

บทที่ 2

ความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎี ในการถือครองที่ดิน

2.1 ความหมายของที่ดินของรัฐ

ที่ดินของรัฐ หมายความว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัย หรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

ส่วนตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินของรัฐ หมายความว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นที่ดินของรัฐ” โดยในกฎหมายดังกล่าวที่ดินของรัฐ หมายถึง ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด และบรรดาที่ดินทั้งหลายที่เอกชนยังมีได้สิทธิตามกฎหมาย โดยรวมไปถึงที่ดินที่มีผู้เข้าไปยึดถือครอบครองเองโดยพลการ ซึ่งจากความหมายดังกล่าว จึงพอจะแบ่งที่ดินของรัฐ ได้เป็น 2 ประการ คือ ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา กับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

2.1.1 ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

หมายถึง ที่ดินที่รัฐถือกรรมสิทธิ์ได้เช่นเดียวกับเอกชน และโดยทั่วไป หมายถึง ที่ราชพัสดุ ซึ่งรวมถึง อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดและให้หมายความรวมถึง สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะด้วย เช่น ที่ดินของกรมธนารักษ์ ให้เอกชนเช่าที่ดินอันเป็นที่ตั้งของทางราชการ เป็นต้น ที่ดินซึ่งได้มาจากการเวนคืนตามกฎหมายที่ดินประเภทนี้ไม่ว่ากระทรวง ทบวง กรมใดจะเวนคืนไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนก็ตาม กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น แต่ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น รับซื้อ ให้ แลกเปลี่ยน หรือโดยประการอื่นซึ่งเดิมนั้นกระทรวง ทบวง กรม ต่างมีสิทธิที่จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ได้ในนามตนเองต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ใช้บังคับมีผลให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ (ตามพระราชบัญญัติที่

ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 5) กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ จึงไม่สามารถเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ได้อย่างเดิมอีกต่อไป เว้นแต่เป็นการได้มาเนื่องจากกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ เช่น การได้ที่ดินมาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอันเนื่องจากการพระราชทานของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งถือว่าเป็นพระบรมราชโองการเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติ เป็นต้น

สิทธิในทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาอาจโอนกันได้ เช่นเดียวกับทรัพย์สินของเอกชน โดยอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา (ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305) นอกจากนี้ ห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินเพื่อบังคับชำระหนี้ ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่¹ และไม่อาจถูกครอบครองปรปักษ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 ได้ ส่วนการโอนโดยสมัครใจของรัฐ กฎหมายมิได้ห้ามเอาไว้ เพียงแต่จะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 (มาตรา 8 ประกอบมาตรา 12) ซึ่งกำหนดเรื่องการ โอนไว้ว่า โดยทั่วไปจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน และการโอนเพื่อการปฏิรูปที่ดินตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี²

2.1.2 ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีหลักว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

- 1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- 2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่ชายคลอง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ
- 3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เช่น ป้อม โรงทหาร สำนักราชการ บ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทธภัณฑ์”

จากหลักกฎหมายดังกล่าว ลักษณะสำคัญของสาธารณสมบัติของแผ่นดินขึ้นอยู่กับว่าสภาพของที่ดินนั้นได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนเพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ ในความหมายต่อไป จะได้ชี้ให้เห็นลักษณะประเภทของที่ดิน ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทต่างๆ

¹ ภาสกร ชุณหอุไร. (2532). *คำอธิบายกฎหมายที่ดิน*. กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์. หน้า 37.

² บัญญัติ สุชีวะ. (2514). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์*. กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานครการพิมพ์. หน้า 113.

ที่รกร้างว่างเปล่า หมายถึง ที่ดินซึ่งเอกชนไม่เคยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อน ถ้าเป็นที่ดินซึ่งเอกชนเคยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองมาก่อนแล้ว แม้จะทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หาชื่อว่าปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าไม่³

ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หมายถึง ที่ดินซึ่งเอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองอยู่แล้ว แต่สมัครใจเวนคืนสิทธิให้แก่รัฐตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในกรณีนี้ เป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองไม่ประสงค์จะยึดถือครอบครองที่ดินนั้นไว้เป็นของตนแล้ว จึงสมัครใจที่จะโอนที่ดินคืนให้แก่รัฐ โดยเจ้าของที่ดิน หรือผู้ครอบครองสามารถแจ้งความประสงค์ทำเป็นคำขอ ยื่นต่อเจ้าพนักงานที่ดินตามมาตรา 71 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ที่ดินทอดทิ้ง หมายถึง ที่ดินซึ่งมีกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองอยู่แล้วแต่ทอดทิ้ง ไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้ผู้มีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองในที่ดินซึ่งทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าสำหรับที่ดินที่มี โฉนดที่ดินเป็นเวลาเกิน 10 ปี ติดต่อกันหรือที่ดินซึ่งมีหนังสือ รับรองการทำประโยชน์เป็นเวลาเกิน 5 ปี ติดต่อกัน ถือว่าผู้นั้นมีเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า และอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจที่จะยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อขอให้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว และให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ

ที่ดินซึ่งกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น หมายถึง ที่ดินซึ่งกลับมาเป็นของแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์⁴

ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การพิจารณาว่าที่ดินนั้นเป็นที่ดินซึ่งพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือไม่ ขึ้นอยู่กับสภาพความเป็นจริงในการใช้ประโยชน์ของประชาชนว่า ได้ใช้ร่วมกันหรือไม่ ซึ่งมาตรา 1304(2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้ยกตัวอย่างไว้ เช่น ที่ชายดิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ที่ดินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะตามมาตรา 1304(3) แห่งประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ หมายถึง ที่ดินซึ่งรัฐ หรือองค์กรของรัฐได้ใช้ประโยชน์อยู่โดยตรง สำหรับในกรณี ที่ดินที่ทางราชการสงวน หรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ ถ้ายังมีได้มีการเข้าใช้ ประโยชน์ในที่ดินนั้นจะถือว่าเป็นสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินในประเภทนี้หรือไม่ ขึ้นนี้ แนวความคิดของนักนิติศาสตร์ยังแตกต่างกันอยู่ โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่า มาตรา 1304(3) นี้ รวมทั้งที่ดิน ซึ่งราชการสงวนไว้ เพื่อประโยชน์ของทางราชการด้วย ถึงแม้ว่ายังไม่มีการเข้าใช้ประโยชน์ก็ตาม

³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2520). *กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 82.

⁴ บัญญัติ สุชีวะ. อ้างแล้ว. หน้า 116.

อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า น่าจะมีความหมายเฉพาะที่ดินที่ทางราชการได้เข้าใช้ประโยชน์โดยตรงแล้ว เท่านั้น^๖ ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากที่ดินเมื่อทางราชการสงวนหวงห้ามไว้ไม่ว่าเพื่อการใดแล้วนั้น มีผลทำให้บุคคลทั่วไป ไม่อาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน ที่ดินในลักษณะดังกล่าว จึงไม่ใช่ที่ดินตามมาตรา 1304(1) เพราะหากเป็นที่ดินประเภทนี้แล้ว บุคคลทั่วไป สามารถได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ส่วนที่ดินที่สงวน หรือหวงห้ามไว้แล้วนั้นจะเป็นที่ดินตามมาตรา 1304(2) หรือ (3) ขึ้นกับการใช้ประโยชน์ หากสงวนไว้เพื่อประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ใช้เป็นทุ่งเลี้ยงสัตว์ เป็นถนน หรือทางน้ำ เมื่อประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว ที่ดินนั้นก็ป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304(2) ดังนั้น ในขณะที่ยังไม่มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่สงวนไว้ หรือหวงห้ามไว้ ที่ดินนั้นก็ต้องเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันตามหลักทั่วไปของ มาตรา 1304 และทั้งนี้ตามมาตรา 1304 ก็เพียงแต่ได้ยกตัวอย่างไว้เท่านั้นว่า ที่สาธารณประโยชน์ของแผ่นดินมีอะไรบ้าง มิได้หมายความว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีเฉพาะ มาตรา 1304(1) หรือ (2) หรือ (3) นี้ เท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะจึงน่าจะหมายถึง ที่ดินที่ทางราชการได้ใช้ประโยชน์โดยตรงเท่านั้น ส่วนที่ดินที่ยังมิได้มีการใช้ประโยชน์เพื่อทางราชการโดยเฉพาะ ก็ควรจะจัดอยู่ในฐานะสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ตามหลักทั่วไปในมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2.2 ประวัติความเป็นมาในการถือครองที่ดิน

