

เลขรับ 40589
วันที่ 30 ส.ค. 2536

ที่ นร 0601/2179

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ท่าช้างวังหน้า กรุงเทพฯ 10200

๑๖ สิงหาคม 2536

เรื่อง การบุกรุกที่ดินเกาะลิเป๊ะ

เรียน อธิบดีกรมที่ดิน

อ้างถึง หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0619/20856 ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2536

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกเรื่อง ขอบทวนการหาข้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือ
รับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) และการแจ้งการครอบครองที่ดิน
(ส.ค.1) ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา จังหวัดสตูล

ตามหนังสือที่อ้างถึงแจ้งว่า กรมที่ดินได้แต่งตั้งผู้แทนไปร่วมชี้แจง
ข้อเท็จจริงเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2534 กรมการตรวจและสหกรณ์ขอให้สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาบทวนเรื่องปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือ
รับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) และการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ใน
เขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา จังหวัดสตูล จึงขอทราบผลคืบหน้าในการพิจารณาว่า
เป็นประการใด ความทราบแล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดส่งบันทึกความเห็นของ
คณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ในเรื่องดังกล่าว
มาพร้อมหนังสือแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขานุการกรม
โทร. 2220206-9
โทรสาร 2263612

บันทึก

เรื่อง ขอบทวนการหาหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรอง
การทำประโยชน์(น.ส.3) และการแจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค.1)
ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา จังหวัดสตูล

เดิมกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ 0713/33187
ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2533 ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหา
ข้อกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิครอบครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา จังหวัดสตูล ซึ่ง
ราษฎรได้อ้างสิทธิถือครองตาม ส.ค.1 ที่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5⁽¹⁾ แห่ง
พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และ น.ส.3 ซึ่งออกตาม ส.ค.1
ในที่ดินบริเวณเกาะหลีเป๊ะ โดยกรมป่าไม้เห็นว่าเกาะดังกล่าวได้ถูกหวงห้ามไว้ใช้เพื่อ
ประโยชน์ของทางราชการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตหวงห้ามเพื่อการราชทัณฑ์
พุทธศักราช 2482 แม้ต่อมาจะถูกลอนสภาพการหวงห้ามโดยพระราชกฤษฎีกาลอนสภาพ
ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามความต้องการของกรมราชทัณฑ์
ในท้องที่ตำบลเกาะสาหร่าย อำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล พ.ศ. 2517 แต่ก็ถูกกำหนด
เป็นเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินเกาะตะรุเตา เกาะอาดัง
เกาะราวี และเกาะอื่น ๆ ในท้องที่ตำบลเกาะสาหร่าย อำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล

-----+
(1) มาตรา 5 ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่
ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการ
ครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้
ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา
การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่
แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ดังนั้น สำหรับราษฎรตามกรณีที่ทำหรือจำนวน 10 ราย ซึ่งราษฎร 1 รายได้รับ น.ส.3 โดยปรากฏหลักฐานใน ส.ค.1 ว่า ได้ที่ดิน โดยการกันสร้างขึ้นเองตั้งแต่ประมาณ 20 ปีมาแล้ว (ประมาณปี พ.ศ. 2478) และราษฎรอื่นได้รับ น.ส.3 จำนวน 4 ราย และที่ดินมี ส.ค.1 จำนวน 5 ราย โดยทุกรายระบุใน ส.ค.1 ว่า ได้ที่ดินมาโดยการรับมรดก แต่มิได้มีหลักฐานชัดเจนว่า เริ่มต้นเข้าครอบครองที่ดินตั้งแต่เมื่อใดนั้น จะถือหลักเกณฑ์ว่า ที่ดินดังกล่าวได้มาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช 2482 ใช้บังคับ จึงเป็นที่ดินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย ย่อมไม่ถูกต้อง เพราะหากเป็นการได้มาภายหลังที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ใช้บังคับแล้ว (ใช้บังคับวันที่ 1 เมษายน 2475) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน บุคคลใดจะได้มาก็โดยกฎหมายที่ดินเท่านั้น (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304(1)⁽²⁾ และมาตรา 1334⁽³⁾) ซึ่งที่ดินที่เป็นปัญหาตามข้อหาหรือก็มีได้ขออนุญาตจับจองที่ดินตามมาตรา 5⁽⁴⁾ แห่งพระราช

(²) มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

(³) มาตรา 1334 ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน

(⁴) มาตรา 5 การจับจองที่ดินนั้น จะต้องขอและอนุญาตให้จับจองได้ตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการที่จะสั่งอนุญาตให้จับจอง และจำนวนที่ดินอย่างสูงที่จะอนุญาตได้ มีกำหนดดังนี้

