

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓)
และการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา
จังหวัดสตูล

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๑๓/๓๓๑๔๗ลง
วันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงเกษตรและ
สหกรณ์ได้รับรายงานจากกรมป่าไม้ว่า ในการปฏิบัติงานของอุทยานแห่งชาติตะรุเตาได้เกิดปัญหา
เกี่ยวกับสิทธิครอบครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตาบริเวณเกาะหลีเป๊ะ โดยราษฎรได้อ้าง
สิทธิถือครองตาม ส.ค.๑ ที่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้
ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ และ น.ส.๓ ซึ่งออกตาม ส.ค.๑ โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้

๑. เกาะหลีเป๊ะเป็นเกาะเล็ก ๆ อยู่ใกล้กับเกาะอาดังห่างจากจังหวัดสตูลไปทาง
ทิศตะวันตกประมาณ ๘๐ กม. ตั้งอยู่ในหมู่ที่ ๗ ตำบลเกาะสาหร่าย อำเภอเมือง จังหวัดสตูล

๒. พื้นที่นี้ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตหวงห้ามเพื่อการราชทัณฑ์
พุทธศักราช ๒๔๘๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๖ หน้า ๕๖๗-๕๖๘ ลงวันที่ ๒๙
พฤษภาคม ๒๔๘๒ โดยมาตรา ๔^๒ ระบุว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งต้องหวงห้ามตามพระราช
กฤษฎีกานี้คือ ที่บนเกาะต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตหวงห้ามใหม่ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ห้ามมิ
ให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใด ๆ ในที่ดินบนเกาะเหล่านั้น เว้นแต่จะ
ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่”

๓. วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๑๗ ได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินหวงห้ามของ
การราชทัณฑ์ และในวันเดียวกันได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณนี้ ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๑ ตอนที่ ๖๘ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๑๗

^๑พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน
ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่ง
ร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศ
ในราชกิจจานุเบกษา

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

^๒พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินบนเกาะในท้องที่ตำบลละงูและตำบลอาโผล่ อำเภอเมือง
สตูล จังหวัดสตูล พุทธศักราช ๒๔๘๒

มาตรา ๔ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งต้องหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกานี้คือ ที่บนเกาะต่าง ๆ ที่
อยู่ในเขตหวงห้ามใหม่ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วย
ประการใด ๆ ในที่ดินบนเกาะเหล่านั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่

๔. ในปี พ.ศ.๒๕๔๗ ได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ปรากฏว่า มีราษฎรซึ่งครอบครองและทำประโยชน์บนเกาะหลีเป๊ะแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ (แจ้ง ส.ค.๑) รวม ๔๑ แปลง (เป็นของเอกชน ๔๐ แปลงและเป็นที่ดินราชพัสดุ ๑ แปลง)

๕. ต่อมาก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ กรมที่ดินได้อาศัยหลักฐาน ส.ค.๑ ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส.๓ จำนวน ๑๖ แปลง และหลังจากมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติแล้วมีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส.๓ จำนวน ๑ แปลง รวม ๑๗ แปลง

๖. นายบรรจง อังโชติพันธ์ ราษฎรบนเกาะหลีเป๊ะ (ปัจจุบันเสียชีวิตแล้ว) ได้มีหนังสือกราบบังคมทูลพระกรุณา เมื่อปี ๒๕๒๔ ขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับที่ดินบนเกาะหลีเป๊ะ สำนักเลขาธิการพระราชวังจึงได้แจ้งให้จังหวัดสตูลทำการสอบข้อเท็จจริง และในปี ๒๕๒๖ สื่อมวลชนเสนอข่าวผู้มีอิทธิพลทำการกระเบิดปลา ทำลายสัตว์น้ำ และมีการออกเอกสารสิทธิที่ดินไม่ชอบ

๗. จังหวัดสตูลได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อทำการตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิ และได้แจ้งว่าคณะกรรมการได้สอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ที่ดินบนเกาะหลีเป๊ะบางแปลงราษฎรได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนที่ทางราชการจะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตหวงห้ามของกรมราชทัณฑ์ แต่ขณะที่มีพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวผู้ครอบครองทำประโยชน์ไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ จึงมีปัญหาทางกฎหมายว่า ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวข้างต้นจะมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพียงใด

