

ที่ดินมือเปล่า กับการแย่งสิทธิการครอบครอง

พ.ต.ท.ประวุธ วงศ์สินิล

ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษ

กรมสอบสวนคดีพิเศษ และคณะ

ที่ดินมือเปล่า หมายถึง ที่ดินที่ยังไม่มี หลักฐานแสดงสิทธิในที่ดิน ในอดีตการครอบครองที่ดินมือเปล่า มักจะเกิดจากการจับจองของราษฎร ซึ่งที่ดินมีจำนวนมาก มีสภาพเป็นป่า จึงไม่เกิดปัญหาการแย่งสิทธิการครอบครอง ใครมีแรงครอบครองทำประโยชน์กันได้มากเท่าใด ก็ไม่มีใครคัดค้าน แต่เมื่อเวลาผ่านไป การขยายตัวของประชากรมีมากขึ้น การจับจองที่ดินเพื่อทำประโยชน์จึงเพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว และมีราคาสูงขึ้นเรื่อยๆ จนเกิดปัญหาการแย่งสิทธิการครอบครองในที่ดินมือเปล่าเกิดขึ้น ทั้งนี้ก็เพราะต้องหาเงินมาเลี้ยงชีพให้กับตนเองและครอบครัว เกิดปัญหาสังคมขึ้นในชุมชน และนำไปสู่การประทุษร้ายต่อชีวิตและร่างกาย บางรายขายที่ดินมือเปล่าให้กับลูกค้าถึง ๕ ราย สร้างความเดือดร้อนให้กับผู้ซื้อที่ดินที่จะต้องมาแย่งสิทธิกันเองควบคู่ไปกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ขาย และปัจจุบันการแย่งสิทธิการครอบครองก็ยังคงเกิดขึ้นตราบนานทุกวันนี้

บทความนี้เป็นการทำความเข้าใจให้กับผู้ที่ครอบครองที่ดินมือเปล่า ได้เข้าใจถึงสถานะของที่ดินมือเปล่า ตามกฎหมาย และหาแนวทางที่จะระมัดระวังในการถูกแย่งสิทธิการครอบครอง หากจะต้องครอบครองหรือซื้อที่ดินประเภทนี้

คำว่าโฉนดที่ดินนั้น ตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหมายความว่า หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” สำหรับที่ดินมือเปล่า นั้นมิได้มีกฎหมายใดบัญญัติไว้โดยตรงว่าผู้เป็นเจ้าของมีสิทธิอย่างใดในที่ดินนั้น แต่ถ้าพิจารณาจากประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๐ ข้อ ๑๔ ข้อ ๑๐ และพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ มาตรา ๓๕ ตลอดจนประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๓ แล้วจะเห็นได้ว่าที่ดินใดหากยังไม่มีโฉนดที่ดินแล้ว ผู้เป็นเจ้าของย่อมไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นแต่ประการใด แต่ผู้เป็นเจ้าของจะมีสิทธิอย่างใดในที่ดินนั้น มีคำพิพากษาศาลฎีกาได้วางหลักไว้ว่า ผู้เป็นเจ้าของที่ดินมือเปล่ามีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๐๕/๒๕๑๕ ก็วินิจฉัยว่า ที่ดินที่มี น.ส. ๓ ผู้เป็นเจ้าของมีแต่เพียงสิทธิครอบครอง ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของเรือนและขุ้งข้าวที่ปลูกบนที่ดินดังกล่าวจึงมีแต่เพียงสิทธิครอบครองเช่นกัน

