

## บทที่ 2

### ที่ดิน ประเภทของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน

#### 2.1 ที่ดิน

##### 2.1.1 ความหมายของที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 1 บัญญัติว่า “ที่ดิน หมายความว่า พื้นดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย”

เมื่อพิจารณาจากคำนิยามดังกล่าว ที่ดินจึงน่าจะหมายถึงพื้นดินทั่ว ๆ ไปบนผิวโลก และไม่ว่าดินนั้นจะเป็นดินชนิดใด จะอยู่บนบกหรือใต้น้ำก็ถือว่าเป็นที่ดินทั้งสิ้น<sup>1</sup> ส่วนที่อยู่กันล่างสุดคือดินอยู่ใต้แม่น้ำลำคลอง ก็ถือว่าเป็นที่ดินเหมือนกัน แต่สำหรับส่วนที่อยู่เหนือพื้นดินขึ้นไปหรือลึกลงไปจากพื้นดินนั้น เราไม่ถือว่าเป็นที่ดิน แต่เป็นแดนกรรมสิทธิ์ของที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1335 ต่างหาก<sup>2</sup>

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1335 บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ท่านว่าแดนกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นกินทั้งเหนือพื้นพื้นดินและใต้พื้นดินด้วย”

เมื่อกล่าวถึง “ที่ดิน” นั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 139 บัญญัติว่า “อสังหาริมทรัพย์ หมายความว่า ที่ดินและทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และหมายความรวมถึงทรัพย์สินอันเกี่ยวกับที่ดินหรือทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย” ซึ่งในที่นี้ที่ดินก็คือ พื้นดินทั่วไป<sup>3</sup>

<sup>1</sup> สิริ เกวลินสฤกษ์, คำบรรยายวิชากฎหมายที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 54

<sup>2</sup> ภาสกร ชูณหอุไร, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แสงสุทธินการพิมพ์, 2529), หน้า 223

<sup>3</sup> บัญญัติ สุชีวะ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์กรุงสยามการพิมพ์, 2526), หน้า 11

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะทรัพย์ ซึ่งเป็นหลักทั่วไปได้แบ่งแยกอสังหาริมทรัพย์ออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. ที่ดิน
2. ทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดิน
3. ทรัพย์ซึ่งประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน
4. สิทธิอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

<sup>4</sup>1. ที่ดิน คือพื้นดินทั่ว ๆ ไป แต่ไม่รวมถึงดินที่ขุดขึ้นมาแล้ว เพราะดินที่ขุดขึ้นมา จากพื้นดินแล้วไม่เป็นที่ดินต่อไปจึงเป็นเพียงอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น นอกจากนี้ตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 ให้ความหมายของคำว่าที่ดินว่า “หมายถึงพื้นดินทั่วไปและ ให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลทราย เกาะ และที่ชายทะเล ด้วย”

แต่ความหมายตามประมวลกฎหมายที่ดินนี้เป็นเพียงความหมายที่ใช้ใน ประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น จะนำความหมายทั้งหมดมาใช้กับคำว่าที่ดินในประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้ เช่น ลำน้ำ และทะเลสาบ เป็นต้น ย่อมไม่เป็นที่ดินตามความ หมายของมาตรา 139

## 2. ทรัพย์อันติดกับที่ดิน ได้แก่

2.1 ทรัพย์ที่เกิดหรือติดกับที่ดินโดยธรรมชาติ เช่น ไม้ยืนต้น คำว่าไม้ยืนต้น นี้ตามประกาศให้ใช้ข้อบังคับชั่วคราวสำหรับการเพาะปลูก ร.ศ.129 ข้อ7.บัญญัติว่า ส่วนใหญ่ คือ พันธุ์ไม้ยืนต้นมีอายุเกินกว่า 3 ปี ฉะนั้น ต้นไม้ที่มีอายุเกินกว่า 3 ปี จึงเป็นไม้ยืนต้นทั้งสิ้น ในกรณีของต้นพลูดตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 372/2498 วินิจฉัยว่าเป็นไม้ยืนต้น ฉะนั้นต้นพลูจึง เป็นอสังหาริมทรัพย์ แต่ไม้ล้มลุกและธัญชาตินั้นแม้จะติดกับพื้นดินโดยธรรมชาติก็ยังเป็น อสังหาริมทรัพย์ ไม้ล้มลุกตามประกาศให้ใช้ข้อบังคับชั่วคราวสำหรับการเพาะปลูก ร.ศ.129

---

<sup>4</sup>บัญญัติ สุชีวะ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์ (กรุงเทพฯ มหานคร : สำนักพิมพ์กรุงสยามการพิมพ์, 2526), หน้า 11-15

ข้อ 6. ได้แก่ไม้อายุไม่เกิน 3 ปี เป็นต้น สำหรับธัญชาติตามพจนานุกรมหมายถึงข้าวต่าง ๆ เช่น ข้าวเปลือก ข้าวสาลี ข้าวฟ่าง

2.2 ทรัพย์ที่ติดกับที่ดินโดยมีผู้นำมาติด เช่น ดิกรามบ้านช่อง สะพานอนุสาวรีย์ เจดีย์ เป็นต้น แต่การนำมาติดกับที่ดิน เช่นนี้ต้องเป็นการติดในลักษณะตรงตราแน่นหนาถาวร แต่ไม่จำเป็นต้องติดอยู่กับที่ดินตลอดไป อาจจะถูกสร้างติดอยู่ชั่วคราวหนึ่ง เช่น อาคารที่ปลูกในงานมหกรรมชั่วคราวเสร็จงานแล้วก็รื้อถอนกันออกไป ก็ยังถือว่าเป็นทรัพย์ที่ติดกับที่ดินในช่วงระยะเวลาที่มีงานนั้น ในทางตรงกันข้ามทรัพย์ที่วางอยู่บนที่ดิน แม้จะวางอยู่นานเท่าใด ก็ถือว่าไม่ใช่ทรัพย์ที่ติดกับที่ดินจึงมิใช่สังหาริมทรัพย์ เช่น เครื่องจักรโรงสี แม้จะมีน้ำหนักหรือราคามากเพียงใดก็ตาม โดยสภาพย่อมถอดถอนโยกย้ายได้ง่าย ไม่มีสภาพติดกับที่ดินจึงไม่เป็นอสังหาริมทรัพย์ (คำพิพากษาฎีกาที่ 399/2509) ร้านแผงลอยถือว่าโดยสภาพมิใช่ทรัพย์ที่ติดอยู่กับที่ดินในลักษณะถาวรจึงเป็นสังหาริมทรัพย์ (คำพิพากษาฎีกาที่ 1733/2500) โรงเรือนจะเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือไม่ ย่อมอยู่ที่ลักษณะของโรงเรือนนั่นเองว่าจะอยู่ติดกับที่ดินตามความหมายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 100 หรือไม่ แต่โรงเรือนจะเป็นส่วนควบของที่ดินหรือไม่เป็นอีกเรื่องหนึ่ง โรงเรือนที่ปลูกติดกับที่ดินเป็นการถาวรเคลื่อนย้ายไม่ได้โดยง่ายย่อมเป็นอสังหาริมทรัพย์ (คำพิพากษาฎีกาที่ 108/2516)

ส่วนเจตนาของผู้ที่นำทรัพย์มาติดอยู่กับที่ดิน ไม่ใช่ข้อที่จะนำมาพิจารณาว่าทรัพย์นั้นติดที่ดินหรือไม่ เนื่องจากถ้าทรัพย์ไม่ได้ติดอยู่กับที่ดินในลักษณะถาวรแล้ว แม้จะมีเจตนาให้ทรัพย์นั้นติดอยู่กับที่ดินนานเท่าใดก็ไม่ทำให้ทรัพย์นั้นเป็นทรัพย์ที่ติดที่ดินได้ ในทางตรงกันข้ามถ้าทรัพย์มีสภาพติดอยู่กับที่ดินในลักษณะถาวร แม้จะมีเจตนาให้อยู่เพียงชั่วคราวชั่วคราวก็ยังเป็นทรัพย์ที่ติดที่ดิน แต่เจตนาที่ว่ามานี้อาจนำมาพิจารณาได้ในเวลาที่จะโอนทรัพย์นั้น กล่าวคือ โดยสภาพของทรัพย์นั้นเป็นทรัพย์ที่ติดที่ดิน ซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ หากคู่สัญญาประสงค์จะให้โอนไปในลักษณะที่พ้นจากสภาพเป็นทรัพย์ที่ติดที่ดิน ทรัพย์นั้นก็ไม่ใช่สังหาริมทรัพย์อีกต่อไป เช่น เจ้าของบ้านยกให้โดยให้รื้อถอนออกไปทิ้งหลัง เช่นนี้บ้านก็จะพ้นจากสภาพการติดที่ดินแล้ว ดังนั้นบ้านจึงเป็นสังหาริมทรัพย์ การยกบ้านเพื่อให้รื้อถอนไปจึงไม่ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็สมบูรณ์ (คำพิพากษาฎีกาที่ 499/2491) หรือการซื้อขายผลไม้ที่ติดอยู่กับต้น เจตนาของการซื้อขายอยู่ที่ผลไม้ในสภาพที่หลุดจากต้นแล้ว การซื้อขายเช่นนี้จึงเป็นการซื้อขายสังหาริมทรัพย์ (คำพิพากษาฎีกาที่ 9/2505)

3. **ทรัพย์ซึ่งประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน** คือ ทรัพย์ที่เป็นส่วนรวม หรือประกอบเป็นพื้นดิน เช่น แม่น้ำ ลำคลอง แร่ธาตุ กรวด ทราย ซึ่งมีอยู่ตามธรรมชาติ หรือซึ่งมนุษย์นำมารวมไว้กับที่ดินจนกลายเป็นส่วนของพื้นดินตามธรรมชาติ แต่ไม่หมายรวมถึงสังหาริมทรัพย์ที่ซ่อนฝังหรือตกหล่นหมกดินทรายอยู่ เพราะทรัพย์เหล่านี้มิได้ประกอบเป็นพื้นดินตามธรรมชาติ หากแต่มนุษย์นำไปฝังหรือทิ้งไว้และยังไม่กลายเป็นส่วนของพื้นดิน ผิดกับดินทรายที่บุคคลนำไปถมบ่อคู เมื่อถมแล้วก็กลายเป็นส่วนหนึ่งของพื้นดินทันทีจึงถือว่าเป็นอสังหาริมทรัพย์ หรือคอนกรีต ขางแอสฟัลท์ที่นำมาทำถนน เมื่อเป็นถนนแล้วย่อมถือว่าเป็นทรัพย์ที่ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน จึงเป็นอสังหาริมทรัพย์

ทรัพย์ที่ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนี้ ถ้าแยกจากพื้นดินโดยบุคคลไป ย่อมขาดจากลักษณะที่ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินทันที จึงกลายเป็นสังหาริมทรัพย์นับตั้งแต่ที่ได้แยกกันไป เช่น กรวด ทราย แร่ธาตุที่ขุดมาขายกัน ถือว่าเป็นการซื้อขายสังหาริมทรัพย์ ในทำนองเดียวกันการซื้อขายที่ดิน กรวด ทราย โดยเจตนาจะขนแยกไปจากที่ดินย่อมเป็นการซื้อสังหาริมทรัพย์

4. **สิทธิอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน** แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ สิทธิเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยตรง และสิทธิเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยอ้อม

#### 4.1 สิทธิเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยตรง

ได้แก่ กรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง สิทธิใช้สอยและได้ซึ่งดอกผล สิทธิที่จะจำหน่ายหรือโอน สิทธิที่จะติดตามเอาคืนจากผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ สิทธิขัดขวางมิให้ผู้ใดมาเกี่ยวข้องกับทรัพย์โดยมิชอบ สิทธิเหล่านี้เป็นสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 นอกจากนี้สิทธิอื่นซึ่งเป็นสิทธิที่จำกัดคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เช่น การจำยอม สิทธิอาศัย สิทธิเหนือพื้นดิน สิทธิเก็บกิน ภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์ และสิทธิจำนอง เป็นต้น ถือว่าเป็นสิทธิเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยตรงเช่นกัน สิทธิต่าง ๆ เหล่านี้จึงเป็นอสังหาริมทรัพย์

สิทธิรับจำนองที่ดิน เป็นอสังหาริมทรัพย์ การยกสิทธิรับจำนองให้แก่กันต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่มิฉะนั้นเป็นโมฆะ (คำพิพากษาฎีกาที่ 321-322/2504)

#### 4.2 สิทธิเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยอ้อม

คือ สิทธิซึ่งมิได้เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยตรง แต่เป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นซึ่งติดอยู่กับที่ดินอีกทอดหนึ่ง เช่น บ้านที่ปลูกบนที่ดินเป็นอสังหาริมทรัพย์ หากเจ้าของบ้านนำบ้านนั้นไปจำนอง สิทธิจำนองบ้านก็ถือว่าเป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องกับที่ดินด้วย เพราะเป็นสิทธิเกี่ยวกับทรัพย์สิน ซึ่งต่อเนื่องโยงไปถึงที่ดิน จึงเป็นสิทธิเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยอ้อมเป็นอสังหาริมทรัพย์

แต่หุ้นส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์หาใช้อสังหาริมทรัพย์ไม่ จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 316/2491 โดยอ้างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 143/2475 การขายหุ้นส่วนเกี่ยวกับที่ดินมิใช่เป็นการขายอสังหาริมทรัพย์ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 143/2475 วินิจฉัยว่าการ โอนขายหุ้นในห้างหุ้นส่วนสามัญซึ่งมีทรัพย์สินเป็นที่ดินมิใช่เป็นการขายที่ดิน ไม่ต้องทำสัญญาเป็นกรรมกรรม

การขายหุ้นส่วนโรงสีมิใช่เป็นการขายอสังหาริมทรัพย์ จึงไม่ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 464/2501)

มีข้อสังเกตอยู่ว่าในการจะวินิจฉัยว่าทรัพย์สินใดเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือไม่นั้น ควรพิจารณาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 139 เท่านั้น ไม่ควรไปพิจารณาปนกับทรัพย์สินที่เป็นส่วนควบหรือนำเอาหลักเรื่องทรัพย์สินที่มีใช้ส่วนควบตามมาตรา 144 เพราะทรัพย์สินบางอย่างซึ่งติดอยู่กับที่ดินในลักษณะตรึงตราแน่นหนาถาวร เช่น ร้านที่ปลูกฝังเสา ลงดินอย่างมั่นคงในงานมหกรรมสินค้า ข่อมเป็นอสังหาริมทรัพย์ตามหลักในมาตรา 139 แต่เนื่องจากการติดกับที่ดินเพียงชั่วคราวเฉพาะเวลาปฏิบัติงานเท่านั้น เสร็จงานก็รื้อไป จึงไม่เป็นส่วนควบของที่ดิน หรือผู้มีสิทธิในที่ดินของผู้อื่นได้ปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นลงในที่ดินของผู้อื่นไว้ แม้โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้นจะมีใช้ส่วนควบของที่ดิน แต่ก็ยังเป็นอสังหาริมทรัพย์อยู่นั่นเอง ทรัพย์สินบางอย่างอาจไม่เป็นทั้งอสังหาริมทรัพย์และไม่เป็นส่วนควบ เช่น เครื่องจักรทำน้ำโฆคามิใช้ส่วนควบของที่ดิน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 610/2488) และมีใช้อสังหาริมทรัพย์ เครื่องยนต์สี่ล้อไม่ใช้ส่วนควบของตัวโรงสีและมีใช้อสังหาริมทรัพย์เพราะใช้ตรึงด้วยน๊อตดอดดอนเคลื่อนไปจากที่ดินได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 503/2504 และ 399/2509)

ที่ดินอาจแบ่งออกตามประเภทของสิทธิ ได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. ที่ดิน ซึ่งผู้เป็นเจ้าของมีกรรมสิทธิ์ ได้แก่ ที่ดินที่มีโฉนดที่ดินแล้วหรือที่ดินที่มีโฉนดแผนที่ ซึ่งออกโดยพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 หรือที่ดินที่มีโฉนด

ตราจอง ซึ่งออกโดยพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ.124 ซึ่งใช้เฉพาะในมณฑลพิษณุโลกเท่านั้น (มณฑลพิษณุโลก หมายถึงจังหวัดพิษณุโลก สุโขทัย อุตรดิตถ์และพิจิตร) หรือที่ดินที่มีตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ซึ่งออกโดยพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 หรือที่บ้าน ที่สวนตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 ซึ่งมีมาก่อนวันที่ 1 เมษายน 2475 ซึ่งเป็นวันประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4

2. ที่ดิน ซึ่งผู้เป็นเจ้าของมีเพียงสิทธิครอบครอง ได้แก่ ที่ดินที่มี ส.ค.1., น.ส.3.ก., น.ส.3.ข, น.ส.3 หรือมีเพียงใบไต่สวน หรือไม่มีหนังสือแสดงสิทธิที่ดินอย่างใดเลย

เรื่องเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้มีนักนิติศาสตร์ของไทยหลายท่านได้แสดงความเห็นไว้แตกต่างกันออกไป ดังนี้

ศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช

อธิบายความหมายของ “ที่ดิน” ไว้ในคำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์สิน ความว่า<sup>5</sup>

“ที่ดิน หมายความว่า พื้นที่ดินปราศจากสิ่งปลูกสร้าง ปัญหาอยู่ที่ว่า ที่ดินนั้น หมายความว่าเฉพาะพื้นดินบนผิวโลก หรือจะรวมไปถึงปฐพีภาคใต้พื้นดินผิวโลกนั้นลงไป รวมทั้งช่องว่างในอากาศเหนือพื้นนั้นด้วย พิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1335 ปฐพีภาคใต้ดินและช่องว่างในอากาศเหนือพื้นดินเป็นแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ใช่ที่ดิน”

ศาสตราจารย์ บัญญัติ สุธีวะ

อธิบายความหมายของ “ที่ดิน” ไว้ในคำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน ความว่า<sup>6</sup>

“ที่ดิน คือพื้นดินทั่วไปแต่ข้อมไม่หมายถึงดินที่ขุดขึ้นมาแล้ว เพราะดินที่ขุดขึ้นมาจากพื้นดินแล้วไม่เป็นที่ดินต่อไปจึงเป็นเพียงสังหาริมทรัพย์เท่านั้น นอกจากนี้ตาม

<sup>5</sup> เสนีย์ ปราโมช ม.ร.ว.คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521) หน้า 39

<sup>6</sup> บัญญัติ สุธีวะ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์กรุงสยามการพิมพ์, 2526) หน้า 12