๘. กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๑๒/๒๖๐๖๓ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ แจ้งผลการพิจารณาว่า ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินบนเกาะหลีเป๊ะถ้าได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตหวงห้าม (๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๒) และต่อมาได้แจ้งการครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ย่อมถือว่าเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับผู้แจ้งการครอบครองที่ดินตามสำเนาภาพถ่าย ส.ค.๑ ที่จังหวัดส่งไปรวม ๔๐ ฉบับได้ตรวจพิจารณาแล้วปรากฏว่า ผู้แจ้ง ส.ค.๑ ทุกรายได้ที่ดินมาภายหลังพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้าม พ.ศ.๒๕๔๒ ใช้บังคับ น.ส.๓ ออกไปตามหลักฐาน ส.ค.๑ จึงทับที่ดินทางราชการหวงห้ามเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องเพิกถอนตามนัยมาตรา ๖๑^๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

^๖ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเพิกถอน แก้อไข หรือออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือเพิกถอน แก้อไข เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือเอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์นั้นได้

(๑) อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย สำหรับกรุงเทพมหานคร

๙. จังหวัดสตูลได้มีหนังสือ ที่ สค ๐๐๒๐/๖๑๒ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๒๘ แจ้งว่า ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินมี น.ส.๓ เลขที่ ๙ ระบุไว้ใน ส.ค.๑ ว่า ได้ที่ดินโดยการกั้นสร้างขึ้นเองตั้งแต่ประมาณ ๒๐ ปี จึงเห็นว่าที่ดินแปลงนี้ได้มาก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ใช้บังคับ และที่ดินมี น.ส.๓ เลขที่ ๑๑ เลขที่ ๒๒ เลขที่ ๒๙ และเลขที่ ๓๓ กับที่ดินมี ส.ค.๑ เลขที่ ๑๒ เลขที่ ๒๐ เลขที่ ๒๗ เลขที่ ๓๗ และเลขที่ ๔๐ ระบุไว้ใน ส.ค.๑ ว่าได้ที่ดินมาโดยการรับมรดก การสรุปโดยถือเอาปีที่มีการรับมรดกเป็นพยานหลักฐานแต่เพียงอย่างเดียวจึงน่าจะไม่ชอบ เพราะก่อนมีการรับมรดกที่ดินดังกล่าวได้ถูกรครอบครองโดยบุพการีของผู้แจ้ง ส.ค.๑ มาก่อน และได้ครอบครองต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน จึงเห็นว่าต้องสอบสวนพยานหลักฐานอย่างอื่นประกอบด้วยเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนปี ๒๔๘๒ หรือไม่

๑๐. กรมที่ดินโดยคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามข้อเท็จจริงผู้ครอบครองที่ดินแปลงหนึ่งบนเกาะหลีเป๊ะได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ไว้ว่าเข้ากันสร้างที่ดินเมื่อประมาณ ๒๐ ปีมาแล้ว (ประมาณปี พ.ศ. ๒๔๗๘) ซึ่งเป็นระยะเวลาก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตหวงห้ามของกรมราชทัณฑ์ นอกจากนั้นยังเป็นระยะเวลาก่อนที่จะพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๘ ออกใช้บังคับ อีกทั้งเป็นที่ดินที่ได้แจ้งการครอบครองไว้แล้วตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ดังนั้น ที่ดินตาม ส.ค.๑ ทั้ง ๑๐ แปลงจึงเป็นที่ดินที่ผู้ครอบครองได้ครอบครองมาโดยชอบ น.ส.๓ ที่ออกสืบเนื่องจาก ส.ค.๑ ดังกล่าวจึงออกไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วไม่จำเป็นต้องเพิกถอนแต่อย่างใด

