ ลำดับญาติตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (บรรพ 6) ว่าด้วยเรื่องมรดกกำหนดไว้ การโอนโดยพินัยกรรมจะกระทำไม่ได้ ส่วนการโอนกรณีอื่นในระหว่างเกษตรกรเจ้าของที่ดิน ยังมีชีวิตอยู่ให้โอนได้เฉพาะแก่สถาบันเกษตรกรอันได้แก่ บรรดาสหกรณ์การเกษตรหรือโอนให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อประโยชน์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไปเท่านั้น ซึ่งมีวัตถุประสงค์เป็นการคุ้มครองเกษตรกรและทายาทในครอบครัวให้มีหลักประกันที่จะมีที่ดินทำกินต่อไปได้ ข้อจำกัดการโอนตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ นี้เป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดเงื่อนไขไว้ให้ตกติดไปกับที่ดินตลอดไป ในขณะที่แล้วมากฎหมาย

⁴⁵ พิศวาส สุคนธ์พันธ์, ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ และศิริ เกวลินสฤตดี, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน หน่วยที่ 9-15, หน้า 695.

⁴⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “สิทธิในที่ดิน,” เอกสารประกอบเล่มที่ 2 รายงานการศึกษา เรื่องนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทย, (2533), หน้า 25.

ฉบับอื่น ๆ เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 จะกำหนดการห้ามโอนไว้เพียงระยะเวลาหนึ่งในระหว่าง 5-10 ปีเท่านั้น⁴⁷

สิทธิในที่ดินของผู้ที่ได้รับที่ดินจากรัฐ

เมื่อรัฐจัดที่ดินให้แก่ราษฎรแล้ว สิทธิในที่ดินที่รัฐจัดที่ดินให้แก่ราษฎรนั้น มีด้วยกัน 2 ระดับ คือ ชั้นมีโฉนดที่ดินซึ่งเป็นชั้นมีกรรมสิทธิ์ กับชั้นมีค้ำหนังสือรับรองการประโยชน์ซึ่งเป็นชั้นมีแต่สิทธิครอบครอง

1. สิทธิในที่ดินประเภทกรรมสิทธิ์

เมื่อรัฐให้เอกชนเข้าได้สิทธิในที่ดินแปลงใดแล้ว รัฐก็ต้องยอมเคารพในสิทธิของผู้นั้น สิทธิมั่นคงที่จัดให้แก่เอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินซึ่งรู้จักกันในระบบกฎหมายปัจจุบัน คือ “กรรมสิทธิ์” และกรรมสิทธิ์ คือ ทรัพย์สินที่แสดงความเป็นเจ้าของในทรัพย์สิน และมีลักษณะเป็นสิทธิเด็ดขาด (absolute) ภายในบังคับขอบเขตของกฎหมาย ทั้งนี้หมายความว่า ในการที่จะใช้สิทธิต่างๆ อันเป็นอำนาจกรรมสิทธิ์ระบุไว้ในมาตรา 1336 นั้น ผู้ทรงกรรมสิทธิ์ชอบที่จะใช้ได้ตามอำเภอใจ ไม่ต้องร้องขออนุญาตความรับรู้ของศาลหรือผู้อื่น⁴⁸ บุคคลอาจมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ทุกชนิด แต่ที่ดินที่จะมีกรรมสิทธิ์ได้ก็ต่อเมื่อที่ดินนั้นเป็นที่ดินมีโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เท่านั้น เพราะประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 ได้ให้คำนิยามคำว่า “โฉนดที่ดินหมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ดังนั้น หากเป็นที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ดังกล่าวแล้ว กฎหมายก็ไม่ถือว่าเจ้าของที่ดินมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับแล้วว่าหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่มีชื่ออยู่ในประเทศไทยขณะนี้ หมายถึงโฉนดที่ดินนั่นเอง ทั้งนี้เนื่องจากตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

⁴⁸ เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว., คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรสาส์น, 2520), หน้า 147.

กำหนดนิยามคำว่าโฉนดที่ดินไว้ว่า “โฉนดที่ดิน” หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ตามคำนิยามนี้หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินอาจแยกออกเป็น 4 ประเภท คือ

- 1) โฉนดที่ดิน ออกให้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- 2) โฉนดแผนที่ ออกตามประกาศออกโฉนดที่ดิน รศ.120 และออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนด รศ.127 โฉนดแผนที่มีแผนที่จำลองลงไว้ในโฉนดแล้ว ที่เรียกว่าโฉนดแผนที่ก็เพื่อให้แตกต่างจากโฉนดอย่างเก่านั้นที่ไม่มีแผนที่หลังโฉนด เช่น โฉนดป่า โฉนดสวน และตราแดง เป็นต้น
- 3) โฉนดตราจอง ออกตามพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว รศ.121 ซึ่งต่อมาเปลี่ยนนามเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง รศ.124 มีออกอยู่ในท้องที่ 5 จังหวัด คือ พิษณุโลก พิจิตร อุตรดิตถ์ สุโขทัย และบางส่วนของจังหวัดนครสวรรค์
- 4) ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479

ในประมวลกฎหมายที่ดิน ถ้าใช้คำว่า “โฉนดที่ดิน” แล้ว ต้องเข้าใจว่าหมายถึงหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ทั้ง 4 ประเภท เว้นแต่บางมาตราที่มุ่งให้หมายถึงโฉนดที่ดินโดยเฉพาะ ตัวอย่างเช่น กรณีการออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจตามมาตรา 58,58 ทวิ หรือการออกเฉพาะรายตามมาตรา 59,59 ทวิ “โฉนดที่ดิน” ในที่นั้นหมายถึง โฉนดที่ดินที่ออกให้ตามประมวลกฎหมายที่ดินเพียงอย่างเดียว จะหมายความรวมถึงชนิดอื่นด้วยไม่ได้ เพราะหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ชนิดอื่น ปัจจุบันออกไม่ได้แล้ว⁴⁹

ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินย่อมมีสิทธิในที่ดินนั้น ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336⁵⁰ สรุปได้ดังนี้

⁴⁹ ภาสกร ชุณหะวัณ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินฯ, หน้า 41.

