เรื่องเสร็จที่ ๑๖๑/๒๔๘๐

บันทึก

เรื่อง คำร้องทุกข์เกี่ยวกับไม้ยาง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๓) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดั่งต่อไปนี้

๑. คณะรัฐมนตรีได้รับคำร้องทุกข์ของนายเชื่อม สนสกุล กับพวก และนายสิน พลายเอม กับพวก ว่า เจ้าของสวนในอำเภอบางคลานได้ตัดโค่นต้นยางซึ่งผู้ร้องได้รับอนุญาตให้เจาะเผาทำน้ำมันยาง เจ้าพนักงานป่าไม้ก็มิได้ห้ามปรามเจ้าของสวนเหล่านั้น ทั้งนี้ เป็นที่เดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ร้อง

๒. ผลของการสอบสวนปรากฏตามหนังสือของกระทรวงเกษตราธิการ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๔๗๙ ว่า ที่ดินรายที่เกิดข้อพิพาทนี้เป็นป่าไม้ยาง ซึ่งผู้ร้องได้รับอนุญาตให้เจาะเผาทำน้ำมันยางมาแต่ครั้งบรรพชน

๓. ต่อมาได้มีผู้เข้าครอบครองที่ดินรายนี้และก่อสร้างเป็นสวน บางรายได้รับโฉนดแล้ว แต่บางรายยังมิได้รับโฉนด

๔. ในตอนแรก หาได้เกิดข้อพิพาทกันอย่างใดไม่ เพราะเจ้าของสวนที่เพิ่งเข้าทำมิได้ขัดขวางห้ามปรามผู้ร้อง ผู้ร้องก็เจาะเผาน้ำมันยางเรื่อยมา

แต่ต่อมาในตอนหลัง เมื่อเจ้าของสวนเกิดความฉลาดในเรื่องค่าของไม้ยางจึงได้ห้ามปรามมิให้ผู้ร้องทำการเจาะเผาน้ำมันยาง หรือมิฉะนั้นก็เรียกร้องค่าชดเชยเป็นรายต้นตามจำนวนที่ตัดโค่นลง

๕. เจ้าพนักงานป่าไม้ได้ทราบถึงข้อพิพาทนี้อยู่ดี แต่ได้ตระหนักถึงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๐๘/๒๔๗๒ และที่ ๒๕/๒๔๗๔ ซึ่งตัดสินว่า ที่ดินซึ่งมีผู้ครอบครองถือกรรมสิทธิ์ไม่ใช่ป่า ผลจึงเป็นว่าเจ้าของสวนย่อมมีสิทธิที่จะตัดโค่นต้นไม้ภายในเขตต์สวนของตนได้โดยมิพักต้องได้รับอนุญาต แม้ว่าเป็นไม้ในประเภทหวงห้าม เจ้าพนักงานป่าไม้เห็นว่าสิทธิของเจ้าของสวนซึ่งเข้าครอบครองในภายหลังได้ลบล้างสิทธิของผู้ร้องเสียแล้ว ด้วยเหตุนี้เจ้าพนักงานป่าไม้จึงงดเว้นไม่ดำเนินการอย่างใด

๖. กระทรวงเกษตราธิการจึงได้ขอให้ส่งเรื่องนี้ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทำความเห็นในปัญหากฎหมาย ๓ ข้อ ดั่งต่อไปนี้ คือ

๗. ปัญหาข้อ ๑ การที่พวกเจ้าของสวนเข้าครอบครองที่ดินโดยมือเปล่า (โดยไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน) และปลูกต้นผลอาสิน (แทรกลงไปในต้นยางเช่นนี้) จะถือว่าเจ้าของสวนได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งตนครอบครองนั้นหรือไม่

คำตอบ ข้อตอบปัญหาข้อนี้ไม่ใช่อื่นไกล ที่แท้เป็นเรื่องตีความในนโยบายของ

ส่งพร้อมกับหนังสือที่ ๒๒๒๗/๒๔๘๐ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๔๘๐

รัฐบาลว่าด้วยเรื่องการจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมือเปล่า อันเป็นปัญหาที่ได้โต้เถียงและแสดงความเห็นกันมาช้านาน ในคณะกรรมการพิจารณาโครงการเรื่องที่ดินซึ่งได้พิจารณากันมานานนับตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๗๕ (และยังไม่ยุติกันได้จนบัดนี้) ผลที่สุดในเรื่องนี้ได้มีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) ตราขึ้นเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๔๘๐ ได้ยกเลิกความในภาคที่ ๔ หมวดที่ ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ (ว่าด้วย "การจองที่ดิน")