ที่ดินเป็นทรัพยากรที่ธรรมชาติได้สร้างมาพร้อมการกำเนิดโลก การดำรงชีวิตของมนุษย์มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยทรัพยากรที่ดิน ทั้งนี้ เพราะปัจจัย 4 อันได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัย ล้วนมาจากดินทั้งสิ้น ที่ดินจึงมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของมนุษยชาติในแทบทุกด้าน หากรัฐหรือสังคมไม่มีระบบการถือครองที่ดินที่ดีพอ ก็จะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของคนในสังคมโดยตรงทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ดังนั้น จึงควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการถือครองที่ดินทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศด้วย

2.2.1 ประวัติการถือครองที่ดินของไทย

ประวัติการถือครองที่ดินของไทยเริ่มมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยกรุงธนบุรี เรื่อยมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตามระบบการปกครองของประเทศ ดังที่จะได้กล่าวต่อไปนี้

^๖ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. อ้างแล้ว. หน้า 105.

1) สมัยสุโขทัย

ในสมัยสุโขทัย เนื่องจากเป็นระยะแรกที่ประเทศไทยตั้งตัวเป็นอิสระจากขอม ประกอบกับมีพลเมืองไม่มากนัก เมื่อเทียบกับอาณาจักรอังกว้างขวาง โดยในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช เนื่องจากพลเมืองในประเทศไทยในสมัยนั้นมีจำนวนน้อยและมีพื้นที่ที่ดินมาก ปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองยังไม่มี ความสลับซับซ้อน ทำให้ระบบการเมืองในสมัยนั้นเป็นการปกครองแบบบิดาปกครองบุตร ไม่ปรากฏหลักฐานการปกครองว่าได้แบ่งองค์การบริหารออกเป็น ส่วน สัต ราษฎรได้รับความคุ้มครองในด้านความเป็นอยู่ และความยุติธรรมกันทั่วหน้า ลักษณะการจัดระบบการถือครองที่ดิน ได้ให้อิสระแก่การที่จะสร้างและทำประโยชน์ในที่ดินมีการรับรองในสิทธิของบุคคลที่มีต่อทรัพย์สิน ดังปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ 1 ว่า “เจ้าเมืองบ่เอาจังกอบในไพร่ลู่ทาง เพื่อนจูงวัวไปค้า ขี่ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า ใครจักใคร่ค้าเงือนค้าทองคำ ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าขุนผู้ใดแลล้มตายหายกว่าเผ่าเรือนพ่อเชื้อเสื่อค้ำมัน ช้างขลุกลูกเมียเยี่ยข้าง ไพร่ฟ้าข้าไทป่าหมาก ป่าพลู พ่อเชื้อมัน ไร่แก่งลู่มันสิ้น สร้างป่าหมาก ป่าพลูทั่วเมืองทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลาย ในเมืองนี้ ป่าลางก็หลายในเมืองนี้หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากยามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน”⁶

เมื่อพิจารณาจากหลักศิลาจารึกดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่าในสมัยสุโขทัยพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ไม่ได้ทรงถือว่าที่ดินทั่วราชอาณาจักรเป็นของพระมหากษัตริย์แต่มีลักษณะเป็นของส่วนรวม ราษฎรทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าครอบครองได้ หากคนเป็นผู้บุกเบิกถากถาง เก็บผลประโยชน์จากที่ดินแปลงนั้นๆ และผลของการถือครองที่ดินของเอกชนดังกล่าว ยังสามารถทอดแก่ทายาทอีกด้วย ลักษณะการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินในสมัยกรุงสุโขทัยมีอยู่ 2 ประการ คือ⁷

(1) การได้ที่ดินที่ยังไม่มีเจ้าของจากการจับจองและการรับพระราชทานจากพระมหากษัตริย์

(2) การได้ที่ดินที่มีเจ้าของแล้วจากการซื้อขาย การให้ การได้รับมรดก และการได้ครอบครอง

จากหลักศิลาจารึกดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ในสมัยสุโขทัยไม่มีการหวงห้ามไว้เป็นของพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ เนื่องจากการปกครองในสมัยนั้นเป็นแบบพ่อปกครองลูก ความสัมพันธ์

⁶ นิติศาสตร์ไพศาล, พระยา. (2492). *ศิลาจารึกกฎหมายไทย*. นิตินานัน. หน้า 467-470.

⁷ สมศิริ ชีระภาพ. (2529). *รายงานการวิจัย เรื่องการกำหนดสิทธิในที่ดินของไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 43.

ระหว่างผู้มีอำนาจกับราษฎรเป็นลักษณะครอบครัวที่พ่อแม่จะแบ่งให้ลูกหลาน ดังนั้น สิทธิในการถือครองที่ดินของเอกชนจึงไม่มีข้อจำกัด

2) สมัยกรุงศรีอยุธยา

ในสมัยศรีอยุธยาตอนต้น ไม่มีหลักฐานปรากฏชัดเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน แต่สันนิษฐานว่า น่าจะมีลักษณะเดียวกันกับสมัยสุโขทัย จนในสมัยพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) จึงได้มีกฎหมายกล่าวถึงเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน แต่เป็นหลักกว้างๆ ปรากฏอยู่ในพระอัยการเบ็ดเสร็จ⁸

(1) ในกฎหมายลักษณะอาญาหลวง บทที่ 47 บทบัญญัตินี้ตราขึ้นประมาณ พ.ศ. 1893 เป็นการวางหลักไว้ว่า การที่ประชาชนเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินแปลงใดจะต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อนซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จะเขียน “โฉนด” ให้ไว้ลักษณะของโฉนดในครั้งนั้น เนื้อความจะระบุถึงชื่อผู้เข้าทำประโยชน์บริเวณที่ดินและวันเดือนปีที่ได้ทำประโยชน์ การบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือการเข้าไปทำประโยชน์โดยไม่แจ้งนั้นเป็นความผิดทางอาญาต้องระวางโทษ 6 สถาน อันประกอบด้วยโทษอย่างหนัก 6 สถาน และโทษอย่างเบา 6 สถาน⁹ โทษอย่างหนัก ได้แก่ ให้ฟันคอ ริบเรือน ให้ริราชบาดจงสิ้น ให้ไหมจตุรคุณ ให้ไหมทวิคุณ ให้จำไว้ 7 วัน และให้ทวนด้วยลวดหนั่ง 25 ที ส่วนโทษอย่างเบา ได้แก่ ให้เอาตัวออกจากราชการ ให้ทวนด้วยลวดหนั่ง 25 ที ให้ไหมจตุรคุณ ให้ไหมทวิคุณ ให้ไหมลาหนึ่ง และให้ภาคทัณฑ์ไว้ได้กำหนด ต่อมาในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 45 ได้บัญญัติซ้ำ หรือย้ำไว้ทำนองเดียวกับลักษณะอาญาหลวงนี้¹⁰

เมื่อพิจารณาจากหลักการออก “โฉนด” และการกำหนดสถานความผิดอันเนื่องจากเข้าทำประโยชน์โดยไม่แจ้งข้างต้นแล้วเห็นว่า หลักฐานโฉนดที่ดินที่ออกให้ดังกล่าว มิใช่หลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ แต่น่าจะเป็นหลักฐานการควบคุมบุกเบิกที่ดินของราษฎร¹¹

(2) กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 เป็นการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินเพิ่มเติมกฎหมายบทนี้บัญญัติขึ้นประมาณ พ.ศ. 1903 คำว่า “แว่นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยา มหาตลภพนพรัตน์ราชธานีบุรีรมย์เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว” กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ได้เคย

⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสนค์. อ้างแล้ว. หน้า 66.