⁵⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

- 1) มีสิทธิใช้สอยที่ดินนั้น แต่การใช้สอยนี้จะต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย กล่าวคือจะต้องไม่เป็นการใช้สิทธิทำความเสียหายเดือดร้อนให้แก่ผู้อื่น
- 2) มีสิทธิจำหน่ายที่ดินนั้น ไม่ว่าจะโดยวิธีขาย แลกเปลี่ยน สละกรรมสิทธิ์หรือทำลาย แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเช่นกัน
- 3) มีสิทธิได้ดอกลูกแห่งที่ดินนั้น ไม่ว่าจะเป็นดอกผลธรรมดา หรือดอกผลนิตินัย เช่น เอาเงินให้กู้ยืม ดอกเบี้ยยอมเป็นของเจ้าของเงิน
- 4) มีสิทธิติดตามเอาที่ดินนั้นคืนจากผู้ที่ไม่มืสิทธิจะยึดถือไว้ สิทธินี้เป็นสิทธิตำคัญอย่างยิ่ง ที่เจ้าของจะติดตามและเอาที่ดินของตนคืนได้โดยไม่ต้องฟ้องต่อศาล
- 5) มีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับที่ดินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ส่วนใหญ่เกิดจากการทำละเมิดและการป้องกันขัดขวางนี้ถ้ากระทำลงพอสมควรแก่เหตุและมีได้ใช้กำลังเกินกว่าความจำเป็นในอันที่จะป้องกันขัดขวางแล้วยอมไม่ต้องรับผิดชอบเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 449, 452 นอกจากนี้แม้ในทางอาญาก็ยังได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 68 แห่งประมวลกฎหมายอาญาเช่นกัน⁵¹

อย่างไรก็ตาม กรรมสิทธิ์อาจสูญสิ้นไปด้วยการถูกแย่งโดยวิธีการครอบครองปรปักษ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 การครอบครองกรณีนี้เรียกว่า “การครอบครองปรปักษ์” กล่าวคือ ได้ครอบครองที่ดินของบุคคลอื่นติดต่อกันมาครบ 10 ปี เช่นนี้ ผู้ครอบครองยอมได้กรรมสิทธิ์ แต่ต้องครอบครองด้วยความสงบและโดยเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ การครอบครองโดยความสงบนั้น หมายถึง การเข้าครอบครองโดยมิได้แย่ง หรือละเมิดสิทธิของผู้อื่น และต้องมีเจตนาเข้าครอบครองเพื่อจะเป็นเจ้าของด้วย นอกจากนั้นจะต้องครอบครองโดยเปิดเผยมิได้ซ่อนเร้นปิดบัง หรือครอบครองโดยอาศัยสิทธิประการอื่น

หลักเกณฑ์การครอบครองปรปักษ์นี้ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 1382 ว่า “บุคคลใดครอบครองทรัพย์สินของบุคคลอื่นไว้ด้วยความสงบและโดยเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาสิบปี...” การครอบครองปรปักษ์เป็นกรณีกฎหมายบัญญัติให้บุคคลได้กรรมสิทธิ์ เพราะความละเลยของเจ้าของทรัพย์สินเดิมที่ปล่อยปละละ

⁵¹ บัญญัติ สุชีวะ, คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์ (กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2528), หน้า 182-188.

เลยมิได้ใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของตนอันก่อให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจ กฎหมายจึงบัญญัติให้ผู้ครอบครองครบเวลาตามกำหนดได้กรรมสิทธิ์ การได้กรรมสิทธิ์ในลักษณะนี้เป็นการได้มาโดยอายุความได้สิทธิซึ่งเป็นทางหนึ่งของการได้กรรมสิทธิ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1333⁵²

ที่ดินที่จะถูกครอบครองปรักษไได้ จะต้องเป็นที่ดินมีกรรมสิทธิ์แล้ว ที่ดินมือเปล่า จะถูกครอบครองปรักษไไม่ได้ ดังนั้นที่ดินที่จะถูกครอบครองปรักษไได้จะต้องเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์อย่างหนึ่งอย่างใดใน 4 อย่าง หรือมิฉะนั้นจะต้องเป็นที่บ้านหรือที่สวนตามกฎหมายเบ็ดเสร็จบทที่ 42 เท่านั้น

มีข้อที่น่าสังเกตว่า การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการครอบครองปรักษไนั้น กรรมสิทธิ์ในกรณีนี้มีได้เกิดขึ้นจากการที่ผู้ครอบครองปรักษไมีชื่ออยู่ในหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ แต่เกิดขึ้นจากการกระทำของผู้ครอบครองปรักษไเองที่ได้กระทำการครอบครองโดยความสงบ เปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของติดต่อกันเป็นเวลา 10 ปีต่างหาก ดังนั้นกรรมสิทธิ์ในที่ดินของผู้ครอบครองปรักษไ จึงเป็นกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เกิดขึ้นโดยบทบัญญัติของกฎหมาย มิได้เกิดขึ้นจากการมีชื่อในหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด นอกจากนี้ เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินอาจสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินไปเนื่องจากการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินเกินกำหนดตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6 จนอธิบดีกรมที่ดินร้องขอและศาลได้มีคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดิน

อย่างไรก็ตาม แม้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ดังกล่าวจะรับรองคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนไว้ก็ตาม แต่ก็ได้กำหนดขอบเขตของการใช้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเอาไว้ในตอนต้นด้วยว่า จะต้องใช้สิทธิภายในบังคับแห่งกฎหมาย ซึ่งก็หมายความว่า แม้เจ้าของทรัพย์สินจะมีสิทธิในการใช้สอย จำหน่ายจ่ายโอน ได้ดอกผล ติดตามเอาคืน หรือขัดขวาง ผู้อื่นตามกฎหมายก็ตาม แต่ก็ต้องใช้สิทธิภายในบังคับแห่งกฎหมายอื่นด้วย กล่าวคืออาจถูกจำกัดโดยกฎหมายเอกชน (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ตัวอย่างเช่น ตามกฎหมายมาตรานี้ให้สิทธิเจ้าของที่ดินที่จะใช้สอยที่ดินของตน แต่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁵² ศรีราชา เจริญพานิช, กฤตยชญ์ ศิริเขต, บัญญัติ สุชีวะ, เสาวนีย์ อัครโรจน์, เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน หน่วยที่ 1-8 พิมพ์ครั้งที่ 13, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2536), หน้า 145-146.

มาตรา 1341 ได้จำกัดสิทธิไว้ว่า ห้ามมิให้เจ้าของที่ดินทำหลังคา หรือการปลูกสร้างอย่างอื่น ซึ่งทำให้ฝนตกลงยังทรัพย์สินซึ่งอยู่ติดต่อกัน หรือในมาตรา 1343 ได้จำกัดสิทธิไว้ว่า ห้ามมิให้เจ้าของที่ดินหรือบรรพบุรุษน้ำหนกบนที่ดินเกินควร จนอาจเป็นเหตุอันตรายแก่ความอยู่มั่นคงแห่งที่ดินติดต่อกัน เว้นแต่จะจัดการเพียงพอเพื่อป้องกันความเสียหาย หรืออาจถูกจำกัดโดยกฎหมายมหาชน เช่น ตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มาตรา 53⁵³ กำหนดเงื่อนไขการขายที่ดินซึ่งเป็นที่นาไว้ว่า เจ้าของที่นาซึ่งเป็นผู้ให้เช่านาจะขายนาได้ต่อเมื่อได้แจ้งให้ผู้เช่านาทราบโดยทำเป็นหนังสือ ซึ่งเป็นหลักการให้ผู้เช่าได้มีสิทธิซื้อก่อนผู้อื่น (right of pre-emption)⁵⁴ โดยเป็นหลักการช่วยให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินของตนเอง โดยกำหนดวิธีการสรุปได้ว่า ก่อนที่เจ้าของนาจะขายนาได้ ต้องแจ้งราคาและวิธีการชำระเงินต่อประธานคณะกรรมการการเช่าที่ดิน

⁵³ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มาตรา 53 วรรคแรก ผู้ให้เช่านาจะขายนาได้ต่อเมื่อได้แจ้งให้ผู้เช่านาทราบโดยทำเป็นหนังสือแสดงความจำนงจะขายนาพร้อมทั้งระบุราคา ที่จะขายและวิธีการชำระเงินยื่นต่อประธาน คชก. ตำบลเพื่อแจ้งให้ผู้เช่าทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ผู้ให้เช่านาต้องขายนาแปลงดังกล่าวให้ผู้เช่าตามราคาและวิธีการชำระเงินที่ได้แจ้งไว้

ถ้าผู้เช่านาแสดงความจำนงจะซื้อนาตามราคาที่จะขายแต่ไม่ตกลงในวิธีการชำระเงิน ให้ คชก.ตำบล มีอำนาจไกล่เกลี่ย มีคำวินิจฉัยให้ขยายกำหนดเวลาการชำระเงินหรือมีคำสั่งอื่นตามที่เห็นสมควร แต่ คชก.ตำบล จะขยายกำหนดเวลาการชำระเงินเกินกว่าหนึ่งปีต่อจากเวลาที่ผู้ให้เช่านากำหนดไว้มิได้

ถ้าผู้เช่านาไม่แสดงความจำนงจะซื้อนภายในกำหนดสามสิบวัน หรือปฏิเสธเป็นหนังสือไม่ซื้อนาหรือแสดงความจำนงจะซื้อนา แต่ไม่ชำระเงินภายในกำหนดเวลาที่ตกลงกันหรือเวลาที่ คชก.ตำบลกำหนด ให้ถือว่า ผู้เช่านาหมดสิทธิที่จะซื้อนาตามมาตรานี้

ในกรณีผู้เช่านาหมดสิทธิที่จะซื้อนาตามวรรคสามแล้ก็ตาม แต่ถ้าผู้ให้เช่าจะขายนาให้บุคคลอื่นในราคาหรือวิธีการชำระเงินที่แตกต่างไปจากราคาและวิธีการชำระเงินที่ได้แจ้งให้ผู้เช่านาทราบตามวรรคหนึ่ง ผู้ให้เช่านาต้องดำเนินการตามวรรคหนึ่งใหม่