ตามกฎหมายลักษณเบ็ดเสร็จบทที่ ๔๒ และ ๔๓ (ซึ่งยังมิได้ยกเลิก) ที่ดินทั้งหมดเป็นของพระเจ้าอยู่หัว และห้ามมิให้ผู้ใดเข้ายึดที่ดินโดยมือเปล่า โดยกำหนดโทษอาญาไว้ (ดูลักษณเบ็ดเสร็จ บทที่ ๓๕) แต่ตามทางปฏิบัติโดยมากมักผ่อนผันให้ และความจริงก็ไม่เคยมีการฟ้องร้องให้ลงโทษเลย การเข้ายึดถือที่ดินอาจทำได้โดยมือเปล่าซึ่งผู้เข้าครอบครองมิได้ขอโฉนด ในกรณีนี้ฐานะของผู้นี้ย่อมไม่แน่นอนตลอดไป เพราะเหตุว่าการครอบครองมานาน หรืออายุความหาเป็นเครื่องที่จะทำให้ผู้ใดได้กรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติไม่การเข้ายึดถืออาจทำได้อีกวิธีหนึ่งคือปฏิบัติตามแบบโดยผู้เข้าครอบครองขอโฉนดตามความในภาค ๔ หมวดที่ ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗

พระราชบัญญัติฉบับใหม่ที่ประกาศใช้ใน พ.ศ.๒๔๘๐ นี้ได้พยายามที่จะให้ความกระจ่างในเรื่องฐานะของผู้เข้ายึดถือที่ดินโดยมือเปล่ายิ่งขึ้น จึงควรตีความหมายของพระราชบัญญัติใหม่ดังนี้ คือ

ในกรณีที่บุคคลเข้ายึดถือที่ดินรกร้างว่างเปล่าโดยมือเปล่า โดยมิได้รับหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินนั้น บุคคลจำพวกนี้คงอยู่ในฐานะอันไม่แน่นอนเช่นเดิม แม้ว่าเขาจะได้ครอบครองอยู่จริง แต่รัฐบาลอาจขับไล่บุคคลจำพวกนี้ออกจากที่ดินนั้นได้ และอาจฟ้องร้องให้ลงโทษตามกฎหมายเก่าได้ด้วย

ในกรณีที่ผู้เข้ายึดถือที่ดินโดยมือเปล่าปรารถนาที่จะให้การครอบครองตามความจริงของตนได้ดำเนินไปตามแบบ จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่ กล่าวคือ ต้องยื่นคำขอจับจองที่ดินแล้วจึงจะได้รับใบเหยียบย่ำหรือตราจอง (มาตรา ๘) ที่ดินซึ่งได้รับอนุญาตให้จับจองแล้วนั้น ต้องทำให้เป็นประโยชน์ภายใน ๒ ปี หรือ ๓ ปี ตามลำดับ เมื่อได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ผู้ที่ได้เข้าครอบครองที่ดินชอบที่จะขอตราจองซึ่งตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือโฉนดแผนที่ได้ ใบสำคัญทั้งสองชนิดนี้เป็นเครื่องแสดงว่าผู้นั้นได้รับกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นแล้ว (มาตรา ๑๑)

โดยที่มีข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้นนั้น คำตอบสำหรับปัญหาข้อ ๑ ก็คือ ในกรณีที่ผู้เข้ายึดถือที่ดินโดยมือเปล่า ไม่มีหนังสือสำคัญอย่างใดก็ดีหรือในกรณีที่ผู้เข้าครอบครองที่ดินมีแต่เพียงใบเหยียบย่ำหรือตราจอง ตามมาตรา ๘ นั้นก็ดี บุคคลเหล่านี้ไม่มีกรรมสิทธิ์อย่างใดตามกฎหมาย (ตามลักษณะ ๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔) ขอให้ระลึกว่ามาตรา ๖๒ ในภาคที่ ๔ หมวด ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ บัญญัติไว้ชัดว่า "ผู้รับใบเหยียบย่ำไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่นั้นอย่างใด"

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินซึ่งประกาศใช้เมื่อ พ.ศ.๒๔๘๐

แล้วจะเห็นว่า ตราบใดที่ดินยังไม่ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใด ที่ดินนั้นก็ยังเป็นที่รกร้างว่างเปล่าอันรวมอยู่ในประเภทที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ตราบนั้น และที่ดินนั้นอาจจะเรียกว่า "ป่า" ได้เหมือนกัน หากสภาพที่ดินเป็นดังนั้น ข้อที่กล่าวมานี้ก็ตรงกับนโยบายในเรื่องป่า ซึ่งตามนโยบายนั้นถือว่าต้นไม้ (เช่นต้นยาง) ขึ้นอยู่ในที่ดินใดผู้ซึ่งมิใช่เจ้าของที่ดินนั้นหาเป็นเจ้าของต้นไม้นั้นไม่

เมื่อพูดถึงเรื่องกรรมสิทธิ์ ฐานะของผู้ครอบครองที่ดินจะเปลี่ยนไปในเมื่อเขาได้กรรมสิทธิ์ที่ดินโดยการได้รับตราจองซึ่งตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือได้รับโฉนดแผนที่กล่าวคือผู้ครอบครองย่อมเป็นเจ้าของที่ดิน และกรรมสิทธิ์ของเขาก็ครอบไปถึงบรรดาต้นไม้ซึ่งขึ้นเองในที่ดินนั้นด้วย การที่ผู้ใดมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ย่อมให้อำนาจผู้นั้นที่จะไม่ยอมให้ผู้อื่นเข้าไปหรือทำการใด ๆ ในที่ดินได้ แม้ว่าผู้ที่จะเข้าไปนั้นจะได้รับอนุญาตให้เข้าไปมาก่อนที่ผู้มีกรรมสิทธิ์ยังไม่ได้กรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายก็ดี