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 ให้ความหมายของคำว่าที่ดินว่า หมายถึงพื้นดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วย แต่ความหมายตามประมวลกฎหมายที่ดินนี้เป็นเพียงความหมายที่ใช้ในประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น จะนำความหมายทั้งหมดมาใช้กับคำว่าที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้ เช่น ลำน้ำและทะเลสาบเป็นต้น ย่อมไม่เป็นที่ดินตามความหมายของมาตรา 139”

### ศาสตราจารย์ประมุข สุวรรณศรี

อธิบายความหมายของ “ที่ดิน” ไว้ในคำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์สิน ความว่า<sup>7</sup>

“คำว่าที่ดินนั้นมีได้หมายความถึงเนื้อดินอันเป็นกรวด ทราย โคลน อย่างใดนั้นหา มิได้แต่หมายความถึงเขตที่อันจะพึงวัดได้เป็นส่วนกว้าง ส่วนยาว อันประจำอยู่แน่นอนบน พื้นผิวโลก ส่วนสูงที่เป็นช่องว่างในอากาศเหนือพื้นที่ดินนั้นขึ้นไปก็ดี ส่วนหนาของผิวดิน หรือส่วนลึกที่เราอาจจะขุดลงไปได้ดินได้ก็ดี หาได้ชื่อว่าเป็นที่ดินไม่หากเป็นแต่แดน กรรมสิทธิ์ของที่ดินดังกล่าวไว้ในมาตรา 1335 ซึ่งเป็นสิทธิในการที่จะใช้สอยหรือครอบครอง ประโยชน์ของผู้ทรงสิทธิ และอาจเป็นอสังหาริมทรัพย์อันจัดอยู่ในแผนกสิทธิอันเกี่ยวกับ กรรมสิทธิ์ที่ดิน ส่วนกรวด ทราย หิน ดิน โคลน แร่ ธาตุ ที่อาจจะขุดขึ้นมาได้หรือกองอยู่ใน เขตที่ดินนั้น ก็มีใช้ตัวที่ดินหากเป็นทรัพย์สินที่ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า ที่ดินนั้นเป็นสิ่งที่ไม่อาจทำลายทำให้สูญหายหรือเคลื่อนย้ายอย่างใด ๆ ได้ คำว่าที่ดินจึงมี ความหมายจำกัดอยู่ที่อาณาเขตอันจะพึงกำหนดได้นับด้วยการวัดเป็นส่วนกว้างและส่วนยาว เท่านั้น เป็นส่วนหนึ่งของผิวพื้น โลกอันมนุษย์จะพึงอาศัย”

จากความเห็นดังกล่าวเป็นที่น่าสังเกตว่านักนิติศาสตร์ทั้ง 3 ท่าน ได้ให้ความหมาย ของคำว่า “ที่ดิน” ไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ

ศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และศาสตราจารย์ บัญญัติ สุธิระ ได้อธิบาย ความหมายของที่ดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 139 ไว้ในทำนองเดียวกัน ว่า หมายความว่าพื้นดินเท่านั้นมิได้หมายความถึงพื้นน้ำด้วย ดังนั้นการที่ประมวลกฎหมายที่ ดินซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ ได้ให้นิยามคำว่าที่ดิน รวมถึงพื้นน้ำด้วยก็เป็นเรื่องของ ประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น ไม่เกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถือว่า

<sup>7</sup> ประมุข สุวรรณศรี, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน

ความหมายของที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และตามประมวลกฎหมายที่ดินมีลักษณะแตกต่างกัน

แต่ศาสตราจารย์ประมุข สุวรรณศร ได้อธิบายความหมายของคำว่าที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 139 ไว้แตกต่างกับสองท่านแรก กล่าวคือท่านเห็นว่า ที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 139 ไม่ได้หมายความถึงพื้นดิน พื้นดินที่เราเห็นอยู่เป็นทรัพย์ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์อีกประเภทหนึ่งต่างหาก ที่ดินนั้นหมายความถึงอาณาเขตอันจะพึงวัดได้เป็นส่วนกว้างและส่วนยาวบนพื้นผิวโลกเท่านั้น ดังนั้นที่ดินตามความเห็นของศาสตราจารย์ประมุข สุวรรณศรนั้นจึงย่อมหมายความรวมถึงพื้นน้ำด้วย เพราะพื้นน้ำก็เป็นส่วนหนึ่งของอาณาเขตบนพื้นโลกด้วย รวมทั้งรองศาสตราจารย์ภาสกร ชุณหอุไร ก็มีความเห็นว่าที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดินมีความหมายในทำนองเดียวกัน โดยท่านเห็นด้วยตามความหมายของที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 139 ที่ท่านศาสตราจารย์ประมุข สุวรรณศรได้ให้ความหมายเอาไว้ คือ ที่ดินไม่ใช่พื้นดินแต่เป็นอาณาเขตบนพื้นโลกอาณาเขตบนพื้นโลกจึงย่อมประกอบด้วยทุกสิ่งทุกอย่างในอาณาบริเวณ ไม่ว่าจะเป็นที่ดินภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง ก็ตาม เช่นเมื่อกล่าวว่าประเทศไทยเรามีเนื้อที่ 200,000 ตารางไมล์เนื้อที่ดังกล่าวนี้ก็ได้ไม่ได้หมายความเฉพาะพื้นดินเท่านั้น แต่ย่อมหมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง ต่าง ๆ แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำป่าสัก ฯลฯ และรวมตลอดถึงทะเลอาณาเขตที่อยู่ในอำนาจอธิปไตยด้วย เพราะสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของอาณาเขตของประเทศไทยทั้งสิ้น

ที่ดินมิได้หมายความถึงพื้นดิน แร่ ธาตุ กรวด ทราย แต่เป็นทรัพย์ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน ซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์อีกชนิดหนึ่งต่างหาก ดังนั้นถ้าเราคิดคำว่าที่ดินหมายถึงพื้นดิน ก็ไม่มีทางจะเข้าใจได้เลยว่า ทำไมที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงรวมถึงพื้นน้ำด้วยแต่ความจริงแล้วที่ดินหมายถึงอาณาเขตต่างหาก อาณาเขตนี้จึงย่อมรวมถึงพื้นดิน พื้นน้ำซึ่งอยู่ในความปกครองของรัฐบาลแต่ละประเทศซึ่งใหญ่น้อยต่างกันสุดแล้วแต่ประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศ ถึงแม้ว่าจะไม่ได้มองดูในระดับประเทศ แต่มองดูในระดับล่างลงมา ที่ดินของเอกชนแปลงหนึ่ง ๆ ก็ไม่จำเป็นต้องประกอบด้วยพื้นดินอย่างเดียว<sup>8</sup>

<sup>8</sup> ภาสกร ชุณหอุไร, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, 2529, หน้า 224-226



ความหมายหรือคำนิยามของคำว่า “ที่ดิน” ของบางประเทศที่ใกล้เคียงกับคำนิยามของประเทศไทย เช่น

#### มาเลเซีย

ให้คำนิยามของคำว่า “ที่ดิน” ใน National Land Code ว่า “ที่ดินรวมถึงสิ่งติดกับที่ดินหรือผูกพันถาวรแก่สิ่งที่ติดกับที่ดิน”

#### ไต้หวัน

ให้คำนิยามของคำว่า “ที่ดิน” ในกฎหมายที่ดินว่า “ที่ดินหมายถึงที่ดินแห่งพื้นน้ำและทรัพยากรธรรมชาติ” ทรัพยากรธรรมชาติในที่นี้ก็ตรงกับคำว่า “สิ่งที่ติดกับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน” ของประเทศไทย

#### มลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ออสเตรเลีย

ให้คำนิยามของคำว่า “ที่ดิน” พิสดารกว่าประเทศอื่น คือ “ที่ดินรวมถึง บ้านเรือน โรงที่อยู่อาศัย และทรัพย์สินรวมทั้งทรัพย์สินในสังหาริมทรัพย์ อสังหาริมทรัพย์ และสิทธิในที่ดินที่ออกให้ เมื่อโอนและเช่าหรือกระทำขึ้นภายใต้กฎหมายนี้ ถ้อยคำดังกล่าวนี้ให้รวมถึงสิทธิในการระจำยอม สิทธิอันเป็นส่วนควบส่วนอุปกรณ์แก่ที่ดิน หรือที่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งที่ดินหรือส่วนประกอบแห่งที่ดิน<sup>9</sup>

ดังนั้น แนวความคิดในเรื่องคำนิยามของคำว่า “ที่ดิน” จึงขึ้นอยู่กับแนวนโยบายของรัฐแต่ละรัฐหรือแต่ละประเทศที่มุ่งจะใช้กฎหมายบังคับในทางใดบ้างดังเช่นในกรณีที่ร่างกฎหมายที่ดินของประเทศไทยเรา ผู้ร่างเห็นว่าคำว่าที่ดินตามคำนิยามดังกล่าวคงจะเพียงพอและครอบคลุมความหมายต่าง ๆ ได้หมด แต่ปรากฏว่าในปัจจุบันนี้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มนุษย์สำรวจพบและนำมาใช้ แม้แต่ในทะเลและการก่อสร้างสิ่งถาวรลงในทะเล จึงเห็นได้ว่าคำนิยามของคำว่า “ที่ดิน” ที่มีอยู่น่าจะแคบเกินไปเสียแล้ว ควรที่จะให้หมายความรวมถึงทะเล เช่น อ่าวไทย และในทะเลที่ห่างจากฝั่งออกไปอันอยู่ในเขตน่านน้ำภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทยด้วย ซึ่งในเรื่องนี้อาจจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมคำนิยามของคำว่า “ที่ดิน” ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อให้เหมาะสมต่อภาวะการและนโยบายของรัฐต่อไปด้วย<sup>10</sup>

<sup>9</sup> สิริ เกลวสินสฤกษ์, คำบรรยายวิชากฎหมายที่ดิน (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 54-55

<sup>10</sup> สิริ เกลวสินสฤกษ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บพิตรการพิมพ์ จำกัด, 2531), หน้า 36

### 2.1.2 ความสำคัญของที่ดิน

ที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานของการผลิตที่สำคัญทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา เกษตรกรรม เป็นอาชีพที่สำคัญของประชาชน และสามารถทำรายได้ส่วนใหญ่ให้แก่ประเทศอันมีส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า และยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประเทศให้สูงขึ้นไปด้วย ประกอบกับในปัจจุบันความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการมีส่วนทำให้จำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นและความต้องการก็เพิ่มมากขึ้น เช่นเดียวกัน ฉะนั้น การใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและการจัดระบบการถือครองที่ดินได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม มีส่วนสำคัญในการเพิ่มพูนผลผลิตให้ทันต่อความต้องการของจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ที่ดินจึงมีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรและประเทศชาติ

นอกจากนี้ ที่ดินยังเป็นที่อยู่อาศัยของมนุษย์ตลอดจนเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สร้างความสมดุลระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติเพื่อให้ดำรงคงอยู่ได้ ซึ่งพอจะสรุปความสำคัญได้ ดังนี้

#### ด้านการปกครอง

การที่จะปกครองให้สังคมหนึ่งสังคมใดอยู่อย่างสงบสุขได้ ประชาชนทุกคนในสังคมนั้น ต้องมีความสุขด้วย ในสังคมประชาธิปไตยนั้นถือว่ารัฐต้องดูแลทุกคนให้เกิดความเป็นธรรมมีความสุขเสมอภาคกัน<sup>11</sup> และเป็นที่ยอมรับกันว่า ประเทศใดที่มีการจัดระบบการบริหารงานที่ดินดีไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการจัดระบบการถือครองที่ดิน การจัดการเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้ประชาชนได้เข้าอยู่อาศัยหรือทำกินก็ดี การออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนเพื่อใช้เป็นหลักฐานและแสดงแนวเขตที่ดินก็ดี รวมทั้งการจัดระบบการจดทะเบียนที่ก่อให้เกิดความรวดเร็วเรียบร้อย และมั่นคงให้เป็นที่เชื่อถือของประชาชนทั่วไปก็ดี สิ่งเหล่านี้มีส่วนที่จะทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยในทางการปกครองทั้งสิ้น ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีที่รัฐกำลังเร่งรัดให้กรมที่ดินออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้เสร็จสิ้นโดยเร็วที่สุด ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐบาลมุ่งในทางที่จะให้เกิดความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง และมุ่งในทางที่จะไม่ให้ประชาชนทะเลาะวิวาทแก่งแย่งในเรื่องแนวเขตที่ดินกัน

<sup>11</sup> พศวัต จงอรุณงามแสง,แนวทางของกฎหมายในการกำกับดูแลธุรกิจการค้าที่ดิน, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 1

ข้อเปรียบเทียบในเรื่องระบบการถือครองที่ดินในบางประเทศมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนบธรรมเนียมประเพณีเป็นประการแรก ประการที่สองคือลัทธิทางการเมือง ประการที่สามคือภูมิศาสตร์ของประเทศ ทั้งสามประการมีอิทธิพลต่อระบบการถือครองที่ดินเป็นอย่างมาก ยกตัวอย่างเช่น ประเทศในอัฟริกาถือครองที่ดินโดยถือว่าที่ดินนั้นเป็นของชนชาติหรือชนเผ่า คือ ชนชาติหรือเผ่า่นั้นเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ทั้งหมดในที่ดินที่เผ่า่นั้นได้ตั้งถิ่นฐานทำกินอยู่ เพราะฉะนั้นบุคคลจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของเอกเทศไม่ได้ หัวหน้าเผ่ามีหน้าที่เป็นผู้คุ้มครองรักษา และมีหน้าที่จัดสรรปันที่ดินให้กับชนในเผ่าของตน เพราะฉะนั้นที่อยู่ในเผ่า่นั้นก็จะมีสิทธิเพียงในการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น เมื่อตายไปลูกหลานก็อาจได้รับสิทธิในการครอบครองในที่ดินนั้นต่อไป ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้เป็นหัวหน้าเผ่าอีกทอดหนึ่ง หัวหน้าเผ่าได้รับประโยชน์ในการที่บุคคลในเผ่าของตนนั้นนำของมากำนัล คือ แขนที่จะเรียกว่าค่าเช่า ก็ได้จากการเก็บของกำนัลหรือของที่ชนในเผ่านำมาให้

ทางด้านทวีปยุโรป เช่น ประเทศอังกฤษ มีระบบการถือครองของคล้ายคลึงกับของประเทศไทยเป็นอันมาก คือ ที่ดิน ทั้งหมดถือว่าเป็นของพระมหากษัตริย์ และพระองค์ได้พระราชทานให้แก่อัศวิน ขุนนาง เป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์โดยให้พลทหาร ข้าทาสบริวารนั้นเป็นผู้เข้าทำประโยชน์แล้วอัศวิน ขุนนางนั้นเป็นผู้รวบรวมเก็บผลประโยชน์นั้นนำไปถวายให้พระมหากษัตริย์ซึ่งเรียกว่าระบบศักดินา (Feudalism) กล่าวคือ เมื่อว่างจากศึกสงคราม ขุนนาง อัศวินทั้งหลายก็ได้รับมอบที่ดินไปให้ลูกน้องของตนทำกินแล้วพอถึงเวลาสงคราม ผลประโยชน์ต่าง ๆ ก็ต้องเก็บเข้าท้องพระคลังของพระมหากษัตริย์เพื่อช่วยรบทัพจับศึกอีกทีหนึ่ง ทางด้านยุโรปนั้นจะเห็นว่าลักษณะการถือครองที่ดิน ในบางประเทศรัฐไม่ได้มอบกรรมสิทธิ์ให้แก่เอกชนไปเลยทีเดียว แต่ให้ไปในรูปแบบของการเช่าถือ ซึ่งเรียกว่า ระบบ Leasehold โดยรัฐยังเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์อยู่แต่เอกชนได้เข้าถือครองที่ดินนั้นในฐานะที่เป็นผู้เช่า ซึ่งต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขบางประการของรัฐในฐานะผู้ให้เช่า

ทางด้านแปซิฟิกคอนติได้ เช่น ประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ก็ใช้ระบบเดียวกันกับประเทศอังกฤษ คือ รัฐอาจจะให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่เอกชนไปเลย แต่ในบางพื้นที่ก็ใช้ระบบ Leasehold ซึ่งก็ยังคงใช้อยู่ทั้งสองประเทศในปัจจุบันนี้

ส่วนในประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์นั้นก็ใช้ระบบเดียวกับประเทศอังกฤษ เพราะเคยเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษมาก่อน

### ด้านเศรษฐกิจ

<sup>12</sup>ที่ดินมีบทบาทที่สำคัญในทางเศรษฐศาสตร์ จะเห็นว่าที่ดินเป็นบ่อเกิดของ เศรษฐทรัพย์เป็นทุนหรือปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งในทางอุตสาหกรรม ถ้าหากว่าได้จัดระบบ การจัดที่ดิน การใช้ประโยชน์ของที่ดินให้ถูกต้องกับภาวะเหตุการณ์บ้านเมืองหรือฐานะของ ประเทศแล้ว ผลดีในทางเศรษฐกิจก็จะเกิดขึ้น ยกตัวอย่างในเรื่องการจัดใช้ประโยชน์ของ ที่ดิน ประเทศไทยเริ่มใช้ระบบการจัดแบ่งเขต (ZONE) การใช้ที่ดิน เช่น ส่วนไหนควรจะเป็น ที่อยู่อาศัย ส่วนไหนควรเป็นที่ของทางอุตสาหกรรม ส่วนไหนควรเป็นที่พาณิชยกรรม หรือเกษตรกรรม โดยมีกฎหมายผังเมืองซึ่งให้อำนาจสำนักผังเมืองที่จะวางแผนแม่บท เกี่ยวกับผังเมืองในเมืองใหญ่ ๆ ต่อไปในอนาคตการใช้ที่ดินนั้นจะมีบทบาทอันสำคัญในทาง เศรษฐกิจของประเทศเป็นอันมาก ทั้งนี้ เพราะจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ แต่ที่ดิน นั้นคงที่ไม่สามารถที่จะขุดออกไปได้อีก เพราะฉะนั้นการจัดระบบการใช้ที่ดินที่ดี การจัดแบ่ง ให้ประชาชนถือครองที่ดี สิ่งไหนจะเป็นการเหมาะสมต่อการทำประโยชน์ในทางเกษตรกรรม ควรจะจำกัดจำนวนเนื้อที่แค่ไหนเพียงไรหรือไม่ ควรจะมีการปรับปรุงที่ดินในบางแห่งที่ เสื่อมโทรมหรือไม่นั้น ก็คงจะเห็นความสำคัญอยู่แล้ว ตัวอย่างเช่น กรมพัฒนาที่ดิน กำลังปรับปรุงที่ดินในบริเวณที่ชายเลน หรือปรับปรุงที่ซึ่งเป็นดินเปรี้ยวเพื่อใช้ในการ เกษตรกรรมได้ สิ่งสำคัญเหล่านี้ล้วนแต่เกี่ยวกับปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ ถ้าหากว่ารัฐไม่ จัดระบบการใช้ที่ดินให้ถูกต้องแล้ว อาจจะเป็นผลเสียหายได้ เช่น ประเทศเกษตรกรรม ควร จะเร่งรัดการเพิ่มผลผลิต ควรช่วยเหลือเกษตรกรในทางให้ทุนแก่เกษตรกรเพื่อไปทำกิน การ ดำเนินการดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับการบริหารงานที่ดินเป็นอันมาก โดยประมวลกฎหมาย ที่ดิน ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนและ นโยบายเกี่ยวกับเรื่องที่ดินอยู่แล้ว