⁹ ไชยศ เหมะรัชตะ. (2539). รายงานผลการวิจัยทุนการวิจัยรัชดาภิเษกสมโภช เรื่องมาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 109.

¹⁰ สุทธิวาหนฤพุดิ, หลวง. (2512). ประวัติศาสตร์กฎหมาย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 78-79.

¹¹ พันนัท ลักษณ์ศิริ. (2539). มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดิน. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 61.

อธิบายไว้ว่า กินความถึงที่ดินในพระราชอาณาจักร ไม่เฉพาะแต่เขตที่ขึ้นกับกรุงศรีอยุธยาโดยตรง แต่ไม่กินความถึงอาณาเขตของประเทศราช¹² ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหลักกฎหมายดังกล่าวประกอบกับความเห็นของพระบิดาแห่งนักกฎหมายของไทยแล้วเห็นว่า ที่ดินในสมัยนั้นเป็นกรรมสิทธิ์เด็ดขาดของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว ส่วนราษฎรมีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น

(3) กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 54 บทกฎหมายนี้วางหลักไว้ว่า ที่ดินทั้งหลายเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน แต่พระราชทานให้ราษฎรอยู่อาศัยทำมาหากิน โดยพระมหากษัตริย์คุณราษฎรผู้ใดประสงค์จะได้ที่ดินไปทำประโยชน์ ต้องไปบอก เสนา นายระวาง นายอากร ให้ออกไปตรวจสภาพที่ดินที่จะก่อสร้างเล็กร้างยกขึ้นเป็นไร่นาสวน คือ ไปบอกเป็นคำนับ ขออนุญาตก่อนให้เสนาระวาง นายอากร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในการนั้นเขียนใบอนุญาต เรียกว่า “โฉนด” ให้ผู้ขอยึดถือไว้เป็นสำคัญถ้าหากราษฎรเข้าไปทำมาหากินในที่ดินโดยไม่บอกกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ก่อนก็ถือเป็นความผิด

เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจที่จะไม่ทำให้ที่ดินต้องทิ้งร้างว่างเปล่า มีบทบัญญัติวางหลักการไว้ใน บทที่ 54 ให้นายบ้าน นายอำเภอ ร้อยแขวง และนายอากร จัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น ดังนั้น การเข้าอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินในสมัยกรุงศรีอยุธยา จึงมีทางที่ราษฎรทำได้ 2 วิธี คือ ขออนุญาตเข้าไปเองตามนัยแห่งกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 45 และพนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้เข้าไปตามนัยแห่ง บทที่ 54¹³

เมื่อพิจารณาจากหลักฐานกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของไทยในสมัยกรุงศรีอยุธยาและลักษณะทางวัฒนธรรมแล้ว เห็นได้ว่าที่ดินเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน ราษฎรเป็นเพียงผู้ยึดถือครอบครองในฐานะผู้อาศัย ซึ่งพอจะแบ่งลักษณะการถือครองได้ออกเป็น 3 ส่วน คือ สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น จากกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ¹⁴ เข้าใจว่าให้สิทธิแก่การบุกเบิกทำประโยชน์คล้ายๆ กับสมัยสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนกลางเป็นช่วงที่มีการบังคับใช้กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จเต็มรูปแบบราษฎรมีสิทธิในการถือครองที่ดินอยู่ค่อนข้างสูงแม้จะไม่มีกรรมสิทธิ์ แต่ครั้งสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลายเนื่องจากลัทธิเทวนิยมมีอิทธิพลสูงมากขึ้นจนถือว่า พระมหากษัตริย์ คือ “พระเจ้าแผ่นดิน” ในทางวัฒนธรรมและทางปกครองจึงถือว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียวอย่างเด่นชัด และได้มีผลไปถึงสมัยกรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นในโอกาสต่อมา

3) สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

โดยระบบการถือครองที่ดินในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์พอจะแบ่งออกได้ 3 ช่วง คือ

¹² สมศิริ ชีระภาพ. อ้างแล้ว. หน้า 44-45.

¹³ สมศิริ ชีระภาพ. อ้างแล้ว. หน้า 308.

¹⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนธรรมศาสตร์. อ้างแล้ว. หน้า 66.

(1) ระบบการถือครองที่ดินสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นระบบการถือครองที่ดินของกรุงรัตนโกสินทร์ในช่วง รัชกาลที่ 1 ถึง รัชกาลที่ 3 ไม่แตกต่างไปจากระบบกรุงศรีอยุธยา เว้นแต่การยึดหรือเวนคืนที่ดินของเอกชนหรือราษฎรมาเป็นของพระมหากษัตริย์ เดิมพระมหากษัตริย์สามารถกระทำได้โดยไม่มีกรทดแทน แต่ในสมัยสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 3) ได้ทรงผ่อนคลายหลักดังกล่าวลง โดยไม่ว่าจะเป็นการยึดหรือเวนคืนที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่มาเป็นของพระมหากษัตริย์ หรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ พระองค์จะพระราชทานที่ดินแปลงอื่นให้เป็นการแลกเปลี่ยน ส่วนการเปลี่ยนแปลง หลักการอื่นไม่ปรากฏหลักฐานอีก ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าอาจจะเป็นเพราะว่าช่วงต้นของกรุงรัตนโกสินทร์ เป็นช่วงแรกของการสร้างเมือง ประกอบกับประเทศอยู่ในระหว่างศึกสงครามเสียเป็นส่วนใหญ่ พระมหากษัตริย์ในช่วงนี้จะทรงทุ่มเทไปกับการสร้างและการพัฒนาเมือง และการป้องกันประเทศเป็นสำคัญ การเปลี่ยนแปลงระบบการถือครองที่ดิน จะมาปรากฏชัดขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4)

การเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองที่สำคัญ คือ การทำสนธิสัญญาเบาริงกับประเทศอังกฤษเมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2398 และสนธิสัญญาลักษณะเดียวกันกับประเทศอื่นๆ ในเวลาต่อมา แม้จะเป็นสนธิสัญญาทางการค้าแต่ได้เป็นตัวกระตุ้นที่สำคัญทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในประเทศไทยอย่างใหญ่หลวงในเวลาต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิของคนต่างด้าวและการขยายตัวของเนื้อที่ในการเพาะปลูก ซึ่งกระทบต่อระบบการถือครองที่ดินในที่สุด ในปีถัดมา คือ พ.ศ. 2399 ได้มีประกาศว่าด้วยการประพุดติดต่อคนประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มาอยู่ในเมืองไทย¹⁵ นอกจากนี้ สัญญาทางไมตรีระหว่างประเทศสยามกับประเทศอังกฤษ พ.ศ. 2398 กับประเทศสหรัฐอเมริกา กับประเทศฝรั่งเศส พ.ศ. 2399 และกับประเทศเดนมาร์ก พ.ศ. 2401 ได้กำหนดให้ต่างชาติมีสิทธิซื้อที่ดินได้ในเขตที่กำหนดและประกาศกำหนดพื้นที่ดินที่ให้ขายให้เช่าแก่คนนอกประเทศ พ.ศ. 2399 (จ.ศ. 1218) ประกาศทั้งสองฉบับแสดงให้เห็นว่า ชาวต่างประเทศสามารถซื้อที่ดินได้เช่นเดียวกับคนไทย แต่มีข้อจำกัดในเรื่องพื้นที่ห่างไกลพระนครและระยะเวลาที่อยู่ในประเทศไทยของผู้นั้น

กล่าวโดยสรุป ระบบการถือครองที่ดินในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ยังยึดตามแบบของกรุงศรีอยุธยาตอนปลายอยู่ จนในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้มีการยอมรับหลักการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของราษฎรเป็นครั้งแรก ทั้งคนไทยและคนต่างด้าว ไม่มีข้อจำกัดในเรื่องจำนวนที่ดินที่ถือครอง

¹⁵ ชุมนุมประกาศรัชกาลที่ 4 ประกาศว่าด้วยการประพุดติดต่อฝรั่งเศส อังกฤษ และอเมริกาที่มาอยู่ในประเทศไทย.