การขายฝาก การแลกเปลี่ยน และการโอนชำระหนี้จำนอง ให้ถือเป็นการขายตามมาตรานี้ด้วย

⁵⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม, หน้า

เพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล (คชก.ตำบล) เสียก่อน เพื่อประธาน คชก. ตำบลจะได้แจ้งให้ผู้เช่านา ได้ทราบและจะได้ทราบความประสงค์ของผู้เช่าว่า ประสงค์จะซื้อนาตามราคาและวิธีการชำระ เงินนั้นหรือไม่ ถ้าผู้เช่านาประสงค์จะซื้อก็ต้องแจ้งให้ประธาน คชก. ตำบลทราบภายใน 30 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้ง เมื่อเป็นเช่นนั้นก็มีค่าเสนอของผูกพันกันเป็นการจะซื้อจะขาย ผู้เป็นเจ้าของนาจะปฏิเสธไม่ขายอีกไม่ได้⁵⁵ และในกรณีที่ผู้เช่านาไม่แจ้งความจำนงจะซื้อนาตามราคาและวิธีการที่ได้รับแจ้งมาภายในกำหนด 30 วัน สิทธิจะได้ซื้อที่ดินนั้นก่อนก็เป็นอันหมดไป เจ้าของนา จะขายนาตามราคาและวิธีการที่แจ้งนั้นให้แก่ผู้ใดก็ได้ แต่ถ้าจะขายนาตามราคาและวิธีการชำระ เงินที่แตกต่างออกไป เจ้าของที่ดินจะต้องแจ้งให้ผู้เช่านาทราบก่อนโดยดำเนินการเช่นเดียวกับการแจ้งครั้งแรก (มาตรา 53 วรรคสี่) แต่ทั้งนี้ ผู้เช่านาต้องใช้สิทธิเช่นนั้นภายในระยะเวลา 2 ปี นับแต่ตนได้รู้หรือควรได้รู้และไม่ว่าในกรณีใดๆ จะไปใช้สิทธิซื้อต่อเมื่อล่วงพ้น 3 ปี นับแต่ผู้ให้เช่านา โอนนานั้นไม่ได้⁵⁶ หรือตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 8 และมาตรา 9 กำหนดเงื่อนไขในการโอนที่ดินไว้ว่า เจ้าของที่ดินจะโอนที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้จับจองได้ก็ต่อเมื่อที่ดินนั้นได้รับคำรับรองจากนายอำเภอแล้วว่า ได้ทำประโยชน์แล้ว หรือตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 31 และมาตรา 58 ทวิ และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 12 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มาตรา 44 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 กำหนดข้อห้ามไว้โดยชัดแจ้งว่า ห้ามมิให้เจ้าของที่ดินโอนสิทธิในที่ดินไปให้บุคคลอื่นในช่วงระยะเวลา 5 ปี 10 ปี หรือตลอดไปแล้ว แต่กรณี เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มาตรา 53 และพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 และมาตรา 9 เป็นเพียงเงื่อนไขการโอนที่ดินเท่านั้น ก็เนื่องจากถ้อยคำของพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 273.

⁵⁶ มาตรา 54 ถ้าผู้ให้เช่าขายนาไปโดยมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 53 ไม่ว่านานั้นจะถูกโอนต่อไปยังผู้ใด ผู้เช่านามีสิทธิซื้อนาจากผู้รับโอนนั้นตามราคาและวิธีการชำระเงินที่ผู้รับโอนซื้อไว้หรือตามราคาตลาดในขณะนั้น แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่ากัน แต่ทั้งนี้ผู้เช่านาจะต้องใช้สิทธิซื้อนาดังกล่าวภายในกำหนดเวลาสองปีนับแต่วันที่ผู้เช่านารู้หรือควรจะรู้หรือภายในกำหนดเวลาสามปี นับแต่ผู้ให้เช่าโอนนานั้น

มาตรา 53 ไม่ได้ระบุนำมิให้เจ้าของโอนที่นาไว้แต่อย่างใด และยังกำหนดให้โอนได้แต่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขคือแจ้งให้ผู้เช่าทราบก่อนเท่านั้น ส่วนถ้อยคำในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 และมาตรา 9 ก็ใช้ในทำนองกำหนดเป็นเงื่อนไขให้มีการตรวจสอบสภาพที่ดินจากนายอำเภอเสียก่อนว่า มีการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นจริง จึงจะสามารถโอนที่ดินกันได้ ซึ่งถ้อยคำในกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวมีลักษณะแตกต่างกับถ้อยคำที่ปรากฏในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 31 และมาตรา 58 ทวิ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 12 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มาตรา 44 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2513 มาตรา 39 อย่างสิ้นเชิง เพราะกฎหมายทั้ง 4 ฉบับหลังนี้กำหนดเรื่องการห้ามโอนหรือจะโอนที่ดินไม่ได้เอาไว้เป็นหลัก แล้วกำหนดให้โอนกันได้เป็นข้อยกเว้น นอกจากนี้ มาตรา 8 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ก็มีได้ใช้คำว่า “สิทธิในที่ดิน” แต่ใช้คำว่า “ที่ดิน” แทน ซึ่งแสดงว่า สิทธิตามกฎหมายทั้งสองมาตรานี้ เป็นเพียงสิทธิจับจองหรือสิทธิครอบครองเท่านั้น จึงต้องนำไปให้นายอำเภอรับรองว่าทำประโยชน์แล้วเสียก่อน ไม่ได้หมายความถึง “สิทธิในที่ดิน” ตามความหมายในประมวลกฎหมายที่ดินที่หมายถึงกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองแต่อย่างใด ซึ่งต่างจากกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนทั้ง 4 ฉบับดังกล่าวที่ส่วนใหญ่ใช้คำว่า “สิทธิในที่ดิน” จะมีก็แต่พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 เท่านั้น ที่ใช้คำว่า “กรรมสิทธิ์ในที่ดิน” แต่ก็พอแปลความได้ว่า หมายถึงสิทธิครอบครองได้เนื่องจากที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอนนี้มีทั้งที่ดินที่มีโฉนดที่ดินและที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการได้สิทธิในที่ดินเป็นไปตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งสิทธิตามกฎหมายที่ดินอาจจัดให้มีหลายระดับต่างกันได้ เช่น ยังมีเงื่อนไขต้องทำประโยชน์อย่างไรต่อไปหรือจะโอนไปได้แต่สิทธิบางระดับหรือแก่บุคคลบางประเภท และเมื่อให้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินแล้ว หากมีข้อกำหนดห้ามโอนที่ดินแล้วผลจะเป็นอย่างไร จะวิจัยในบทต่อไป