### ด้านสังคม

ปัญหาในเรื่องการเป็นเจ้าของที่ดินเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐควรจะคำนึงถึงอย่างมาก ด้วยเหมือนกัน คือ ถ้ารัฐปล่อยให้นายทุนหรือผู้มีอิทธิพลถือที่ดินไว้มาก แล้วปล่อยให้คน กลุ่มใหญ่ถูกทอดทิ้งไม่มีโอกาสที่จะเข้ายึดถือที่ดินเพื่อใช้เป็นที่ทำกินได้แล้ว ปัญหาที่จะเกิด ขึ้นก็คือ ช่องว่างระหว่างบุคคลทั้ง 2 จำพวกดังกล่าว และถ้าปล่อยให้เช่นนี้ปัญหาในทาง

<sup>12</sup> สิริ เกวลินสฤณี, คำบรรยายวิชากฎหมายที่ดิน, หน้า 3-5

สังคมความวุ่นวายก็จะเกิดขึ้นทันที เพราะฉะนั้นการลดช่องว่างในเรื่องนี้ก็เป็นโยบายของ รัฐอีกเช่นกันที่จะต้องพยายามกระจายที่ดินนั้นให้ไปสู่เกษตรกรให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยพยายามเฉลี่ยหรือจัดที่ดินจากผู้ที่ถือไว้มากเกินไปให้กับผู้ที่ยังไม่มีที่ทำกิน หรือมีแต่ยังไม่พอ ทำกิน ซึ่งเราก็เห็นแล้วว่ารัฐกำลังเร่งรัดอยู่ในการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้ทุกคนมีโอกาสที่จะได้ทำ ประโยชน์ในที่ดิน อย่างน้อยที่สุดก็มีโอกาสที่จะอยู่ร่วมกันในสังคมได้โดยปกติสุข

### ด้านการเมือง

ประเทศใดก็ตามถ้าหากว่าจัดระบบที่ดินของตนผิดพลาด เช่น ชนกลุ่มน้อยถือ ครองที่ดิน ส่วนมากแล้วปัญหาในการเมืองก็จะเกิดติดตามขึ้นมาด้วย เพราะฉะนั้น นโยบายของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทย จึงมุ่งที่จะส่งเสริมให้เอกชนได้เป็นเจ้าของ กรรมสิทธิ์ในที่ดิน อย่างในระบบของประเทศซึ่งเป็นประชาธิปไตย รัฐพยายามในทุกวิถีทาง ที่จะให้เกษตรกรมีความรักและหวงแหนที่ดิน โดยการจัดที่ดินให้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน จัดที่ดินให้ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ทั้งนี้ก็เพื่อจะแก้ปัญหาในเรื่องนี้ด้วย ส่วนหนึ่ง แต่ถ้าปล่อยให้คนไม่มีที่ดินมากขึ้น ในไม่ช้าคนที่ไม่มีที่ดินก็จะฉวยโอกาสเข้ายึด เอาที่ดินเสียเอง ถ้ารัฐจัดระบบที่ดินได้ดีแล้ว ลัทธิการเมืองอื่นที่จะเข้ามาก็คงจะยาก สำหรับ ปัญหาในเรื่องลัทธิการเมืองเกี่ยวกับเรื่องที่ดินนั้น หากจะดำหนิว่าฝ่ายไหนดี ฝ่ายไหนไม่ดี คิดว่าเป็นเรื่องยาก เช่น ในประเทศคอมมิวนิสต์ เหตุผลที่เขาไม่ยอมให้เอกชนถือกรรมสิทธิ์ ในที่ดินนั้นก็เพราะเขาเชื่อไปในรูปสังคมนิยม ซึ่งถือว่าที่ดินนั้นเป็นของขวัญที่ธรรมชาติได้ ให้มาแก่มวลมนุษยโลก เพราะฉะนั้นที่ดินนั้นควรจะเป็นของชนในชาติทั้งหมดมีโอกาสได้ เป็นเจ้าของ เหตุผลนั้นก็คือรัฐควรจะเข้าดำเนินการเองทั้งหมดโดยให้ราษฎรของตนเข้าทำ ประโยชน์ แต่อยู่ในความดูแลของรัฐทั้งหมด ซึ่งเชื่อว่าจะเป็ประโยชน์ในทางปกครอง เศรษฐกิจและสังคมของตน ในประเทศทางฝ่ายเสรีนิยมนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐมุ่งที่จะกระจาย ที่ดินให้ราษฎรได้ทำผลประโยชน์ เพื่อที่จะให้เกิดผลผลิตเพื่อผลดีในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐเอง ไม่ควรจะไปยุ่งเกี่ยวในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินของราษฎร ฉะนั้นการจะว่าฝ่ายใดดีหรือไม่ ก็ ต้องมองอย่างลึกซึ้ง พิจารณากันอย่างละเอียด

### 2.1.3 ประวัติเกี่ยวกับระบบการบริหารงานที่ดินของประเทศไทย

ประวัติเกี่ยวกับระบบการบริหารงานที่ดินของประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 สมัย  
คือ

- สมัยก่อนกรุงศรีอยุธยา
- สมัยกรุงศรีอยุธยา
- สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

#### สมัยก่อนกรุงศรีอยุธยา

ชนชาติไทยเผ่าต่าง ๆ ที่อยู่ภายนอกประเทศไทย เช่น ไทยอาหมในแคว้นอัสสัมในประเทศอินเดีย ชนชาติไทยในเมืองพันทังหกในประเทศลาว ชนชาติไทยที่อาศัยในบริเวณภูเขาในดงเก็ย ประเทศเวียดนาม หรือพวกไทยขาวที่อยู่ตามแม่น้ำแดงในประเทศเวียดนาม มีประเพณีคล้ายกันอยู่อย่างหนึ่ง คือการที่ประมุขเอาที่ดินมาแบ่งปันให้ราษฎรเป็นครั้งคราวไปตามกำหนดเวลา การแบ่งปันที่ดินของชนชาติไทยที่ว่ามานี้มีหลักว่า ผู้เป็นประมุขหาซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์ของตนเช่นเจ้าของกรรมคามไม่ แต่ผู้เป็นประมุขจะแบ่งปันให้ราษฎรเป็นเนื้อที่มากหรือน้อยตามตำแหน่งของผู้รับตามที่ประมุขแต่งตั้งไว้ เช่นชนชาติไทยที่อาศัยภูเขาในดงเก็ยอยู่ ผู้เป็นกวานเจ้าจะเลือกเอาที่ดินแปลงใหญ่ ๆ ไว้เพื่อตนเองเสียก่อน แล้วประทานแปลงหนึ่งมีเนื้อที่น้อยกว่าแต่ก็ยังใหญ่อยู่ให้แก่เจ้าเองหรือเธอหลาย ซึ่งเป็นผู้ช่วยในการบริหารบ้านเมืองและมีตำแหน่งรองลงมาจากกวานเจ้า แล้วกวานเจ้าจะแบ่งที่ดินให้กับนายบ้านทุกคนมีเนื้อที่น้อยลงตามส่วน ต่อจากนั้นจะแบ่งให้ทั่วทุกคนลดหลั่นกันลงมาตามยศศักดิ์และในหมู่บ้านทุก ๆ หมู่ ผู้เป็นกวานบ้านจะแบ่งปันนาในระหว่างคร้วเรือนในนามของกวานเจ้า เมื่อชาวบ้านคนหนึ่งอพยพออกจากบ้าน ไปอยู่ที่อื่น หรือเมื่อมีคนใหม่มาอยู่เพิ่มเติมก็มีการแบ่งปันกันใหม่ พวกไทยขาวซึ่งอยู่ตามแม่น้ำแดงมีประเพณีแบ่งปันนากันทุก ๆ 3 ปีในระหว่างคร้วเรือน คร้วเรือนหนึ่งจะได้รับแบ่งเนื้อที่มากน้อยตามจำนวนคนที่ต้องเลี้ยงดูอยู่ในคร้วเรือน วิธีแบ่งปันนาคือแบ่งนาออกเป็นแปลง ๆ แล้วชาวบ้านต่างก็มาจับสลากกันเอง เมื่อทำนาพัน 3 ปีแล้ว ชาวบ้านก็ต้องเอาที่นาเหล่านั้นมาคืนรวมเป็นผืนแผ่นดินเดียวกันแล้วมีการแบ่งปันจับสลากกันใหม่ ในการแบ่งปันนาคือโดยมากนายบ้านจะสงวนนาไว้ต่างหากให้แก่ผู้เป็นประมุข การแบ่งปันที่ดินดังกล่าวเป็นลักษณะสำคัญของระบอบที่ดินในหมู่ชนชาติไทยทั้งหลาย เพราะการแบ่งปันนี้เองแสดงให้เห็นได้ชัดว่า ผู้ที่เป็นประมุขต้องการที่จะสงวนรักษาซึ่งกรรมสิทธิ์ของตนที่มีอยู่เหนือที่ดิน จริงอยู่ผู้เป็นประมุขอาจใช้สิทธิของตนในทางอื่น เช่น จับไล่ราษฎรออกจากที่ที่ทำการ เพื่อเข้าครอบครองเอง หรือเพื่อให้แก่ผู้อื่นได้ตามใจชอบ แต่การกระทำเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดความปั่นป่วนได้ในหมู่ชน ดังนั้นการแบ่งปันที่ดินจึงเป็นเครื่องแสดงกรรมสิทธิ์ของผู้เป็นประมุขทางเดียวเท่านั้น เพราะวิธีนี้ไม่ก่อให้เกิด

กษัตริย์เหมือนการจับไล่ เพราะการแบ่งปันถ้าจัดเอาनाทั้งหมดมารวมกันแล้วแบ่งก็จะทำให้ราษฎรทุกคนเข้าทำประโยชน์ในที่ที่เพาะปลูกได้ทุกรายเป็นลำดับไป หากการแบ่งปันทำเฉพาะบางแปลงไม่ใช่ทั้งหมด ก็เพื่อความยุติธรรมให้ชาวบ้านรับที่ดินตามความต้องการ จึงไม่เป็นสาเหตุให้ราษฎรไม่พอใจ ดังนั้นราษฎรจึงนิยมประเพณีแบ่งปันที่ดินและยอมรับปฏิบัติตามโดยดี แต่การแบ่งปันที่ดินนี้ราษฎรทุกคนรู้ว่าตนยึดถือที่ดินในนามของผู้เป็นประมุข จึงไม่มีโอกาสที่จะขยายที่ของตนหรือจะได้ที่ใหญ่กว่าเก่า เว้นแต่จะมีการแบ่งปันกันใหม่โดยอาศัยความกรุณาของประมุข ราษฎรทุกคนทราบว่าตนจะโอนที่ดินให้ใครไม่ได้ ประมุขแต่ผู้เดียวเป็นผู้มีสิทธิจำหน่ายที่ดิน ดังนั้นจิตใจของราษฎรไม่มีทางที่จะเกิดความรู้สึกว่าตนมีสิทธิเหนือที่ดินที่ทำ การที่ต้องเวนคืนที่ดินและมีการแบ่งปันกันใหม่ แสดงให้เห็นว่าที่ดินนั้นไม่ใช่เป็นทรัพย์สินเหมือนเช่น ช้าง ม้า โค กระบือ ซึ่งตนเป็นเจ้าของและสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนกันได้โดยเสรี แต่ที่ดินเป็นของประมุขต่างหาก คนเป็นเพียงผู้อาศัยอยู่เท่านั้น<sup>13</sup>

ในเวลาต่อ ๆ มาการครอบครองที่ดินของราษฎรในชนชาติไทยก็ค่อยมีความมั่นคงและยืนนานขึ้น ไม่เปลี่ยนมือกันไปเหมือนแต่ก่อน เป็นเหตุให้ราษฎรเกิดมีความรู้สึกขึ้นมาบ้างว่า ตนมีสิทธิเหนือที่ดินที่ทำอยู่ ทั้งนี้เพราะส่วนใหญ่ที่ดินที่จะต้องเวนคืนมาแบ่งปันกันใหม่มีแต่ที่นาอย่างเดียว ที่ปลูกเรือนอยู่พร้อมกับสวนครัวโดยมากไม่ต้องมาแบ่งปันกันใหม่และให้ตกทอดไปถึงลูกหลานด้วย ในบางหมู่บ้านให้ซื้อขายกันได้ ส่วนป่าดงหรือที่รกร้างคงเป็นของประมุข โดยถือว่าผู้แผ้วถางได้สิทธิหวงห้ามและทำประโยชน์ต่อไปแต่ผู้เดียว แต่ต้องเสียภาษีให้ประมุขเท่านั้น ฉะนั้น จึงมีแต่อย่างเดียว ซึ่งไม่อาจจะตกเป็นของบุคคลหนึ่งตลอดไป ยังต้องเวนคืนให้ผู้เป็นประมุขจัดการแบ่งปันกันใหม่ ความจริงแม้แต่นาเองก็ปรากฏว่าการแบ่งปันกำลังสูญหายไปเหมือนกัน เช่น พวกไทยขาวซึ่งแต่เดิมแบ่งปันนากันทุก ๆ 3 ปี แต่ต่อมาก็ได้เลิกเสียแล้ว ประมุขได้ปล่อยให้ที่ดินตกอยู่ในความครอบครองของผู้ทำประโยชน์และครอบครัวของเขาเรื่อยไป ประเพณีการแบ่งปันที่ดินกลับฟื้นขึ้นมาอีก ในกรณีที่ครอบครัวหนึ่งมีกำลังแรงน้อยไม่สามารถทำนาให้เต็มเนื้อที่ได้ หรือในกรณี

<sup>13</sup> ร.แสงภาค, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, (พระนคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2526), หน้า 302

ที่ครอบครัวสูญสิ้นไป นานที่เลิกทำก็เกิดว่างเปล่าจึงต้องเอามาแบ่งให้ครัวเรือนที่มีกำลังคน  
มาก<sup>14</sup>

ในสมัยสุโขทัยที่ดินรกร้างว่างเปล่ายังมีอยู่มากมาย ราชฎซึ่งเข้าครอบครองทำ  
ประโยชน์ในที่ดินเหล่านั้น มีกฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองและรับรองไว้ ดังปรากฏอยู่ใน  
หลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ศิลาจารึกนี้แม้ว่าจะไม่มีลักษณะเป็นตัวบท  
กฎหมาย แต่ก็มีส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นกฎหมาย<sup>15</sup> ปรากฏตามหลักศิลาจารึกซึ่งแปลใจความได้ว่า  
“ที่ดินซึ่งราชฎได้ทำมาหากินอยู่เป็น สวนหมาก สวนมะพร้าว ใครทำประโยชน์ในที่ดินนั้น  
ก็ให้สิทธิ ให้ผู้นั้นเป็นเจ้าของทำกินในที่ดินนั้นต่อไป” คงจะเป็นนโยบายของพ่อเมืองหรือ  
พระเจ้าแผ่นดินในขณะนั้น เมื่อรบทัพจับศึกได้ที่ดินมาจำเป็นต้องเร่งให้เข้าทำประโยชน์ในที่  
ดินด้วยการให้สิทธิในที่ดินนั้น<sup>16</sup> “ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชมสร้างป่าหมาก ป่าพลู  
ทั่วเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมือง  
นี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน” คำว่า “ใครสร้างได้ไว้แก่มัน” นี้เป็น  
หลักฐานที่สำคัญอันหนึ่ง ทำให้เห็นนโยบายว่าพระองค์ได้มุ่งทำนุบำรุง และส่งเสริมให้บุคคล  
หรือราชฎของพระองค์เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และบุคคลใดได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน  
แล้วก็มีมอบกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นให้ไป ก็เป็นอีกเหตุผลหนึ่งซึ่งมองเห็นได้ชัดเจนว่า ในสมัย  
นั้นพระองค์ทรงเร่งรัดหรือกระตุ้นให้ราชฎเข้าทำกินเพื่อที่จะได้จัดเก็บผลผลิตเข้าท้องพระ  
คลังเป็นการช่วยเหลือบ้านเมือง ขณะเดียวกันก็ได้มอบกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้ด้วย นี่ก็เป็นหลัก  
ฐานที่ปรากฏในหลักศิลาจารึกว่าประเทศไทยเราได้มีการบริหารงานที่ดินมาในลักษณะนี้  
โดยการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่เอกชนมาตั้งแต่สมัยก่อนเลยทีเดียว<sup>17</sup>

#### สมัยกรุงศรีอยุธยา

ระบบการบริหารงานที่ดินของไทยในสมัยกรุงศรีอยุธยามีอยู่ 2 ประการ คือ

<sup>14</sup> หลวงสุทริวาทนฤพุดิ, ประวัติศาสตร์กฎหมายชั้นปริญญาโท, (พระนคร : สำนัก  
พิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 135

<sup>15</sup> ภาสกร ชุณหอุไร, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, 2529, หน้า 8

<sup>16</sup> ศิริ เกวลินสฤยดี, คำบรรยายการฝึกอบรมหลักสูตร “การสืบสวนเรื่องที่ดิน”,  
(กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ป, 2537), หน้า 1

<sup>17</sup> ศิริ เกวลินสฤยดี, คำบรรยายวิชากฎหมายที่ดิน, 2520, หน้า 5



- 1) พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดิน
- 2) สิทธิของราษฎรเหนือที่ดิน

### 1) พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดิน

ชุมชนชนเชื้อชาติไทยที่อยู่ภายนอกประเทศมีประเพณีที่ประมุขแบ่งปันที่ดินให้กับราษฎร การแบ่งปันที่ดินนี้ทำให้ราษฎรคิดว่าตนทำประโยชน์ในที่ดินของผู้เป็นประมุข โดยอาศัยความกรุณาของประมุข ที่ดินหาเป็นของตนเองไม่