เป็นที่เข้าใจกันว่าในบัดนี้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินซึ่งประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๐ ได้ทำให้ปัญหานี้กระจ่างขึ้น แต่ขณะที่กระทรวงเกษตราธิการมีหนังสือที่ น.๖๓๙๙/๒๔๗๙ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๔๗๙ (ส่งปัญหาเรื่องนี้) ไปยังกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนั้นยังหาได้ประกาศพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่

แต่ควรระลึกว่า ผู้พิพากษาไทยในศาลสูงส่วนมากมีความเห็นว่า ผู้เข้ายึดถือที่ดินโดยมือเปล่าก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ นั้น เป็นเจ้าของที่ดินตามกฎหมาย

๘. ปัญหาข้อ ๒ ถ้าจะถือว่าผู้เข้าครอบครองในที่สวนได้กรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งตนปกครอง การที่ผู้ครอบครองในที่สวนละเลยปล่อยให้ผู้อื่นเจาะเผาทำน้ำมันยางในที่นั้นตลอดมาเป็นเวลานานโดยมิได้ขัดขวางห้ามปรามเช่นนี้ จะถือว่าผู้เข้าครอบครองในที่สวนมีกรรมสิทธิ์ในต้นยางในสวนนั้นด้วยหรือไม่

คำตอบ การตอบปัญหาข้อนี้อยู่ในบังคับแห่งหลักทั่วไปดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ต้นไม้ที่ขึ้นอยู่ในที่ดินตามสภาพย่อมเป็นส่วนควบของที่ดิน (มาตรา ๑๐๘ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) และจะตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดได้ก็ต่อเมื่อที่ดินนั้นเองตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้นั้นตามความในลักษณะ ๒ บรรพ ๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่มีกรรมสิทธิ์นั้นเองย่อมทำให้ได้รับผลอันพึงมีพึงได้ตามกฎหมาย

๙. ปัญหาข้อ ๓ มาตรา ๓ ข้อ ๒ แห่งพระราชบัญญัติรักษาป่า พ.ศ.๒๔๕๖ ซึ่งบัญญัติว่า "ป่า" คือที่ดินซึ่งมิได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ออกโฉนดแก่ผู้ใดทำบ้านเรือนหรือทำการเพาะปลูกนั้นจะถือว่าเป็นส่วนใหญ่กว่าคำพิพากษาฎีกา (ที่ ๓๐๘/๒๔๗๒ และ ๒๕/๒๔๗๕ ซึ่งได้กล่าวมาแล้วข้างต้น) ซึ่งตัดสินว่าที่ดินซึ่งมีผู้ปกครองโดยเจตนาจะเป็นเจ้าของมิใช่ป่าหรือไม่

คำตอบ คำตอบสำหรับปัญหาข้อนี้ย่อมมาจากหลักทั่วไปซึ่งได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเหมือนกัน

กรรมการร่างกฎหมายมีความเห็นว่า หากกฎหมายกับคำพิพากษาศาลฎีกาขัดกันแล้ว จะต้องถือกฎหมายเป็นใหญ่เสมอ กรรมการร่างกฎหมายจึงมิได้ตีความคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับที่ได้อ้างมานั้น (ที่ ๓๐๘/๒๔๗๒ และ ๒๕/๒๔๗๔) คำพิพากษานี้ศาลฎีกาได้วินิจฉัยก่อนออกพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับซึ่งประกาศใช้ พ.ศ.๒๔๘๐ และก่อนวันประกาศใช้บรรพ ๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ.๒๔๗๕) ในการพิจารณาเรื่องนี้ไม่ควรลืมแยกเรื่องกรรมสิทธิ์ (มาตรา ๑๓๐๘ ถึง ๑๓๕๖) และเรื่องครอบครอง (มาตรา ๑๓๖๗ ถึง ๑๓๘๖) ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ว่าผู้ยึดถือที่ดินโดยมือเปล่าจะไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ตาม แต่ที่เขาได้ครอบครองที่ดินนั้นก็ย่อมได้รับประโยชน์ตอบแทนอยู่เหมือนกัน กล่าวคือ ได้รับความคุ้มครองมิให้บุคคลภายนอก (นอกจากรัฐซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ) เข้ามาแย่งการครอบครองโดยมีสิทธิที่จะฟ้องร้องได้ (มาตรา ๑๓๗๔,๑๓๗๕,๑๓๗๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

(ลงชื่อ) ดิเรก ชัยนาม
(นายดิเรก ชัยนาม)
ผู้รักษาการแทนเลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๔๘๐