(2) สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักสิทธิการถือครองที่ดินเป็นอย่างมาก โดยยอมรับหลักการมีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายเป็นครั้งแรก แต่ขณะเดียวกันรัฐก็ยังคงมีอำนาจที่จะเรียก หรือเวนคืนที่ดินของเอกชนที่มีกรรมสิทธิ์นั้นไปเป็นของแผ่นดินได้อยู่ การมีกรรมสิทธิ์ของราษฎรยังไม่สามารถไต่ถามพระมหากษัตริย์ได้ ราษฎรสามารถถือครองที่ดินได้โดยไม่ถูกจำกัดจำนวน หลักฐานเอกสารสิทธิในสมัยนี้สำคัญคือ โฉนดแผนที่ ตราจองชั่วคราว โฉนดตราจอง และใบเหยียบย่ำ โฉนดแผนที่และแผนดราจอง คือ หลักฐานกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับโฉนดตราจองในสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินมีเฉพาะวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิกเท่านั้น ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงถือว่าได้ยอมรับสิทธิในการถือครองที่ดินของเอกชนมากขึ้น เป็นการปฏิรูปทั้งการถือครองที่ดิน และระบบการจัดการเกี่ยวกับที่ดิน อันเป็นพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินทั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในเวลาต่อมา

(3) หลังสมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงการใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

(3.1) ช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองช่วงนี้เป็นช่วงสุดท้ายของระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือ ตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งในสมัยดังกล่าวถือว่าเป็นระยะเวลาหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ระบบการถือครองที่ดินส่วนใหญ่เป็นไปตามแนวทางที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวางรากฐานไว้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการถือครองที่ดินที่สำคัญ คือ การประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แทนกฎหมายตราสามดวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายเกี่ยวกับลักษณะทรัพย์สินดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงการยอมรับหลักการมีกรรมสิทธิ์ของพระมหากษัตริย์ที่มีต่อประชาชน แม้ยังไม่ถึงขนาดไต่ถามได้กับพระมหากษัตริย์ แต่ก็ถือว่าราษฎรมีสิทธิที่จะได้เงินเป็นค่าตอบแทนกรรมสิทธิ์ที่สูญเสียไปเทียบเท่ากับมูลค่าอันแท้จริงของทรัพย์สินนั้น

(3.2) ช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินถึงการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หมายถึง ช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายต่างๆ เป็นจำนวนมากเพื่อให้สอดคล้องกับระบบการปกครองโดยเริ่มจากการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองแผ่นดิน ใน พ.ศ. 2476 ซึ่งในขณะนั้น นายปรีดี พนมยงค์ เป็นสมาชิก “คณะราษฎร” ได้เสนอแนวความคิดในการจัดระบบการถือครองที่ดินไว้ในสมุดปกเหลือง หรือเค้าโครงเศรษฐกิจแห่งชาติ¹⁶ ซึ่งเค้าโครงเศรษฐกิจดังกล่าว

¹⁶ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2521). *ที่ดินกับชาวนาปฏิรูปหรือปฏิวัติ*. กรุงเทพฯ: ดวงกมล. หน้า 14.

ได้เสนอให้รัฐบาลซื้อที่ดินจากประชาชนที่ต้องการขายแล้วนำมาพัฒนาทำคูคันนา จัดทำเป็นพื้นที่ประกอบการเกษตรกรรมของรัฐบาล เพื่อให้เกิดการประหยัดในการพัฒนาและมีการใช้วิชาการสมัยใหม่ จากนั้นก็ให้ราษฎรมาเป็นลูกจ้างประกอบการเกษตรกรรมของรัฐบาลในพื้นที่ดังกล่าว¹⁷ ความคิดของ นายปรีดี พนมยงค์ ถูกคัดค้านเป็นอย่างมาก โดยถูกกล่าวหาว่าเป็นวิธีการของลัทธิคอมมิวนิสต์ แม้ว่าแนวความคิดของ นายปรีดี พนมยงค์ จะไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลและประชาชนทั่วไปก็ตาม แต่แนวคิดนี้ ได้กลายมาเป็นรากฐานในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่างๆ ในเวลาต่อมา¹⁸ เช่น การนำเอาที่ดินของรัฐบาลมาจัดสรรในรูปแบบ การกำหนดขนาดการถือครองที่ดิน หรือการควบคุมค่าเช่านา เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การถือครองที่ดินนั้นมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของมนุษยชาติ เป็นอย่างยิ่งในอดีตรูปแบบการถือครองที่ดินเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ตามสภาพแวดล้อมของระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ของชุมชนนั้นๆ แต่โดยรวม คือ ที่ดินเป็นของผู้ปกครอง และขุนนางเป็นหลัก ราษฎรมีเพียงสิทธิทำกินเท่านั้น การกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินของไทย ในช่วงประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาเป็นไปตามกลไกของระบบปกครอง กล่าวคือ ในสมัยกรุงสุโขทัย และกรุงศรีอยุธยาตอนต้น การปกครองของพระมหากษัตริย์มีลักษณะเป็นครัวเรือนประชาชนจึงถือเสมือนสมาชิกคนหนึ่งของครอบครัวงานสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนกลางถึงตอนปลายมีการนำระบบสมมติเทพเข้ามาใช้ในสังคมไทย โดยถือว่าที่ดินในราชอาณาจักรเป็นของพระมหากษัตริย์ แต่เพียงผู้เดียว ราษฎรเป็นเพียงผู้ครอบครองที่ดิน มีสิทธิทำกินเพียงชั่วคราวเท่านั้น ไม่มีสิทธิถือกรรมสิทธิ์ ซึ่งลักษณะเช่นนี้เป็นแบบเดียวกันกับสังคมแบบตะวันตกในช่วงก่อนศตวรรษที่ 19 แต่เมื่อถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นมีการติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศมากขึ้น และได้รับอิทธิพลจากลัทธิล่าอาณานิคม ตลอดจนเกิดความเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศ ทำให้พระมหากษัตริย์ได้ยอมรับหลักการสิทธิในที่ดินของเอกชนมากขึ้น โดยยอมรับครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 4 แม้จะเป็นการยอมรับโดยอ้อมไม่มีกฎหมายรองรับโดยตรง แต่ก็ได้เป็นพื้นฐานให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเวลาต่อมาการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญหลังจากนั้น คือ การเปลี่ยนแปลงระบบการถือครองที่ดินในสมัยราชการที่ 5 ที่มีกฎหมายยอมรับหลักการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นครั้งแรก ทำให้เกิดระบบการจัดการที่ดินที่มั่นคงในปัจจุบัน

¹⁷ ประดิษฐ์มนูญธรรม, หลวง. (2517). *เค้าโครงเศรษฐกิจ*. กรุงเทพฯ: ประจักษ์การพิมพ์. หน้า 26.

¹⁸ เทียมทัน อุณหะสุวรรณ. (2538). *การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. วิทยานิพนธ์นิสิตศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 52.