2. สิทธิในที่ดินประเภทสิทธิครอบครอง

ตามหลักในประมวลกฎหมายที่ดินนั้น ที่ดินมีอยู่หลายประเภท กรรมสิทธิ์ยังเป็นของรัฐอยู่แม้เอกชนจะเป็นผู้ครอบครองในที่ดินแปลงนั้นก็ตาม ซึ่งจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 ที่บัญญัติว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ” ตามมาตรา 2 นี้ เป็นไปตามหลักทฤษฎีกฎหมายที่ว่า “ที่ดินนั้นต้องเป็นทรัพย์สินที่มี

เจ้าของเสมอ แม้ไม่เป็นของใครก็ต้องถือว่าเป็นของแผ่นดินหรือรัฐ”⁵⁷ และมาตราที่รับรองสิทธิของกฎหมายที่มีแต่โบราณว่า ที่ดินเป็นของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ดังจะเห็นได้ในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 ซึ่งมีความสำคัญว่า ที่ดินในแว่นแคว้นกรุงเทพ พระนครศรีอยุธยา เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหาไม่ได้ จึงทำให้เห็นถึงหลักของกฎหมายมาแต่โบราณกาลว่า ที่ดินนั้นเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน ต่อมาเมื่อใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับที่ดินของรัฐไว้ในมาตรา 1305-1306 สรุปความได้ว่า ที่ดินของรัฐนั้นจะโอนไม่ได้ จะยึดไม่ได้ และจะใช้อายุความยันกับรัฐก็ไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นการโอนไปโดยกฎหมายหรือพระราชกฤษฎีกา⁵⁸

แต่แม้ว่าจะมีบทบัญญัติไว้เช่นนี้ก็ตามแต่ก็มีได้หมายความว่าประมวลกฎหมายที่ดินไม่ยอมรับรองสิทธิครอบครองของเอกชนไว้แต่อย่างไร กล่าวคือ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 4⁵⁹ ได้รับรองสิทธิของผู้มีสิทธิครอบครองอยู่ในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ คือ ก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497 กฎหมายรับรองสิทธิของผู้นั้นว่า ให้เขามีสิทธิครอบครองต่อไป และการรับรองสิทธิดังกล่าวนั้นก็ได้รับรองตลอดถึงผู้รับโอนสิทธิครอบครองมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย⁶⁰

เหตุผลที่จำเป็นจะต้องมีการรับรองไว้เช่นนี้ก็เพราะเหตุว่า ตามความในมาตรา 2 ที่ว่า ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นที่ดินของรัฐ เมื่อกฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ก็จำเป็นอยู่เองที่จะต้องรับรองสิทธิครอบครองของบุคคลที่เขาได้มีอยู่ในที่ดินนั้นไว้ให้ชัดเจน ทั้งนี้เพราะเหตุว่าที่ดินซึ่งบุคคลได้ครอบครองอยู่นั้น ความจริงแล้วเขามีสิทธิครอบครองในฐานะความเป็นเจ้าของทุกประการ แต่ติดขัดอยู่ด้วยเหตุที่ทางการยังออกหนังสือสำคัญแสดง

⁵⁷ ประมุข สุวรรณศรี, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1,4 พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร, 2525), หน้า 17.

⁵⁸ ศิริ เกวลินสุษดี, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 44.

⁵⁹ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 4 ภายใบบังคับมาตรา 6 บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไป และให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย

⁶⁰ ศิริ เกวลินสุษดี, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 48.

กรรมสิทธิ์ในที่ดินให้เขาไม่ได้เท่านั้น เนื่องจากบริเวณนั้นๆ ยังไม่มีหลักฐานระวางแผนที่ เจ้าหน้าที่ก็ออกให้ได้เพียงหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งเป็นการรับรองเพียงสิทธิครอบครองของบุคคลนั้นเท่านั้น กรณีนี้มีใช้ความผิดของเจ้าของที่ดิน แต่เป็นเรื่องของรัฐ คือพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่สามารถออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้เขาได้ รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายรับรองสิทธิของบุคคลดังกล่าวไว้ เพื่อที่จะให้เขาได้เกิดความมั่นใจในที่ดินที่เขาได้ยึดถือครอบครองทำประโยชน์อยู่ และเมื่อถึงโอกาสที่ทางราชการได้ทำระวางแผนที่เสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้นั้นก็จะมีโอกาสที่จะได้รับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในโอกาสต่อไป⁶¹