นายอำเภออนุญาตได้ไม่เกิน 50 ไร่

ข้าหลวงประจำจังหวัดอนุญาตได้ไม่เกิน 100 ไร่

บัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 แต่อย่างใด รัฐจึงมีอำนาจกำหนดที่ดินนั้นเป็นที่หวงห้ามเพื่อการราชทัณฑ์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินเพื่อการราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2482 ได้ ผู้ครอบครองที่ดินไม่มีสิทธิโต้แย้งหรืออ้างสิทธิขึ้นต่อผู้กับรัฐ แม้ต่อมาจะได้แจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค.1)ตามมาตรา 5^(๕) แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด เพราะเป็นการแจ้งการครอบครองทับที่หวงห้ามของรัฐตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งยังคงเป็นที่หวงห้ามต่อไปตามมาตรา 10^(๖) แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และเป็นผลทำให้การออก น.ส.3 ในภายหลังเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2497) ข้อ 3^(๗) ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ข้อ 8 (2)^(๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ด้วย

-----+
(๕) โปรดดูเชิงอรรถ (1)

(๖) มาตรา 10 ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป

(๗) ข้อ 3 การออกหนังสือรับรองว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ให้กระทำสำหรับที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย

(๘) ข้อ 8 ที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

๑. ข

๑. ข

(2) ที่เขา ที่ภูเขาหรือที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อรักษากฎธรรมชาติ

๑. ข

๑. ข

โดยที่กรมที่ดินมีความเห็นแตกต่างจากความเห็นของกรมป่าไม้ข้างต้น กล่าวคือ กรมที่ดินเห็นว่า ส.ค.1 และ น.ส.3 ที่ออกสืบเนื่องจาก ส.ค.1 ขอบด้วยกฎหมายพระราชกฤษฎีกาบางราชได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนอ้างสิทธิครอบครอง ก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตหวงห้ามเพื่อการราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2482 ใช้บังคับ และราชกฤษฎีกาได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา 5^(๑) แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 จึงเป็นที่ดินที่ผู้ครอบครองได้ครอบครองมาโดยชอบ กระทั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้หาข้อคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ข้อยุติและถือปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป คือ

1. การแจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค.1) และการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของที่ดินทั้ง 10 แปลง เป็นการแจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค.1) และออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร
2. ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินทั้ง 10 แปลง จะถือว่าเป็นผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายหรือได้มาตามกฎหมายที่ดินหรือไม่ ประการใด
3. ความเห็นของกรมป่าไม้ที่ว่า การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐจะต้องได้จับจองเพื่อทำประโยชน์โดยชอบนุญตามกฎหมายก่อน ถ้าเข้าครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย การครอบครองนั้นไม่อาจยกขึ้นใช้ยืนยันรัฐได้ จะถูกต้องหรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ข้อเท็จจริงเรื่องการครอบครองที่ดินที่เป็นปัญหาไม่อาจรับฟังเป็นยุติได้ว่าการครอบครองเริ่มตั้งแต่เมื่อใด จึงไม่สามารถวินิจฉัยตามที่หาข้อยุติได้ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า ถ้าราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาแล้วก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 แม้ว่าจะ

^(๑) โปรดดูถึงอรรถ (1)

ไม่ได้รับอนุญาตก็มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นตามมาตรา 13⁽¹⁰⁾ แห่งพระราชบัญญัติ
ดังกล่าว การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯภายหลังเมื่อ พ.ศ. 2482
กับที่ดินที่เจ้าของมีสิทธิครอบครองไม่ทำให้เสียสิทธิครอบครอง คงถือว่าเจ้าของมีสิทธิ
ครอบครองตลอดมาจนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งอาจขอลอกโฉนดที่ดินหรือขอหนังสือ
รับรองการทำประโยชน์(น.ส.3)ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ถ้าเป็นกรณีครอบครอง
ภายหลังการใช้บังคับพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479
โดยมิได้ขอจับจอง ผู้ครอบครองไม่ได้ที่ดินนั้นตามกฎหมายที่ดิน คงถือว่าเป็นที่ดินรกร้าง
ว่างเปล่าและกลายเป็นที่หวงห้ามเมื่อประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้าม
ที่ดินฯ พุทธศักราช 2482 การครอบครองที่หวงห้ามต่อมาไม่ทำให้เกิดสิทธิแต่ประการใด
เมื่อใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว แม้ว่าจะได้แจ้งการครอบครองไว้ก็ไม่อาจขอลอก
โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์(น.ส.3)ได้ เพราะที่ดินที่ครอบครองนั้น
เป็นที่ดินของอุทยานแห่งชาติไปแล้ว⁽¹¹⁾ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มี
หนังสือ ปกปิด ที่ นร 0601/222 ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2534 แจ้งให้กระทรวง
เกษตรและสหกรณ์ทราบความเห็นดังกล่าว