2.2.2 ประวัติการถือครองที่ดินของต่างประเทศ

จากการศึกษาประวัติการถือครองที่ดินของประเทศต่างๆ แล้วจะเห็นได้ว่า แต่ละประเทศต่างมีประวัติความเป็นมาในเรื่องของการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินไม่แตกต่างกันมากนักขึ้นอยู่กับระบบการปกครองของประเทศนั้นๆ ในแต่ละยุคสมัย ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นสมควรที่จะศึกษาถึงความ เป็นมาในการถือครองที่ดินของกลุ่มประเทศเหล่านี้ อันได้แก่

1) กลุ่มอารยธรรมตะวันตก

กลุ่มอารยธรรมตะวันตก ได้แก่ กลุ่มประเทศในยุโรปที่มีความยิ่งใหญ่ในทางประวัติศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นประเทศกรีก ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น โดยในระยะแรกจะเน้นไปที่ระบบจักรวรรดินิยมเป็นส่วนใหญ่ ระบบการถือครองที่ดินจะตกอยู่แก่กษัตริย์หรือกลุ่มขุนนาง ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูประบบการปกครอง การเมือง และเศรษฐกิจ ทำให้ระบบการถือครองที่ดินเปลี่ยนแปลงไป กล่าวถึงความ เป็นมาของระบบการถือครองที่ดินของกลุ่มประเทศตะวันตกมี ดังนี้

(1) ประเทศกรีก

ประเทศกรีกในสมัยโบราณ แบ่งการปกครองของนครรัฐ (Polis) ออกเป็น 2 แบบ คือ แบบ Athens และ Sparta

(1.1) Athens แบ่งพลเมืองออกเป็น 3 ชั้น ได้แก่ พลเมืองที่เป็นกรีก (Citizens) คนต่างด้าว (Metics) และพวกทาส (Slaves) ระบบการถือครองที่ดินของกรีกสมัยนี้ พลเมืองที่เป็นคนกรีกเท่านั้นที่จะมีสิทธิได้รับแบ่งที่ดินเป็นของตนเองในการเพาะปลูก และในสมัย Pericles (480 ถึง 399 B.C.) มีกฎหมายกำหนดว่าเมื่อบิดาถึงแก่กรรม ให้แบ่งที่ดินให้แก่บุตรชายของผู้ตายทุกคน¹⁹

(1.2) Sparta แบ่งพลเมืองออกเป็น 3 ชั้น เช่นเดียวกัน ประกอบด้วย พวก Spartan พลเมืองที่ไม่ใช่พวก Spartan (เรียกว่า Peroeci) และพวกทาส (Helots) ที่ดินจะแบ่งให้เฉพาะพวก Spartan เท่านั้น²⁰

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การถือครองที่ดินของกรีกโบราณมิได้เฉพาะพลเมืองของนครรัฐนั้นๆ โดยตรงเท่านั้น

¹⁹ นีออน สนิทวงศ์. (2510). *บันทึกประกอบคำบรรยายวิชาอารยธรรมตะวันตก ภาค 2 กรีก*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 33.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

(2) จักรวรรดิโรมัน

ในสมัยสาธารณรัฐประมาณ ศตวรรษที่ 6 ก่อนคริสตกักราช สังคมโรมันแบ่งพลเมืองออกเป็น 2 ชั้น คือ พวกขุนนางเก่า เรียกว่า Patricians และพวกสามัญชนทั่วไป เรียกว่า Plebeians การถือครองที่ดินมีได้เฉพาะพวก Patricians เท่านั้น ต่อมาประมาณ 450 B.C. ได้มีกฎหมาย 12 โต๊ะเกิดขึ้น โต๊ะที่ 5, 6 และ 7 ว่าด้วยมรดกและทรัพย์สิน ส่วนที่เกี่ยวกับการถือครองที่ดินให้ถือว่า ผู้ครอบครองที่ดินเกินกว่า 2 ปี เป็นเจ้าของที่ดิน (เฉพาะพวก Patricians) จนกระทั่งประมาณ 337 B.C. พวก Plebeians ก็มีสิทธิในที่ดินเท่าเทียมกับพวก Patricians²¹

ประมาณ 168 B.C. ระบบสังคมของโรมันยุคนี้แบ่งออกเป็น 3 ชั้น คือ ชนชั้นสูงเป็นเจ้าของที่ดิน ชนชั้นกลางเป็นพ่อค้า และชนชั้นต่ำเป็นกรรมกรและพวกเจ้าของที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย หลังจากนั้นโรมันได้พยายามจัดระบบการถือครองที่ดิน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมด้วยการปฏิรูปที่ดินในหลายครั้งหลายหน แต่ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากเจ้าของที่ดินมีอิทธิพลในสภาซีเนตคอยล้มกฎหมายอยู่เสมอ และในสมัย Tiberius Cracchus เมื่อประมาณ 133-121 B.C. ก็ได้มีการปฏิรูปที่ดินสำเร็จ โดยการออกกฎหมายจำกัดจำนวนการถือครองที่ดิน แล้วนำส่วนที่เกินกำหนดไปจัดสรรแบ่งให้คนยากจน แต่ Tiberius Cracchus ได้ถูกสังหารในเวลาต่อมา และกฎหมายดังกล่าวก็ได้ถูกยกเลิก ต่อมาเมื่อประมาณ 40 B.C. สมัยจูเลียส ซีซาร์ ได้มีการปฏิรูปที่ดินอีกครั้งหนึ่ง โดยการนำเอาที่ดินสาธารณะมาจัดแบ่งให้แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนมีที่ดินทำกินเพิ่มมากขึ้น และเมื่อประมาณ ค.ศ. 530 ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน โดยตรงเกิดขึ้น คือ JustinianCode²² กำหนดให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ และJustinianCodeได้เป็นแบบอย่างแก่ประเทศต่างๆ ในประเทศยุโรปในเวลาต่อมา

(3) ระบบการถือครองที่ดินของยุโรป

หลังจากจักรวรรดิโรมันล่มสลาย ชนชาติต่างๆ ในยุโรปเริ่มรวมกลุ่มกันขึ้นทำให้ระบบการถือครองที่ดินเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 8 ซึ่งเป็นระยะเริ่มแรกของระบบ Feudalism ในสมัย Charles Martel ซึ่งระยะนั้น พวก Saracen กำลังรุกรานเพื่อเผยแพร่ศาสนาอิสลาม ประมุขของรัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้กำลังทหาร จึงนำเอาที่ดินส่วนใหญ่ซึ่งเป็นทรัพย์สินของวัดไปแจกจ่ายให้แก่ขุนนาง โดยแลกเปลี่ยนกับการจัดหาให้เป็นการตอบแทน แล้วพวกขุนนางก็นำที่ดินไปแจกจ่ายด้วยเงื่อนไขเดียวกันเป็นทอดๆ โดยทั้งหมดขึ้นตรงต่อขุนนางเจ้าของที่ดิน หรือเรียกว่า Land Lord ขุนนางที่ได้รับแบ่งที่ดินนี้จะมีอำนาจในการปกครองเหนือบุคคลที่อยู่ในที่ดินของตนเองและเป็นผู้เดียวที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยตรง ทำให้มีอำนาจธิปไตย

²¹ เจริญ ไชยชนะ. (2508). *ประวัติศาสตร์สากลสมัยโบราณ*. กรุงเทพฯ: คลังวิทยา. หน้า 495.

²² อุกฤษ มงคลนาวิน. (2514). *ประวัติศาสตร์กฎหมายต่างประเทศสากล*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์. หน้า 5.