๑๑. กรมป่าไม้ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่บุคคลใดจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐนั้น จะต้องเริ่มต้นด้วยการเข้าจับจองทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายเสียก่อน และจะเข้ายึดถือ กั้นสร้าง ครอบครอง ทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยพลการไม่ได้ แม้ครอบครองทำประโยชน์นานเท่าใดก็หาทำให้ผู้นั้นกลายเป็นเจ้าของที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ ดังจะเห็นได้จากกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จมาตรา ๓๓^๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในสมัยกรุงศรีอยุธยา บัญญัติว่า “ผู้ใดไถ่กันสร้างเล็กร้างที่ไร่นาเรือกสวนนั้น ให้ไปบอกแก่เสนานายระวาง นายอากรไปดู ...ให้เสนานายระวาง นายอากรเขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้เล็กร้างไถ่กัน

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับจังหวัดอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

“กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ

มาตรา ๓๓ ถ้าผู้ใดไถ่กันสร้างเล็กร้างที่ไร่นาเรือกสวนนั้น ให้ไปบอกแก่เสนานายระวาง นายอากรไปดูที่ไร่นาเรือกสวนที่ไถ่กันสร้างนั้น ให้รู้มากแลน้อย ให้เสนานายระวาง นายอากรเขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้เล็กร้างไถ่กันสร้างนั้น ให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้นไถ่กันสร้างเล็กร้างตำบลนั้นขึ้นในปีนั้นเท่านั้น ไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดลักลอบไถ่กันสร้างเล็กร้างทำตามอำเภอใจตนเอง มิได้บอกเสนานายระวาง นายอากร จับได้ก็ตี มีผู้ร้องฟ้องพิจารณาเป็นสัจไซ้ ให้งโทษ ๖ สถาน

ฯลฯ

ฯลฯ

สร้างนั้น ถ้าแลผู้ใดลักลอบโกนสร้างเล็กร้างทำตามอำเภอใจตนเอง มิได้บอกเสนานายระวาง นายอากร จับได้ก็ตีมีผู้ร้องพิจารณาเป็นสัจไซ้ให้ลงโทษ ๖ สถาน.....” และต่อมาถึงรัชสมัยของ สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ก็ได้มีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ออกใช้บังคับ ซึ่งมาตรา ๕^๕ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ยังยืนยันตามหลักการเดิมโดย ได้บัญญัติไว้ว่า “การจับจองที่ดินนั้น จะต้องขอและอนุญาตให้จับจองได้ตามบทแห่ง พระราชบัญญัตินี้”

สำหรับที่ดินในกรณีนี้ ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินที่มี น.ส.๓ เลขที่ ๙ ระบุไว้ใน หลักฐานเดิม ส.ค.๑ ว่าได้ที่ดินโดยการก่อสร้างขึ้นเองตั้งแต่ประมาณ ๒๐ ปีมาแล้ว (ประมาณปี พ.ศ.๒๔๗๘) ส่วนที่ดินที่มี น.ส.๓ เลขที่ ๑๑ เลขที่ ๒๒ เลขที่ ๒๙ และเลขที่ ๓๓ กับที่ดินที่มี ส.ค.๑ เลขที่ ๑๒ เลขที่ ๒๐ เลขที่ ๒๗ เลขที่ ๓๗ และเลขที่ ๔๐ ระบุไว้ใน ส.ค.๑ ว่าได้ที่ดินมา โดยการรับมรดก ไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าได้มีการเริ่มต้นเข้าครอบครองที่ดินตั้งแต่เมื่อใด ดังนั้นการจะถือหลักเกณฑ์ว่าเป็นที่ดินที่ได้มาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ใช้บังคับ จึงเป็นที่ดินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายย่อมไม่ถูกต้อง เพราะหาก เป็นการได้มาภายหลังที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ใช้บังคับแล้ว (ใช้บังคับวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๕) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน บุคคลใดจะได้มาก็ โดยกฎหมายที่ดินเท่านั้น (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑)^๖ และมาตรา ๑๓๓๔^๗) ซึ่งตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ มาตรา ๕ ก็ได้ บัญญัติว่า “การจับจองที่ดินนั้น จะต้องขอและอนุญาตให้จับจองได้ตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้” แต่ข้อเท็จจริงในกรณีนี้ปรากฏว่า ที่ดินทั้ง ๑๐ แปลงดังกล่าวข้างต้นมิได้ขออนุญาตจับจองที่ดิน ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ แต่อย่างใด รัฐจึงมีอำนาจ

“พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙

มาตรา ๕ การจับจองที่ดินนั้น จะต้องขอและอนุญาตให้จับจองได้ตามบทแห่ง พระราชบัญญัตินี้

อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการที่จะสั่งอนุญาตให้จับจอง และจำนวนที่ดินอย่างสูงที่จะ อนุญาตได้ มีกำหนดดังนี้

นายอำเภออนุญาตได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่

ข้าหลวงประจำจังหวัดอนุญาตได้ไม่เกิน ๑๐๐ ไร่

^๖ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อ สาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดย ประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

๑๓๑

๑๓๑

^๗ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๓๔ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของ แผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน

กำหนดที่ดินนั้นเป็นที่หวงห้ามเพื่อการราชทัณฑ์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินเพื่อการราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ได้ ผู้ครอบครองที่ดินไม่มีสิทธิโต้แย้งหรืออ้างสิทธิขึ้นต่อสู้กับรัฐ แม้ต่อมาจะได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด เพราะเป็นการแจ้งการครอบครองทับที่หวงห้ามของรัฐตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งที่หวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๘๒ นี้ แม้ต่อมาพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๔ (๖)^๔ จะบัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ก็ตาม แต่มาตรา ๑๐^๕ ยังคงบัญญัติให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป ข้อเท็จจริงในกรณีนี้ปรากฏว่า การออก น.ส.๓ เลขที่ ๙ เลขที่ ๑๑ เลขที่ ๒๒ เลขที่ ๒๙ และเลขที่ ๓๓ ทั้ง ๕ แปลง ได้ออกในขณะที่ที่ดินนั้นยังคงเป็นที่หวงห้ามตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ มาตรา ๑๐ จึงเป็นการขัดต่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๔๙๗) ข้อ ๓^๖ ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ข้อ ๘ (๒)^๗ ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นว่าการออก น.ส.๓ และการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ของที่ดินทั้ง ๑๐ แปลงดังกล่าวข้างต้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องเพิกถอน น.ส.๓ และ

“พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

มาตรา ๔ ตั้งแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้ยกเลิก

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘

ฯลฯ

ฯลฯ

“พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

มาตรา ๑๐ ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป

^๖กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

ข้อ ๓ การออกหนังสือรับรองว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ให้กระทำสำหรับที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย

^๗กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

ข้อ ๘ ที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

(๒) ที่เขา ที่ภูเขาหรือที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ

จำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป

๑๒. คณะกรรมการป้องกันอนุรักษทรัพย์ากรป่าไม้ได้มีการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๒๙ เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๒๙ โดยกรมที่ดินได้ชี้แจงผลการปฏิบัติงานว่า ได้มีการเพิกถอน น.ส.๓ และจำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนแล้วจำนวน ๓๐ แปลงส่วนอีก ๑๐ แปลงนั้น คณะกรรมการกฎหมายของกรมที่ดินได้ตรวจสอบจากหลักฐานต่าง ๆ แล้วเห็นว่าผู้ยึดถือครอบครองมีหลักฐานว่าได้ครอบครองก่อน พ.ศ.๒๔๘๒ จึงไม่สามารถเพิกถอนได้ ดังนั้นจึงถือได้ว่ามีความขัดแย้งในปัญหาข้อกฎหมายเกิดขึ้นระหว่างกรมที่ดินและกรมป่าไม้ จึงให้กรมป่าไม้ประมวลเรื่องเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาชี้ขาดว่าที่ดินทั้ง ๑๐ แปลง ผู้ยึดถือครอบครองจะมีสิทธิหรือไม่ต่อไป

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ความขัดแย้งดังกล่าวเป็นความขัดแย้งของส่วนราชการในแง่กฎหมาย จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ข้อยุติและถือปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป ดังนี้

๑. การแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) และการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของที่ดินทั้ง ๑๐ แปลง เป็นการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) และออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

๒. ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินทั้ง ๑๐ แปลง ตามข้อ ๑ จะถือว่าเป็นผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายหรือได้มาตามกฎหมายที่ดินหรือไม่ ประการใด