ส่วนพวกที่ตั้งถิ่นฐานในลุ่มน้ำเจ้าพระยานั้น ประมุขก็จะแบ่งปันที่ดินให้ราษฎรเป็นเนื้อที่มากหรือน้อยตามยศตำแหน่งหรือตามความชอบ ซึ่งเป็นไปตามประเพณีของชนเชื้อชาติไทยเผ่าอื่น การแบ่งปันที่ดินนี้เป็นบ่อเกิดของระบบศักดินาซึ่งปรากฏใช้ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งศักดินาคือจำนวนไร่ประจำสบรรดาศักดิ์ของข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนนั่นเอง

ต่อมาในหมู่ชนเชื้อชาติไทยในประเทศอินโดจีนทั่วไปได้เลิกประเพณีแบ่งปันที่ดินกันแล้ว หรือยังปฏิบัติกันอยู่ก็นาน ๆ ครั้งตามกรณีที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะ ส่วนชนเชื้อชาติไทยในลุ่มน้ำเจ้าพระยานั้น เมื่อมาถึงสมัยหนึ่งก็คงจะเลิกประเพณีการแบ่งปันที่ดินเช่นเดียวกับไทยพวกอื่น และเข้าใจว่าคงจะเลิกประเพณีนี้ก่อนสถาปนากรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีอย่างแน่นอน โดยจะเห็นได้จากคำปรารภในพระอัยการเบ็ดเสร็จในปีกุน พ.ศ. 1903 คำปรารภนี้กล่าวถึงข้อพิพาทในระหว่างราษฎรที่แย่งชิงที่ดินต่อกัน โดยหาว่าเป็นที่เดิมของตน และเรียกหาว่าเป็นมรดกซึ่งแสดงให้เห็นว่าแม้ในตอนต้นกรุงศรีอยุธยา ราษฎรถือที่ดินสืบต่อมาเป็นชั่วอายุคนแล้วไม่ต้องเวนคืนตามกำหนดเวลา และเมื่อผู้นั้นตายที่ดินก็ไม่ต้องกลับคืนไปยังพระมหากษัตริย์เพื่อแบ่งปันกันใหม่ และเท่าที่ปรากฏในกฎหมายก็ดี พระราชพงศาวดารก็ดี มิได้พูดถึงการแบ่งปันที่ดินโดยอำนาจของพระมหากษัตริย์แม้แต่แห่งเดียว กฎหมายบังคับให้ข้าราชการพากเพียรหาผู้เข้าทำที่รกร้างว่างเปล่า ส่วนที่ดินแปลงที่มีผู้ทำประโยชน์อยู่แล้วผู้ทำก็คงถือที่นั้นได้ตลอดไป

สมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ทรงมีพระราชบัญญัติยืนยันว่าที่ดินทั้งสิ้นในพระราชอาณาเขตเป็นของพระองค์ ดังที่ปรากฏในพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 35, บทที่ 42 และบทที่ 43 ในกฎหมายบทที่กล่าวมานี้ได้วางหลักการที่สำคัญไว้ว่า ที่ดินทั้งหลายนั้นเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน แต่พระองค์ได้ทรงพระราชทานให้แก่ราษฎรเพื่ออยู่อาศัยทำมาหากิน ไม่ให้ทิ้งไว้เป็นที่ว่างเปล่า พระเจ้าแผ่นดินผู้สืบราชสมบัติต่อ ๆ มาตลอด

สมัยกรุงศรีอยุธยาที่ทรงยึดมั่นตามหลักการนี้ เหตุไฉนพระองค์จึงไม่ทรงพระกรุณาปล่อยให้ราษฎรผู้ถือที่ดินได้สิทธิที่จะอยู่ในที่ดินตามสถานการณ์ที่เป็นอยู่ ที่เป็นเช่นนี้เพราะมีเหตุผลว่า เนื่องจากมีการสับสนปะปนกันระหว่าง “กรรมสิทธิ์” และ “อำนาจปกครอง” คือเมื่อถือว่าพระมหากษัตริย์มีอำนาจปกครองเหนือที่ดินก็ย่อมมีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินด้วย ดังนั้นกฎหมายจะไปรับรองสิทธิของราษฎรเหนือที่ดิน ได้อย่างไร เมื่อสิทธินั้นเป็นปรีกษาต่ออำนาจของพระมหากษัตริย์<sup>18</sup> และเหตุผลอีกประการหนึ่งคือว่า ตามความคิดเห็นในเวลานั้น ผู้เป็นเจ้าของที่ดินแท้ ๆ เป็นอิสระในที่นั้นจะนั้นจึงไม่ต้องเสียภาษีอากรในที่ดินและไม่มีใครมีอำนาจบังคับให้ออกจากที่ดินได้อีกประการหนึ่ง ดังนั้นการที่พระมหากษัตริย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยาทรงยึดมั่นว่าที่ดินทั้งหมดเป็นกรรมสิทธิ์ของพระองค์ แม้เมื่อประเพณีแบ่งปันที่ดินเล็กละเอียดแล้ว ก็ยังเป็นประโยชน์มากในทางการปกครอง โดยเป็นเค้ามูลเดิมแห่งอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะเรียกเอาภาษีอากรที่ดินและที่จะขับไล่ผู้ถือที่ดินออกจากที่ได้ทั้ง 2 ประการนี้<sup>19</sup>

## 2) สิทธิของราษฎรเหนือที่ดิน

ตามกฎหมายประเพณีโบราณของทั่วโลก สิทธิของเจ้าของกรรมสิทธิ์ผูกพันอยู่กับการครอบครอง เมื่อเจ้าของละทิ้งที่ดินนั้นแล้วตนก็ไม่มีสิทธิอันใดเหลืออยู่ในที่ดินนั้น ใคร ๆ จึงมีอำนาจเข้าไปในที่ดินและทำประโยชน์ต่อไปได้ ต่อมาเมื่อมนุษย์มีความเจริญมากแล้ว จึงสามารถแยกกรรมสิทธิ์ออกจากการครอบครองได้

สำหรับประเทศไทย ความคิดเห็นดังกล่าวเป็นลักษณะสำคัญของระบอบที่ดินเสมอมา ทั้งนี้เพราะประการแรก การที่อำนาจทางปกครองและกรรมสิทธิ์ยังปะปนกันอยู่เมื่อทางนิติบัญญัติว่า พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดิน สิทธิของราษฎรเหนือที่ดินของตน จึงเป็นสิทธิอันเบาบางมาก คล้ายกับสิทธิของผู้ครอบครองในสมัยปัจจุบัน<sup>20</sup> ประการที่สอง การที่กรรมสิทธิ์เกี่ยวข้องปะปนกับการครอบครองเป็นความคิดเห็นอันเหมาะสมกับนโยบายของพระเจ้าแผ่นดินในสมัยอยุธยา ที่ทรงพระอุทิศสาหัสให้ที่ดินเกิดประโยชน์อยู่เสมอ เมื่อเจ้าของที่ดินรู้อยู่แล้วว่า ตนจะขาดสิทธิในที่ดินนั้นหากเลิกทำประโยชน์แม้เพียงครั้งเดียว ก็จำต้องหมั่นเพียรชวนชวายทำประโยชน์เรื่อย ๆ ไป ถ้าปล่อยให้ที่ดินให้รกร้างไป ผู้ใดจะเข้าทำ

<sup>18</sup> ร.แสงกาต์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, หน้า 311.

<sup>19</sup> ภาสกร ชุณหอุไร, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 9-10

<sup>20</sup> ร.แสงกาต์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 1, หน้า 317.

ประโยชน์ก็ได้ทันทีโดยไม่ต้องมีการโอนกัน โดยเหตุที่ที่ดินนั้นเป็นทรัพย์ซึ่งตามสภาพ จำต้องเป็นของราษฎรครอบครองอยู่ จึงเป็นการสมควรที่ราษฎรผู้หนึ่งมีสิทธิที่จะหวงห้าม ที่ดินพอแก่กำลังของตน แต่ไม่ควรจะหวงห้ามที่มากเกินไป อันจะทำให้ผู้อื่นขาดที่ดินที่จะ ทำประโยชน์และทำให้เสียไปซึ่งการสาธารณประโยชน์

จากระบอบที่ดินแบบนี้เอง ทำให้พระคลังในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้รับประโยชน์ อย่างสูงสุดจากการเก็บภาษีอากรที่ดิน คือตั้งแต่สมัยพระเจ้าอู่ทอง จนถึงแผ่นดินสมเด็จพระ นารายณ์มหาราชเจ้าของนาต้องเสียอากรค่านาเฉพาะเนื้อที่ทำประโยชน์ วิธีเก็บค่านาแบบนี้ ใช้ต่อมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ของกรุงรัตนโกสินทร์ที่เรียกว่า “นาฟางลอยหรือนาน้ำฝน” ส่วนอากรสวนก็ได้คิดเก็บตามจำนวนต้นไม้ที่เกิดผลแล้ว ฉะนั้นเพื่อมิให้พระคลังต้องขาด ประโยชน์ ถ้าที่ใดเป็นที่รกร้างหรือที่ที่เจ้าของเดิมละทิ้ง ทางการก็จะจัดหาให้คนเข้ามาทำ ประโยชน์ในที่นั้นโดยเร็วที่สุด และมีกฎหมายบัญญัติให้ข้าราชการหาผู้ทำที่รกร้างว่างเปล่า หรือให้บำเหน็จแก่ผู้ทำผู้ทำใหม่ (กฎหมายเบ็ดเสร็จ บทที่ 43, กฎหมายกบฏศึก บทที่ 63)

เมื่อบุคคลใดมาครอบครองที่ดินทำประโยชน์แล้ว กฎหมายก็ป้องกันคุ้มครอง เจ้าของไร่ นา เรือกสวนเพื่อมิให้ผู้อื่นมารบกวนการครอบครอง เช่น ถ้าผู้ซึ่งเอาที่ดินของผู้อื่น มาทำประโยชน์หรือผู้ที่ทำประโยชน์ทับที่ผู้อื่นกำลังทำอยู่มีโทษปรับ (กฎหมายเบ็ดเสร็จบท ที่ 34-41) และกฎหมายป้องกันเจ้าของมิให้ผู้อื่นบุกรุกหรือทำขนาบคาบเกี่ยวด้วย (กฎหมาย เบ็ดเสร็จบทที่ 46-51 และ 66-72) ทั้งนี้เพราะมีวัตถุประสงค์ให้เจ้าของครอบครองด้วยความ สงบสุขเพื่อให้ทำประโยชน์ได้โดยสมบูรณ์ และเสียภาษีอากรเรื่อย ๆ ไปทุกปี แต่หาก เจ้าของที่เลิกทำประโยชน์ กฎหมายก็ไม่ป้องกันสิทธิของผู้อื่นอีกต่อไป กลับช่วยเหลือบุคคล ที่เข้าทำแทนเพื่อมิให้พระคลังต้องขาดประโยชน์ ระยะเวลาที่เจ้าของขาดสิทธิในที่ดินในกรณี ละทิ้งที่ดิน เมื่อเจ้าของละทิ้งที่ดินของตนเมื่อใด ก็ขาดสิทธิทันที แม้ว่าจะเป็นที่ที่มีบ้านปลูกอยู่ หรือเป็นสวนก็ตาม แต่เรื่องนี้ใช้ไม่ได้ในกรณีที่เจ้าของละทิ้งที่ไปเพื่อราชการ ถ้าที่นั้นเป็นที่ เจ้าของได้ลงรั้วล้อมไว้ (กฎหมายเบ็ดเสร็จ บทที่ 42) หรือเป็นที่ที่ได้รับพระราชทาน (กฎหมายเบ็ดเสร็จ บทที่ 65) ถ้าที่นั้นเป็นที่สวนเจ้าของใหม่ต้องเสียค่าชดเชยแก่เจ้าของเดิม เพื่อการที่เจ้าของเดิมได้ทำที่นั้นให้เป็นโคกและปลูกต้นไม้ไว้ (กฎหมายเบ็ดเสร็จ บทที่ 42) การที่เจ้าของใหม่ต้องเสียค่าชดเชยเช่นนี้ เพื่อป้องกันการทุจริตที่เกิดขึ้น หากเจ้าของใหม่มา อยู่ที่นั้นได้เปล่า ๆ<sup>21</sup>

<sup>21</sup> ร.แสงภาค, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, หน้า 319.

สมัยต่อมาระยะเวลาการทอดทิ้งที่ดินมีกำหนดหลายระยะ คือ 1 ปี สำหรับนา (พระราชกำหนดเก่า บทที่ 44) 3 ปี สำหรับสวน (พระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 65 วรรค 2) และ 9 ปี 10 ปี สำหรับที่ทั่วไป (พระอัยการเบ็ดเสร็จบทที่ 42 วรรค 2)

นอกจากเรื่องการละทิ้งที่ดินนี้แล้ว ยังมีอีก 3 กรณี ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอไม่มั่นคงของสิทธิของเจ้าของที่ดินในสมัยกรุงศรีอยุธยา คือ กรณีตามพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 53<sup>\*</sup>, 57<sup>\*\*</sup> และ 58<sup>\*\*\*</sup>

\*พระอัยการเบ็ดเสร็จบทที่ 53 บัญญัติว่า

“ผู้ซึ่งอาศัยในที่ของผู้อื่น ถ้าได้ปลูกเรือนเสาไม้จริง และทำรั้วไว้เป็นเขตโดยความยินยอมของเจ้าของ เมื่อล่วงเวลาไป 3 ปีแล้ว ผู้อาศัยได้สิทธิจะอยู่ในที่นั้นต่อไป เจ้าของจะขับไล่ออกจากที่ไม่ได้”

หมายความว่า ถึงแม้ว่าสิทธิของผู้อาศัยจะดีกว่าสิทธิของเจ้าของที่ดิน เพราะผู้อาศัยจะเอาที่ไปขายหรือจะให้แก่ใคร ๆ แม้แต่ญาติของคนก็ไม่ได้ และเมื่อตายลง ที่ก็ไม่ตกเป็นกองมรดก แต่อย่างไรก็ดีก็คงเป็นทรัพย์สินทับสิทธิของผู้เป็นเจ้าของอยู่ตลอดชีวิตของผู้อาศัย

\*\*พระอัยการเบ็ดเสร็จบทที่ 57 บัญญัติว่า

“กรณีที่เจ้าของที่ดินได้อนุญาตให้ผู้อื่นมาทำกินในที่ดินของตน ถ้าผู้ขอทำกินพันกว่า 3 ปีขึ้นไป ผู้ขอทำได้ทรัพย์สินอันมีลักษณะเหมือนสิทธิของผู้อาศัย”

\*\*\*พระอัยการเบ็ดเสร็จบทที่ 58 บัญญัติว่า

ถ้าเจ้าของบ้านเรือนเลขไม่เรียกค่าเช่าพัน 3 ปี ให้เอาค่าเช่าครั้งหนึ่ง และที่นั้นให้คงแก่ผู้เช่าแล

ความหมายในเรื่องนี้เทียบเคียงได้จากกฎหมายเขมรบทหนึ่งที่มีหลักว่า เมื่อผู้เช่าตายลงถ้าเจ้าของเลขไม่เรียกค่าเช่าจากทายาทที่ได้เข้ามาอยู่พัน 3 ปีไป ก็ขาดกรรมสิทธิ์ในที่นั้น กฎหมายไทยบทนี้ก็คงมีหลักให้เจ้าของเดิมขาดสิทธิเช่นเดียวกัน หรือให้ผู้เช่าได้แต่สิทธิเฉพาะตัว เช่นผู้อาศัยก็เป็นได้อีกนัยหนึ่ง

กฎหมาย 3 บทนี้ มีที่น่าสังเกตว่า ผู้ที่เข้ามาในที่ดินของผู้อื่น ก็เข้ามาโดยความยินยอมของเจ้าของที่ดิน ในกรณีบทที่ 53 และ 57 ถ้ามีคนเข้ามาอยู่ในที่ดินได้ครอบครองเกิน 3 ปีเท่านั้น ก็ทำให้มีสิทธิในที่นั้นเหนือเจ้าของ แม้เจ้าของจะไม่มีวาทะแต่ประการใดก็ตาม ข้อบัญญัติเช่นนี้ขัดต่อหลักกฎหมายปัจจุบันมาก แสดงให้เห็นชัดถึงความอ่อนแอของกรรมสิทธิ์ที่ดินในสมัยกรุงศรีอยุธยา แต่ความจริงพระอัยการเบ็ดเสร็จ 3 บทนี้ อาจแสดงความก้าวหน้ำอยู่ด้วย เพราะเดิมน่าจะสันนิษฐานว่าในกรณีทั้ง 3 นี้ เจ้าของที่ขาดสิทธิในที่โดยสิ้นเชิง

มีสิ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับระบอบที่ดินของประเทศไทยสมัยกรุงศรีอยุธยาซึ่งที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยไม่ได้รับอิทธิพลของกฎหมายฮินดู กฎหมายรามัญ หรือกฎหมายเขมร แม้ความจริงไทยเราจะได้รับอิทธิพลของ 3 ประเทศนี้ในกฎหมายแผนกอื่นก็ตาม แต่ในกฎหมายที่ดินไม่ได้รับมาเลย หรือจะได้รับมาบ้างก็เป็นเรื่องไม่สำคัญนัก<sup>22</sup>

### สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ในเรื่องระบบการจัดที่ดินนั้นยังคงถือหลักการตามกฎหมายเบ็ดเสร็จ กล่าวคือ ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นถ้าราษฎรคนใดต้องการจะจับจองที่ดินเป็นนาหรือสวน ตนต้องไปบอกนายระวางเสนาและกรมการแขวงอำเภอว่ามีความประสงค์จะก่อสร้างเล็กร้างที่เรียกสวนไร่นาในตำบลนั้น นายระวางเสนาต้องไปปักไม้หมากทูลให้เป็นที่สำคัญก่อน เมื่อผู้จองแผ้วถางพื้นไม้ให้เป็นเขตแล้ว นายระวางเสนากำนันนาจึงไปรังวัด เสร็จแล้วให้หนังสือสำคัญอย่างหนึ่งเรียกว่า “ใบจองหรือตราจอง” มีอายุใช้ได้ 3 ปี ถ้าเป็นที่สำหรับทำไร่นา และ 6 ปีถ้าเป็นที่จะทำเป็นสวน ถ้าผู้จับจองมิได้ก่อสร้างจนพ้นกำหนดเวลานี้ ที่ซึ่งจองนั้นไม่เป็นสิทธิแก่ผู้จอง นายระวางเสนากำนันนาต้องเรียกเอาใบจองหรือตราจองมาทำลายเสีย แล้วจัดหาผู้อื่นเข้าทำ