สิทธิครอบครองตามมาตรา 6⁶² หมายความว่า สิทธิครอบครองของผู้นั้นอาจจะหมดสิ้นไป เพราะเหตุว่าผู้นั้นได้ทอดทิ้งไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือว่าผู้นั้นได้ปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ อันเป็นเหตุให้อธิบดีกรที่ดินร้องขอต่อศาล ขอให้เพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ที่ดินดังกล่าวจะตกเป็นที่ดินของรัฐและสิทธิครอบครองก็ย่อมหมดสิ้นไปโดยผลของมาตรา 6 นี้⁶³

สรุปก็คือ ที่ดินใดก็ตามถ้าหากว่ารัฐยังไม่ได้ออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ให้กับบุคคลหนึ่งบุคคลใดแล้ว ที่ดินนั้นก็ยังคงเป็นของรัฐอยู่ บุคคลที่ยึดถือที่ดินโดยมีเจตนายึดถือเพื่อตน ย่อมมีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น ซึ่งหากมีการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นก็สามารขอให้รัฐออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้

“หนังสือรับรองการทำประโยชน์” หมายความว่า หนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว⁶⁴ ปัจจุบันหนังสือรับรองการทำประโยชน์ มีอยู่ 4 ชนิดด้วยกัน⁶⁵ คือ

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 48-49.

⁶² ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6

⁶³ ศิริ เกวลินสุภะดี, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 49.

⁶⁴ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

1) แบบ น.ส. 3 และแบบ น.ส.3 ข. หนังสือรับรองการทำประโยชน์ชนิดนี้เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินทั่วๆ ไป ปกติออกเป็นเฉพาะราย ไม่มีระวางที่โยงยึด มีรูปแผนที่แต่เป็นแผนที่รูปลอย

2) แบบ น.ส.3 ก. หนังสือรับรองการทำประโยชน์ชนิดนี้เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่ออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินได้ทั่วไปเหมือนกัน แต่จำกัดเฉพาะที่ดินบริเวณนั้น ได้มีการทำระวางรูปถ่ายทางอากาศแล้ว กล่าวคือ ถือเอาระวางรูปถ่ายทางอากาศเป็นหลักในการออก ถ้าไม่มีก็จะออก น.ส.3 ก. ไม่ได้ และโดยส่วนใหญ่แล้วจะออกโดยการเดินสำรวจทั้งตำบล มีการออกเฉพาะรายบ้างก็จะเนื่องมาจากการออกตกค้างจากการเดินสำรวจ หรือเปลี่ยนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบชนิดอื่นมาเป็นแบบ น.ส.3 ก.

3) แบบหมายเลข 3 ถือเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์อีกชนิดหนึ่ง ซึ่งออกตามกฎหมายกระทรวงเกษตรธิการ ออกตามความในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน(ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 กรณีผู้จับจองที่ได้รับใบเหยียบย่ำ หรือผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ใช้บังคับ มาขอคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกคำรับรองโดยนำที่ดินขึ้นทะเบียนและออกใบสำคัญให้ ตามแบบหมายเลข 3 แบบหมายเลข 3 ดังกล่าวนี เป็นหนังสือแสดงการครอบครองยังไม่มีกรรมสิทธิ์ จึงต้องแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2474 ถ้าไม่ได้แจ้ง ส.ค.1 ไว้ แบบหมายเลข 3 ดังกล่าวนีจะไม่ถือว่าเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์อีกต่อไป เพราะกฎหมายถือว่าสละสิทธิครอบครองไปแล้ว อย่างไรก็ตาม เมื่อใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว แบบหมายเลข 3 ก็ยังมีออก แต่การออกอาศัยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการออกแบบ น.ส.3 เพราะกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ข้อ 3. กำหนดว่าแบบหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ทำตามแบบ น.ส.3 ทำยกกฎหมายนี้ หรือแบบหมายเลข 3 ทำยกกฎหมายกระทรวงเกษตรธิการ ปัจจุบันนี้ไม่มีการออกตามแบบหมายเลข 3 อีกต่อไปแล้ว เพราะกฎหมายฉบับที่ 43 ได้กำหนดแบบหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไว้เพียง 3 แบบ และปัจจุบันไม่มีแบบหมายเลข 3 อีกแล้ว

อย่างไรก็ตาม ลำพังเพียงแต่มีชื่อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่านั้น ยังไม่เพียงพอที่จะถือว่ามีสิทธิครอบครอง เพราะหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) มิใช่หลักฐานที่แสดงว่า ผู้มีชื่อในหนังสือดังกล่าวเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง กรณีต้องปรากฏด้วยว่า ได้มีการยึดถือโดยเจตนายึดถือเพื่อตนด้วย ดังปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 920/2526 ที่ 1015/2527 และที่ 4922/2537

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 920/2526 หนังสือรับรองการทำประโยชน์มิใช่หลักฐานที่แสดงว่าผู้มีชื่อในหนังสือเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นในทางทะเบียนเช่นเดียวกับโฉนดที่ดิน ฉะนั้นโจทก์ผู้ซื้อที่ดินจึงไม่อาจอ้าง ป.พ.พ.ม.1299 มาใช้ยันกับสิทธิของจำเลยผู้ครอบครองที่ดินนั้นได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1015/2527 หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) มิใช่หลักฐานที่แสดงว่าผู้มีชื่อในหนังสือดังกล่าวเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง หากจำเลยครอบครองที่พิพาทอยู่ โดยผู้มีชื่อใน น.ส.3 ไม่เคยครอบครอง และหากโจทก์ซื้อที่พิพาทโดยทราบอยู่ก่อนว่าจำเลยครอบครอง การซื้อของโจทก์ย่อมเป็นไปโดยไม่สุจริต แม้จะเป็นการซื้อมาจากการขายทอดตลาดตามคำสั่งศาล โจทก์ก็ไม่ได้สิทธิในที่พิพาทตาม ป.พ.พ.ม.1330,556

