

การได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย มาตรา 1334 บัญญัติว่า " ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน "

ลัทธิกฎหมายที่ดิน

ตามลัทธิกฎหมายที่ดินในลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 42, 43 นั้นที่ดินทั้งหลายในอาณาจักรสยามเป็นของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภาษีของราษฎรไม่ว่าหากแต่ทานไรราษฎรอาศัยอยู่และความก็ยังเป็นจริงอยู่บัดนี้ โดยลัทธิกฎหมายซึ่งเป็นผลให้เห็นจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1318 ว่าทรัพย์ไม่มีเจ้าของนั้น มีโดยเฉพาะที่เป็น สังกหริมทรัพย์เท่านั้น ที่ดินไม่อาจเป็นทรัพย์ไม่มีเจ้าของใด แม้จะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าไม่เคยมีใครถือเอาก็ยังเป็นทรัพย์ที่มีเจ้าของ โดยที่เป็นของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (1) ในโฉนดที่ซึ่งออกให้ราษฎรไถกรรมสิทธิ์ในที่ดินทุกวันนี้ ยังมีข้อความระบุไว้ว่า ใดออกโดยอาศัยพระบรมเดชาภาพ¹

หลักกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์เป็นหลักกฎหมายอังกฤษ อันเป็นทฤษฎีตามระบบ Feudal ที่ว่า " No man could own land, save the king "²

นโยบายบ้านเมืองไม่ต้องการให้ทั้งที่ดินไว้โดยเปล่าประโยชน์ และการจัดให้ใครทำประโยชน์นั้น ย่อมเป็นประโยชน์ในการเรียกเก็บภาษีด้วย การออกหนังสือสำคัญให้แก่ราษฎรก็เพื่อประโยชน์แก่การยกขึ้นกล่าวอ้างขึ้นยืนกันเองในระหว่างราษฎร แต่หนังสือสำคัญอย่างเก่าไม่ได้โอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ราษฎร ฉะนั้นการเวนคืนก็กระทำโดยพลการไม่ต้องอ้างเหตุผลอะไรทั้งนั้น หลักประกันการ โทธิในที่ดินได้เกิดขึ้นแน่นอนก็โดยอาศัยที่มีการออกพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 ขึ้นเป็นครั้งแรกและตามหลักกฎหมายใน

¹ เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว. กฎหมายลักษณะทรัพย์ (พระนคร: สำนักพิมพ์ชัยฤทธิ, 2497) หน้า 328

² Philip S. James, Introduction to English Law. (London: Butterworths, 1976), pp. 327

ประมวลกฎหมายแพ่งมาตรา 1334 ให้ราษฎรมีโอกาสไต่กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยอาศัยกฎหมายที่ดิน ซึ่งกฎหมายที่ดินดั้งเดิมคือ พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน จนกระทั่งได้ออกประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ราษฎรจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ก็โดยการจัดสรรของรัฐดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27, 29 ถึง 33 เท่านั้น ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีการเดิมที่ให้สิทธิที่ราษฎรจะจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่าโดยเสรีนั้นเสีย โดยให้รัฐจัดสรรให้ ดังปรากฏในมาตราต่างๆ ดังนี้

มาตรา 27 นอกจากที่ดินที่ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐนำไปจัดตามกฎหมายอื่นแล้ว อธิบดีมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐ ซึ่งมีโฉมบุคคลโฉนดสิทธิครอบครอง ให้ราษฎรเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย และทำมาหากินเลี้ยงชีพได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดซึ่งให้รวมถึงรายการดังต่อไปนี้ด้วยคือ

- (1) จำนวนที่ดินที่แบ่งให้ครอบครอง
- (2) หลักเกณฑ์สอบสวนคัดเลือกผู้เช่าครอบครอง
- (3) วิธีที่ผู้เช่าครอบครองพึงปฏิบัติ
- (4) หลักเกณฑ์การชดเชยทุนที่ตกลงไปในที่ดินนั้น และการเรียกค่าธรรมเนียมบางอย่าง
- (5) กิจกรรมที่จำเป็นสำหรับการจัดแบ่งที่ดิน

ระเบียบ ข้อบังคับ ขอกำหนด และเงื่อนไขของคณะกรรมการ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 27 ทวิ ในกรณีที่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหรือ ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน เนื่องจากบุคคลดังกล่าว ได้ยื่นคำร้องขอผ่อนผันการแจ้งการครอบครอง ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ และผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้มีคำสั่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาสั่งการให้เสรีจลินโดยไม่มี ษา แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นที่จะใช้สิทธิตามมาตรา 27 ทวี แห่งประมวลกฎหมายนี้

มาตรา 27 ทรี เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา 58 วรรค สอง ให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีใบแจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือผู้ซึ่งรอคำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 27 ทวิ แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดตอมายังจนถึงวันทำการสำรวจจริงวัดหรือพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะไต่

สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้า ประจำอำเภอ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำ อำเภอ ภายในกำหนดเวลาสามสิบวัน นับตั้งแต่วันเปิดประกาศ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครอง ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจ รังวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ให้ถือว่ายังประสงค์จะได้อิทธิในที่ ดินนั้น

เพื่อเป็นประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้ หมายความว่ารวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย
มาตรา 29 ในการดำเนินการตามความในมาตรา 27 ที่ดินที่ได้รับมาโดยบทแห่งประมวล กฎหมายนี้ตั้งอยู่ในท้องที่ใด ให้จัดให้บุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่นั้นได้รับ โฉนด โฉนด แยก เปลี่ยน หรือโฉนดเช่าก่อน ต่อเมื่อมีที่ดินเหลืออยู่จึงให้จัดให้บุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่อื่นได้รับ โฉนด โฉนด แยก เปลี่ยน หรือโฉนดเช่าต่อไป

มาตรา 30 เมื่อใดจัดให้บุคคลเช่าครอบครองในที่ดินรายใดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ออกใบจองไว้เป็นหลักฐานก่อน และเมื่อปรากฏแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่า บุคคลที่ใดจัดให้โฉนดเช่า ครอบครองที่ดินใดทำประโยชน์ในที่ดิน และทั้งปฏิบัติตามระเบียบ ขอบบังคับ ข้อกำหนด และ เงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดโดยครบถ้วนแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิใน ที่ดินให้โดยเร็ว

มาตรา 31 ภายในสิบปีนับแต่วันได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ใน ที่ดินอันสืบเนื่องมาจากใบจองตามมาตรา 30 และมาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ใดมา ซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าว จะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ นอกจากตกทอดทางมรดก

ภายในกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ที่ดินนั้นไม่อยู่ในขายแห่งการบังคับคดี

มาตรา 32 บุคคลโฉนดเช่าครอบครองที่ดินตามนัยแห่งบทบัญญัติในมาตรา 30 ไม่ปฏิบัติตาม ระเบียบ ขอบบังคับ ข้อกำหนด หรือเงื่อนไขของคณะกรรมการ อธิบดีมีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้น ออกไปจากที่ดินนั้นได้ และนับตั้งแต่วันที่ได้รับคำสั่งให้บุคคลนั้นขาดสิทธิอันจะพึงได้ตามระเบียบ ขอบบังคับทั้งหลายทันที

ถ้าบุคคลนั้นไม่พอใจคำสั่งดังกล่าวในวรรคก่อน ก็มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายใน ๗ วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับคำสั่ง แต่ถ้าวุฒิสภาของรัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยสั่งการภายในกำหนดหกสิบวัน นับตั้งแต่วันได้รับอุทธรณ์ให้ถือว่ารัฐมนตรีสั่งให้มีสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นต่อไป แต่จะต้องปฏิบัติ ตามระเบียบ ขอบบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขของคณะกรรมการตามเดิม

คำสั่งของรัฐมนตรีให้ถือเป็นที่สุด

มาตรา 33 ในเขตท้องที่ใดที่คณะกรรมการยังมีโดยประกาศเขตสำรวจที่ดินตามความใน

หมวดนี้ก็คือหรือในกรณีที่สภาพของที่ดินเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยก็ดี ราษฎรจะขออนุญาตจับจองที่ดินได้โดยปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ขอกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด และเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่อนุญาตแล้ว ก็ให้ออกใบแจ้งให้ต่อไป

การได้กรรมสิทธิ์

ท่านอาจารย์ ประมวล สุวรรณสร ได้อธิบายถึงการได้กรรมสิทธิ์โดยวิธีไว้ดังนี้

นี่เป็นทางได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอีกทางหนึ่ง ซึ่งเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์คล้ายกับการเข้าถือเอาทรัพย์สินที่ยังไม่มีเจ้าของ แต่ทรัพย์สินอันไม่มีเจ้าของนั้นตามกฎหมายจะมีโดยเฉพาะสังหาริมทรัพย์ (...) ส่วนอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินนั้น ถ้ายังไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของใครก็ตามระบบของกฎหมายถือว่าเป็นของแผ่นดิน สงวนไว้สำหรับประชาชนโดยรวมกัน ฉะนั้นจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน " ที่รกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น " นั่นก็คือสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังที่กล่าวไว้ในมาตรา 1304 (1) และเราโคทราบแล้วว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ตามมาตรา 1305 บัญญัติว่าจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา ฉะนั้น ตามมาตรา 1334 นี้ จึงมาบัญญัติเปิดโอกาสเป็นกฎหมายเฉพาะบทหนึ่งให้บุคคลได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยกฎหมายที่ดิน แต่ก้เฉพาะสาธารณสมบัติตามมาตรา 1304 (1) เท่านั้น¹

ฉะนั้น การได้กรรมสิทธิ์โดยวิธีนี้จะต้องมีบทกฎหมายว่าไว้โดยเฉพาะเท่านั้น

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ ประมวล สุวรรณสร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าจะทรัพย์ (พระนคร: บุญสงการพิมพ์, 2507) หน้า 76