๓. ความเห็นของกรมป่าไม้ตามข้อ ๑๑ ที่เห็นว่าการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐจะต้องได้จับจองเพื่อทำประโยชน์โดยขออนุญาตตามกฎหมายก่อน ถ้าเข้าครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย การครอบครองนั้นไม่อาจยกขึ้นใช้ยันรัฐได้ จะถูกต้องหรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับรับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้และกรมพัฒนาที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่า ข้อเท็จจริงเรื่องการครอบครองที่ดินที่เป็นปัญหาทั้งสองแปลงตามที่หารือนี้ไม่สามารถรับฟังเป็นที่ยุติได้ว่าการครอบครองเริ่มตั้งแต่เมื่อใด เพียงแต่ปรากฏตามหลักฐานการแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ซึ่งแจ้งเมื่อ พ.ศ.๒๔๙๘ ว่าราษฎร ๙ ราย ได้ที่ดินโดยการรับมรดก และไม่อาจทราบได้ว่าเจ้ามรดกเข้าครอบครองที่ดินมาตั้งแต่เมื่อใดและได้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ราษฎรอีกรายหนึ่งแจ้งการครอบครองว่าได้มาโดยการก่อสร้างขึ้นเองเมื่อประมาณยี่สิบปีมาแล้ว (ประมาณปี พ.ศ.๒๔๗๘) ทั้งนี้ ไม่ปรากฏหลักฐานอื่นที่สามารถชี้ได้ว่าราษฎรเหล่านี้เข้าครอบครองที่ดินเมื่อใด ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) จึงเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงไม่อาจรับฟังเป็นที่ยุติได้เช่นนี้จึงไม่สามารถวินิจฉัยตามที่หารือได้

^๒ โปรดดูเชิงอรรถ (๑)

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องนี้แล้ว เห็นว่าสามารถแยกวินิจฉัยได้เป็นกรณีดังนี้

๑. กรณีที่มีการเข้าครอบครองที่ดินบนเกาะหลีเป๊ะภายหลังที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ใช้บังคับ แม้ว่าจะแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ แล้วก็ตาม เห็นว่าการครอบครองที่ดินซึ่งทางราชการหวงห้ามไว้นั้น ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมาตรา ๕^{๙๓} แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ยังห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใด ๆ ในที่ดินบนเกาะที่หวงห้ามนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ ดังนั้น การเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่หวงห้ามดังกล่าวจึงไม่มีสิทธิครอบครองตามกฎหมายที่ดิน

๒. กรณีที่มีการเข้าครอบครองที่ดินบนเกาะหลีเป๊ะก่อนพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับ เห็นว่าก่อนมีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) ฯ ใช้บังคับ กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ขณะนั้น คือ พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ ซึ่งบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจองที่ดินเฉพาะที่ดินซึ่งอยู่ในเขตท้องที่ที่ได้ออกโฉนดแผนที่แล้วไว้ในหมวด ๑๑ ว่าด้วยการจองที่ดินว่า ผู้จะจองที่ดินต้องได้รับอนุญาตโดยทำเรื่องราวขอจองที่ดินยื่นต่อกรมการอำเภอปกครองท้องที่ตามมาตรา ๕๙^{๙๔} และเมื่อกรมการอำเภอพิจารณาเห็นเป็นการถูกต้องแล้วก็จะออกใบเหยียบย่ำให้แก่ผู้ขอตามมาตรา ๖๐^{๙๕} แต่ผู้ที่ได้รับใบเหยียบย่ำยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น คงเป็นแต่เพียงหลักฐานว่าผู้นั้นได้ขอจองที่ดินบริเวณนั้น ๆ แล้วและจะต้องมีการดำเนินการออกโฉนดต่อไป ดังที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๖๒^{๙๖}

^{๙๓}โปรดดูเชิงอรรถ (๒)

^{๙๔}พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗

มาตรา ๕๙ ถ้าผู้จะจองที่ดินซึ่งเป็นท้องที่มีอยู่ในเขตท้องที่ที่ได้ออกโฉนดแผนที่แล้ว ให้ผู้นั้นปักไม้แก่นหมายเขตที่ซึ่งจะจองไว้ทุกมุม แล้วเชิญกำนันผู้ปกครองตำบลท้องที่ ซึ่งจะจองนั้น พร้อมด้วยผู้ซึ่งปักครองที่ดินอยู่ใกล้ที่ซึ่งจะจองไม่ต่ำกว่าอีก ๒ คนเป็นพยานไปชั้นสูตรที่นั้น แล้วให้ทำเรื่องราวขอจองที่นั้นยื่นต่อกรมการอำเภอผู้ปกครองท้องที่ เรื่องราวนี้ต้องลงชื่อกำนันและพยานรับรองว่าเป็นความจริง