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4922/2537 เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ทำการยึดทรัพย์สินที่ดินพิพาทซึ่งเป็นที่มี น.ส.3 ก. เพื่อบังคับคดีตามที่โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอ้างว่าเป็นของจำเลยซึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาไว้แล้ว อันเป็นการยึดทรัพย์สินโดยชอบตาม ป.วิ.พ.มาตรา 283 วรรคแรก แม้จะปรากฏว่าจำเลยได้จดทะเบียนยกที่ดินพิพาทให้ อ. ไปก่อนแล้วก็ไม่ทำให้การยึดทรัพย์ต้องเสียไป เพราะหาก อ. ผู้มีชื่อใน น.ส.3ก. อ้างว่าตนเป็นเจ้าของเนื่องจากได้รับการยกให้จากจำเลย อ.มิได้ร้องขอให้ปล่อยทรัพย์ ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์จึงไม่มีเหตุผลใดมาอ้างเพื่อเพิกถอนการยึด เพราะการมีชื่อใน น.ส.3 ก. ดังกล่าวมิได้หมายความว่า อ. เป็นผู้ที่มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทแต่อย่างใด

แต่หากอยู่ในชั้นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งหนังสือรับรองการทำประโยชน์นี้ เอกชนยังไม่ได้สิทธิครอบครอง หากมีแต่เพียงใบจองประมวลกฎหมายที่ดินก็ไม่ยอมรับว่าที่ดินนั้นมีสิทธิครอบครองในที่ดินได้ แม้ว่าจะมีการยึดถือโดยเจตนายึดถือเพื่อตนก็ตาม และประมวล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะกฎหมายถือเอากระบวนการในการจัดที่ดินเป็นสำคัญ หากกระบวนการจัดที่ดินยังไม่แล้วเสร็จ เช่น ได้รับแต่เพียงใบจอง เช่นนี้ ถือว่า ราษฎรผู้ได้รับการจัดที่ดินมีสิทธิเพียงสิทธิทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเท่านั้น ยังไม่มีสิทธิครอบครองแม้ว่าจะมีการยึดถือโดยเจตนายึดถือเพื่อตนก็ตาม และแม้บุคคลภายนอกจะเข้ายึดถือครอบครองที่ดินนั้นอันเป็นการแย่งการครอบครองก็ตาม ก็เป็นการเข้ายึดถือครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิได้รับอนุญาต บุคคลภายนอกไม่อาจยกระยะเวลาการฟ้องเอาคืนซึ่งการครอบครองตาม ป.พ.พ. มาตรา 1375 วรรคสอง มาเป็นข้อต่อสู้ราษฎรผู้ได้รับการจัดที่ดินจากรัฐโดยชอบได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1282/2537) หรือ เช่นเป็นที่ดินอยู่ในระหว่างการปฏิบัติตามเงื่อนไขและวิธีการของการจัดสรรที่ดิน ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 บุคคลภายนอกจะอ้างระยะเวลาการฟ้องเพื่อเอาคืนการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375 วรรคสอง มาเป็นข้อต่อสู้เจ้าของที่ดินเดิมได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 31/2530) หรือบุคคลภายนอกเข้าครอบครองที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงเป็นการยึดถือครอบครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ต้องห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 แม้บุคคลภายนอกแย่งการครอบครองที่ดินจากเจ้าของเดิมเกิน 1 ปี ก็ไม่มีอำนาจฟ้องและห้ามจำเลยกับบริวารเข้าเกี่ยวข้องกับที่ดิน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2649-2660/2530) หรือสิทธิของผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าครอบครองที่ดินที่รัฐจัดสรรให้แก่สมาชิกนิตตาม พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 นั้น มีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น จะเอาระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อเอาคืนซึ่งการครอบครองตาม มาตรา 1375 วรรคสอง มาใช้ไม่ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3250/2526)

ปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องหนังสือรับรองการทำประโยชน์เริ่มเปลี่ยนไปโดยศาลฎีกาเริ่มให้ความสำคัญกับระบบทะเบียนโดยวินิจฉัยว่า ที่พิพาทซึ่งจำเลยครอบครองอยู่เป็นส่วนหนึ่งของที่ดินตาม น.ส.3 ก. ที่โจทก์มีชื่อเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง ต้องด้วยข้อสันนิษฐานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1373 ว่าโจทก์ซึ่งมีชื่อในทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง ข้อสันนิษฐานตามบทบัญญัติดังกล่าวรวมถึงที่ดินที่มี น.ส.3 หรือ น.ส.3 ก. ด้วย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3565/2538) ซึ่งแต่เดิมศาลฎีกาเห็นว่า บุคคลผู้มีชื่อในทะเบียนตามมาตรา 1373 นี้มุ่งถึงอสังหาริมทรัพย์ที่จดทะเบียนออกโฉนดเป็นกรรมสิทธิ์แล้ว ไม่ใช่แก่กรณี หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1976/2520)