ใบจองหรือตราจองเป็นหนังสือที่ใช้ได้ชั่วคราว เฉพาะเวลาที่ราษฎรทำการแผ้วถางทำให้เป็นที่นาหรือที่สวน ผู้จับจองไม่ต้องเสียภาษีหรือเสียแต่เพียงบางส่วน เมื่อทำที่เสร็จแล้ว ทางกรมจะเรียกเอาใบจองหรือตราจองคืน และออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ที่จะใช้ได้ต่อไป เพื่อกำหนดจำนวนภาษีอากรที่ผู้จับจองจะต้องเสีย หนังสือสำคัญที่ออกให้ไม่เหมือนกัน สุดแล้วแต่สภาพของที่ดินว่าจะเป็นนาหรือเป็นสวน ดังนี้

#### 1) สวน

สมัยรัตนโกสินทร์ ตั้งแต่รัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 3 พระเจ้าแผ่นดินจะมีพระบรมราชโองการตั้งข้าหลวงไปเดินสวน พร้อมด้วยเจ้าพนักงานพระคลังสวนและกรมการท้องที่เพื่อกำหนดภาษีอากรที่เจ้าของจะต้องเสียตลอดไปทุกปีในรัชกาลนั้น คือ รัชกาลหนึ่ง ๆ มีการเดินสวนเพียงครั้งเดียว อัตราเรียกเก็บในการเดินสวนแต่ละครั้งใช้เก็บเจ้าของสวนคนนั้นตลอดไปจนกว่าจะมีการเดินสวนใหม่ ถึงแม้ว่าเจ้าของสวนจะปลูกต้นไม้เพิ่มขึ้น หรือต้นไม้ที่ปลูกไว้แต่เดิมตายไปบางต้นก็ดี ก็ไม่สำคัญ เจ้าของสวนต้องเสียเป็นอัตราเดียวกันตลอดไป

<sup>22</sup> ภาสกร ชุมhuri, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 13

จนกว่าจะมีการเดินสวนใหม่ วิธีการเก็บภาษีในสมัยนั้น เรียกเก็บตามประเภทของนา หรือสวนที่ทำประโยชน์ได้ เช่น นาไคที่อาศัยได้ ทั้งน้ำฝนและน้ำท่า เรียกว่า นาน้ำท่าหรือนาคู่ได้ ถือเอาจำนวนโค กระบือ เป็นเกณฑ์ในการเก็บภาษี หรือที่เรียกว่า “เก็บหางข้าว”

ตั้งแต่รัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา การเดินสวนไม่ได้ทำในตอนต้นแผ่นดินเหมือนแต่ก่อน เพื่อความยุติธรรมให้จำนวนภาษีอากรที่เจ้าของต้องเสียตรงกับผลประโยชน์อันแท้จริงของสวนนั้น พระองค์จึงจัดให้มีการเดินสวนใหม่อีกครั้งหนึ่งในตอนกลางรัชกาล

ในการเดินสวนนั้น ข้าหลวงนายระวางและกรมการท้องที่จะออกหนังสือถาวรให้เจ้าของสวนเพื่อกำหนดภาษีอากรที่ต้องเสีย จนกว่าจะมีการเดินสวนใหม่ หนังสือสำคัญที่ออกให้เป็นหมายสำหรับไม้ยืนต้นเรียกว่า “โฉนดสวน” สำหรับไม้ล้มลุก เช่นสวนอ้อยสวนจาก สวนผัก เรียกว่า “โฉนดป่า”<sup>23</sup>

การเดินสวนกระทำกันเป็นพิธีศักดิ์สิทธิ์ มีการบวงสรวงพระราม เจ้าแม่กาสิ เป็นต้น ในการเดินสวนนั้น ข้าหลวงนายระวางหาได้แต่เพียงนับต้นผลไม้ที่เจ้าของจะต้องเสียภาษี ข้าหลวงยังทำการรังวัดเนื้อที่สวนและจดเขตลงไว้ในหน้าโฉนดโดยถือถ้วนด้วย ถ้ามีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น ข้าหลวงนายระวางมีอำนาจชี้ขาดว่าใครเป็นเจ้าของ ถ้าฝ่ายใดไม่พอใจตามคำชี้ขาด ให้ยื่นอุทธรณ์ร้องเรียนต่อเจ้ากรมในกรุงเทพฯ ถ้าในขณะที่ทำการเดินสวนเจ้าของสวนไม่ปรากฏตัวต่อเจ้าพนักงาน ถือว่าเป็นการทิ้งร้าง ให้กลับคืนมาเป็นของหลวงและเจ้าพนักงานมีอำนาจขายหรือให้ผู้อื่นได้<sup>24</sup>

## 2) นา

ถ้าราษฎรคนใดไปจับจองที่เป็นที่นา ทางราชการจะออกใบจองหรือตราจองให้เป็นหลักฐานก่อน เมื่อผู้จับจองที่ได้ทำการแผ้วถางเสร็จ ต่อมาเจ้าพนักงานผู้ไปประเมินนาจะจัดการออกหนังสือสำคัญถาวรให้แก่ผู้จับจองที่ หนังสือหมายเก็บภาษีอากรที่จะออกให้สำหรับที่นา จะแยกออกเป็นสองชนิดคือ นาคู่โค และนาฟางลอย

<sup>23</sup> แสวง เปี่ยมศรี, ถิ่นบรรยายประมวลกฎหมายที่ดิน, (พระนคร : สำนักพิมพ์มงคลการพิมพ์, 2503), หน้า 84-85.

<sup>24</sup> อมรา สาขากร, การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 5

นาน้ำท่าหรือนาคูโศ เจ้าของนาต้องเสียค่านาตามเนื้อที่หวงห้ามทั้งแปลงไม่ว่าจะ  
ได้ทำนาเต็มเนื้อที่หรือทำแต่เพียงบางส่วน ดังนั้นหนังสือที่ข้าหลวงออกให้ โดยกำหนดเนื้อที่  
ของนานั้น จึงสามารถกำหนดจำนวนเงินค่านาที่เจ้าของนาต้องเสีย เป็นอัตราแน่นอนตายตัว  
ได้เหมือนกันทุกปี เหมือนกับสวนที่เจ้าของต้องเสียภาษีเป็นจำนวนตายตัวจนกว่าจะมีการ  
เดินสวนใหม่

ส่วนนาฟางลอย เนื่องจากเจ้าของนาต้องเสียภาษีเฉพาะเนื้อที่ที่ทำประโยชน์  
ดังนั้นข้าหลวงเสนาต้องไปรังวัดใหม่ทุก ๆ ปี เรียกว่า “การประเมินนา” (การเรียกเก็บภาษีนา  
คูโศเรียกว่า การเดินนา) ดังนั้นทางการจึงเห็นว่าไม่มีประโยชน์อย่างใดที่จะออกหนังสือถาวร  
ให้เจ้าของ เพราะเจ้าของนาทำประโยชน์ในที่นาของตนแต่ละปีไม่เท่ากันทำมากก็เสียมาก ทำ  
น้อยก็เสียน้อย ดังนั้นทางการจึงไม่ออกโฉนดตราแดงให้เจ้าของนาฟางลอย เจ้าของนาฟาง  
ลอยจึงถือแต่ใบจองหรือตราจองเก่าอยู่ตลอดมา<sup>25</sup>

### 3) หนังสือสำคัญประจำที่บ้าน

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาที่ปลูกบ้านเรือนอยู่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน เพราะ  
ทางการไม่ได้เก็บภาษีในที่นี้แต่ประการใด ต่อมาสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ในรัชกาลที่ 2 ถึง  
รัชกาลที่ 3 กรมพระนครบาลได้ออกหนังสือสำคัญอย่างหนึ่งประจำที่บ้านเรียกว่า “หนังสือ  
สำคัญสำหรับที่บ้าน” แต่ออกให้เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครเท่านั้น โดยมีการไต่สวนบ้าง  
หนังสือชนิดนี้เดิมเขียนด้วยดินสอดำบนกระดาษข่อย ต่อมาเขียนด้วยน้ำหมึกบนกระดาษฝรั่ง  
ในหัวเมืองมีผู้ว่าราชการบางคนออกหนังสือชนิดนี้ให้เหมือนกัน แต่ไม่แพร่หลายนัก

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ปรากฏว่ามีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินให้เป็น  
หลักฐานแล้ว หนังสือที่ออกให้ในชั้นนี้มีใช้เพื่อประโยชน์ในทางทะเบียนที่ดิน แต่ออกให้เพื่อ  
ความสะดวกในการที่เจ้าพนักงานจะเก็บภาษีอากรเท่านั้น หนังสือสำคัญดังกล่าวมี 4 ชนิดคือ

- โฉนดสวน เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่สวนใหญ่ ที่ปลูกต้นไม้ยืนต้นมีอายุ  
ตั้งแต่ 3 ปีขึ้นไป
- โฉนดป่า เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่สวนที่ปลูกพืชไม้ล้มลุก เช่น สวนจาก  
อ้อย
- โฉนดตราแดง เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่นา

<sup>25</sup> ร.แสงกาต์,ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, หน้า 40.

- หนังสือสำคัญสำหรับที่บ้าน ออกโดยกระทรวงนครบาล

ที่ดินในราชอาณาจักรไทยสมัยนี้ ราษฎรสามารถมีสิทธิถือครองได้ และทางการก็ออกหนังสือสำคัญรับรองสิทธิให้ด้วย

ต่อมาในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เริ่มมีนโยบายกีดกันการถือที่ดินของคนต่างด้าว เนื่องจากคนต่างด้าวเริ่มเข้ามาทำมาค้าขายมากขึ้น รัฐมีนโยบายสงวนที่ดินไว้สำหรับคนไทยโดยเฉพาะ ในสมัยรัชกาลที่ 4 นี้เองได้มีประกาศเรื่องกำหนดที่ให้ขาย ให้เช่า แก่คนต่างประเทศ ประกาศฉบับนี้มีใจความว่า

“ที่ภายในพระนครห่างกำแพงพระนครออกไปเพียง 200 เส้น ห้ามมิให้ขายขาดแก่คนต่างประเทศที่มาอยู่ยังไม่ถึง 10 ปี ห่างพระนคร 200 เส้นออกไปภายในที่ไม่ไกลนัก เพียงเรือพายเรือแจวจะไปถึงได้ใน 24 ชั่วโมงเข้ามานั้น อนุญาตให้ขายได้ ด้านนอกกำหนด 24 ชั่วโมงออกไปที่เปลี่ยวไกลห้ามขายแก่คนนอกประเทศ”

นโยบายกีดกันคนต่างประเทศมิให้มีกรรมสิทธิ์ที่ดินบริเวณใกล้กำแพงพระนครนี้มุ่งไปในทางการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของราชบัลลังก์หรือบ้านเมืองเป็นสำคัญ<sup>26</sup>

สำหรับที่ออกนอกเมืองไปไกลมากก็ไม่ให้ขายแก่คนต่างชาติ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลทางการเมืองในสมัยนั้น ชาวต่างชาติส่วนใหญ่เป็นชาวยุโรป เมื่อมีคดีความไม่ได้ขึ้นศาลไทยแต่ขึ้นกับศาลกงสุลของตน เพื่อป้องกันความยุ่งยาก จึงได้ประกาศห้ามชาวต่างชาติโดยเฉพาะชาวยุโรป ซื้อหรือเช่าที่ดินไม่ใกล้ไม่ไกลจากพระนครมากนัก<sup>27</sup>

นอกจากนี้ยังมีประกาศขายฝากที่สวน ที่นาแก่กัน ในประกาศมีใจความสรุปได้ว่าการขายฝากหรือการจำนำที่สวนที่นา ถ้าผู้ขายหรือผู้จำนำได้มอบโฉนดตราแดงหรือหนังสือสำคัญอื่น ๆ ให้แก่ผู้ซื้อหรือผู้รับจำนำ ก็ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของผู้ซื้อหรือผู้รับจำนำ ถ้าไม่ได้มอบก็ไม่ตกไป ประกาศฉบับนี้มีขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายสำหรับระงับข้อพิพาทเรื่องการขายฝากและจำนำที่สวน ที่นา เพราะในขณะนั้นมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องนี้อยู่มาก และมีประกาศเพิ่มเติมว่าด้วยขายสวน ขายนา

<sup>26</sup> ศิริ เกวลินสฤทธิ, คำบรรยายวิชากฎหมายที่ดิน, หน้า 6-7

<sup>27</sup> คันถ์ซิด อินทชาติ, คำบรรยายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บริษัทรุ่งศิลป์การพิมพ์ จำกัด, 2525), หน้า 118.



ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติการขายฝากและจำนำที่ดิน ร.ศ.115 (พ.ศ.2440) ให้ยกเลิกประกาศขายสวนฯ ในสมัยรัชกาลที่ 4 และบรรดาคดีที่พิพาทกันด้วยเรื่องขายฝากและจำนำที่ดิน ให้ผู้พิพากษาพิพากษาคดีไปตามลักษณะขายฝากลักษณะจำนำ ซึ่งใช้อยู่ในทุกประการ และโปรดเกล้าให้มีประกาศเรื่องจำนำและขายฝากที่ดิน ลงวันที่ 8 มีนาคม ร.ศ.118 (พ.ศ.2442) พอสรุปได้ ดังนี้

1. วิธีที่จะจำนำและขายฝากที่ดิน ให้มีสัญญาเป็นกรมธรรม์ ทำต่อหน้าเจ้าพนักงานตามข้อบังคับกฎหมาย เมื่อไม่มีกรมธรรม์เป็นสำคัญแล้ว ห้ามไม่ให้ฟ้องอ้างว่าจำนำและขายฝาก
2. เรื่องจำนำที่ดิน ถ้าผู้จำนำไม่ส่งดอกเบี้ย ขาดมาแต่ยังไม่ถึง 3 ปี ให้ผู้รับจำนำมีอำนาจฟ้องเรียกคืนทุนและดอกเบี้ย และค่าเสียหายตามศาลจะเห็นสมควร ศาลตัดสินกำหนดเงินเท่าไร ผู้จำนำไม่เสียให้แล้ว ให้ผู้รับจำนำขอให้ศาลขายที่ ๆ จำนำกันไว้ได้เงินเท่าไรให้ใช้เท่าผู้รับจำนำตามที่ศาลตัดสินได้กำหนดไว้ นั้น เหลือเพียงไรให้คืนให้ผู้รับจำนำไป ถ้าเงินไม่พอก็ให้แก่ผู้รับจำนำทั้งหมด การจำนำนั้นเป็นอันเลิกกัน
3. การขายฝากที่ดิน ถ้ามีข้อสัญญาจะให้ไถ่ที่ได้เกินกว่า 10 ปี อย่าให้วินิจฉัยว่าไถ่ได้เมื่อพ้น 10 ปี
4. การจำนำหรือขายฝากที่ดินนี้ หมายถึง จำนำหรือขายฝากที่ดินและโรงเรือน ต้นผลไม้ หรือสิ่งอื่นที่ติดอยู่กับที่ดิน ซึ่งเรียกว่าของเคลื่อนที่ไม่ได้ตามแต่จะตกลงกัน

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ตั้งแต่ พ.ศ.2444 ถึง พ.ศ.2492

ในสมัยนี้ คือสมัยหัวเลี้ยวหัวต่อของการจัดระบบที่ดินที่นำวิธีการของประเทศที่เจริญแล้วมาใช้ ทั้งในเรื่องการทำแผนที่ การออกโฉนดที่ดิน และการจดทะเบียนที่ดิน ในสมัยนั้น ได้มีพระราชโองการว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน และการทำทะเบียนที่ดินขึ้นเป็นหลักฐานเมื่อ ร.ศ.120 การจัดระบบการทำทะเบียนในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้ใช้ระบบการจัดที่ดินแบบ “ทอเรนส์” (Torrens) มาปรับปรุงและดำเนินการจัดระบบที่ดินของประเทศไทยเสียใหม่ ซึ่งมีประโยชน์ทั้งฝ่ายเจ้าของที่ดินและฝ่ายพนักงานเจ้าหน้าที่ ระบบการจัดที่ดินแบบ

ทอเรนส์ (Torrens) นี้เป็นแนวความคิดของ เซอร์ โรเบิร์ต ทอเรนส์ ต่อมาได้แพร่หลายมาถึงประเทศสิงคโปร์ซึ่งในขณะนั้นเป็นอาณานิคมของอังกฤษ และการใช้ระบบการจัดที่ดินของประเทศสิงคโปร์ในขณะนั้นได้ผลดียิ่งประเทศไทยจึงได้นำระบบนี้มาใช้<sup>28</sup>

#### หลักการสำคัญของระบบการจัดที่ดินแบบ ทอเรนส์ (Torrens)

1. นำเอาที่ดินของราษฎรทั้งหมดเข้าสู่ระบบทางทะเบียน
2. โฉนดที่ดินหรือหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินที่ได้รับการจดทะเบียนจากเจ้าพนักงานจะมีหลักประกันความมั่นคงที่เชื่อถือได้และสามารถซื้อขายกับคนทั่วไปได้
3. ทะเบียนที่เป็นหลักฐานแห่งกรรมสิทธิ์จะต้องมีลักษณะเข้าใจง่าย
4. หลักฐานและรายการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนจะต้องถูกต้องแน่นอน
5. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจะต้องไม่มากจนเกินไป
6. วิธีการดำเนินการจะต้องรวดเร็ว

\*เซอร์ โรเบิร์ต ทอเรนส์ มีชื่อเดิมว่า โรเบิร์ต ริชาร์ด ทอเรนส์ เกิดที่เมือง CORK ในประเทศไอร์แลนด์ เมื่อปี ค.ศ.1814 เริ่มเข้ารับราชการเป็นพนักงานสุลาการ เมื่อปี ค.ศ.1840 โดยได้รับตำแหน่งเป็นพนักงานสุลาการประจำที่เมือง ADELAIDE ในตอนใต้ของประเทศออสเตรเลีย ต่อมาในปี ค.ศ.1859 เขาได้เขียนตำราเกี่ยวกับการจดทะเบียนที่ดินชื่อ "THE SOUTH AUSTRALIAN SYSTEM OF CONVEYANCING BY REGISTRATION OF TITLE" เนื่องจากเขาได้เห็นความบกพร่องของกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ใช้ในประเทศอังกฤษในขณะนั้นว่าไม่เป็นธรรมแก่ราษฎรซึ่งเมื่อได้คิดค้นวิธีการออกโฉนดที่ดินและการจดทะเบียนเกี่ยวกับที่ดินสำเร็จแล้วก็ทดลองใช้ในประเทศออสเตรเลียก่อน จากนั้นประเทศใกล้เคียงต่างๆ เช่น ประเทศนิวซีแลนด์ ก็นำไปใช้บ้าง เมื่อได้ผลและมีประสิทธิภาพเป็นที่น่าพอใจแล้ว จึงมีการนำแบบอย่างนี้ไปใช้อย่างกว้างขวางในประเทศต่าง ๆ เช่น ฟิจิ ราชอาณาจักรของประเทศมาเลเซีย บรูไน สิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา (บางรัฐ) จีเรีย โมร็อกโค และไทย เป็นต้น