-----+
⁽¹⁰⁾ มาตรา 13 ผู้ใดได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันใช้
พระราชบัญญัตินี้ โดยมิได้รับอนุญาตหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่
รับจดทะเบียนไว้เป็นหลักฐานภายในเวลากำหนดที่รัฐมนตรีจะเห็นสมควร แต่มิให้
น้อยกว่าหนึ่งปี

⁽¹¹⁾ บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำ
ประโยชน์(น.ส.3) และการแจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค.1) ในเขตอุทยาน
แห่งชาติตะรุเตา จังหวัดสตูล ส่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พร้อมหนังสือสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา ปกปิด ที่ นร 0601/222 ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2534

ต่อมากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ 0707.02/32610 ลงวันที่ 26 กันยายน 2534 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับรายงานจากกรมป่าไม้ว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7)มีความเห็นว่า ถ้าราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาแล้วก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 แม้ว่า จะไม่ได้รับอนุญาตก็มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ภายหลังได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินเพื่อการราชทัณฑ์ ออกมาทับที่ดิน ที่เจ้าของมีสิทธิครอบครองไม่ทำให้เสียสิทธิครอบครอง คงถือว่าเจ้าของมีสิทธิครอบครอง ตลอดมาจนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งอาจขอลอกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน นั้น จะมีผลกระทบต่อการควบคุมดูแลรักษาที่ สงวนหวงห้ามของทางราชการ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่ป่าถาวรของชาติอย่างยิ่ง เพราะผู้บุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินโดยมิชอบด้วย กฎหมาย อาจแอบอ้างได้ว่าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินนั้นมาก่อนพระราชบัญญัติ ออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ใช้บังคับ เพื่อขอลอกโฉนดที่ดินหรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งทางปฏิบัติยากแก่การ ตรวจสอบหรือพิสูจน์ข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ และตามหลักกฎหมายที่ดินที่มีมาแต่โบราณ สิทธิการถือครองที่ดินของราษฎรจะเข้ากันได้กับราษฎรด้วยกันเท่านั้น ไม่อาจใช้อ้างหรือ ยืนยันกับรัฐได้ ถ้ารัฐมีความประสงค์จะนำที่ดินนั้นไปใช้เพื่อราชการหรือสาธารณประโยชน์ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในข้อ 8⁽¹²⁾ แห่งประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120

⁽¹²⁾ ข้อ 8 ไม่ให้ถือว่ากรรมสิทธิ์ที่ได้เข้ามาในข้อ 7 เป็นเหตุที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ นั้นจะพ้นจากความรับผิดชอบ และความจำเป็นจะต้องประพฤติดำพระราชกำหนดกฎหมาย ซึ่งบังคับในการที่ดิน คือ ในการเก็บภาษีอากร และการที่รัฐบาลจะต้องการที่เพื่อราชการ หรือเพื่อสาธารณประโยชน์เป็นต้น

มาตรา 35⁽¹³⁾ และมาตรา 36⁽¹⁴⁾ แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 ซึ่งต่อมาก็มีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ประกาศใช้บังคับ (1 เมษายน 2475) คุ่มครองที่ดินของรัฐอันเป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งหมด แม้จะมีผู้ใดเข้าไปบุกรุกยึดถือครอบครองก็ไม่อาจยกขึ้นอ้างกับรัฐได้ (มาตรา 1306⁽¹⁵⁾ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ทั้งนี้ เพราะที่ดินเป็นของแผ่นดินหรือเป็นของรัฐ (กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 42⁽¹⁶⁾ และ

-----+
⁽¹³⁾ มาตรา 35 ที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ตามพระราชกำหนดกฎหมาย

⁽¹⁴⁾ มาตรา 36 ไม่ให้ถือว่ากรรมสิทธิ์ที่ได้เข้ามาในมาตรา 35 เป็นเหตุให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์นั้นจะพ้นจากความรับผิดชอบและความจำเป็นจะต้องประพฤติดามพระราชกำหนดกฎหมายซึ่งบังคับในการที่ดิน คือ ในการเก็บภาษีอากร และการที่รัฐบาลจะต้องการที่เพื่อราชการ หรือเพื่อสาธารณประโยชน์ เป็นต้น

⁽¹⁵⁾ มาตรา 1306 ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

⁽¹⁶⁾ บทที่ 42 ศุภมัสดุ 1903 ศุกรสังวัจจะระวสาฆมาศกาฬปักข์ตติยดิถี ระวีวารบริเจทกาลกำหนด พระบาทสมเด็จพระเจ้ารามาภิเศกศรีบรมจักรพรรดิราชาธิราชบรมบาทบรมบพิตร พระพุทธเจ้าอยู่หัวเสด็จในพระที่นั่งรัตนสิงห์าศน์ จึงเจ้าขุนหลวงสภานุครบาลบังคมทูลพระกรุณา ด้วยผู้ซึ่งที่แดนริ้วเรือน ไร่ สวน พินาทว่าที่เดิมแก่กัน และผู้หนึ่งว่าที่นั้นเป็นมรดก จะเอาที่นั้น จึงพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชโองการมานพระบัณฑูรสุรสิงหนาท ดำรัสตรัสแก่เจ้าขุนหลวงสภานุ และขุนมนตรีทั้งหลายว่า ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยามหาดิลกภพนพรัตน์ราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหามีได้ และมีพินาทแก่กันดังนี้ เพราะมันอยู่แล้วมันละที่บ้านที่สวนมันเสีย และมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่แล้วล้อมทำเอาปลูกสร้าง