^{๙๕}พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗

มาตรา ๖๐ เมื่อกรมการอำเภอได้รับเรื่องราวเช่นนี้ แลเห็นเป็นการถูกต้องแล้ว

(ก) ให้ออกใบเหยียบย่ำให้แก่ผู้ขอไปเป็นสำคัญ และใบเหยียบยำนั้นต้องเซ็นชื่อและประทับตราตำแหน่งนายอำเภอเป็นสำคัญ แลลงชื่อกำนันนายตำบลที่นั้นเป็นพยานด้วย

(ข) ให้บอกรายงานขึ้นไปยังเจ้าพนักงานตำแหน่งนาสำหรับเมืองนั้น

(ค) ให้ปิดประกาศโฆษณาการที่มีผู้จองที่รายนั้นไว้ที่ ๆ ว่าการอำเภอและที่ว่าการกำนันนายตำบลแลบนที่ดินนั้นด้วย

^{๙๖}พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗

มาตรา ๖๒ ใบเหยียบย่ำให้มีอายุสองปีเป็นกำหนด แต่ถ้ายังไม่ได้รับโฉนด ผู้ถือใบเหยียบย่ำต้องมาขอใบเหยียบย่ำใหม่ และเสียค่าธรรมเนียมตามอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ อนึ่งผู้รับใบเหยียบย่ำไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นอย่างใดเพราะเหตุที่ได้รับใบเหยียบย่ำ นอกจากเป็นพยานว่าผู้นั้นได้มาขอจองที่รายนั้นแต่เมื่อ

สำหรับกรณีที่ดินทั่ว ๆ ไปมีกฎหมายหลายฉบับบัญญัติเรื่องการจองที่ดินไว้ เช่น ข้อบังคับการ
หวงห้ามที่ดิน ศก. ๑๑๗ กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ ร.ศ. ๑๒๐ และประกาศออกโฉนด
ที่ดิน ร.ศ. ๑๒๐ เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าก่อนมีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖)
พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับ การได้มาซึ่งที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายจะต้องจองที่ดินก่อนแต่
อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน
(ฉบับที่ ๖) ๑ ใช้บังคับโดยมิได้รับอนุญาตหรือมิได้รับหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินนั้น ได้มีมาตรา
๑๓^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนไว้เป็นหลักฐาน
ภายในเวลาที่รัฐมนตรีจะเห็นสมควร แต่มิให้น้อยกว่าหนึ่งปี ซึ่งหมายความว่ากฎหมายได้บัญญัติ
ผ่อนผันให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินโดยมิได้รับอนุญาตนั้น เป็นผู้มียสิทธิในที่ดินที่
ตนได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่แล้ว แต่ทั้งนี้ต้องปรากฏว่าที่ดินดังกล่าวนั้นมีใช้เป็นที่สวน
หวงห้ามเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ที่สาธารณะซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือที่ดินที่มี
ผู้อื่นจำจองอยู่ก่อนแล้วตามมาตรา ๖๑^{๑๘} ประกอบกับมาตรา ๖๒^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติการออก
โฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ แม้ว่าต่อมาจะได้มีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช
๒๔๘๖ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๓^{๒๐} ดังกล่าวข้างต้นก็ตาม ก็มิได้บัญญัติตัดสิทธิในที่ดินที่ผู้

วันนั้น แม้มีผู้มาขอจองทีหลัง ถ้าไปเหยียบย่ำนั้นยังใช้อยู่ได้ตราบใด แต่ถ้าไม่มีความขัดข้องดังว่ามาในมาตรา
๖๑ แล้ว ผู้ขอก่อนต้องได้จองก่อน