การที่ศาลฎีกาวินิจฉัยเป็นหลักว่าผู้เป็นเจ้าของที่ดินมือเปล่ามีเพียงสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นเท่านั้น น่าจะเป็นเพราะกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินทั้งหลายบัญญัติว่าเฉพาะที่ดินที่มีโฉนดหรือโฉนดที่ดินเท่านั้นที่มีกรรมสิทธิ์ ดังนั้นผู้เป็นเจ้าของที่ดินมือเปล่าจึงอ้างมิได้ว่าตนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น เมื่อไม่มีกรรมสิทธิ์ และมีคดีฟ้องร้องกันเกี่ยวกับที่ดินมือเปล่า ศาลจึงต้องแสวงหาว่ามีสิทธิใดบ้างที่มีอำนาจเกือบจะเท่าเทียมกรรมสิทธิ์ ก็จะมีสิทธิครอบครองเท่านั้นที่คล้ายกับกรรมสิทธิ์มากเพียงแต่เป็นสิทธิส่วนหนึ่งของกรรมสิทธิ์และมีความยิ่งใหญ่รองจากกรรมสิทธิ์เท่านั้น

สิทธิครอบครองนี้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้อธิบายว่าคือสิทธิเช่นใด เพียงแต่บัญญัติว่า สิทธิครอบครองนั้นจะได้มาก็โดยการยึดถือทรัพย์สิน และโดยเจตนายึดถือเพื่อตน (มาตรา ๑๓๖๗ บัญญัติว่า “บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตนท่านว่า บุคคลนั้นได้ซึ่งสิทธิครอบครอง”) ตามบทบัญญัติ แห่งมาตรา ๑๓๖๗ จะเห็นว่าสิทธิครอบครองนั้นเกิดขึ้นได้เพียงแต่มีการยึดถือทรัพย์สินไว้ โดยมีเจตนาจะยึดถือ เพื่อตนเท่านั้น

สิทธิครอบครองในที่ดินมือเปล่า ซึ่งมีคดีย้องรื้อกันที่ศาลนั้น ทุกคดีจะเป็นเรื่องที่ผู้ที่มีสิทธิครอบครอง อ้างว่าตนเป็นเจ้าของที่ดินนั้น ๆ ทั้งสิ้น ดังนั้นคำพิพากษาของศาลจึงต้องกล่าวว่า แม้ผู้นั้นจะเป็นเจ้าของที่ดินที่ยังไม่มีโฉนดหรือโฉนดที่ดิน (คือที่ดินมือเปล่า) ผู้นั้นก็มีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามความเป็นธรรมในการแปลกฎหมายก็ ทำให้ศาลจำต้องแปลคำว่าเจ้าของทรัพย์สิน ในบางกรณีให้ถึงความถึงผู้ที่มีสิทธิครอบครองในที่ดินมือเปล่าด้วย เช่นในเรื่องส่วนควบของทรัพย์สินตามมาตรา ๑๐๗ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งบัญญัติว่า “ใครเป็นเจ้าของทรัพย์สินอันใด ย่อมมีกรรมสิทธิในบรรดาส่วนควบทั้งหลายของทรัพย์สินนั้น” ศาลฎีกาก็เคยวินิจฉัยว่า เมื่อมีสิทธิครอบครองในที่ดินมือเปล่าก็ย่อมมีสิทธิในเรือนและห้องแถวบนที่ดินซึ่งเป็นส่วนควบของที่ดินด้วย โดยศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๕/๒๕๑๔ ว่าจำเลยครอบครองที่ดินมือเปล่าซึ่งมีเรือนและห้องแถวปลูกอยู่มา ๕ ปีเศษแล้ว โจทก์ซึ่งเป็นทายาทจึงหมดสิทธิฟ้องเอาคืน ซึ่งการครอบครองที่ดิน เมื่อโจทก์หมดสิทธิฟ้องเอาคืนซึ่งการครอบครองที่ดิน อันเป็นทรัพย์สินประธานแล้ว เรือนห้องแถวบนที่ดินและค่าเช่าห้องแถวซึ่งเป็นส่วนควบและดอกผลของที่ดินจึงตกเป็นของจำเลยด้วย โจทก์จึงหมดสิทธิฟ้องเอาคืนเช่นกัน