(มีต่อหน้าถัดไป)

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2⁽¹⁷⁾) บทบัญญัติมาตรา 13⁽¹⁸⁾ แห่งพระราชบัญญัติ
ออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 เป็นเพียงบทเฉพาะกาลผ่อนผันให้ราษฎร
ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ไม่ได้ขอและรับอนุญาต
ให้จับจอง) มาแล้วก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479
มิให้ต้องรับโทษตามกฎหมายและให้มีสิทธิครอบครองที่จะใช้ยื่นกับราษฎรด้วยกันได้เท่านั้น
หาได้ลบหล้างหลักกฎหมายข้างต้นที่จะใช้เข้ากับรัฐได้ไม่ กฎกระทรวงเกษตรราชการ
ออกตามความในพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479

(ต่อจากเชิงอรรถ (16) หน้า 7)

อยู่ให้เป็นสิทธิแก่มัน อนึ่ง ถ้าที่นั้นมันมิได้ละเสีย แลมันล้มทำไว้เป็นค่านับ แต่มันหาก
ไปราชการกิจสุขทุกข์ประการใด ๆ ก็ดี มันกลับมาแล้วมันจะเข้าอยู่เล่าใช้ให้คืนให้มันอยู่
เพราะมันมิได้ตัดที่นั้นเสีย ถ้ามันมัดที่เสียช้านานถึง 9 ปี 10 ปีให้ ให้แขวงจัดให้ราษฎร
ซึ่งหากมิได้นั้นอยู่ อย่าให้ที่นั้นเปล่าเป็นท่าเนเสีย อนึ่ง ถ้าที่นั้นมันปลูกต้นไม้อันมีผลไว้
ให้ผู้อยู่ให้ค่าต้นไม้ นั้น ถ้ามันพูนเป็นโคกไว้ ให้ป่าหนึ่งซึ่งมันพูนนั้นโดยควร ส่วนที่นั้น
มิให้ซื้อขายแก่กันเลย อนึ่ง ผู้ยากเข้าขออาไศรยอยู่ในที่บ้านท่าน ๆ ผู้อยู่ที่ก่อนให้อยู่ถึง
ปีหนึ่งสองปีก็ดี ครึ่งรังเกี่ยวกันแล้ว จะขับผู้ขออยู่นั้นเสียให้ออกจากที่นั้นว่าหากที่อื่นอยู่เกิด
อย่าให้ผิดหมองกันเลย ถ้าผู้ขออยู่ได้ปลูกเรือนเสาไม้จริงแลทำรั้วไว้เป็นเขตเจ้าที่
ยอมให้ปลูกให้ทำแล้วได้อยู่มาถึงสามปี ท่านว่าเป็นสิทธิแก่มันผู้ขออยู่ ถ้ามันจะไปอยู่อื่น
และจะขายที่แลเรือนนั้น ให้ขายแต่เรือน ที่นั้นให้สิทธิแก่เจ้าของเดิม ถ้ามันมีอยู่จะขาย
จะจำนำจะให้แก่ผู้ใด ๆ แลพี่น้องลูกหลานญาติพี่น้องก็ดี ท่านว่ามีได้ให้คงแก่เจ้าที่เดิม
เหตุว่าเป็นสิทธิแต่จะอยู่ ถ้าผู้ขออยู่ได้ปลูกแต่เรือนเสาไม้จริง มิได้ทำรั้วกันเป็นเขต
เรือนตนอยู่ไปถึงสามปีก็ดี ท่านว่าเจ้าที่ให้อาไศรยอยู่ แลผู้อาไศรยจะเอาเป็นสิทธินั้นมิได้
⁽¹⁷⁾ มาตรา 2 ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่า
เป็นของรัฐ

⁽¹⁸⁾ โปรดดูเชิงอรรถ (10)

ข้อ 25⁽¹⁹⁾ ได้กำหนดทางปฏิบัติเกี่ยวกับการนำที่ดินตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติ
ออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ไปขึ้นทะเบียนโดยให้ผู้ขอทำคำขอและ
ปฏิญาณตน เมื่อได้รับคำขอแล้วให้นำอำเภอหรือผู้แทนออกไปทำการรังวัดชั้นสูตรสอบสวน
ยังที่ดินเสร็จแล้วจึงออกประกาศโฆษณา 1 เดือน ครบกำหนดไม่มีผู้โต้คัดค้านให้ผู้ขอ