เหนือที่ดินโดยประมุขเป็นเพียงเจ้าของที่ดินในนามเท่านั้น ส่วนเจ้าของที่ดินต่อจากขุนนาง หรือเจ้าของที่ดินรายย่อยจึงเป็นเพียงผู้ถือครองที่ดินเท่านั้น มิได้เป็นเจ้าของที่แท้จริงแต่อย่างใด

เมื่อถึง คริสต์ศตวรรษที่ 19 ได้มีการปฏิรูประบบการปกครอง การเมือง และระบบเศรษฐกิจ ส่งผลให้ระบบ Land Lord เสื่อมสลายลงและมีการเปลี่ยนแปลงระบบการถือครองที่ดิน โดยมีการยกเลิกกฎหมายที่สงวนกรรมสิทธิ์ในที่ดินไว้ให้เฉพาะอภิสิทธิ์ชนบางประเภทเสีย แล้วนำระบบกฎหมายโรมันที่ยอมรับให้เอกชนทุกคนสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้เท่าเทียมกันมาใช้แทน เช่น กฎหมายของประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี ประเทศสเปน ประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศเยอรมัน เป็นต้น ซึ่งหลักกฎหมายที่ว่าทุกคนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยเท่าเทียมกันของประเทศต่างๆ เหล่านี้ ได้มีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายของประเทศไทยในเวลาต่อมา²³

2) กลุ่มอารยธรรมตะวันออก

กลุ่มอารยธรรมตะวันออกที่มีความยิ่งใหญ่ในทางประวัติศาสตร์ ได้แก่ ประเทศจีน และประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น ซึ่งความเป็นมาในการถือครองที่ดินของกลุ่มอารยธรรมตะวันออก ก็ไม่แตกต่างจากกลุ่มอารยธรรมตะวันตกมากนัก เนื่องจากแรกเริ่มต่างก็มีการปกครองในระบบจักรวรรดินิยมเหมือนกัน แต่ในส่วนของประเทศจีน เนื่องจากประเทศจีนเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจ 2 ระบบด้วยกัน คือ ระบบสังคมนิยม และระบบทุนนิยม ดังนั้น ลักษณะของการถือครองที่ดินของประเทศจีนจึงอาจจะแตกต่างกันบ้างดังที่จะได้กล่าวต่อไปนี้

(1) ประเทศจีน

ประมาณ 102-211 B.C. ในสมัยราชวงศ์จิว (Chou) ระบบการถือครองที่ดินจักรพรรดิจะมอบที่ดินให้ขุนนาง และขุนนางจะแบ่งที่ดินออกเป็นกลุ่มๆ ให้ราษฎรทำกิน เรียกว่าระบบชิงเทียน (Well Field System)²⁴ เมื่อระบบชิงเทียนเสื่อมลง ประมาณ 221-206 B.C. ในสมัยราชวงศ์ฉิน (Chin) ที่ดินส่วนใหญ่ตกไปอยู่ในมือขุนนางกลุ่มน้อยเพียงไม่กี่คน ครั้นประมาณ 206 B.C.-ค.ศ.200 วางมาง (Wang Mang) ได้ปฏิรูประบบการถือครองที่ดินสำเร็จ โดยยึดที่ดินทั้งหมดจากขุนนาง และผู้ร่ำรวยมาเป็นของรัฐบาล แล้วแบ่งที่ดินที่ได้ยึดมาดังกล่าวออกเป็นส่วนเท่าๆ กัน และนำมาแจกจ่ายมอบให้แก่ราษฎร ซึ่งการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างรัฐบาลกับเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ในที่สุดรัฐบาลเป็นฝ่ายแพ้ และเมื่อประมาณ ค.ศ. 589-907 ในสมัยราชวงศ์ถัง ได้มีการปฏิรูประบบการถือครองที่ดินอีกครั้งหนึ่งเรียกว่า ระบบชุนเทียน (Equal

²³ วรค์ ศิริพานิชย์, ว่าที่ ร.ต.. (2516). *การบริหารงานที่ดินอำเภอ*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 9.

²⁴ เพชร สุมิตร. (2509). *อารยธรรมตะวันออก ตอน 2 อารยธรรมจีน เกาหลีและญี่ปุ่น*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 29-95.

Field System) โดยรัฐบาลจะรวบรวมที่ดินซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่าแล้วแบ่งออกเป็นส่วนๆ ส่วนละประมาณ 18 ไร่ มอบให้ราษฎรแต่ละครอบครัวทำกิน และเมื่อผู้ได้รับมอบที่ดินตายลงจะต้องคืนที่ดินให้แก่รัฐ ระบบนี้ได้สลายลงเมื่อประมาณ ค.ศ. 800 หลังจากนั้นระบบการถือครองที่ดินก็กลับไปสู่ระบบเดิม คือ ที่ดินเป็นของพวกขุนนาง จนกระทั่งประมาณ ค.ศ. 1644-1911 ในสมัยราชวงศ์แมนจู ชาวनाก็ได้ได้รับความเดือดร้อนยิ่งขึ้น จนกระทั่งประเทศจีนได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบคอมมิวนิสต์ ทำให้ระบบการถือครองที่ดินในปัจจุบันได้ตกเป็นของรัฐบาลทั้งหมด

(2) ประเทศญี่ปุ่น

ก่อน คริสต์ศตวรรษที่ 7 ระบบการถือครองที่ดินของประเทศญี่ปุ่นที่ดินส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของชนส่วนน้อย²⁵ ครั้นใน ศตวรรษที่ 7 ประเทศญี่ปุ่นได้นำระบบขุนเทียนของประเทศจีนมาใช้โดยการเวนคืนที่ดินส่วนตัวของเอกชนมาเป็นที่ดินของรัฐบาลแล้วแจกจ่ายให้แก่ชาวนา จนถึง คริสต์ศตวรรษที่ 12 ระบบขุนเทียนในญี่ปุ่นเสื่อมสลายลง ระบบการถือครองที่ดินก็กลับไปตกอยู่ในมือของชนส่วนน้อยอีกครั้ง กล่าวคือ ที่ดินตกอยู่แก่ขุนนางและสกุลสำคัญเช่นเดียวกับระบบศักดินาสวามิภักดิ์ (Feudalism) ในยุโรปสมัยกลางจนกระทั่งใน ค.ศ. 1867 ประเทศญี่ปุ่นได้เริ่มปฏิรูปกฎหมายตามแนวทางของประเทศในยุโรป จึงทำให้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้และเมื่อ ค.ศ. 1945 ก็ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริง โดยการโอนที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่มาจัดสรรให้แก่ราษฎรใช้จนถึงปัจจุบัน

2.3 แนวคิดและทฤษฎีในการถือครองที่ดิน²⁶

2.3.1 แนวคิดสิทธิในการถือครองที่ดินแบบชุมชน

แนวคิดการถือครองที่ดินร่วมกันแบบชุมชน (Collective Property Right) หรือแนวคิดที่ปฏิเสธกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (Private Property Right) แต่ก็ไม่สนับสนุนหลักกรรมสิทธิ์ของรัฐ เช่น โรเบิร์ต โอเวน เสนอให้คนรวมกลุ่มกัน 800 ถึง 1,200 คน ช่วยกันทำกินในที่ดิน 1,500 ถึง 4,500 ไร่ ในรูปแบบสหกรณ์ โดยจัดหมู่บ้านให้เป็นรูปสี่เหลี่ยม มีบ้านพัก ที่เก็บของ ยุ้งฉาง และที่พักผู้ป่วยตามด้านขนานทั้งสี่เหลี่ยม ตรงกลางปลูกสร้างโบสถ์ โรงเรียน โรงครัว และโรงอาหาร และปกครองโดยคณะกรรมการที่มีอายุระหว่าง 35-45 ปี และเสนอให้แลกเปลี่ยนสิ่งของกันโดยไม่ต้องมีกำไร ซึ่งจะช่วยให้สังคมเกิดความสงบสุข ส่วนชาร์ล ฟูรีเอ เสนอให้ตั้ง ฟาลังสแตร์

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 283.

²⁶ มนูญ ทองขโชค. (2554). *นโยบายการกระจายการถือครองที่ดินเปรียบเทียบโครงการจัดที่ดินของรัฐ ขจัดความยากจนกับการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินถูกทอดทิ้งๆ ตามมาตรา 6 ประมวลกฎหมายที่ดิน*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารจัดการสาธารณะ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 42-43.