ผลของการมีกรรมสิทธิในที่ดินและการมีเพียงสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น แตกต่างกันในการสำคัญก็คือว่า การโอนกรรมสิทธิในที่ดินจะต้องทำนิติกรรมเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๕๖ มิฉะนั้นการโอนกรรมสิทธิในที่ดินนั้นย่อมเป็นโมฆะ ส่วนการโอนสิทธิครอบครองนั้นอาจจะทำได้โดยเพียงแค่ส่งมอบที่ดินที่ครอบครองให้ไปเท่านั้นหรือถ้าผู้รับโอนหรือผู้แทนยึดถือที่ดินนั้นอยู่แล้ว การโอนสิทธิครอบครองก็กระทำโดยเพียงแสดงเจตนาว่าได้โอนที่ดินนั้นให้แล้วก็ใช้ได้ หรือถ้าผู้โอนหรือผู้แทนของผู้โอนยังยึดถือที่ดินนั้นอยู่การโอนสิทธิครอบครองก็กระทำได้โดยเพียงแสดงเจตนาว่าต่อไปจะยึดถือที่ดินนั้นแทนผู้รับโอนหรือส่งผู้แทนว่าต่อไปให้ยึดถือที่ดินนั้นไว้แทนผู้รับโอนก็ได้ ข้อแตกต่างที่สำคัญมากอีกประการ หนึ่งก็คือ การที่มีผู้แย่งการครอบครองที่ดิน ถ้าเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิหากมีผู้แย่งการครอบครองที่เรียกว่าครอบครองปรปักษ์ ผู้เป็นเจ้าของที่ดินมีสิทธิฟ้องขับไล่หรือฟ้องเรียกเอาที่ดินคืนได้ภายใน ๑๐ ปี นับตั้งแต่วันที่มีการแย่งการครอบครอง แต่ถ้าเป็นที่ดินที่มีเพียงสิทธิครอบครองหากมีผู้แย่งการครอบครอง ผู้มีสิทธิครอบครองต้องฟ้องเอาที่ดินคืนภายในเวลา ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่ถูกละเมิดการครอบครอง ตามมาตรา ๑๓๗๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การสูญเสียที่ดินมือเปล่าเพราะเหตุมิได้ฟ้องเรียกที่ดินที่ถูกบุกรุกหรือถูกแย่งการครอบครองคืนภายในกำหนดเวลา ๑ ปี นับตั้งแต่เวลาถูกแย่งการครอบครองนั้น นับว่าไม่เป็นธรรมแก่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินมือเปล่า เพราะถ้าที่ดินนั้นมีโฉนดที่ดินแล้ว การฟ้องเรียกเอาที่ดินที่ถูกบุกรุกหรือถูกแย่งการครอบครองคืนสามารถฟ้องได้ภายใน ๑๐ ปี (เพราะถ้าฟ้องเกินกำหนด ๑๐ ปี ผู้แย่งการครอบครองอาจได้กรรมสิทธิ์ไปตามมาตรา ๑๓๘๒) แต่หากเป็นที่ดินมือเปล่ากลับต้องฟ้องภายใน ๑ ปี และจะอ้างว่าเป็นความผิดของเจ้าของที่ดินมือเปล่าที่มีได้รับขนขวายให้ได้มาซึ่งโฉนดที่ดินก็มีได้ เพราะการขออนุญาตโฉนดที่ดินนั้นมิได้ ขึ้นอยู่กับผู้ขอแต่ฝ่ายเดียว แต่ขึ้นอยู่กับฝ่ายบ้านเมืองด้วย เพราะประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๘ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น ฯลฯ ” ฉะนั้นผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดิน มือเปล่าซึ่งอยู่ในเขตจังหวัด ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังมิได้ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้มีการสำรวจรังวัดทำแผนที่เพื่อก่อออกโฉนดที่ดิน เจ้าของที่ดิน ที่มีความประสงค์ ที่ต้องการขออนุญาตโฉนดที่ดินจึงไม่อาจกระทำได้ เพราะมีที่ดินอยู่ในจังหวัดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังมิได้ประกาศให้มีการสำรวจรังวัดทำแผนที่ เพื่อก่อออกโฉนดที่ดิน แม้ว่าตาม มาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินจะอนุญาตให้มีการขออนุญาตโฉนดเป็นการเฉพาะราย ยได้ก็ตาม แต่ก็จะต้องเป็นกรณีที่คุณครอบครองที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนปี ๒๔๘๙ (ปีที่มีการตราประมวลกฎหมายที่ดิน) และไม่ได้มีการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) แต่หากเป็นกรณีที่ครอบครองหลังปี ๒๔๘๙ ก็จำเป็นที่จะต้องรอโครงการเดินสำรวจออกเอกสารสิทธิของรัฐตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งโครงการดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องรองบประมาณของภาครัฐในการดำเนินการตามโครงการ จนกระทั่ง ในปี ๒๕๒๘ รัฐบาลได้เงินกู้จากธนาคารโลก เพื่อดำเนินการในโครงการ และได้จัดสรรงบประมาณ ปกติเพื่อให้โครงการเดินสำรวจเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตอบสนองความต้องการของประชาชน จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินครอบคลุมเกือบทั่วประเทศแล้ว แต่การออกโฉนดที่ดินนั้นต้องอาศัยทั้งกำลังเงินและกำลังคนเป็นจำนวนมาก ขึ้นอยู่กับงบประมาณแผ่นดินเป็นสำคัญ กว่าที่จะออกโฉนดที่ดินได้ทั่วประเทศคงกินเวลาอีกนับเป็นสิบ ๆ ปี