(19) ข้อ 25 การนำที่ดินขึ้นทะเบียน ให้ปฏิบัติดังนี้

- (ก) ให้ผู้ขอทำคำขอและปฏิญาณตนตามแบบหมายเลข 5 ก้ายกนี้
- (ข) เมื่อได้รับคำขอแล้ว ให้นายอำเภอหรือผู้แทนออกไปทำการรังวัดชั้นสูตรสอบสวนยังที่ดิน
 - (ค) การรังวัดต้องให้ทราบระยะเขตที่ดินให้ใกล้เคียงความจริงที่สุดเท่าที่สามารถจะทำได้ แล้วจึงคิดเนื้อที่โดยประมาณ
 - (ง) การชั้นสูตรนั้น ต้องตรวจดูให้ถนัดว่า ผู้ที่อ้างว่ามีสิทธิครอบครองได้ทำอะไรลงไว้ในที่ดินบ้าง ให้บอกชนิดของการที่ทำ และให้อธิบายให้ละเอียดที่สุดเท่าที่สามารถจะอธิบายได้

ถ้าเป็นที่ทำการเพาะปลูก ให้ชี้แจงด้วยว่าทำได้เสมอไปหรือต้องทิ้งไปบ้าง การที่ต้องทิ้งไปนั้นเป็นเพราะเหตุใด เป็นระยะเวลาเท่าใดจึงกลับมาทำใหม่ได้ทำดังนี้แล้วกี่ครั้ง ต่อไปจะต้องทำตั้งว่าอยู่หรือไม่ เป็นต้น

(จ) การสอบสวนนั้น ให้สอบสวนตัวผู้ขอและพยานหลักฐานให้ได้ความชัดว่า ที่ดินที่ขอขึ้นทะเบียนเป็นที่ดินที่ผู้ขอมีสิทธิครอบครองอยู่หรือเป็นของใคร ถ้าที่มีเขตติดต่อกับที่สาธารณประโยชน์ ที่หลวงหวงห้าม หรือที่มีเจ้าของก็ให้ผู้ขอและผู้อารักขาที่สาธารณประโยชน์หรือที่หลวงหวงห้าม หรือเจ้าของที่ดินข้างเคียงตรวจและรับรองแนวเขตด้วย

(ฉ) เมื่อได้กระทำการรังวัดชั้นสูตรสอบสวนแล้ว ให้เขียนรูปที่ดินโดยประมาณไว้ในแบบใบสอบสวน และให้บอกระยะไว้ด้วยทุกเส้นที่จดมุมว่าตอนใดมีระยะทางยาวประมาณเท่าใด

(มีต่อหน้าถัดไป)

ปักหลักหมายเขตไว้เป็นสำคัญทุกมุมที่ดิน แล้วจึงนำที่ดินขึ้นทะเบียนนอกใบสำคัญตามแบบ
ท้ายกฎกระทรวง และต่อมาพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 7) พุทธศักราช 2486
ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 13⁽²⁰⁾ ดังกล่าวโดยบัญญัติให้เฉพาะผู้ครอบครองและทำประโยชน์
ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช
2479 เท่านั้น ที่มีสิทธิจัดการขึ้นทะเบียนที่ดินตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงได้

(ต่อจากเชิงอรรถ (19) หน้า 9)

(ข) เมื่อได้รับคำขอและใบสอบสวนแล้ว หากยังไม่เป็นที่พอใจก็ให้
สอบสวนข้อความและพยานหลักฐานเพิ่มว่า ผู้ที่ขอนำที่ดินขึ้นทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิ
ครอบครองดีกว่าผู้อื่น และไม่มีใครมีสิทธิครอบครองดีกว่าผู้ขอ แล้วจึงออกประกาศ
โฆษณา 1 เดือน ครบกำหนดไม่มีผู้ใดคัดค้านแล้ว ให้ผู้ขอปักหลักหมายเขตไว้เป็น
สำคัญทุกมุมที่ดิน การบอกเขตที่ดินและหลักเขต ให้ใช้วิธีอย่างเดียวกับเรื่องจับจอง
ที่ดิน แล้วจึงนำที่ดินขึ้นทะเบียน ออกใบสำคัญตามแบบหมายเลข 3 ท้ายกฎนี้ให้
และผู้ขอลงลายมือชื่อรับไว้ในทะเบียน

(ข) ถ้ามีผู้ใดคัดค้าน ให้นายอำเภอหรือผู้แทนพยายามไกล่เกลี่ย
เปรียบเทียบให้เป็นที่ยตกลงกัน ถ้าตกลงกันได้ ให้ทำยอมไว้ แล้วดำเนินการต่อไป
ตามนั้น จนถึงนำที่ดินขึ้นทะเบียน เมื่อไม่สามารถที่จะจัดการให้ตกลงกันได้ก็ให้
จัดการนำที่ดินขึ้นทะเบียนไว้ จนกว่าจะได้ฟ้องร้องว่ากล่าวกันให้เสร็จก่อน