<sup>28</sup> พรทิพย์ จุลมุล, การออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศึกษาเฉพาะกรณีการเพิกถอนโฉนดที่ดิน, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 28

## สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ตั้งแต่ พ.ศ.2497 ถึงปัจจุบัน

เมื่อพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องกับการจัดระบบงานที่ดินและพระราชบัญญัติทั้งหลายนั้นได้กระจัดกระจายกันอยู่หลายแห่งหลายที่ด้วยกัน ดังนั้นในปี พ.ศ.2496 ในยุคที่มีจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทยได้ดำริที่จะให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่ดินขึ้นใหม่โดยรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานที่ดินทั้งหมดมารวมไว้ในฉบับเดียวกันเสีย โดยแบ่งเป็นหมวดหมู่และเพิ่มเติมระบบการจัดที่ดิน เพื่อให้ดำเนินการโดยถูกต้องตามหลักวิชาเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ จึงได้มีประมวลกฎหมายที่ดินออกใช้บังคับ เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2497

ในสมัยนี้มีการออกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ทั้งประเภท น.ส.3 และ น.ส.3 ก ทั่วประเทศ วิธีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมก็คงดำเนินการคล้ายกับในสมัยที่มีการทำทะเบียนครั้งแรก กล่าวคือ มีประเภทโอนทะเบียนและประเภทแก้ทะเบียน สำหรับประเภทหรือชนิดของที่ดินที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียน มีบัญญัติไว้ในมาตรา 4 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ก็ยังคงแยกออกเป็น 2 ฝ่าย คือเจ้าพนักงานที่ดิน กับนายอำเภอ ทั้งนี้ปรากฏในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 71 สำหรับส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการของจดทะเบียนนอกเขตที่ดินนั้น เป็นหลักเกณฑ์ใหม่ซึ่งปรากฏตามมาตรา 72 วรรค 2 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 334 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 ข้อ 10 คือกำหนดให้ผู้กรณีสามารถยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ กรมที่ดินได้

นอกจากนี้ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ รวมทั้งการจดทะเบียนในประเภทมรดกและโอนตามคำสั่งศาลด้วย รวมทั้งบัญญัติถึงการกำหนดสิทธิในที่ดินเพื่อการศาสนาไว้ในหมวดที่ 7 การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวในหมวดที่ 8 การกำหนดสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลบางประเภทในหมวดที่ 9 การค้าที่ดินในหมวดที่ 10 และค่าธรรมเนียมในหมวดที่ 11

ประมวลกฎหมายที่ดินฉบับนี้ ตั้งแต่ออกใช้บังคับมาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง  
หลายครั้งหลายคราและยังคงใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบันนี้

#### 2.1.4 ประเภทของที่ดิน

โดยที่ดินเป็นอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา 139 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ  
พาณิชย์ ด้วยเหตุนี้ที่ดินจึงไม่ตกเป็นทรัพย์สินไม่มีเจ้าของ แม้ที่ดินรกร้างเปล่าที่ดินซึ่งมีผู้เวน  
คืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์  
โดยเฉพาะที่ดินตามมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติไว้ว่า ถ้ามิได้ตกเป็น  
กรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดก็เป็นของรัฐ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็มีได้  
บัญญัติให้ที่ดินเป็นทรัพย์สินไม่มีเจ้าของที่บุคคลอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ โดยเข้าถือเอาตามมาตรา  
1318 ได้ โดยมาตราดังกล่าวบัญญัติไว้แต่เพียงสังหาริมทรัพย์เท่านั้น เป็นทรัพย์สินอันไม่มีเจ้า  
ของที่บุคคลอาจได้กรรมสิทธิ์โดยเข้าถือเอาได้

ดังนั้นหากพิจารณาถึงความเป็นเจ้าของทรัพย์สินแล้ว ที่ดินจึงแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ  
ที่ดินของรัฐ และ ที่ดินของเอกชน

##### ที่ดินของรัฐ

หมายถึง ที่ดินที่มีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนคนหนึ่งคนใด แต่เดิมก่อน  
ที่จะมีประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 ที่ดินในพระราชอาณาจักรถือว่าเป็นของพระเจ้า  
แผ่นดินทั้งสิ้น ภาษีของราษฎรผู้ครอบครองทำประโยชน์แต่อย่างใดไม่ หากแต่ท่านให้  
ราษฎรผู้เป็นข้าแผ่นดินได้อยู่อาศัยเท่านั้น ทั้งนี้ ก็เพื่อมิให้ทิ้งที่ดินให้เป็นที่รกร้างเปล่า  
และเพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษีอากรของแผ่นดินเอง ดังจะเห็นได้จากกฎหมายลักษณะ  
เบ็ดเสร็จ บทที่ 42 และ 43 ต่อมาภายหลังรัฐจึงยินยอมให้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ ดัง  
เช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ที่ดินของรัฐสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

หมายถึง ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือ สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน ตามบทบัญญัติในมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่

- ที่รกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

- ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชาวดิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์สาธารณะ หนองน้ำสาธารณะ

- ที่ดินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ที่ดินอันเป็นที่ตั้งสถานที่ราชการต่าง ๆ

2) ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

หมายถึง ที่ดินที่รัฐถือกรรมสิทธิ์ได้เช่นเดียวกับเอกชน ซึ่งโดยทั่วไปหมายถึง ที่ราชพัสดุ และอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด และยังรวมถึงที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะด้วย สำหรับที่ราชพัสดุนั้น มีดังต่อไปนี้ คือ

- ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา เช่น ที่ดินที่กรมธนารักษ์ให้เอกชนเช่า

- ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เช่น ที่ดินอันเป็นที่ตั้งของราชการต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงที่ราชการสงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะด้วย

- ที่ดินซึ่งได้มาจากการเวนคืนตามกฎหมายเฉพาะ ที่ดินในประเภทนี้ไม่ว่ากระทรวง ทบวง กรมใด จะเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนก็ตาม กระทรวงการคลังก็เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น แต่ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินซึ่งได้มาจากการเวนคืนนี้ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์

- ที่ดินซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้มาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น โดยการรับซื้อ รับให้ แลกเปลี่ยน หรือโดยประการอื่น ซึ่งเดิมนั้นกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีสิทธิที่จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ได้ในนามตนเอง ต่อมาภายหลังจากที่มีการ

ประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 แล้ว มีผลให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ไม่สามารถจะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ได้อย่างเดิมอีกต่อไป อย่างไรก็ตามมาตรา 36 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติยกเว้นไว้ว่า ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก.เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนี้ไม่รวมถึง ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

- ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

- ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

- ที่ดินของรัฐวิสาหกิจ ที่เป็นนิติบุคคล และขององค์การปกครองท้องถิ่น ที่ราชพัสดุอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนี้จะอยู่ในฐานะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่

#### ที่ดินของเอกชน

หมายถึง ที่ดินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ที่ดินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์ก็คือที่ดินที่มีหนังสือสำคัญในที่ดินเป็น โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตาราง และตารางที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ส่วนที่ดินที่บุคคลมีสิทธิครอบครองก็คือที่ดินมือเปล่าที่มีหนังสือสำคัญในที่ดินเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 , น.ส. 3 ก. , น.ส. 3 ข. ) แบบหมายเลข 3. ใบเหยียบย่ำ ตาราง รวมตลอดถึงที่ดินที่มีหลักฐานแจ้งครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1)

## 2.2 ประเภทของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแบ่งออกเป็นหลายประเภท ซึ่งแต่ละประเภทจะมีสิทธิมากน้อยเพียงไรนั้น ก็ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ สิทธิในที่ดินมี 2 อย่าง คือ กรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครอง ดังนั้นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจึงอาจแบ่งเป็น 2 จำพวกใหญ่ได้ ดังนี้

### หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน

บุคคลอาจเป็นเจ้าของที่ดินได้โดยการมีกรรมสิทธิ์โดยรัฐจะออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ให้ ได้แก่ โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตาราง และตารางที่ตราว่าได้ทำ

ประโยชน์แล้ว หนังสือสำคัญประเภทนี้หากมีการแย่งการครอบครองต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382<sup>\*</sup>

#### หนังสือสำคัญแสดงสิทธิครอบครอง

สิทธิครอบครองในที่นี้ หมายถึง สิทธิครอบครองในฐานะที่เป็นเจ้าของหนังสือสำคัญประเภทนี้ ได้แก่ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากมีการแย่งการครอบครองก็ดี การส่งมอบการครอบครองก็ดี ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375 ถึง 1381<sup>\*\*</sup>

\* มาตรา 1382 บุคคลใดครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นไว้โดยความสงบและโดยเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาสิบปี ถ้าเป็นสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาห้าปี ไซ้ ท่านว่าบุคคลนั้นได้กรรมสิทธิ์

\*\* มาตรา 1375 ถ้าผู้ครอบครองถูกแย่งการครอบครองโดยมิชอบด้วยกฎหมายไซ้ ท่านว่าผู้ครอบครองมีสิทธิจะได้คืนซึ่งการครอบครองเว้นแต่อีกฝ่ายหนึ่งมีสิทธิเหนือทรัพย์สินดีกว่าซึ่งจะเป็นเหตุให้เรียกคืนจากผู้ครอบครองได้

การฟ้องคดีเพื่อเอาคืนซึ่งการครอบครองนั้น ท่านว่าต้องฟ้องภายในปีหนึ่งนับแต่เวลาถูกแย่งการครอบครอง

มาตรา 1376 ถ้าจะต้องส่งทรัพย์สินคืนแก่บุคคลผู้มีสิทธิเอาคืนไซ้ ท่านให้นำบทบัญญัติมาตรา 412 ถึง 418 แห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยลาภมิควรได้มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 1377 ถ้าผู้ครอบครองสละเจตนาครอบครอง หรือไม่ยึดถือทรัพย์สินต่อไปไซ้ การครอบครองย่อมสุดสิ้นลง

ถ้ามีเหตุอันมีสภาพเป็นเหตุชั่วคราวมีมาขัดขวางมิให้ผู้ครอบครองยึดถือทรัพย์สินไซ้ ท่านว่าการครอบครองไม่สุดสิ้นลง

มาตรา 1378 การโอนไปซึ่งการครอบครองนั้นย่อมทำได้โดยส่งมอบทรัพย์สินที่ครอบครอง

มาตรา 1379 ถ้าผู้รับโอนหรือผู้แทนยึดถือทรัพย์สินอยู่แล้วท่านว่าการโอนไปซึ่งการครอบครองจะทำเพียงแสดงเจตนาก็ได้

มาตรา 1380 การโอนไปซึ่งการครอบครองย่อมเป็นผล แม้ผู้โอนยังยึดถือทรัพย์สินอยู่ ถ้าผู้โอนแสดงเจตนาว่าต่อไปจะยึดถือทรัพย์สินนั้นแทนผู้รับโอน

ถ้าทรัพย์สินนั้นผู้แทนของผู้โอนยึดถืออยู่ การโอนไปซึ่งการครอบครองจะทำโดยผู้โอนสั่งผู้แทนว่า ต่อไปให้ยึดถือทรัพย์สินไว้แทนผู้รับโอนก็ได้

มาตรา 1381 บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินอยู่ในฐานะเป็นผู้แทนผู้ครอบครอง บุคคลนั้นจะเปลี่ยนลักษณะแห่งการยึดถือได้ ก็แต่โดยบอกกล่าวไปยังผู้ครอบครองว่าไม่เจตนาจะยึดถือทรัพย์สินแทนผู้ครอบครองต่อไป หรือตนเองเป็นผู้ครอบครองโดยสุจริต อาศัยอำนาจใหม่อันได้จากบุคคลภายนอก

จากคำนิยามตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ให้ความหมายของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แต่ละประเภทไว้ใน มาตรา 1 ซึ่งบัญญัติว่า

“ใบจอง” หมายความว่า หนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดินและให้หมายความรวมถึงใบนำด้วย

“หนังสือรับรองการทำประโยชน์” หมายความว่า หนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว

“ใบได้สวน” หมายความว่า หนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดิน และให้หมายความรวมถึงใบนำด้วย

“โฉนดที่ดิน” หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

การที่ประมวลกฎหมายที่ดินได้ให้ความหมายของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวไว้ นั้น จึงพอจะแยกออกได้เป็น 4 ประเภท คือ

- ประเภทที่ 1. ใบจอง
- ประเภทที่ 2. หนังสือรับรองการทำประโยชน์
- ประเภทที่ 3. ใบได้สวน
- ประเภทที่ 4. โฉนดที่ดิน

#### ประเภทที่ 1. ใบจอง

ใบจองนี้เป็นหนังสือแสดงการขอมให้เข้าครอบครองที่ดินชั่วคราว มี 2 แบบ คือ น.ส.2 และ น.ส.2 ก. แต่เดิมเรียกว่า ใบเหยียบขี้ ต่อมามีการเปลี่ยนชื่อใหม่เป็นใบจอง หรือน.ส.2 ซึ่งจะออกให้แก่ราษฎรที่ได้รับอนุญาตจากรัฐให้เข้ามาจับจองที่ดิน โดยกรมที่ดินจะเป็นผู้จัดที่ดินให้แก่ราษฎร และในการจัดที่ดินนี้จะนำที่ดินที่รกร้างว่างเปล่ามาให้กับราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกิน ไม่มีที่อยู่อาศัย โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินจะไปทำการสำรวจที่ดินดังกล่าวแล้วจึงออกเอกสารให้แก่ราษฎร เรียกว่า ใบจอง ซึ่งใบจองที่ว่านี้เป็นเพียงหนังสือที่แสดงว่ารัฐอนุญาตให้ราษฎรเข้าทำกินหรืออยู่อาศัย เป็นการครอบครองที่ดินชั่วคราวเท่านั้น ราษฎรไม่มีกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด ในการจัดที่ดินกรมที่ดินจะจัดให้แก่ราษฎรที่อยู่ในเขตพื้นที่นั้น ๆ ก่อน ถ้าหากราษฎรในเขตพื้นที่มีเพียงพอและมีที่ดินเหลือก็จะให้ราษฎรที่อยู่นอกเขตพื้นที่เข้ามาจับจองได้เป็นลำดับต่อไป เมื่อกรมที่ดินออกใบจองให้แก่ราษฎรแล้ว ใบจองนี้ไม่สามารถโอนให้แก่ผู้อื่นได้อีก ยกเว้นในกรณีที่เป็นการโอนโดยทางมรดกเท่านั้น เนื่องจาก



รัฐประสงค์จะให้ราษฎรมีที่ทำกิน มีที่อยู่อาศัย เพื่อความมั่นคง แต่ไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์ในที่ดิน ใบจองเป็นเพียงหนังสือที่แสดงว่ารัฐอนุญาตให้ราษฎรเข้าไปครอบครองที่ดินชั่วคราว ไม่ใช่เป็นการถาวร กรมที่ดินจะออกเป็น น.ส.2 ให้ไว้เพื่อเป็นหลักฐานที่ราษฎรสามารถนำมาออกเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินต่อไปได้

## ประเภทที่ 2 หนังสือรับรองการทำประโยชน์

หนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นหนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว แบ่งออกเป็น 4 แบบ คือ

### 1. แบบหมายเลข 3

แบบหมายเลข 3 ท้ายกฎกระทรวงเกษตรราธิการ เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ตามข้อ 3 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้อีกด้วย กล่าวคือผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จับจองที่ดินและมาขอคำรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือผู้ที่ได้ดำเนินการขอจับจองที่ดินไว้แต่ยังไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หากได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพของที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบหมายเลข 3 ให้ได้

### 2. น.ส.3

น.ส.3 เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกให้แก่ราษฎรโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งเป็นการออกเฉพาะราย แต่การออก น.ส.3 จะไม่มีการกำหนดตำแหน่งที่ดินลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศแต่เป็นการออกแผนที่รูปลอย คือ เมื่อมีการขึ้นคำขอรังวัด เจ้าหน้าที่ก็จะขึ้นรูปแผนที่ โดยจะใช้ไม้แก่นที่มีความทนทานปักหลักไว้ แล้วรังวัดให้ทราบว่ามีพื้นที่มีความกว้างและยาวเท่าใด มีเนื้อที่ประมาณเท่าใด ฉะนั้น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) จึงเป็นหลักฐานแผนที่ที่ไม่มั่นคงแน่นอน ทำให้เกิดการบุกรุกกันมาก และมีการทะเลาะวิวาท

กันอยู่เสมอ เวลาที่จะมาจดทะเบียนนิติกรรมจะต้องมีการประกาศก่อน 30 วัน การประกาศก็เพื่อที่จะต้องการให้หาผู้คัดค้านว่าเป็นที่แปลงที่จะขายจริง แต่ก็มีการขี้กเว้นไม่ต้องประกาศถ้าหากว่ามีการไถ่ถอนแล้วนำมาขายต่อ หรือมีการประกาศแล้ว<sup>29</sup>

### 3. น.ส.3 ก.

น.ส.3 ก. เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การออก น.ส.3 ก. จะมีการออกให้เฉพาะในบริเวณที่มีระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศโดยวิธีกำหนดตำแหน่งที่ดินลงในระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 18 ปี พ.ศ.2515 เมื่อมีระวางก็สามารถที่จะชี้ได้ว่า แปลงใดอยู่ตรงทิศใด ระวางนี้จะกว้าง 50 เส้น ยาว 50 เส้น ในระวางแผ่นหนึ่งมีเนื้อที่ประมาณ 2,500 ไร่ ต่อ 1 ระวาง มีทิศเหนือ ใต้ ตะวันออก ตะวันตก และเมื่อ น.ส.3 ก. นี้มีแผนที่มั่นคงแน่นอนเหมือนกับโฉนด การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่าง ๆ ก็ไม่ต้องมีการประกาศ น.ส.3 ก. มีชื่อเล่น ๆ อีกอย่างหนึ่งว่า “โฉนดน้อย” ทั้งนี้ก็เพราะ น.ส.3 ก. ใช้รูปถ่ายทางอากาศเป็นหลักฐานในการทำรูปแผนที่แสดงแนวเขตที่ดิน มีความถูกต้องแน่นอนใกล้เคียงกับโฉนดที่ดิน ดังนั้นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมจึงไม่ต้องประกาศ 30 วัน<sup>30</sup> เว้นแต่ในเรื่องมรดกตามมาตรา 81 จะต้องมีการประกาศก่อน คือ รับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรม ไม่มีผู้จัดการมรดก