สิทธิครอบครองตามกฎหมายเอกชนถือเป็นสิทธิส่วนหนึ่งของกรรมสิทธิ์ และเป็นสิทธิที่มีความยิ่งใหญ่รองจากกรรมสิทธิ์ เจ้าของสิทธิครอบครองมีอำนาจใช้สอยทรัพย์ ให้ปลดเปลื้องการรบกวนการครอบครอง เรียกเอาคืนซึ่งการครอบครอง ได้ดอกผล และโอนสิทธิครอบครองได้ คล้ายคลึงกับเจ้าของกรรมสิทธิ์ ทั้งเป็นสิทธิที่ไต่ยืนยันต่อบุคคลอื่นได้ทั่วไป เว้นแต่ผู้อื่นนั้นเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเท่านั้น การจะได้สิทธิครอบครองตามกฎหมายเอกชน (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) นั้น จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 2 ประการ คือ มีการยึดถือที่ดินและเจตนายึดถือเพื่อตน การยึดถือทรัพย์สินนั้น มีความหมายเพียงว่าได้เข้าครอบครองทรัพย์สินไว้เท่านั้น และการยึดถือนี้ไม่จำเป็นจะต้องยึดถือหรือครอบครองทรัพย์สินไว้ด้วยตนเอง ผู้อื่นยึดถือหรือครอบครองแทนก็เป็นการยึดถือได้⁶⁶ เช่น นายจ้างให้ลูกจ้างครอบครองทำนาแทนตน ก็ถือว่านายจ้างได้ยึดถือที่นาแล้ว แม้ว่านายจ้างจะมีได้เข้าครอบครองทำนานั้นด้วยตนเองก็ตาม ส่วนเจตนายึดถือทรัพย์สินนั้นไว้เพื่อตน หมายความว่า มีเจตนาที่จะยึดถือทรัพย์สินนั้นเพื่อประโยชน์ของตนเอง แต่หาจำเป็นที่จะต้องมีเจตนาเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นไม่⁶⁷

สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สามารถโอนได้ด้วยการส่งมอบการครอบครอง ดังนั้น ที่ดินที่รัฐจัดให้แก่ราษฎรนี้ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า เป็นที่ดินที่ราษฎรมีสิทธิครอบครอง การโอนที่ดินที่มีแต่สิทธิครอบครองจึงสามารถทำได้ด้วยการส่งมอบที่ดินที่ครอบครอง⁶⁸ นอกจากนี้ เอกชนเจ้าของที่ดินที่มีสิทธิครอบครองอาจสูญเสียสิทธิครอบครองไปด้วยการแย่งการครอบครอง ในขณะที่เอกชนซึ่งเป็นบุคคลภายนอกอาจได้มาซึ่งสิทธิครอบครองแม้จะกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หลักเกณฑ์นี้ปรากฏอยู่ในมาตรา 1375 วรรคแรกว่า “ถ้าผู้ครอบครองถูกแย่งการครอบครองโดยมิชอบด้วยกฎหมายไซ้ ท่านว่าผู้ครอบครองมีสิทธิจะได้คืนซึ่งการครอบครอง เว้นแต่อีกฝ่ายหนึ่งมีสิทธิเหนือทรัพย์สินดีกว่า ซึ่งจะเป็นเหตุให้เรียกคืนจากผู้ครอบครองได้” วรรคแรกนี้เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ครอบครอง

แต่ในวรรคท้ายได้บัญญัติว่า “การฟ้องคดีเพื่อเอาคืนซึ่งการครอบครองนั้น ท่านว่าต้องฟ้องภายในปีหนึ่งนับแต่เวลาถูกแย่งการครอบครอง” จากหลักเกณฑ์ในมาตรา 1375 วรรค

⁶⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1368

⁶⁷ บัญญัติ สุชีวะ, กฎหมายลักษณะทรัพย์, หน้า 232-233.

⁶⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1378

ท้าย จะเห็นได้ว่า แม้จะยึดถือว่า ผู้แย่งการครอบครองจะเข้าครอบครองโดยมิชอบ โดยไม่สุจริตก็ตาม แต่ถ้าผู้ถูกแย่งการครอบครองไม่ฟ้องร้องคดีถูกแย่งการครอบครองนั้นภายในเวลา 1 ปี นับแต่เวลาถูกแย่งการครอบครองแล้ว ก็เท่ากับคดีขาดอายุความฟ้องร้องไม่ได้ ซึ่งก็เท่ากับว่า ผู้แย่งการครอบครองนั้นได้การครอบครองไปโดยปริยายนั่นเอง การแย่งการครอบครองตามมาตรา 1375 นี้ อาจเป็นการแย่งเอาตัวทรัพย์สินโดยตรง หรือเพียงโต้แย้งคัดค้านสิทธิครอบครองก็ได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ 696-700/2493 จำเลยเช่าที่พิพาทต่อมาเมื่อโจทก์นำรังวัดที่พิพาทเพื่อออกโฉนด จำเลยไปคัดค้าน ดังนี้ เป็นการโต้แย้งคัดค้านสิทธิของโจทก์แล้ว หากโจทก์ไม่ฟ้องเอาคืนการครอบครองภายใน 1 ปี ย่อมหมดสิทธิฟ้อง) แต่การได้มาซึ่งสิทธิครอบครองโดยการแย่งการครอบครองนั้น จะต้องปรากฏว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิครอบครองซึ่งกันและกัน มิใช่กรณีโต้แย้งกับกรรมสิทธิ์ซึ่งเจ้าของทรัพย์สินเขามีอยู่แล้ว⁶⁹

⁶⁹ ศรีราชา เจริญพานิช, กฤตยชญ์ ศิริเขต, บัญญัติ สุชีวะ, เสาวนีย์ อัครโรจน์, เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน หน่วยที่ 1-8 , หน้า 148.