⁽²⁰⁾ มาตรา 13 ให้ผู้ที่ได้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบ
ด้วยกฎหมายก่อนวันใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479
ซึ่งยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ จัดการขึ้นทะเบียนที่ดินนั้นตามวิธีการที่กำหนด
ในกฎกระทรวง และให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดระยะเวลา
ให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจัดการขึ้นทะเบียนเป็นท้องที่ ๆ ไป การกำหนด
ระยะเวลานั้น ให้กำหนดไม่น้อยกว่าสามเดือน และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา
ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่จัดการขึ้นทะเบียนที่ดิน
ไม่จัดการขึ้นทะเบียนที่ดินภายในระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนดตามความในวรรคก่อน
มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท

กรมป่าไม้เห็นว่า ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ดินก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 และได้ปฏิบัติตามกฎกระทรวงเกษตรธิการออกตามความในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ข้อ 25 มีเพียงสิทธิครอบครองที่ดินที่จะให้ยื่นกับราษฎรด้วยกันได้เท่านั้น ไม่อาจใช้อ้างกับรัฐได้ รัฐจึงมีอำนาจนำที่ดินนั้นไปใช้ประโยชน์ในราชการหรือสาธารณประโยชน์ โดยมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตหวงห้ามเพื่อการราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2482 และต่อมาได้มีการยกเลิกการหวงห้ามออกเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินดังกล่าวให้เป็นอุทยานแห่งชาติในวันเดียวกันได้ ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินไม่มีสิทธิโต้แย้งหรืออ้างสิทธิขึ้นต่อสู้กับรัฐ เพราะเป็นการยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ต่อมาจะได้มีการแจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา 5⁽²¹⁾ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แต่ประการใด ที่ดินดังกล่าวจึงไม่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เพราะขัดต่อกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2497) ข้อ 3⁽²²⁾ และกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ข้อ 8 (2)⁽²³⁾ ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแล้วมีความเห็นเช่นเดียวกับกรมป่าไม้ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนปัญหากฎหมายดังกล่าวเพื่อที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะได้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

(21) โปรดดูเชิงอรรถ (1)

(22) โปรดดูเชิงอรรถ (7)

(23) โปรดดูเชิงอรรถ (8)

โดยที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ปัญหาเรื่องสิทธิครอบครองที่ดินของราษฎรในกรณีนี้เป็นปัญหาสำคัญที่สมควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามข้อ 14 (2) ⁽²⁴⁾ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. 2522 จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอทบทวน ประกอบกับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดิน)แล้ว เห็นว่า การได้มาซึ่งที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ก่อนใช้บังคับพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 จะต้องมีการจองที่ดินตามบทบัญญัติหมวด 11 ว่าด้วยการจองที่ดิน แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 กล่าวคือ ในกรณีที่ที่ดินอยู่ในเขตท้องที่ที่ได้ออกโฉนดแผนที่แล้ว ผู้จะขอจองที่ดินต้องยื่นเรื่องราวขอจองที่ดินต่อกรมการอำเภอปกครองท้องที่ตามมาตรา 59 ⁽²⁵⁾ และเมื่อกรมการอำเภอพิจารณาเห็นเป็นการถูกต้องแล้วก็จะออก

-----+
⁽²⁴⁾ ข้อ 14 เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(2) เมื่อส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจขอให้ทบทวนปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

⁽²⁵⁾ มาตรา 59 ถ้าผู้จะขอจองที่ดิน ซึ่งเป็นที่ว่างมีอยู่ในเขตท้องที่ที่ได้ออกโฉนดแผนที่แล้ว ให้ผู้นั้นปักไม้แก่นหมายเขตที่ซึ่งจะขอจองไว้ทุกมุม แล้วเชิญกำนันผู้ปกครองตำบลท้องที่ซึ่งจะขอจองนั้น พร้อมด้วยผู้ซึ่งปกครองที่ดินอยู่ใกล้ที่ซึ่งจะขอจองไม่ต่ำกว่าอีก 2 คนเป็นพยานไปขึ้นสูตรที่นั้น แล้วให้ทำเรื่องราวขอจองที่นั้นยื่นต่อกรมการอำเภอผู้ปกครองท้องที่ เรื่องราวนี้ต้องลงชื่อกำนันแลพยานรับรองว่าเป็นความจริง