อนึ่ง ผู้ถือใบเหยียบย่ำจะเอาใบเหยียบย่ำไปโอนให้ผู้อื่นต่อไปไม่ได้ด้วยประการใด ๆ

^{๑๗}พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙

มาตรา ๑๓ ผู้ใดได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้โดย
มิได้รับอนุญาตหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนไว้เป็นหลักฐานภายในเวลา
กำหนดที่รัฐมนตรีจะเห็นสมควร แต่มิให้น้อยกว่าหนึ่งปี

^{๑๘}พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗

มาตรา ๖๑ ที่ซึ่งกรรมการอำเภอได้ออกใบเหยียบย่ำให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดไปแม้ความปรากฏ
ภายหลังว่าเป็นที่ซึ่งรัฐบาลยังไม่มีคำสั่งจะให้ผู้นั้นมีกรรมสิทธิ์ เช่น เป็นที่ ๆ รัฐบาลหวงห้ามจะเอาไว้
เป็นที่สำหรับประโยชน์ราชการหรือสำหรับราษฎรเลี้ยงสัตว์พาหนะ ตัดไม้ ตัดฟัน ตักน้ำ ขุดแร่ ทางเดิน ทางน้ำ
หรือสำหรับสาธารณประโยชน์ประการใดประการหนึ่ง จะไม่ยอมให้ผู้นั้นจองก็ได้ หรืออีกประการหนึ่ง ถ้าความ
ปรากฏว่าผู้นั้นขอจองที่มากเกินไปจนสามารถจะทำให้เกิดผลแก่พื้นที่ได้ จะยอมให้ผู้นั้นจองที่แต่พอกำลังที่
จะทำได้ก็ดี ผู้ถือใบเหยียบย่ำไม่มีอำนาจที่จะอ้างว่าตนควรจะได้จองที่รายนั้นตามประสงค์เพราะเหตุที่มีใบ
เหยียบย่ำเป็นสำคัญ

^{๑๙}โปรดดูเชิงอรรถ (๑๖)

^{๒๐}พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย
พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๘๖

มาตรา ๑๓ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่
ใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์
จัดการขึ้นทะเบียนที่ดินนั้นตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้
กำหนดระยะเวลาให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจัดการขึ้นทะเบียนเป็นท้องที่ ๆ ไป การกำหนด
ระยะเวลานั้นให้กำหนดไม่น้อยกว่าสามเดือนและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕^{๒๑} หากประสงค์จะตัดสิทธิการครอบครองที่ดินที่ได้มาก่อนสำหรับผู้ไม่แจ้งการขึ้นทะเบียนก็น่าจะบัญญัติให้ชัดแจ้งเช่นเดียวกัน แม้มาตรา ๑๓ ที่แก้ไขเพิ่มเติมจะบัญญัติเป็นความผิดอาญาที่เฉพาะกรณีไม่จัดการขึ้นทะเบียน หากได้บัญญัติว่าการครอบครองที่ดินที่ไม่แจ้งการขึ้นทะเบียนเป็นความผิดด้วยไม่ จึงเห็นว่าผู้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่แล้วก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ คงมีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นต่อไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นว่า การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับ เป็นการครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าต่อมาจะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ พุทธศักราช ๒๔๘๒ กำหนดให้ที่ดินบริเวณนั้นเป็นเขตหวงห้ามเพื่อการราชทัณฑ์ซึ่งได้ยกเลิกการหวงห้ามฯเมื่อวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ.๒๕๑๗ และในวันเดียวกันนั้นได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินตามเขตหวงห้ามเดิมให้เป็นอุทยานแห่งชาติก็ตาม ที่ดินที่มีการครอบครองและทำประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ใช้บังคับ ย่อมมิใช่ที่รกร้างว่างเปล่าจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ นั้น ต่อมาเมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ แล้ว มาตรา ๔^{๒๒} แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้รับรองสิทธิครอบครองที่ดินที่มีอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้มีสิทธิครอบครองสืบไป ดังนั้น ถ้าผู้ครอบครองหรือทายาทได้แจ้งการครอบครองแล้ว ผู้ครอบครองหรือทายาทนั้นย่อมเป็นผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอาจดำเนินการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