การต่อสู้คดีในชั้นศาลเกี่ยวกับปัญหาการแย่งสิทธิในที่ดินมือเปล่า นั้น อาจทำให้ผู้พิพากษาที่ตัดสินคดีมีความกังวลในเรื่องของพยานหลักฐาน ซึ่งมีทั้งประเด็น ใครคือเจ้าของสิทธิในที่ดินนั้น ประเด็นเรื่องวันเวลาการแย่งการครอบครอง ล้วนแต่เป็นสิ่งที่อาจหาพยานเอกสารมายืนยันได้ยาก เอกสารแสดงการเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท.๕ หรือ ๖) จึงเป็นเอกสารที่คู่กรณีหยิบ ขมาต่อสู้กัน แต่เอกสารดังกล่าวก็ไม่ใช่เอกสารแสดงสิทธิในที่ดินแต่อย่างใด และผู้ที่รับเสียภาษีก็ไม่รู้ว่าตำแหน่งที่ดินอยู่ที่ใด ฉะนั้นโอกาสในการรับเสีย ภาษีซ้ำซ้อนในที่ดินแปลงเดียวกันจึงเกิดขึ้นได้ ก็คงเหลือแต่พยานบุคคลที่อยู่ในพื้นที่ หากผู้ครอบครองคนใดสร้างมวลชนได้ดีกว่า โอกาสที่จะชนะคดีก็ย่อมตกไปสู่ผู้นั้น ซึ่งแนวทางนี้อาจทำให้ผู้พิพากษาเกิดความยากที่จะตัดสินคดีให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้สิทธิการครอบครอง ในที่ดินมือเปล่าที่ภายใต้พยานหลักฐานที่มีข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้น ฉะนั้น

แนวทางแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องที่ดินมือเปล่า นอกจากจะใช้วิธีการในการออกโฉนดที่ดินตามโครงการเดินสำรวจของภาครัฐแล้ว พื้นที่ที่ยังไม่มีโครงการเดินสำรวจก็ควรหาแนวทางที่จะป้องกันการแย่งสิทธิครอบครอง โดยอาจมีหน่วยงานภาครัฐ หรือ ท้องถิ่น เป็นเจ้าภาพในการสำรวจและทำแผนที่การครอบครองเก็บไว้ที่หน่วยงาน และมีคู่มือให้กับผู้ครอบครองที่ดินเก็บไว้เพื่อเป็นหลักประกัน อย่างน้อยก็ยังเป็นพยานหลักฐานที่จะแสดงให้เห็นว่าตนมีสิทธิการครอบครองในที่ดินมือเปล่า และผู้ครอบครองก็ควรที่จะแสดงการครอบครองในลักษณะที่เป็นรูปธรรมไว้ เช่น การล้อมรั้ว การปลูกบ้าน การทำประโยชน์ในลักษณะของเกษตรกรรม และควรดำเนินกิจกรรมในลักษณะที่เป็นพยานหลักฐานไว้กับหน่วยราชการ เช่น การขอไฟฟ้า น้ำประปา หรือเลขที่บ้าน เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้ ก็จะเป็นพยานหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงสิทธิการครอบครองในที่ดินมือเปล่า ที่จะไปต่อสู้คดีกับบุคคลที่แย่งสิทธิการครอบครองในที่ดินแปลงนั้นได้เป็นอย่างดี

สิ่งที่ควรคำนึงอีกประการหนึ่งสำหรับผู้ครอบครองที่ดินมือเปล่าจะพึงระลึกอยู่เสมอว่า ที่ดินที่ครอบครองนั้นอยู่ในเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐหรือไม่ เช่น ที่สาธารณะประโยชน์ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ที่ราชพัสดุ หรือที่สงวนหวงห้ามของรัฐประเภทอื่นๆ ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคุ้มครองอยู่ หากผู้ครอบครองอ้างการได้มาซึ่งสิทธิจากการซื้อขาย ก็ไม่เอา จินตนาเป็นประเด็นข้อต่อสู้กับฝ่ายรัฐได้ว่าขาดเจตนากระทำความผิด ดังคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๐๘๗/๒๕๓๕ ระบุว่า “ แม้จำเลยจะซื้อสิทธิครอบครองที่ดินจากบุคคลผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนที่ทางการจะประกาศให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติก็เป็นเพียงแสดงว่าเฉพาะตัวผู้ซื้อขายสิทธิครอบครองให้แก่จำเลยขาดเจตนาที่จะบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่จำเลยซื้อได้มีกฎกระทรวงประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๒๕ จำเลยเบิกความว่าได้ซื้อมาระหว่างปี พ.ศ.๒๕๓๐ ถึงปี ๒๕๓๕ จึงเป็นระยะเวลาที่รัฐประกาศให้ที่ดินดังกล่าวเป็น เขตป่าสงวนแห่งชาติแล้วและจำเลยก็ทราบว่าเป็นที่ดินดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติ การที่จำเลยเข้ายึดถือครอบครองที่ดินป่าสงวนจึงมีความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๓ มาตรา ๑๔ และยังมีผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.๒๔๘๔ ซึ่งบัญญัติห้ามยึดถือครอบครองป่า ารเช่นกันด้วย ” ฉะนั้นหากต้องการซื้อที่ดินมือเปล่ามาครอบครองก็ควรจะต้องมีการตรวจสอบในเรื่องดังกล่าวก่อน มิฉะนั้นก็อาจต้องกลายเป็นผู้กระทำความผิดและถูกลงโทษทางอาญาในที่สุด

การถือครองที่ดินมือเปล่า จึงมีความเสี่ยงในหลายมิติดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ฉะนั้นผู้ที่คิดจะ ลงทุนกับที่ดินประเภทนี้ ควรให้ความสนใจในสถานะ เงื่อนไขทางกฎหมาย และข้อจำกัดต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิในการครอบครองที่ดิน และหาแนวทางในการป้องกันสิทธินั้นไว้เพื่อมิให้เกิดปัญหาสังคมและปัญหาอาชญากรรมต่อไป