ใบเหี้ยบย้าให้แก่ผู้ขอตามมาตรา 60⁽²⁶⁾ หลังจากนั้น ผู้ที่ได้รับใบเหี้ยบย้า จะต้องดำเนินการขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 62⁽²⁷⁾ ต่อไป ซึ่งกรณีเป็นทำนองเดียวกับที่ข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ. 117 และประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 รวมตลอดถึงกฎเสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการออกตามประกาศออกโฉนดที่ดิน กำหนดไว้ คณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า แม้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) ๙ จะบัญญัติให้ยกเลิกความในหมวด 11 ที่กล่าวข้างต้น แต่การได้มาซึ่งที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายก็จะต้องมีการจองที่ดินตามมาตรา 5⁽²⁸⁾ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) ๙ อันเป็นหลักการเดิมที่ใช้อยู่แล้ว สำหรับที่ดินที่มีผู้ครอบครองและทำประโยชน์โดยมิได้รับอนุญาตให้จองที่ดิน

⁽²⁶⁾ มาตรา 60 เมื่อกรรมการอำเภอได้รับเรื่องราวเช่นนั้น และเห็นเป็นการถูกต้องแล้ว

(ก) ให้ออกใบเหี้ยบย้าให้แก่ผู้ขอไปเป็นสำคัญ แลใบเหี้ยบย้านั้น ต้องเซ็นชื่อแลประทับตราตำแหน่งนายอำเภอเป็นสำคัญ แลลงชื่อกำนันนายตำบลที่นั้น เป็นพยานด้วย

(ข) ให้บอกรายงานขึ้นไปยังเจ้าพนักงานตำแหน่งนาสำหรับเมืองนั้น

(ค) ให้ปิดประกาศโฆษณาการที่มีผู้ขอจองที่รายนั้นไว้ที่ ๆ ว่าการอำเภอ แลที่ว่าการกำนันนายตำบลแลบนที่ดินนั้นด้วย

⁽²⁷⁾ มาตรา 62 ใบเหี้ยบย้าให้มีอายุสองปีเป็นกำหนด แต่ถ้ายังไม่ได้รับโฉนด ผู้ถือใบเหี้ยบย้าต้องมาขอใบเหี้ยบย้าใหม่ แลเสียค่าธรรมเนียมตามอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ อนึ่ง ผู้รับใบเหี้ยบย้าไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างใดเพราะเหตุที่ได้รับใบเหี้ยบย้า นอกจากเป็นพยานว่า ผู้นั้นได้มาขอจองที่รายนั้นแต่เมื่อวันนั้น แม้มีผู้มาขอจองที่หลัง ถ้าใบเหี้ยบย้านั้นยังให้อยู่ได้ตราบใด และถ้าไม่มีความขัดข้องดังว่ามาในมาตรา 61 แล้ว ผู้ขอก่อนต้องได้จองก่อน

อนึ่ง ผู้ถือใบเหี้ยบย้าจะเอาใบเหี้ยบย้าไปโอนให้ผู้อื่นต่อไปไม่ได้ด้วยประการใด ๆ

⁽²⁸⁾ โปรดดูเชิงอรรถ (4)

หรือมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน นั้น มาตรา 13^(๒๐) แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) ๙ บัญญัติให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนวันใช้พระราชบัญญัติโดยมิได้รับอนุญาตหรือมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินต้องดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ดินภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งแสดงว่า กฎหมายได้รับรองให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยมิได้รับอนุญาตให้จองที่ดินหรือมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินอยู่ก่อนที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) ๙ ใช้บังคับ ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้ต่อไป หากที่ดินเช่นนั้นมิใช่ที่สงวนหวงห้ามเพื่อประโยชน์ของทางราชการที่สาธารณะซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือมีผู้อื่นจับจองอยู่ก่อนแล้วตามกฎหมายว่าด้วยการออกโฉนดที่ดิน และต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 7) พุทธศักราช 2486 ซึ่งบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 13^(๒๐) ดังกล่าวก็ยังรับรองสิทธิของผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยมิได้รับอนุญาตไว้ด้วย กล่าวคือ ได้บัญญัติให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ดินของตนตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง หากมิได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนภายในเวลาที่กำหนดไว้ก็จะมีเพียงโทษปรับไม่เกิน 100 บาท โดยมีได้ถูกตัดสิทธิการครอบครองที่ดินเหมือนกรณีการครอบครองที่ดินภายหลังพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) ๙ ใช้บังคับ ตามที่มาตรา 15^(๒๑) แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) ๙ บัญญัติไว้แต่อย่างใด ทั้งมาตรา 15^(๒๒) แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนด

^(๒๐) โปรดดูเชิงอรรถ (10)

^(๒๐) โปรดดูเชิงอรรถ (20)

^(๒๑) มาตรา 15 ภายหลังที่ได้ใช้พระราชบัญญัตินี้แล้ว ผู้ใดเข้าครอบครองที่ดินโดยมิได้รับอนุญาต พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกไปเสียจากที่ดินนั้นได้ ถ้าผู้นั้นยังขัดคำสั่งของเจ้าหน้าที่งาน มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ

^(๒๒) มาตรา 15 ที่ดินที่มีผู้ครอบครองทำประโยชน์อยู่แล้วก่อนวันใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 นั้น ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจออกตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ให้ได้

ที่ดิน (ฉบับที่ 7) ๙ ยังได้บัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานที่ดินในการออกตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" อันเป็นการแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์เหล่านี้ได้ ต่อมา เมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินเมื่อ พ.ศ. 2497 แล้ว มาตรา 4^(๓๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินที่มีอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับยังคงมีสิทธิครอบครองสืบไป และคุ้มครองผู้รับโอนต่อมาด้วย สิทธิครอบครองของบุคคลเหล่านี้จึงมีการรองรับโดยกฎหมายที่ดินตลอดมา ส่วนการจะได้หนังสือสำคัญสำหรับที่ดินอย่างไรวินั้น เมื่อบุคคลเหล่านี้ยังมิได้ขึ้นทะเบียนให้ชอบด้วยพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) ๙ และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 7) ๙ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น การจะได้หนังสือสำคัญสำหรับที่ดินจึงต้องปฏิบัติตามมาตรา 6^(๓๔) แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ด้วย ดังนั้น ถ้าผู้ครอบครองหรือทายาทได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) แล้ว ผู้ครอบครองหรือทายาทนั้นย่อมเป็นผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจดำเนินการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ตามมาตรา 6 ดังกล่าว ประกอบกับกฎกระทรวง (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

(๓๓) มาตรา 4 ภายใต้บังคับมาตรา 6 บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย

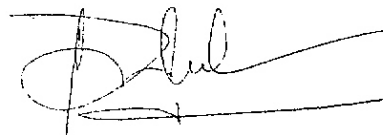
(๓๔) มาตรา 6 บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ใช้บังคับ และผู้รับโอนที่ดินดังกล่าว ให้มีสิทธิขอรับโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดินสำหรับบุคคลที่ครอบครองที่ดินตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ใช้บังคับเป็นต้นมา และก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ถ้าไม่ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น การออกโฉนดที่ดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยกฎกระทรวง และให้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 คงใช้บังคับต่อไป

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)เห็นว่า มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 7) พุทธศักราช 2486 ได้บัญญัติรับรองให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยมิได้รับอนุญาตให้จองที่ดินหรือมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) ๙ ใช้บังคับ มีสิทธิครอบครองที่ดินดังกล่าว และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 7) ๙ ก็ให้อำนาจเจ้าพนักงานที่ดินในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเหล่านี้ไว้ด้วยเช่นกัน เมื่อเป็นเช่นนั้นที่ดินที่ถูกครอบครองตามกรณีข้างต้นจึงมิใช่ที่รกร้างว่างเปล่าที่รัฐอาจดำเนินการหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการตามมาตรา 4^(๑๕) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเมื่อพุทธศักราช 2478 การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตหวงห้ามเพื่อการราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2482 ไม่มีผลทำให้ที่ดินดังกล่าวกลายเป็นที่หวงห้าม ดังนั้น หากข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ที่ดินนั้นได้ถูกครอบครองต่อเนื่องมาโดยตลอดและมีการแจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา 5^(๑๖) แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ๙ แล้ว ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นรวมตลอดถึงผู้รับโอน ย่อมเป็นผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอาจดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ทั้งนี้ หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องไม่อาจหยิบยกเรื่องการสงวนหวงห้ามที่ดินไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการซึ่งได้กำหนดขึ้นในภายหลังเป็นข้ออ้างในการไม่ออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่บุคคลเช่นนั้นได้

^(๑๕) มาตรา 4 ถ้ารัฐบาลต้องการจะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ใด ๆ ก็ให้ดำเนินการหวงห้ามตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

^(๑๖) โปรดดูเชิงอรรถ (1)

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นพ้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ว่า ถ้าราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาแล้วก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 แม้จะไม่ได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ดิน ก็ยังคงมีสิทธิครอบครองที่ดินตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 รวมทั้งอาจดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินได้ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 7) พุทธศักราช 2486 ที่ดินดังกล่าวจึงมิใช่ที่รกร้างว่างเปล่าที่รัฐอาจกำหนดหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินเพื่อการราชทัณฑ์เมื่อ พุทธศักราช 2482 ไม่มีผลทำให้ที่ดินนั้นกลายเป็นที่หวงห้าม ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวยังคงมีสิทธิครอบครองตลอดมาจนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และถ้าได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แล้ว ผู้ครอบครองและทำประโยชน์รวมตลอดถึงผู้รับโอนที่ดินนั้นก็อาจขออนุญาตที่ดินหรือขอหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน



(นายอิทธิพร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม 2535