๓. กรณีที่มีการเข้าครอบครองที่ดินบนเกาะหลีเป๊ะภายหลังจากที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับแล้ว เห็นว่าผู้เข้าครอบครองที่ดินจะต้องปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) ฯ บัญญัติไว้ กล่าวคือต้องขออนุญาตจับจองที่ดินตามมาตรา ๕^{๒๓} เมื่อได้รับอนุญาตให้จับจองแล้วก็ต้องทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดจึงจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น หากผู้ใดเข้าครอบครองที่ดิน

ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่จัดการขึ้นทะเบียนที่ดินไม่จัดการขึ้นทะเบียนที่ดินภายในระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนดตามความในวรรคก่อน มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท

^{๒๑}พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙

มาตรา ๑๕ ภายหลังที่ได้ใช้พระราชบัญญัตินี้แล้ว ผู้ใดเข้าครอบครองที่ดินโดยมิได้รับอนุญาต พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกไปเสียจากที่ดินนั้นได้ถ้าผู้นั้นยังขัดคำสั่งของเจ้าพนักงานมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ

^{๒๒}ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๔ ภายใต้อำนาจมาตรา ๖ บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย

^{๒๓}โปรดดูเชิงอรรถ (๕)

โดยไม่ได้รับอนุญาตย่อมมีความผิดตามมาตรา ๑๕^{๒๔} ดังนั้น จึงเห็นว่า ในกรณีนี้ผู้ที่จะเป็นผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายจะต้องได้ปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) ๖) บัญญัติไว้ หากไม่ปฏิบัติตามก็ถือว่ามิใช่เป็นผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย และแม้ว่าจะมีบทบัญญัติมาตรา ๖^{๒๕} แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติถึงกรณีผู้ที่ครอบครองที่ดินตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) ๖) ใช้บังคับ และก่อนวันที่ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ว่า ถ้าไม่ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น การออกโฉนดที่ดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยกฎกระทรวงก็ตาม เห็นว่า การออกโฉนดที่ดินดังกล่าวจะทำให้เฉพาะที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) ที่อาจได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินแต่กรณีนี้ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้าม ๖ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ใช้บังคับก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้ที่ดินเปลี่ยนสภาพเป็นที่สงวนหวงห้ามอันไม่สามารถออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้เสียแล้ว จึงไม่สามารถดำเนินการตามมาตรา ๖ ดังกล่าวได้ ดังนั้น แม้ว่าจะได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน^{๒๖} ก็ไม่ทำให้ผู้แจ้งเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายได้

สรุปแล้วคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า ถ้าราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาแล้วก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ แม้ว่าจะไม่ได้รับอนุญาตก็มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ๖ พ.ศ. ๒๔๘๒ ทับที่ดินที่เจ้าของมีสิทธิครอบครองไม่ทำให้เสียสิทธิครอบครอง คงถือว่าเจ้าของมีสิทธิครอบครองตลอดมาจนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งอาจขอออกโฉนดที่ดินหรือขอหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก) ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ถ้าเป็นกรณีครอบครองภายหลังการใช้บังคับพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ โดยมีได้ข้อจับจองผู้ครอบครองไม่ได้ที่ดินนั้นตามกฎหมายที่ดิน คงถือว่าเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและกลายเป็นที่หวงห้ามเมื่อประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ๖ พุทธศักราช ๒๔๘๒ การครอบครองที่หวงห้ามต่อมาไม่ทำให้เกิดสิทธิแต่ประการใด เมื่อใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว แม้ว่าจะได้แจ้งการครอบครองไว้ก็ไม่อาจขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

^{๒๔} ปรอตตูเชิงอรรถ (๒๑)

^{๒๕} พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

มาตรา ๖ บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับและผู้รับโอนที่ดินดังกล่าวให้มีสิทธิขอรับโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับบุคคลที่ครอบครองที่ดินตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับเป็นต้นมา และก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับถ้าไม่ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น การออกโฉนดที่ดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยกฎกระทรวง และให้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ คงใช้บังคับต่อไป

(น.ส.๓ ก) ได้ เพราะที่ดินที่ครอบครองนั้นเป็นที่ดินของอุทยานแห่งชาติไปแล้ว

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