(Phalanstere) ซึ่งคล้ายกับระบบสหกรณ์ของโอเวน แต่มีการแบ่งกำไรกันระหว่างเจ้าของทุน แรงงาน และฝ่ายจัดการในอัตราส่วนที่แรงงานได้ 5/12 เจ้าของทุนได้ 4/12 และฝ่ายบริหารจัดการ ได้ 3/12 ตามลำดับ

2.3.2 แนวคิดสิทธิในการถือครองที่ดินแบบมาร์กซิสม์

หากพิจารณาพัฒนาการของสังคมตามทฤษฎีมาร์กซิสม์ จะอธิบายว่า ภายหลังจากที่มนุษย์เรียนรู้การพัฒนาผลผลิตด้วยการใช้เครื่องมือที่ทันสมัยขึ้นผลิตภาพการผลิตที่เพิ่มพูนขึ้น จนมากพอที่จะเลี้ยงคนได้มากขึ้น โดยที่คนบางคนอาจจะไม่จำเป็นต้องออกแรงทำงานให้เหนื่อยยาก ทำให้คนฉลาดและแข็งแรงกว่าเห็นช่องทางขูดรีดเอาเปรียบผู้ที่อ่อนแอกว่า โดยวิธีการสร้างสถาบันที่เรียกว่ากรรมสิทธิ์ขึ้น เพื่อสร้างความชอบธรรมในการขอแบ่งเอาผลผลิตที่ได้ไปเป็นของตนเอง ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ก็แปรเปลี่ยนไปเป็นสังคมชนชั้นที่คนกลุ่มน้อยเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะที่ดินและคนกลุ่มใหญ่จำเป็นที่จะต้องพึ่งพาคนกลุ่มน้อยที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตไปโดยปริยาย เมื่อพลังการผลิตได้รับการพัฒนาก้าวหน้าขึ้นเป็นลำดับ ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในสังคมก็พัฒนาขึ้นไป เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาของพลังการผลิต เป็นความสัมพันธ์แบบทาสกับนายทาส ไพร่กับศักดินา และกรรมกรกับนายทุน ตามลำดับ ซึ่งก็คือสังคมชนชั้นที่ฝ่ายหนึ่งขูดรีดอีกฝ่ายหนึ่ง ความขัดแย้งระหว่างชนชั้นในสังคมมนุษย์ก็บังเกิดขึ้นแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ทั้งในรูปของการแข่งขัน การต่อสู้แย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินของมาร์กซิสม์ ที่ดินควรเป็นกรรมสิทธิ์ของสังคม ไม่ควรเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน

2.3.3 แนวคิดสิทธิในการถือครองที่ดินแนวพุทธ

แนวคิดนี้ใช้อธิบายวิวัฒนาการการถือครองที่ดินที่เริ่มต้นจากชุมชนไปสู่การถือครองโดยกษัตริย์ของกลุ่มประเทศในเอเชียที่นับถือศาสนาพุทธ รวมทั้งประเทศไทยด้วย เป็นแนวคิดสิทธิตามธรรมชาติของชุมชน ซึ่งไม่มีกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินส่วนบุคคล ชุมชนมีมาก่อนครอบครัว ในส่วนของการกำเนิดครอบครัวมีความคล้ายคลึงกับความคิดของเองเกิลส์ ผลกระทบจากภายนอกค่อยๆ ทำให้กิเลสในตัวมนุษย์ค่อยๆ เผยออกมา มีการแบ่งวรรณะ ความโลภ การสร้างบ้านเรือน และเป็นต้นกำเนิดของครอบครัว และระบบกรรมสิทธิ์ ความสูญเสียความดีของมนุษย์ในสภาวะธรรมชาติ ก่อให้เกิดความขัดแย้ง ทำให้มีความจำเป็นต้องสรรหานุคคลที่พิเศษกว่าคนอื่นๆ ขึ้นมาเป็นคนกลางเพื่อควบคุมความประพฤติ การกระทำละเมิดของผู้อื่น เรียกว่า มหาชนสมมุติ โดยได้รับการแบ่งปันอาหารและทรัพย์สินจากคนอื่นๆ ในสังคมเป็นค่าตอบแทน ซึ่งต่อมาวิวัฒนาการเป็นระบบกษัตริย์หรือพระเจ้าแผ่นดิน (ผู้เป็นเจ้าของแผ่นดิน) นั่นเอง

2.4 ลักษณะของกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองในที่ดิน

2.4.1 ลักษณะของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน²⁷

ลักษณะสำคัญของกรรมสิทธิ์ในที่ดินเกือบทุกระบบกฎหมายมีลักษณะเหมือนหรือคล้ายกัน ซึ่งนักกฎหมายทั่วไปยอมรับกัน คือ

1) ลักษณะเป็นสิทธิเด็ดขาด (Absolute)

ลักษณะเป็นสิทธิเด็ดขาดแต่ภายในบังคับขอบเขตของกฎหมาย กล่าวคือ เป็นสิทธิที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าของสิทธิที่จะเกี่ยวข้องกับบุคคลทรัพย์สินหรือบุคคลสิทธิ โดยคิดกันมิให้บุคคลภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้องกับ เป็นสิทธิที่ใช้นับกับบุคคลได้ทุกคนในโลก ทุกคนมีหน้าที่ต้องเคารพสิทธิเด็ดขาดนี้

2) ลักษณะที่มีอำนาจหวงกัน (Exclusive)

กรรมสิทธิ์ทำให้เกิดอำนาจหวงกันตัดความเกี่ยวข้องของผู้อื่น เว้นแต่จะตกอยู่ในบังคับข้อจำกัดของกฎหมาย หมายความว่า เจ้าของผู้มีกรรมสิทธิ์ชอบที่จะใช้ ได้ประโยชน์จากทรัพย์สินของเขาโดยลำพังโดยทั่วไป ผู้อื่นไม่มีอำนาจเข้าเกี่ยวข้องหรือขัดขวางได้ และเจ้าของกรรมสิทธิ์ย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะขัดขวางต่อการสอดเข้าเกี่ยวข้องโดยมิชอบด้วยกฎหมายนั้นได้

3) ลักษณะอันถาวร (Perpetual)

หมายถึงใครเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินก็จะมีอำนาจถาวรที่จะเป็นผู้มีอำนาจเหนือทรัพย์สินนั้น กรรมสิทธิ์จึงต่างกับทรัพย์สินอย่างอื่นทั้งหลายที่มีลักษณะถาวร ไม่มีบทกฎหมายบัญญัติไว้ให้สิ้นสุดไปโดยกาลเวลาหรือโดยที่เจ้าของมิได้ใช้ ทรัพย์สินชนิดที่จำกัดตัดทอนกรรมสิทธิ์นั้น ถ้าก่อให้เกิดขึ้นโดยกำหนดเวลาไว้ อย่างมากจะมีอยู่ได้เพียงสามสิบปี มิฉะนั้นก็มีอยู่ได้เพียงชั่วชีวิตของผู้ทรงสิทธิเท่านั้นเท่านั้นเนื่องจากกรรมสิทธิ์เป็นทรัพย์สินชนิดหนึ่งซึ่งเจ้าของกรรมสิทธิ์มีอำนาจที่ยิ่งใหญ่ถึงขนาดที่จะทำลายทรัพย์สินซึ่งตนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ลงเสียเมื่อใดก็ได้ ดังนั้นย่อมเป็นการสมเหตุสมผลที่กล่าวว่าเพียงแต่เจ้าของไม่ใช้ทรัพย์สินที่ตนมีกรรมสิทธิ์ กรรมสิทธิ์ย่อมไม่หมดไปหรือเจ้าของกรรมสิทธิ์ย่อมไม่สิ้นสิทธิไป แต่อาจมีบางกรณีที่สิ้นสิทธิได้หากเจ้าของดูแลทรัพย์สินของตนเองไม่ดี ดังปรากฏในเรื่องของการครอบครองปรปักษ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382

²⁷ กัลยา ตันศิริ. (ม.ป.ป.). *ลักษณะสำคัญของกรรมสิทธิ์*. เอกสารประกอบคำบรรยายกระบวนวิชาหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ LA 702 หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารจัดการสาธารณะ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 22-24.

กล่าวโดยสรุป กรรมสิทธิ์ไม่สิ้นไปโดยลำพังแต่การที่เจ้าของไม่ได้ใช้ ซึ่งต่างกับทรัพย์สินชนิดอื่นที่มีกำหนดเวลาสิ้นสุด แต่ลักษณะถาวรเช่นนี้อาจมีข้อจำกัดว่ากรรมสิทธิ์อาจโอนไปโดยนิติกรรมสัญญา หรือโดยอำนาจของกฎหมาย

กรรมสิทธิ์เป็นทรัพย์สินที่แสดงความเป็นเจ้าของในทรัพย์สิน บุคคลอาจมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ทุกชนิด เว้นแต่ที่ดินจะมีกรรมสิทธิ์ได้ก็ต่อเมื่อมีโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจองหรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เท่านั้น

โฉนดที่ดิน (น.ส.4) เป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินที่รัฐออกให้อยู่ในปัจจุบันเป็นการออกโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

โฉนดแผนที่ออกตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 และตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 ปัจจุบันรัฐไม่ออกให้แล้ว

โฉนดตราจองออกตามพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ. 121 ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ. 124 ปัจจุบันรัฐไม่ออกให้แล้ว

ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479

2.4.2 ลักษณะของสิทธิครอบครองในที่ดิน²⁸

การครอบครองเกิดขึ้นได้โดยการยึดถือและแสดงเจตนาความเป็นเจ้าของ ที่ดินที่บุคคลมีสิทธิครอบครอง หมายถึง ที่ดินที่ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ (โฉนดที่ดิน) ซึ่งได้แก่ ที่ดินมือเปล่าทั้งหลายที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก., น.ส.3 ข.) แบบหมายเลข 3 ใบเทียบย่ำ ตราจอง รวมถึงที่ดินที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1)

ใบจอง (น.ส.2) หมายความว่า หนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองที่ดินชั่วคราว เป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ทางราชการออกให้เนื่องจากการจับจองตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ยังไม่ให้สิทธิครอบครองในที่ดินโดยสมบูรณ์เพราะเป็นการอนุญาตให้ผู้จับจองที่ดินเข้าทำประโยชน์เป็นการชั่วคราวหากเห็นว่าผู้ที่เข้าครอบครองทำประโยชน์นั้นไม่ได้ทำประโยชน์ภายในเวลาที่กำหนดหรือเข้าทำประโยชน์แล้วทำประโยชน์ไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดทางราชการก็จะให้ผู้นั้นหมดสิทธิในที่ดินและจะนำไปจัดให้บุคคลอื่นต่อไปผู้มีชื่อในใบจองจึงยังไม่ใช่เจ้าของจะนำไปจดทะเบียนขายหรือจดทะเบียนจำนองไม่ได้เว้นแต่การโอนทางมรดกเมื่อทำประโยชน์ในใบจองเสร็จแล้วจึงนำไปขอกออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้แล้วแต่กรณี

²⁸ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2555). (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.onep.go.th/Naturalresources/soil/sit/INDEX.HTM>. [2556, มีนาคม 5].

สำหรับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกจากใบจองต้องห้ามโอนภายใน 5 ปี หรือ 10 ปี แล้วแต่กรณี

หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หมายความว่า หนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้วมีเพียงสิทธิครอบครอง (ไม่มีกรรมสิทธิ์) มีทั้งหมด 3 แบบ คือ

แบบ น.ส.3 เป็นแบบธรรมดาออกได้ในพื้นที่ทั่วไปรูปแผนที่ใน น.ส.3 เป็นแผนที่รูปลอยมีการยึดโยงเหมือนกันแต่เป็นการยึดโยงกับถาวรวัตถุหรือสิ่งอื่นที่พอจะหาได้ในบริเวณนั้น เช่น ดันไม้ยืนต้นที่มีสภาพไม่แน่นอนการหาตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินจึงไม่แน่นอนยากต่อการตรวจสอบการจดทะเบียนนิติกรรมแต่ละครั้งจึงต้องทำการประกาศก่อน

แบบ น.ส.3 ก. ออกได้เฉพาะในพื้นที่ที่ได้สร้างระวางรูปถ่ายทางอากาศแล้วเท่านั้นรูปแผนที่สามารถยึดโยงได้กับระวางมีตำแหน่งแน่นอนไม่เหมือนกันแบบ น.ส.3 ข้อจำกัดแบบ น.ส.3 ก. ก็คือ ออกไม่ได้ทุกพื้นที่พื้นที่ใดที่ยังไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศจะออก น.ส.3 ก. ไม่ได้

แบบหมายเลข 3 ออกได้ทุกพื้นที่วิธีการออกเหมือนกับการออก น.ส.3 แต่ปัจจุบันไม่มีการออกแล้วถ้ามีการแบ่งแยกที่ดินจะแบ่งแยกออกเป็นแบบ น.ส.3

ใบไต่สวน (น.ส.5) หมายความว่า หนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดินและให้หมายความรวมถึง ใบนำด้วยก่อนที่จะออกโฉนดที่ดินทุกครั้งจะต้องทำใบไต่สวนขึ้นก่อนทุกครั้งเพราะใบไต่สวนเป็นแบบการสอบสวนเหตุที่กฎหมายกำหนดให้ใบไต่สวนเป็นหนังสือแสดงสิทธิที่ดินและให้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในใบไต่สวนได้เช่นเดียวกับโฉนดที่ดินก็เพราะเมื่อสมัยก่อนนั้นการที่กรมที่ดินได้ดำเนินการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในท้องที่ใดแล้วเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินจะนำเรื่องการออกโฉนดที่ดินทั้งหมดกลับมาที่กรมที่ดินเพื่อเขียนโฉนดที่ดินแล้วนำไปแจกให้ราษฎรในภายหลังบางครั้งใช้เวลาเป็นปีๆ ทำให้ราษฎรเดือดร้อน กฎหมายจึงกำหนดให้ใบไต่สวนเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่จะจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใดๆ ได้เช่นเดียวกับโฉนดที่ดิน ดังนั้น เมื่อทางราชการได้ไปทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในท้องที่ใดทางราชการจะแจกใบไต่สวนให้ราษฎรยึดถือไว้ก่อนจนกว่าจะได้ออกโฉนดที่ดินแล้ว แต่ปัจจุบันนี้ใบไต่สวนมีบทบาทน้อยมากเพราะเมื่อทางราชการไปทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในท้องที่ใดแล้วก็จะเตรียมโฉนดที่ดินไว้แจกให้ราษฎรก่อนที่จะกลับในทางปฏิบัติจึงแจกทั้งใบไต่สวนกับแจกโฉนดที่ดินไปในคราวเดียวกัน ทั้งนี้ ใบนำก็เช่นเดียวกับใบไต่สวน กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ไปเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินให้เจ้าของไปนำทำการเดินสำรวจเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ทำการสอบสวนเสร็จแล้วก็ออกใบนำให้เจ้าของที่ดินไว้เป็นหลักฐานดังนั้นก่อนออกโฉนดที่ดินบางสมัยก็ออกใบไต่สวนบางสมัยก็ออกใบนำจึงจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่างๆ ในใบนำได้ปัจจุบันใบนำไม่มีออกที่เหลืออยู่ก็ส่วนน้อยและค่อยๆ หดหายไป