### 4. แบบ น.ส.3 ข

แบบ น.ส.3 ข เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ มีวิธีการออก น.ส.3 ข แบบเดียวกับการออก น.ส.3 แต่แตกต่างกันที่ผู้ใช้สำหรับท้องที่ที่รัฐมนตรีได้ประกาศยกเลิกอำนาจของนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับที่ 4 พ.ศ.2528 โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้มีอำนาจแทน

<sup>29</sup> ศัญชัย วิจักขณะ, การสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย รวมทั้งการสืบสวนสอบสวนประเด็นการสวม ส.ค.1, 2536, หน้า 3

<sup>30</sup> ศิริ เกวลินสฤกษ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 57

### ประเภทที่ 3 ใบไต่สวน

จากคำนิยามตามประมวลกฎหมายที่ดินใบไต่สวนหรือแบบ น.ส.5 ถือเป็นรายการสอบสวนของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ใช้เพื่อออกโฉนดที่ดิน ใบไต่สวนไม่ใช่เอกสารสำคัญที่แสดงว่าผู้มีชื่อในใบนี้เป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ตามความหมายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1467 และ 1474 (คำพิพากษาฎีกาที่ 1690/2506) แต่ใบไต่สวนถือว่าเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอย่างหนึ่งที่รับรองสิทธิครอบครองของผู้นั้น ใบไต่สวนเป็นหนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดินและให้หมายความรวมถึงใบนำด้วย การจัดทำใบไต่สวนนั้น ช่างรังวัดจะออกไปสอบสวนในพื้นที่ โดยนำ น.ส.5 ไปสอบสวน จึงถือว่าเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอย่างหนึ่ง ซึ่งอำนาจในการจดทะเบียนใบไต่สวนเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานที่ดิน ไม่ใช่อำนาจของนายอำเภอเหมือนกับใบจอง หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในสมัยก่อนโฉนดที่ดินผู้มีอำนาจลงนามจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ร่วมกับเจ้าพนักงานที่ดิน ภายหลังต่อมาเพื่อความรวดเร็ว จึงได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินใหม่ ให้เจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้ลงนามในโฉนดแต่เพียงผู้เดียว เช่นเดียวกับในปัจจุบันนี้<sup>31</sup>

### ประเภทที่ 4 โฉนดที่ดิน

จากคำนิยามตามประมวลกฎหมายที่ดิน โฉนดที่ดิน หมายถึง หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว เหตุที่ให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว เนื่องจากเป็นหลักฐานซึ่งออกก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยถือว่ามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเช่นเดียวกับโฉนดที่ดิน

โฉนดที่ดินเดิมมีเพียง 3 แบบ คือ แบบ น.ส.4 ก. น.ส.4 ข. และ น.ส. 4 ค. ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 5 พ.ศ.2497 ข้อที่ 7 ต่อมาได้มีการยกเลิกและแก้ไขให้เหลือเพียง 2 แบบ คือ แบบ น.ส.4 และ น.ส.4 ง. ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 15 พ.ศ.2510 และกฎกระทรวงฉบับที่ 17 พ.ศ.2514 ตามลำดับ ปัจจุบันการสร้างโฉนดที่ดินคงใช้เพียงแบบเดียวคือ แบบ 4 จ. ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 พ.ศ.2537 และในกรณีโฉนดที่ดินที่ออกเป็นโฉนดตราจองหรือ

<sup>31</sup> สัจชัย วิจักขณะ, การสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย รวมทั้งการสืบสวนสอบสวนประเด็นการสวม ส.ค.1, หน้า 4

ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ให้มีคำว่า “โฉนดตราจอง” หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ซึ่งก็แล้วแต่กรณีโดยตราไว้ได้ตราครุฑ

นอกจากหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้ง 4 ประเภทแล้ว ยังมีหนังสืออีกประเภทหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง หนังสือที่ว่านี้คือ “ส.ค.1”

### ส.ค.1

ส.ค.1 เป็นเอกสารที่แสดงว่าราษฎรมีที่ดินอยู่ในความครอบครองของตนก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินจะใช้บังคับ ถ้าราษฎรผู้ใดไม่มีหนังสือสามอย่างนี้ (โฉนดแผนที่, โฉนดตราจอง, ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว) จะมีหนังสืออะไรก็แล้วแต่ต้องแจ้งการครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 5 ทั้งสิ้น<sup>32</sup> ส.ค.1 ไม่ใช่เป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแต่อย่างใด กล่าวคือพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

หากราษฎรมีโฉนดตราแดง โฉนดสวน โฉนดป่า หนังสือสำคัญสำหรับที่บ้าน ไร่ เขียวข่าเค็ม ตราจองเค็มซึ่งมีก่อนพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 ไร่เขียวข่าหรือตราจองที่เป็นใบอนุญาต หนังสือต่าง ๆ นี้ต้องแจ้งการครอบครอง ซึ่งรวมถึงราษฎรที่ครอบครองที่ดินมือเปล่าด้วย ผู้มีหน้าที่แจ้งการครอบครองต้องเป็นผู้ครอบครองในฐานะเป็นเจ้าของ ผู้เช่าหรือผู้อาศัยไม่ต้องไปแจ้ง การแจ้งนี้จะต้องไปแจ้งต่อนายอำเภอท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ รวมทั้งปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ โดยผู้แจ้งต้องทำเอกสารฉบับหนึ่งเพื่อยื่น

<sup>32</sup> หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, ม.ป.ท., หน้า 11

ต่อเจ้าพนักงาน เอกสารนี้เรียกว่า “ส.ค.1” หลังจากนั้นเจ้าพนักงานจะลงเลขรับในเอกสาร พร้อมทั้งลงชื่อกำกับและประทับตราเป็นการแสดงว่าได้ผ่านเจ้าพนักงานแล้ว แต่เอกสารนี้ ไม่ใช่เป็นเอกสารราชการ และไม่เป็นการรับรองว่าหนังสือนี้เป็นหนังสือแจ้งการครอบครองที่ดินด้วย

ส.ค.1 เป็นหนังสือที่รัฐออกให้ ทำให้ผู้แจ้งสำคัญคิดว่าเป็นหนังสือสำคัญ ในที่ดิน จึงนำไปประกันในการกู้หนี้ยืมสินต่าง ๆ แต่ความจริงแล้ว ส.ค.1 เป็นเพียงใบเสร็จที่แสดงว่าเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งการครอบครองไว้เพื่อมิให้ผู้แจ้งต้องเสียสิทธิบางประการ ไม่ใช่เป็นหนังสือที่รับรองว่าผู้แจ้งเป็นเจ้าของมีสิทธิครอบครอง ความเป็นเจ้าของของผู้แจ้ง ผู้แจ้งต้องพิสูจน์เอาเอง<sup>33</sup> สิทธิเดิมมีอยู่อย่างไรก็มิใช่มีอยู่อย่างนั้น ไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างไรเกิดขึ้น ทั้งนี้วัตถุประสงค์ที่รัฐให้ราษฎรแจ้งการครอบครอง ประการแรกก็เพื่อออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้กับผู้แจ้งการครอบครอง ประการที่สองก็เพื่อที่รัฐจะได้ทราบว่าที่ดินที่ยังไม่ได้รับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ไปมีจำนวนเท่าใด และประการสุดท้ายก็เพื่อให้เจ้าของที่ดินมีเปล่าทุกประเภทสามารถโอนที่ดินให้แก่ผู้อื่นทางทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

### 2.3 การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

ในอดีตรัฐได้เคยออกหนังสือสำคัญต่าง ๆ ให้แก่ราษฎรเพื่อเป็นหลักฐานแสดงว่าราษฎรมีสิทธิในที่ดินของตนซึ่งมีอยู่หลายชนิดหลายประเภทด้วยกัน และก็มีมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบันก่อนประมวลกฎหมายที่ดินมีผลใช้บังคับนั้น รัฐเคยออกหนังสือสำคัญให้ไว้แก่ราษฎร อาทิเช่น ตั๋วฎีกา ใบเหยียบขำ ใบจองหรือตราจอง โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง โฉนดตราแดง โฉนดสวน โฉนดป่า เป็นต้น

<sup>33</sup> ศรีราชบุรุษ (หลวง), ถ้อยอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, ม.ป.ท., หน้า 7

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 56 บัญญัติว่า “แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออก ใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบได้สวน หรือโฉนดที่ดิน รวมทั้งใบแทนของ หนังสือดังกล่าวมาแล้วนั้นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง”

แต่เดิมกฎกระทรวงที่กำหนดรูปแบบของหนังสือสำคัญ หลักเกณฑ์และวิธีการ ต่าง ๆ มีจำนวน 11 ฉบับ แต่ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ให้ยกเลิกกฎกระทรวงทั้ง 11 ฉบับ แล้วให้ใช้กฎกระทรวงฉบับนี้แทน เนื่องจาก ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวล กฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528 ยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเกี่ยวกับการปฏิบัติ การตามประมวลกฎหมายที่ดินในบางท้องที่แล้ว สมควรปรับปรุงแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการ ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ รวมทั้งใบแทนของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว เพื่อให้เจ้าพนักงานที่ดินสามารถปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

นอกจากนี้ หลักเกณฑ์การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และโฉนดที่ดิน ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว สมควรปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน โดยเฉพาะการขออนุญาตออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติ คณะรัฐมนตรี แต่ปรากฏว่ายังไม่มีความรัดกุมเหมาะสม จึงสมควรกำหนดให้มีการ ตรวจสอบรับรองจากกรมป่าไม้และกรมพัฒนาที่ดินก่อนออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ด้วย และ สมควรกำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะเพื่อป้องกันการบุกรุก ของราษฎรกับเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

กฎกระทรวงฉบับที่ 43 นี้แบ่งออกเป็น 3 หมวด คือ

หมวดที่ 1 ใบจอง

หมวดที่ 2 หนังสือรับรองการทำประโยชน์

หมวดที่ 3 โฉนดที่ดิน

### 2.3.1 หลักเกณฑ์การออกใบจอง

ใบจองเป็นหนังสือที่แสดงว่ารัฐยอมให้ผู้มีชื่อในใบจองนั้นเข้าครอบครองที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราว แยกได้เป็น 2 กรณี คือ ใบจองตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 30 พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกใบจองนี้ให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินซึ่งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจัดให้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน และทั้งได้ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้กำหนดโดยครบถ้วนแล้ว (ระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ข้อ 14) และใบจองตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 33 พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกใบจองนี้ให้แก่ผู้ที่ขอจับจองที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย ซึ่งได้ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้กำหนดไว้ครบถ้วนแล้ว (ระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ข้อ 22)

ใบจองมี 2 แบบ คือ

1. แบบ น.ส. 2 จะออกให้ในท้องที่ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้ประกาศยกเลิกอำนาจของหัวหน้าเขต นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528 มาตรา 19

2. แบบ น.ส.2 ก. จะออกให้ในท้องที่ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขต นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528 มาตรา 19

การออกใบจองตามมาตรา 30 และ 31 จะเป็นใบจองแบบ น.ส.2 หรือ น.ส.2 ก. ต้องพิจารณาตามลักษณะของท้องที่และหลักเกณฑ์ข้างต้น

### 2.3.2 หลักเกณฑ์การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์

หนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นหนังสือรับรองของพนักงานเจ้าหน้าที่แสดงว่าผู้ครอบครองที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนครอบครองครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ของทางราชการแล้ว กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ซึ่งยกเลิกกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) แบ่งหนังสือรับรองการทำประโยชน์ออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. น.ส. 3 จะออกให้ในท้องที่ที่กรมที่ดินยังไม่ได้จัดทำระวางรูปถ่ายทางอากาศ ทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้ประกาศยกเลิกอำนาจของหัวหน้าเขต นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528 มาตรา 19

2. น.ส.3 ก. จะออกให้ในท้องที่ที่กรมที่ดินได้จัดทำระวางรูปถ่ายทางอากาศแล้ว

3. น.ส.3ข. จะออกให้ในท้องที่ที่กรมที่ดินยังไม่ได้จัดทำระวางรูปถ่ายทางอากาศ แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศยกเลิกอำนาจของหัวหน้าเขต นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528

แบบหมายเลข 3 ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) ข้อ 3 ระบุว่า “แบบของหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ทำตามแบบ น.ส.3 หรือแบบหมายเลข 3 ท้ายกฎกระทรวงเกษตรราชการ ออกตามความในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479” แต่ถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) แบบหมายเลข 3 จึงไม่มีการออกให้แก่ผู้ใดอีก แต่แบบหมายเลข 3 ที่ได้ออกไปแล้วก็ยังคงใช้ได้ตามกฎหมาย

นอกจากจะต้องพิจารณาว่าจะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์แบบ น.ส.3, น.ส.3 ก. หรือ น.ส.3 ข. ให้แก่ที่ดินแปลงใดตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว หลักเกณฑ์การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในทางปฏิบัติยังแบ่งออกเป็น 2 วิธี คือ

1. การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 58 พนักงานเจ้าหน้าที่จะสอบสวนการทำประโยชน์ตามแบบพิมพ์ น.ส.1 ก. ก่อนออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะมีการประกาศ 30 วัน ปิดไว้ในที่เปิดเผยที่สำนักงานที่ดิน สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอ หรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการแขวง หรือที่ทำการกำนัน และในบริเวณที่ดินแห่งละ 1 ฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีก 1 ฉบับ

การปิดประกาศ 30 วัน ดังกล่าว หากมีผู้คัดค้านการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามที่ประกาศก็ให้ดำเนินการตามมาตรา 60 คือพนักงานเจ้าหน้าที่จะทำการสอบสวนเปรียบเทียบ หากตกลงกันไม่ได้ให้ไปฟ้องคดีภายใน 60 วัน

2. การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 59 และ 59 ทวิ ผู้ขอให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์จะต้องยื่นคำขอตามแบบ น.ส.1 ข. พนักงานเจ้าหน้าที่จะสอบสวนรายละเอียดต่าง ๆ ตามแบบ น.ส.1 ค. ก่อนออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะมีการประกาศ 30 วัน ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดิน สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอ



หรือที่ทำการกิ่งอำเภอ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนัน และในบริเวณที่ดินแห่งละ 1 ฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีก 1 ฉบับ เมื่อประกาศครบ 30 วันแล้ว และไม่ปรากฏว่าที่ดินนั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์หรือเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นเขตป่าไม้ถาวร หรือเป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เช่น ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่เขา ที่ภูเขา ที่เกาะ ที่สงวนหวงห้าม ที่สงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ขอ

กรณีที่มีผู้คัดค้านก็ต้องดำเนินการตามมาตรา 60 คือสอบสวนเปรียบเทียบ หากตกลงกันได้ก็ดำเนินการไปตามที่ตกลงกัน หากตกลงกันไม่ได้ให้ส่งให้ไปฟ้องร้องกันภายใน 60 วัน

### 2.3.3 หลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดิน

โฉนดที่ดินเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินเฉพาะโฉนดที่ดินที่ออกตามประมวลกฎหมายที่ดินมี 6 แบบ คือ น.ส.4 ก. น.ส.4 ข. น.ส.4 ค. น.ส.4 ง. น.ส. 4 และ น.ส.4 จ. ส่วนหนังสือสำคัญที่ถือเสมือนโฉนดที่ดินมีอีก 3 แบบ คือ โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินได้ จะต้องมีไร่ที่ดินต่อไปนี้คือ

1. ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง
2. ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9(2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน
3. ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจองใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

4. ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 20(3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับที่ 3 พ.ศ.2526 หรือกฎหมายอื่น

5. ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

นอกจากจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าที่ดินที่ผู้ขอออกโฉนดสามารถออกโฉนดได้หรือไม่ เช่น ไม้ไซ้ที่สาธารณะ ที่ภูเขา เกาะ ช้างต้นแล้ว ยังมีลักษณะอื่น ๆ อีก คือ

1. การออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58\* (ออกโฉนดทั้งตำบล) พนักงานเจ้าหน้าที่จะสอบสวนตามแบบ น.ส.5 (ใบได้สวน) หลังจากนั้นจะประกาศ 30 วัน โดยปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผยที่สำนักงานที่ดิน สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนัน และในบริเวณที่ดิน แห่งละ 1 ฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ที่สำนักงานเทศบาลอีก 1 ฉบับ เมื่อครบกำหนดประกาศแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดให้แก่ผู้ขอ

หากมีผู้โต้แย้งคัดค้านให้ดำเนินการตามมาตรา 60 คือให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลงกันไม่ได้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งให้ผู้ที่ไม่พอใจไปฟ้องคดีต่อศาลภายใน 60 วัน หากมีการฟ้องคดีให้หรือเรื่องไต่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุด หากไม่มีการฟ้องคดีภายในกำหนดให้ดำเนินการออกโฉนดไปได้

\* มาตรา 58 เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีกรออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัด ทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นโดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมาย เพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

2. การออกโฉนดตามมาตรา 59\*\* และ 59 ทวิ\*\*\* (ออกโฉนดเฉพาะราย) ผู้ขอออกโฉนดต้องยื่นคำขอตามแบบพิมพ์ น.ส.1 ข. พนักงานเจ้าหน้าที่จะสอบสวนตามรายละเอียดตามแบบ น.ส.5 (ใบได้สวน) หลังจากนั้นจะประกาศ 30 วัน โดยปิดประกาศเช่นเดียวกับการออกโฉนด ตามมาตรา 58 ผู้ยื่นคำขอจะต้องนำ ศ.ค.1 ใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือหลักฐานที่แสดงว่าผู้ขอมีสสิทธิในที่ดินนั้น ไปแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย เมื่อประกาศครบ 30 วันแล้ว และไม่ปรากฏว่าที่ดินนั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์หรือเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นป่าไม้ถาวรหรือเป็นที่ดินที่ห้ามมิให้ออกโฉนด เช่น ที่ดินที่ราษฎรใช้ร่วมกัน ที่เขา ที่ภูเขา ที่เกาะ ที่สงวนหวงห้าม ที่สงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะออกโฉนดให้แก่ผู้ขอ

กรณีที่มีผู้คัดค้าน ต้องดำเนินการตามมาตรา 60 คือสอบสวนเปรียบเทียบแล้วสั่งให้ผู้ไม่พอใจไปฟ้องคดีต่อศาลภายใน 60 วัน

\*\*มาตรา 59 ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 58 แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย

\*\*\*มาตรา 59 ทวิ ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี ถ้ามีความจำเป็นจะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

### การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 30 และมาตรา 33

ในกรณีที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจัดให้ผู้ใดได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 30 หรือกรณีเจ้าของที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยของจับจองที่ดินโดยปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติตามมาตรา 33 เมื่อถึงคราวจะออกโฉนดที่ดินคงต้องปฏิบัติตามมาตรา 56 เดิมมีกฎกระทรวง ฉบับที่ 15, ฉบับที่ 22, ฉบับที่ 30 และฉบับที่ 34 วางระเบียบเกี่ยวกับเรื่องการออกโฉนดไว้ แต่ต่อมากฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ได้ยกเลิกกฎกระทรวงข้างต้นทั้งหมด โดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58,59 และ 59 ทวิ ขึ้นใหม่ แต่มิได้กำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดตามมาตรา 30 และ 33 จึงเกิดปัญหาว่าการออกโฉนดตามมาตรา 30 และ 33 จะทำอย่างไร ในประเด็นนี้อาจารย์สมจิตร ทองประดับ ได้ให้ความเห็นว่าการออกโฉนดตามมาตรา 58 มีข้อเท็จจริงและหลักเกณฑ์คล้ายมาตรา 30 และ 33 จึงน่าจะนำวิธีการออกโฉนดตามมาตรา 58 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 มาอนุโลมใช้ในการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 30 และ 33 ด้วย

การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 6 (พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497)

บุคคลซึ่งได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

ที่ดินที่บุคคลครอบครองไว้โดยชอบอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2497 ใช้บังคับและผู้รับโอนที่ดินดังกล่าว และที่ดินที่บุคคลครอบครองหลังวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) ใช้บังคับแต่ก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน หากบุคคลนั้นได้แจ้งการครอบครองที่ดินภายใน 180 วันตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ผู้นั้นมีสิทธิขอรับโฉนดที่ดินได้ ในกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ข้อ 19 กำหนดไว้ว่าหากบุคคลที่มีสิทธิดังกล่าวมาขอรับโฉนดที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดให้โดยดำเนินการออกโฉนดตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 แต่ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 มีวิธีการออกโฉนดแยกเป็น 2 วิธี คือวิธีตามมาตรา 58 และวิธีตามมาตรา 59,59 ทวิ จึงมีข้อสงสัยว่าจะนำวิธีใดใช้กับกรณีนี้อาจารย์สมจิตร ทองประดับ ได้ให้ความเห็นว่าคงต้องนำวิธีการออกโฉนดตามมาตรา 58 มาใช้เพราะมีข้อเท็จจริงใกล้เคียงกันที่สุด

### การออกโฉนดที่ดินซึ่งได้มาตามกฎหมายอื่น

ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2517 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เมื่อผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ของทางราชการแล้ว ผู้ครอบครองมีสิทธิขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินออกโฉนดได้โดยที่ กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ ซึ่งคงจะต้องอนุโลมตามหลักการออกโฉนดตามมาตรา 58 อีกเช่นกัน<sup>34</sup>

### พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511

เมื่ออธิบดีกรมประชาสงเคราะห์หรืออธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดินอนุญาตให้สมาชิก นิคมสร้างตนเองหรือสมาชิกนิคมสหกรณ์แล้วแต่กรณีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมแล้ว หลังจากได้ทำประโยชน์ในที่ดิน และได้เป็นสมาชิกนิคมเป็นเวลาเกินกว่า 5 ปีแล้ว ทั้งได้ ปฏิบัติตามระเบียบครบถ้วนทางราชการจะออก “หนังสือแสดงการทำประโยชน์” ให้แก่ผู้นั้น ผู้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์มีสิทธิขออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ สำหรับที่ดินนั้น ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน (พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 มาตรา 11)

### การออกโฉนดที่ดินกรณีพิเศษ

ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2497) ได้กำหนดวิธีการออกโฉนดไว้เป็นพิเศษ แก่ผู้ครอบครองปรปักษ์ที่ดินจนได้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1382 ว่า กรณีที่ผู้ครอบครองปรปักษ์มาขอจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ แต่ได้กรรมสิทธิ์มาไม่ตรงตามโฉนดที่ดิน เช่น เนื้อที่ไม่ตรงตามโฉนด ได้กรรมสิทธิ์มาจากที่ดินมากกว่าหนึ่งโฉนดหรือไม่ครบทั้งโฉนด ดังนี้ ให้เจ้าพนักงานที่ดินออกโฉนดที่ดินใหม่ให้

<sup>34</sup> สมจิตร ทองประดับ, ถ้อยอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2538), หน้า 145-154

การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือ โฉนดตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511

เมื่ออธิบดีกรมประชาสงเคราะห์อนุญาตให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมหรือเมื่ออธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดินอนุญาตให้สมาชิกนิคมสหกรณ์เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมแล้วก็ตาม สมาชิกก็มีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนิคมได้เมื่อสมาชิกได้ทำประโยชน์ในที่ดินนิคมแล้วทั้งได้เป็นสมาชิกนิคมเป็นเวลาเกินกว่า 5 ปี ทั้งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขครบถ้วนแล้วทางราชการจะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่ผู้นั้น และตามมาตรา 11 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 บัญญัติว่า

“ผู้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์แล้วจะขอให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้น ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้”

กล่าวคือ ผู้นั้นมีสิทธิขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้

หลักเกณฑ์การออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

มาตรา 63 บัญญัติว่า

“โฉนดที่ดินของผู้ใดเป็นอันตราย ชำรุด สูญหายด้วยประการใด ให้เจ้าของมาขอรับใบแทนโฉนดที่ดินนั้นได้

เมื่อได้ออกใบแทนไปแล้ว โฉนดที่ดินเดิมเป็นอันยกเลิกเว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

สำหรับการขอใบแทนใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือใบได้สวนให้นำความดังกล่าวข้างต้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

โฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบไต่สวน หรือใบจองฉบับที่ทางราชการมอบให้ผู้มีสิทธิในที่ดินยึดถืออยู่เป็นอันตราย ชำรุด หรือสูญหายด้วยประการใด ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินมาขอออกใบแทนหนังสือดังกล่าวที่เป็นอันตราย ชำรุดหรือสูญหายได้

กรณีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นอันตรายหรือสูญหาย มีหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 5 หมวด 3 ข้อ 11(1) และในทางปฏิบัติ คือ เจ้าของที่ดินจะต้องไปแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนท้องที่ที่เกิดเหตุเมื่อแจ้งความแล้วขอสำเนาใบแจ้งความไปยื่นต่อเจ้าพนักงานที่ดินหรือนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ พร้อมด้วยคำขอรับใบแทน พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะทำการสอบสวนพยานหลักฐานของผู้รับใบแทนตามระเบียบของกรมที่ดิน โดยผู้ขอจะต้องมีพยานบุคคลที่เชื่อถือได้อย่างน้อย 1 คน มารับรองว่าหนังสือแสดงสิทธิที่เจ้าของเก็บไว้นั้นเป็นอันตรายหรือสูญหายจริง หลังจากสอบสวนจนเป็นที่เชื่อถือได้แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการประกาศขอรับใบแทน มีกำหนด 30 วัน โดยปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขา 1 ฉบับ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ 1 ฉบับ ที่บ้านกำนัน 1 ฉบับ ในบริเวณที่ดินนั้น 1 ฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีก 1 ฉบับ เมื่อครบกำหนดประกาศแล้ว ในกรณีไม่มีการคัดค้าน พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะออกใบแทนให้ไปตามคำขอโดยแจกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นให้กับผู้มีสิทธิในที่ดิน หรือผู้มีสิทธิยึดถือรับไป ถ้าหากปรากฏว่ามีผู้คัดค้านภายในกำหนดประกาศ โดยมีพยานหลักฐานมาแสดงพร้อมด้วยคำขอคัดค้าน กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนและสั่งการไปตามควรแก่กรณี ซึ่งถ้าเห็นด้วยกับผู้คัดค้านก็ต้องสั่งให้ยกคำขอรับใบแทนนั้นทันที ถ้าเห็นด้วยกับผู้ยื่นคำขอ ก็จะสั่งให้ออกใบแทนให้ไป

กรณีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินชำรุด แยกเป็น 2 กรณีคือ กรณีโฉนดที่ดินชำรุด และกรณีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินชนิดอื่นชำรุด

นอกจากกรณีดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีกรณีอื่น ๆ อีก คือ

1. กรณีที่ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเกี่ยวกับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และปรากฏว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นเป็นอันตราย ชำรุดหรือสูญหายด้วยประการใด ให้ปฏิบัติทำนองเดียวกับกรณีที่เจ้าของที่ดินมาขอออกใบแทนกรณีหนังสือฉบับนั้นเป็นอันตราย สูญหายหรือชำรุด แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องสอบสวน (กฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 5 หมวด 3 ข้อ 11(3))

2. กรณีเจ้าพนักงานสรรพากรขอให้ออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินสำหรับที่ดินที่ไม่ได้ชำระภาษีอากรซึ่งเจ้าพนักงานขายทอดตลาดแล้ว แต่ไม่ได้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมาหรือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมสูญหายหรือชำรุดให้ถือหนังสือของเจ้าพนักงานสรรพากรเป็นคำขอและดำเนินการทำนองเดียวกับข้อ 4 คือไม่ต้องสอบสวน (กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 หมวด 3 ข้อ 11(4))

3. กรณีอธิบดีกรมที่ดินใช้อำนาจจำหน่ายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่ได้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมาให้ดำเนินการทำนองเดียวกับ ข้อ 2

4. กรณีอธิบดีกรมที่ดินใช้อำนาจเพิกถอนการจดทะเบียนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 แต่ไม่ได้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมา หรือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นชำรุด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้โดยดำเนินการทำนองเดียวกับหลักในข้อ 1 โดยอนุโลม

เมื่อได้ออกใบแทนไปแล้วหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับเดิม(คือโฉนดที่ดิน, หนังสือรับรองการทำประโยชน์, ใบไต่สวน หรือใบจองฉบับเดิม) เป็นอันยกเลิก เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น (มาตรา 63 วรรค 2 และวรรค 3)

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## 2.4 การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน

### 2.4.1 การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน

ผู้ที่ประสงค์จะจดทะเบียนสิทธิต่าง ๆ เช่น สิทธิเหนือพื้นดิน สิทธิเก็บกิน การจำยอม เป็นต้น หรือผู้ที่ประสงค์จะจดทะเบียนนิติกรรมต่าง ๆ เช่น ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ จำนอง เป็นต้น ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์บนที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้นั้นจะต้องไปดำเนินการขอจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มิฉะนั้นย่อมไม่มีผลตามกฎหมาย เพราะถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้

### 2.4.2 ประเภทของการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน

แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ โอนทะเบียน แก่ทะเบียน และเบ็ดเตล็ดหรือพิเศษ

ประเภทโอนทะเบียน เป็นการจดทะเบียนโอนที่ดินเปลี่ยนมือไปโดยเด็ดขาดซึ่งอาจจะมีการจดทะเบียนแยกได้ เช่น ขาย ให้ แบ่งกรรมสิทธิ์รวม เวนคืน โอนมรดก เป็นต้น

ประเภทแก่ทะเบียน เป็นการจดทะเบียนที่กรรมสิทธิ์ไม่เปลี่ยนแปลง โดยกรรมสิทธิ์ยังเป็นของเจ้าของเดิมอยู่ เช่น จำนอง ใต้ถอนจากจำนอง เช่า การจำยอม สิทธิเก็บกิน บุริมสิทธิ เป็นต้น

ประเภทเบ็ดเตล็ดหรือพิเศษ เป็นประเภททั่ว ๆ ไป หรือยังไม่ถึงขั้นที่จะจดทะเบียนประเภทโอนหรือแก่ทะเบียนดังกล่าวมาแล้วซึ่งต่างไปจากวิธีการจดทะเบียนธรรมดา เช่น บันทึกข้อตกลงหรือคำขอต่าง ๆ ซึ่งบางชนิดเป็นนิติกรรม และจะต้องทำการจดทะเบียนในภายหลังเช่น บันทึกข้อตกลงแบ่งแยกเป็นต้น หรืองานที่ดินที่เกี่ยวกับการทะเบียนที่ดินอื่นๆแยกเป็นประเภทเบ็ดเตล็ด เช่น คำประกาศ คำคัดเอกสาร คำรับรองสำเนา เป็นต้น<sup>35</sup>

<sup>35</sup> ภาสกร ชุณหะวัณ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 363

### 2.4.3 วิธีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 72 บัญญัติว่า

“ผู้ใดประสงค์จะจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้คู่กรณีนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมาขอจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71

การขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามวรรคหนึ่ง สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน ใบไต่สวน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ คู่กรณีอาจยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ กรมที่ดิน หรือสำนักงานที่ดินแห่งใดแห่งหนึ่ง เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71 ดำเนินการจดทะเบียนให้ เว้นแต่การจดทะเบียนที่ต้องมีการประกาศหรือต้องมีการรังวัด”

จากมาตรา 72 นี้ผู้ที่ประสงค์จะขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายที่บังคับให้ต้องจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งถือว่าเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่บังคับให้ต้องจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดิน จะต้องนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่าง ๆ เช่น โฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบจอง ส.ค.1 เป็นต้น ไปแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมีบัญญัติไว้ในมาตรา 77 ดังนี้

“มาตรา 77 การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น ถ้าประมวลกฎหมายนี้มีได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

กฎกระทรวงที่บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นไว้มี 4 ฉบับ คือ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2497) ฉบับที่ 23 (พ.ศ.2515) ฉบับที่ 33 (พ.ศ.2526) และฉบับที่ 35 (พ.ศ.2531)

ก่อนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมทุกชนิด พนักงานเจ้าหน้าที่จะสอบสวนรายละเอียดจากคู่กรณีก่อน ทั้งนี้รวมทั้งที่ดินมีโฉนดที่ดินและไม่มีโฉนดที่ดินด้วย สำหรับการจดทะเบียนที่ดินมีโฉนดที่ดินหรือมีใบไต่สวนซึ่งทำที่สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขานั้น ใช้เวลาเพียงเล็กน้อยก็เสร็จ ส่วนการจดทะเบียนที่สำนักงานที่ดินอำเภอหรือกิ่งอำเภอนั้นจะต้องมีการประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้า 30 วัน ก่อนการ

จดทะเบียนเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสตรวจสอบและคัดค้านได้

นอกจากกรณีข้างต้นแล้วการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินซึ่งได้มาโดยประการอื่น ๆ ตามมาตรา 78\* โดยการได้มาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1382 คือ การครอบครองปรปักษ์ และการได้มาโดยประการอื่นนอกจากนิติกรรมสำหรับที่ดินมีโฉนดที่ดิน

การได้มาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 คือ การครอบครองปรปักษ์

มีหลักเกณฑ์และวิธีการ คือ ผู้ได้มาต้องยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมด้วยคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลอันถึงที่สุด แสดงว่าตนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวนั้น ถ้าผู้ได้กรรมสิทธิ์ที่ดินมาเต็มโฉนดที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนประเภทได้มาโดยการครอบครอง ถ้าโฉนดที่ดินมีชื่อบุคคลเดียวหรือหลายคน แต่ผู้ได้มาได้กรรมสิทธิ์เฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใด ให้สอบสวนว่าต่างฝ่ายต่างจะยอมให้ผู้ได้มามีชื่อร่วมโฉนดที่ดินหรือไม่ ถ้าตกลงกันก็ให้จดทะเบียนในประเภทได้มาโดยการครอบครอง โดยเติมชื่อผู้ได้มาลงในโฉนด ถ้าไม่ตกลงกันก็ให้แบ่งแยกส่วนของผู้ได้มาออก โดยให้ผู้ได้มาและผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินที่ยังมีกรรมสิทธิ์อยู่ ไปดูและระวางเขตที่ดินในกรรมสิทธิ์ของตน แล้วจดทะเบียนในประเภทแบ่งได้มาโดยการครอบครอง ถ้าผู้ได้มาได้กรรมสิทธิ์เฉพาะส่วนของคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนไม่เต็มตามโฉนดที่ดิน ให้จดทะเบียนในประเภทได้มาโดยการครอบครองเฉพาะส่วน ในกรณีที่ไม่ได้โฉนดที่ดินมา ให้ถือว่าโฉนดที่ดินสูญหาย ให้เจ้าพนักงานที่ดินออกใบแทนโฉนดที่ดินแล้วดำเนินการจดทะเบียนต่อไปตามควรแก่กรณีในกรณีเช่นว่านี้ โฉนดที่ดินเดิมเป็นอันใช้ไม่ได้ต่อไป ถ้าผู้ได้มาได้กรรมสิทธิ์มาไม่ตรงตามโฉนดที่ดินเดิม ให้หมายเหตุด้วยหมึกแดงในด้านหน้าของโฉนดเดิม แสดงว่าโฉนดที่ดินฉบับนั้นได้มีการออกโฉนดใหม่แล้วสำหรับกรณีไม่ได้โฉนดที่ดินเดิมมา ให้ระบุไว้ในประกาศแจกโฉนดที่ดิน แสดงว่าไม่ได้โฉนดที่ดินมาด้วย ถ้าโฉนดที่ดินนั้นมีการจดทะเบียนผูกพัน เช่น จำนอง เช่า ภาระจำยอม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ศาลทราบ เมื่อศาลแจ้งมาอย่างไรให้ปฏิบัติตามควรแก่กรณี

---

\* มาตรา 78 การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินซึ่งได้มาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 หรือโดยประการอื่นนอกจากนิติกรรมสำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดินแล้ว ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

### การได้สิทธิมาโดยประการอื่นนอกจากนิติกรรมสำหรับที่ดินมีโฉนดที่ดิน

ยกตัวอย่างเช่น

- ได้มาโดยการครอบครองปรปักษ์
- ได้มาโดยทางมรดกไม่มีพินัยกรรม คือการที่มรดกตกทอดแก่ทายาทโดย

ผลของกฎหมายว่าด้วยมรดก

- การได้มาซึ่งการจำยอม โดยทางอายุความ
- การได้มาโดยกลายเป็นส่วนควบโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่งอก

ไม้ยืนต้น ที่ปลูกลงในดิน บ้านเรือนที่ปลูกลงในที่ดิน เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันที่กล่าวถึงข้างต้นใน บทที่ 2 นี้ แม้กฎหมายจะบัญญัติไว้อย่างรัดกุมพอสมควรแล้ว แต่ก็ยังมีช่องว่างทำให้เกิดการ ทุจริตในวงกว้าง โดยมีสาเหตุอันเนื่องมาจากปัญหาที่สำคัญ ๆ หลายประการที่จะได้ศึกษา วิเคราะห์ต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย