

## บทที่ 5

### การจัดระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร

#### 5.1 ปัจจัยที่นำมาสู่การจัดระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร

ประการแรก สืบเนื่องมาจากบทที่ 3-4 คือ การขยายตัวของการใช้ประโยชน์ในที่ดินทั้งในเขตเกษตรกรรม พาณิชยกรรม ทำให้ราษฎรทั้งหลายที่จับจองที่ดินไว้แล้วปรารถนาที่จะมีหลักประกันที่มั่นคงในการแสดงความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ทั้งนี้พิจารณาได้จากการที่เจ้าพนักงานรัฐออกไปสำรวจการจองนาของราษฎร แล้วได้ทำบันทึกเพื่อรายงานต่อต้นสังกัดนั้น ได้มีการระบุถึงการเรียกร้องจากราษฎรว่าต้องการให้ภาครัฐทำการออกโฉนดแบบใหม่ (ที่เป็นลายลักษณ์อักษร) โดยเร็ว ซึ่งบันทึกนี้มีหลายฉบับเท่าที่รวบรวมได้ มีการระบุข้อความต่อไปนี้

ในรายงานความเห็นพระยาประชาธิปไตยประจำศาลต่อตำแหน่งข้าหลวงเกษตรในกระทรวงเกษตรธิการ มีหน้าที่จัดการเรื่องที่ดิน และการออกโฉนดที่ดิน การร่างพระราชบัญญัติหมายเขตที่ดิน ร.ศ. 119 (พ.ศ. 2444) ระบุว่า

“...เพราะในสมัยนี้ที่ดินคือที่นาเป็นต้น มีราคามากขึ้นกว่าแต่ก่อน แล้วหลายเท่า ผู้หวงห้ามมีความประสงค์ที่จะได้รับหลักถานของที่ดิน นั้นมากอยู่แล้ว...”<sup>1</sup>

และในรายงานความเห็นฉบับนี้ยังกล่าวถึงจำนวนผู้จองที่ดินเฉพาะทุ่งบางบัวทองใน ร.ศ. 119 (พ.ศ. 2444) จำนวนสามพันฉบับเศษ<sup>2</sup> ซึ่งการขอจองที่ดินมีความหมายว่า ผู้จองที่ดินจะต้องซื้อใบจองที่ดินเสียก่อนในราคาที่รัฐกำหนด จากนั้นถ้าคิดว่าจะหวงห้ามที่ดินไว้สำหรับทำประโยชน์ภายใน 1 ปี รัฐจะออกเอกสารเป็นใบเหยียบย่ำให้ก่อน แล้วถ้าทำประโยชน์เกินกว่า 1 ปี ราษฎรจะต้องไปต่ออายุใบเหยียบย่ำหรือจะไปขอเป็นโฉนดตราจองกับเจ้าพนักงานก็ได้ แต่โฉนดตราจองนี้ก็คือ เอกสารสิทธิ์ที่มั่นคงกว่าใบเหยียบย่ำและรัฐให้ราษฎรใช้เป็นคู่มือในการยืนยันกรรมสิทธิ์ใน

<sup>1</sup> ห.จ.ช. , ม.ร.5 กษ 1/4 เอกสารกระทรวงเกษตรธิการ เรื่อง “ความเห็นของพระยาประชาธิปไตยประจำศาล ร.ศ. 119”

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน

ที่ดินที่ราษฎรทำประโยชน์ในที่ดินเกินกว่าสามปีไปพลางก่อนจะจัดทำโฉนดแผนที่แล้วเสร็จ ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 – 3

กรณีที่ราษฎรหลายรายที่จ่ายเงินค่าชดเชยคลองประเวศบุรีรมย์แล้วแต่ยังไม่ได้รับโฉนดตราจองก็มีหลายราย และมีความปรารถนาจะรับโฉนดตราจองจากข้าหลวงกรมนา<sup>3</sup> เรื่องที่ราษฎรชาวนาในเขตริมคลองประเวศบุรีรมย์ต้องการโฉนดสำหรับที่ดิน ยังคงมีความต่อเนื่องมาจนถึงปี พ.ศ. 2444 ดังปรากฏในรายงาน พระยามหาโยธา ดังนี้

“...เพราะที่นาในเขตคลองประเวศนี้ เป็นที่นาเจริญดีมีราคาหลายปีแล้ว เจ้าของนาก็มีความพอใจอยากมีใบสำคัญ สำหรับที่ทุก ๆ คน แต่ใบของนั้นไม่มีจะจัดการออก ได้มีบอกขัดข้องร้องขอต่อกระทรวงแล้ว ก็รอคอยอยู่หลายเวลา กรมแผนที่ ยังไม่ได้ทำส่งมา ...”<sup>4</sup>

ในปีเดียวกัน (พ.ศ. 2444) ในใบบอกของข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลนครไชยศรี ได้กล่าวถึงการที่ราษฎรเรียกร้องอยากได้โฉนดสำหรับที่นาและที่สวน ดังนี้

“๖ ประการหนึ่งที่นาก็มีราษฎรมาขอจับจองอยู่เสมอ จะควั่นไม่ได้ เพราะราษฎรได้หักร้างถางพงในที่ว่างเปล่า ให้เป็นประโยชน์ขึ้น แผ่นดินอีกส่วนหนึ่ง ...ราษฎรได้ยื่นเรื่องราร้องเตือนอยู่เสมอ เจ้าพนักงานได้ผิดไว้...”

๕ เพราะฉะนั้น เห็นด้วยเกล้า ๆ พร้อมกันว่าขออนุญาตให้ตั้งกองเกษตรขึ้นตามในงบประมาณที่มีอยู่แล้ว แต่ให้ยกมารวมทำการอยู่ในแผนกสรรพากร จะได้จัดตั้งข้าหลวงเกษตรเป็นเจ้าพนักงานกองพิเศษ ... แลทั้งจะให้จัดการได้สวนตรวจวัดปักกหมายเขตสวน ออกใบสำคัญแทนโฉนดแลแจกนำโฉนดใหญ่ให้ราษฎรเจ้าของสวนถือไว้เป็นสำคัญ ป้องกันความวิวาทไว้คราวหนึ่ง...”<sup>5</sup>

<sup>3</sup> ห.จ.ช. , ม.ร.5 กษ 3.1/1 เอกสารกระทรวงเกษตรธิการ เรื่อง “ราชการเปิดเสรีจักรพรรดนา (5 มิ.ย. 108 – 21 ม.ค. 111)”

<sup>4</sup> ห.จ.ช. , ม.ร.5 กษ 3.1/10 เอกสารกระทรวงเกษตรธิการ เรื่อง “รายงานพระยามหาโยธาสำรวจนาตำบลคลองประเวศ (22 – 29 ธ.ค. 119)”

<sup>5</sup> ห.จ.ช. , ม.ร.5 ม/50 , ม.45/4 เอกสารกระทรวงมหาดไทย เรื่อง “เทศาภิบาลมณฑลนครไชยศรีขอให้มีเจ้าพนักงานเก็บอากรสวน (14 ส.ค. 119 – 16 ส.ค. 119)”



ครั้งในช่วงปลายรัชกาลที่ 5 พ.ศ. 2452 (ร.ศ. 128) ราษฎรที่ทำนาในเขตชัยภูมิ มีความยินดีที่เจ้าพนักงานจะมาทำการรังวัดนาโดยในเอกสารรายงานของกระทรวงนครบาล ระบุว่า ที่ราษฎรยินดีเพราะรัฐจะได้รับรู้ว่าราษฎรทำนาได้ผลหรือไม่ได้ผล แต่ในความหมายโดยนัยก็คือ ราษฎรมีความปรารถนาให้รัฐทำการรังวัด เพื่อออกเอกสารสิทธิที่ถูกต้องด้วยดังนี้

“...เรื่องที่เจ้าพนักงานเดินรังวัดนาโดยเร็ววันเข้ามานั้นมีความเคียดร้อนแลขัดข้องอย่างไรบ้างหรือไม่ ราษฎรชี้แจงว่าไม่มีความขัดข้องเคียดร้อนอย่างไร แลฟังเสียงราษฎรดูเหมือนจะมีความพอใจในการที่เจ้าพนักงาน รีบเดินรังวัดนาโดยเร็ววันด้วย เพราะเจ้าพนักงานจะได้แลเห็นการได้แลเสียแห่งการทำนาของราษฎรเป็นการทั่วถึงกัน...”<sup>6</sup>

ไม่เพียงแต่ราษฎรไทยเท่านั้นที่อยากได้เอกสารสิทธิแสดงความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิในที่ดินแต่ชาวตะวันตกและคนในบังคับตะวันตกก็ปรารถนาที่จะมีโฉนดที่เป็นลายลักษณ์อักษรด้วยเช่นกัน ดังปรากฏว่าใน พ.ศ. 2450 มีชาวฝรั่งเศสจำนวน 85 รายในแขวงสุพรรณบุรี ได้ทำเรื่องขอโฉนดแต่ยังไม่ได้รับโฉนดตามที่ขอ ซึ่งภาครัฐได้ชี้แจงว่า ยังทำโฉนดในสุพรรณบุรีไม่แล้วเสร็จ<sup>7</sup>

ประการที่สอง การจัดทำโฉนดที่ดินแบบเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นส่วนหนึ่งของการจัดระบบการใช้ประโยชน์จากที่ดินทั่วประเทศ (Land Reform) ซึ่งเจ้าพระยาอภัยราชา (Gustave Rolin – Jaquemyns) ที่ปรึกษาราชการแผ่นดินได้เสนอว่าการปฏิรูปภายในประเทศให้ทันสมัยประการหนึ่ง ก็คือ เรื่องของการจัดการทรัพย์สิน (the organization of property) การสำรวจ (survey) และการจดทะเบียนที่ดิน (การออกโฉนด หรือ Land registers)<sup>8</sup> ซึ่งคำปรึกษานี้สอดคล้องกับการขยายตัวการใช้ประโยชน์จากที่ดินในประเทศไทยขณะนั้นเริ่มจากการขยายตัวของการใช้ที่ดินระดับจุลภาค อันได้แก่การเพิ่มจำนวนการใช้ที่ดินของราษฎรทั่วไป แต่ผู้ประกอบการเกี่ยวกับที่ดิน รวมทั้งที่ดินส่วนของพระมหากษัตริย์ที่เรียกว่า ที่หลวง ซึ่งได้กล่าวถึงการขยายปริมาณการครอบครองที่ดินเหล่านี้ไปในบทที่แล้ว และโดยเฉพาะที่หลวงกับที่บ้านเรือนของราษฎร ยังขาดการจัดระบบการออกเอกสารสิทธิเพื่อคุ้มครองที่ดี จึงจำเป็นต้องมีการจัดทำโฉนด

<sup>6</sup> ห.จ.ช. , ร.5 น. 3. 2 ข. /8 เอกสารกระทรวงนครบาล เรื่อง “ใบบอกของพระยานนทบุรี มาแต่เมืองชัยภูมิ เรื่องใบตรวจราชการตามท้องที่อำเภอเมืองอำเภอลำลูกกา วันที่ 18 ม.ค. 128”

<sup>7</sup> ห.จ.ช. , ม.ร.5 กษ . 4/14 เอกสารกระทรวงเกษตราธิการ เรื่อง “กงซุลฝรั่งเศสร้องว่าเจ้าพนักงานไม่ออกหนังสือสำหรับที่ดินให้แก่คนในบังคับฝรั่งเศส (25 ต.ค. – 11 พ.ย. 126)”

<sup>8</sup> Walter E.J. Tips , *Gustave Rolin – Jaquemyns and the making of modern Siam* , (Bangkok : White Lotus , 1996) , p.215.

เกี่ยวกับที่ดินเหล่านี้ให้เป็นการเรียบร้อย ดังปรากฏในเอกสารกระทรวงเกษตรราธิการที่กล่าวถึงความหละหลวมในการปกครองที่นาหลวงไว้ว่า

“...การที่ทรงพระราชดำริหว่าการปกครองที่นาหลวงแต่เดิมมา  
เป็นการหละหลวม แลละเลยให้ราษฎรที่ใกล้เคียงรุกเลื่อม...”<sup>9</sup>

ข้อบกพร่องเรื่องการปกครองที่นาหลวงได้นำมาสู่การออกพระราชบัญญัติสำหรับปกครองป้องกันรักษาที่หลวง เพิ่มเติมไว้ต่างหากด้วย<sup>10</sup> ในขณะที่เดียวกันรัฐก็มองว่าการที่ราษฎรจัดตั้งบ้านเรือนที่อยู่อาศัยนั้นก็สมควรที่จะต้องมีการจัดทำโฉนดสำหรับที่บ้านเรือนเป็นการต่างหากด้วย ดังปรากฏในเอกสารกระทรวงเกษตรราธิการต่อไปนี้

“...โฉนดเก่าที่ตัวสวนกลายเป็นบ้าน ไปเสียก็มีมาก เพราะฉะนั้น  
โฉนดที่สำรวจใหม่ทั้งหลายก็สมควรจะมีโฉนดสำหรับที่บ้านด้วย  
เพราะหลักฐานสำหรับที่บ้านเวลานี้ตามที่ใช้กันเอาหนังสือ ซื่อขาย  
ต่อกันมา ซึ่งทำด้วยอำเภอบ้าง เขียนกับอย่างแต่งแต้มบุบฉลาย  
หลายแห่ง...”<sup>11</sup>

ส่วนการขยายตัวการใช้ที่ดินในระดับมหภาค ได้แก่ การขยายตัวระดับเมือง เช่น เมืองกรุงเทพฯ ที่ขยายตัวตั้งแต่ใจกลางเมืองบริเวณเกาะรัตนโกสินทร์ไปจนจรดชานเมืองแถบ รังสิต ัญญบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ ฯลฯ ดังปรากฏในแผนที่ 3 และแผนที่ 4 ซึ่งกล่าวถึงใน บทที่ 4 แล้วนั้น รวมไปถึงการตัดถนนเพิ่มขึ้นมากมายตลอดรัชกาลที่ 5-6<sup>12</sup> และการตัดทางรถไฟ สองสายสำคัญ คือ สายเพชรบุรี และสายนครราชสีมา เป็นเหตุให้ต้องมีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการสำรวจและการปักปันเขตแดน ซึ่งเป็นหน้าที่การจัดทำโดย พระวิภาคภูวดล (James A. Mc Carthy)<sup>13</sup> ซึ่งการขยายตัวของเมืองนี้มีความจำเป็นที่จะต้องขยายเข้าไปในเขตพื้นที่นา ที่สวน ของ ราษฎร ทำให้

<sup>9</sup> ห.จ.ช. , ม.ร.5 กษ 3. 3/26 เอกสารกระทรวงเกษตรราธิการ เรื่อง “นาหลวงในมณฑลต่าง ๆ (19 มิ.ย. 119 – 21 มิ.ย. 119)”

<sup>10</sup> ห.จ.ช. , ม.ร.5 กษ / 4 เอกสารกระทรวงเกษตรราธิการ เรื่อง “ลักษณะแลเหตุการณ์ของ พระราชบัญญัติที่ดินนี้”

<sup>11</sup> ห.จ.ช. , ม.ร.5 กษ /4 เอกสารกระทรวงเกษตรราธิการ เรื่อง “ความเห็นของพระยาประชาชีพบริบาล”

<sup>12</sup> ถนนสายสำคัญที่ทำการขยายในสมัยนี้ คือ ถนนพระรามที่ 4 และตัดถนนเพิ่มคือ ถนนเสือป่า ถนนมราชสุขุม ถนนเจ้าคำพร ถนนศรีธรรมราชา โปรดดู ห.จ.ช. , ร. 6 น. 21/49 เอกสารกระทรวงนครบาล เรื่อง “ตัดถนนในที่เพลิงใหม่ตำบลรอกเต้าหู้ 6 สาย” และ ห.จ.ช. , ร. 6 น. 21/57 เอกสารกระทรวงนครบาล เรื่อง “การขยายถนนพระราม 4 (8 มิ.ย. – 4 ก.ค. 2465)”

<sup>13</sup> ห.จ.ช. , ม.ร. 5 กษ.3. 3/31 เอกสารกระทรวงเกษตรราธิการ เรื่อง “ที่นาในคลองมหาสวัสดิ์ (14 พ.ค. 121 – 7 มิ.ย. 122)”



เกิดการเปลี่ยนแปลงเรื่องของการใช้ประโยชน์และการเป็นเจ้าของที่ดินของราษฎรด้วย ดังแผนที่ 2 เป็นเหตุให้ต้องมีการสำรวจทำแผนที่และออกหน้าโฉนดใหม่ การจัดทำโฉนดที่ดินก็จำเป็นต้องอาศัยการสำรวจ การรังวัด การทำแผนที่โดยเจ้าพนักงานกรมแผนที่<sup>14</sup> ดังนั้นการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินจึงมีส่วนสัมพันธ์กับโครงการใหญ่ของรัฐว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน (Land Reform) ด้วย

ประการที่สาม เมื่อการขยายตัวของการใช้ประโยชน์จากที่ดินมีมากขึ้นซับซ้อนขึ้น การเกิดการวิวาทเรื่องที่ดินก็มีมากตามไปด้วย แต่กรณีวิวาทเรื่องที่ดินที่ปรากฏมากที่สุด น่าจะเป็นที่ดินบริเวณริมคลองแลคูนาสยามซึ่งเป็นผู้ได้รับสัมปทานการขุดคลอง มีอำนาจในการออกหนังสือสำคัญแทนโฉนดให้กับราษฎรควบคู่ไปกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้ราษฎรเกิดการสับสนเรื่องอาณาเขตที่นาที่แท้จริงที่พวกเขาจับจอง ดังปรากฏในรายงานของหลวงโยธาณัติการข้าหลวงกรมนากรุงเทพฯ พ.ศ. 2439 ต่อไปนี้

“...พวกหนึ่งมีใบสำคัญที่ได้รับจากเจ้าพนักงานขุดคลอง อีกพวกหนึ่งมีใบจองข้าหลวง อีกพวกหนึ่งมีใบเหยียบย่ำ ... เมื่อคนทั้งสามจำพวกได้ทำนาเป็นทางตลอดถึงกันเข้า จึงได้รู้สีกว่าที่นาทับกัน...”<sup>15</sup>

จากปัจจัยทั้งสามประการที่กล่าวข้างต้นเป็นการยืนยันให้เห็นว่าในที่สุดแล้ว การจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินนี้มีส่วนสัมพันธ์อย่างมากกับการขยายตัวของปริมาณการใช้ประโยชน์จากที่ดิน รวมถึงสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์หรือพฤติกรรมในการใช้ที่ดินที่เปลี่ยนไปและหลากหลายขึ้น ฉะนั้นการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินจึงมิใช่เป็นเพียงเพื่อการที่รัฐจะคำนวณพื้นที่เพื่อเก็บภาษีที่ดินแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น

ประการที่สี่ คือการที่รัฐเกรงว่าชาวตะวันตกหรือชาวต่างด้าวอื่น ๆ จะมากว้านซื้อที่ดินในประเทศไทยมากเกินไป ซึ่งความหวาดวิตกนี้มีพัฒนาการมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 และความหวาดวิตกนี้ได้สืบทอดมายังรัชกาลที่ 5 - 6 ด้วย ดังปรากฏในบันทึกรายงานของหม่อมเจ้าจรูญศักดิ์กฤษณากร ทูลเกล้าฯ ถวายรัชกาลที่ 5 เมื่อครั้งไปตรวจเรื่องที่ดินแหลมมลายู พ.ศ. 2453 มีสาระสำคัญคือ รัฐเกรงอิทธิพลของจีนและต่างชาติ ฉะนั้นรัฐจะต้องมีมาตรการในการพิทักษ์ผลประโยชน์ของประเทศไว้ ซึ่งมาตรการหนึ่งก็คือการมีกฎหมายที่ชัดเจน

<sup>14</sup> ห.จ.ช., ม.ร. 5 กษ. 1/4 เอกสารกระทรวงเกษตราธิการ เรื่อง “ความเห็นพระยาพระราชหีบบริบาล”

<sup>15</sup> ห.จ.ช., ม.ร. 5 กษ. 3.3/10 เอกสารกระทรวงเกษตราธิการ เรื่อง “กรรมการตัดสินความนาและคดีเรื่องนารวมหลายราย ปี 115 - 8”

เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน และในการจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน สารระสำคัญที่ต้องระบุก็คือ การที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของที่ดินทั่วพระราชอาณาเขตแต่เพียงพระองค์เดียว<sup>16</sup>

จากรายงานข้างต้นได้เสนอแนวทางการป้องกันการสูญเสียผลประโยชน์ของฝ่ายไทยไว้หลายประการ ซึ่งล้วนแต่เป็นมาตรการที่รัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6 ทรงดำเนินมาตามลำดับอยู่ก่อนแล้ว ดังเช่น ความพยายามตอกย้ำในกฎหมายที่ดินทุกฉบับว่า ที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียว (ซึ่งมีมาตั้งแต่ครั้งรัชกาลที่ 4 แล้วในประกาศของกรมพระนครบาลซึ่งกล่าวถึงในบทที่ 3) ที่เห็นได้ชัดเจนมากที่สุด คือ กฎหมายที่ประกาศใช้ในการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางรถไฟและการตัดถนน เป็นต้น<sup>17</sup> นอกจากนี้จะตอกย้ำความเป็นเจ้าของที่ดินของพระมหากษัตริย์ อันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยของพระองค์แล้ว มาตรการลำดับต่อไป คือ การจัดทำโฉนดที่ดินอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร เพราะการจัดทำโฉนดที่ดิน เช่นนี้ ขั้นตอนแรกคือต้องให้ราษฎรยื่นเรื่องราวขอจับจองที่ดินและซื้อใบจองที่ดินจากรัฐตามข้อบังคับการจองนา<sup>18</sup> มิเช่นนั้นจะไม่มีสิทธิในการครอบครองที่ดิน มาตรการนี้จะทำให้รัฐทราบได้ว่าผู้ใดจะครอบครองที่ดินบริเวณใดเป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งจะทำให้รัฐตัดสินใจได้ว่าจะอนุญาตให้โฉนดที่ดินหรือไม่ ดังตัวอย่างในหลักฐานของกระทรวง

<sup>16</sup> ห.จ.ช. , ร. 6 น.15/6 เอกสารกระทรวงนครบาล เรื่อง “ลายพระราชหัตถ์เลขา ส่งรายงานหม่อมเจ้าจรูญศักดิ์กฤษณากร ไปตรวจดูเรื่องที่ดินทางแหลมมลายู ร.ศ. 129” “...I will take the latter reason first. By the recent Treaty with England, we have given to british subjects the right to own land in all parts of Siam. Although as regards French Asiatic Subjects, ... Another class of foreign subjects, who do not enjoy Extra-territorial rights, but who will have great influence in the future will be the Chinese. The question is how are we to guard our interests... The danger to our interests at the present moment is the want of clear law and regulation pertaining to holding land ... Under this head as regards (a) the following are principle points that, in my humble opinion, should be considered in drawing up Land Law and Regulations : (1) The principle that all land belongs to His Majesty should be adhered to (2) The principle of the “Tra Chong” Should be adhered to. (3) Reserve for the public purpose (4) Forest should be reserved (5) Reservation for the people of the land. (6) Limitation of holding by corporation (7) Right to levypremium (8) Right to charge and change quit rent or land tase (9) The taking up of land should comprise certain obligations and conditions which should be enumerated, at my rate the pinciple ones (10) Classification of land...”

<sup>17</sup> ร. แลงกาศ์ , ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2 , (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช , 2526) , หน้า 370 ตามประกาศกรมโยธาธิการ ลงวันที่ 13 มกราคม ร.ศ. 110 (พ.ศ. 2434)

<sup>18</sup> ห.จ.ช. , ม.ร. 5 กษ. 3.1/1 เอกสารกระทรวงเกษตราธิการ เรื่อง “ราชการเปิดเสรีกระทรวงนา (5 มิ.ย. 108-21 ม.ค. 111)”



เกษตรราชการที่มีการระบุว่า เมื่อมีชาวฝรั่งเศสจำนวน 85 ราย ขอโฉนดที่ดินซึ่งในสมัยนั้นคนในบังคับตะวันตกจะจับจองที่ดินต้องขอพระบรมราชานุญาตเป็นกรณีพิเศษ<sup>19</sup> แต่รัฐตอบกลับมาว่าจะออกโฉนดให้กับคนในบังคับฝรั่งเศสที่เป็นชาวเอเชียโดยเฉพาะคนไทย<sup>20</sup> นอกจากนี้ในสมัยรัชกาลที่ 6 พระองค์ทรงออกกฎหมายเพิ่มเติมเกี่ยวกับข้อบังคับการจับจองที่ดิน คือ การออกประกาศข้อบังคับการออกใบเหยียบย่ำที่ดินชั่วคราว ร.ศ. 129 (พ.ศ. 2453)<sup>21</sup> ซึ่งมีการระบุชนิดของที่ดินที่จับจองได้หรือไม่ได้ (ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดของกฎหมายนี้ในหัวข้อต่อไป) และในปลายรัชกาลได้มีการวางระเบียบกำหนดจำนวนเนื้อที่สำหรับผู้ขออนุญาตจับจองที่ดิน พ.ศ. 2468<sup>22</sup> โดยมีใจความสำคัญคือ ถ้ามีการขอจับจองที่ดินเกิน 2,000 ไร่ ต้องกราบบังคมทูลขอพระบรมราชานุญาตเสียก่อน

ด้วยเหตุนี้ปัจจัยทั้งจากการใช้ที่ดินที่ซับซ้อนขึ้นและการที่ภาครัฐเกรงว่าชาวต่างด้าวจากวันซื้อที่ดินจึงกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน และการออกโฉนดที่ดินอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรต่อไป

## 5.2 การดำเนินการออกโฉนดที่ดินแบบเป็นลายลักษณ์อักษร

การดำเนินการออกโฉนดที่ดินอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรนั้นดำเนินการอย่างค่อยไป โดยเริ่มจากกรมแผนที่ต้องเริ่มดำเนินการตั้งแต่ก่อน พ.ศ. 2440 (ร.ศ.116) เพื่อสำรวจและทำรังวัดที่ดินทั่วพระราชอาณาเขต เป็นต้นว่า รังวัดแผนที่ตามลำแม่น้ำ คลอง ทางเดิน ทางเกวียน และการกำหนดตำบล ลงแผนที่เมืองต่าง ๆ อันเป็นการเกี่ยวข้องกับการเตรียมแผนที่ประเทศสยาม (ไทย) จากนั้นจึงทำการรังวัดแผนที่รายละเอียดสำหรับการออกโฉนดที่ดิน โดยเริ่มจากภาคกลางมีกรุงเทพฯ และปริมณฑล<sup>23</sup>

<sup>19</sup> ห.จ.ช. , ร. 6 น.15. 2 ค/1 เอกสารกระทรวงนครบาล เรื่อง “หลวงสันติศุภราชรักรักษ์ขอจับจองที่ดินตำบลคลองควาย”

<sup>20</sup> ห.จ.ช. , ม.ร. 5 กษ. 4/14 เอกสารกระทรวงเกษตรราชการ เรื่อง “กงซุลฝรั่งเศสร้องว่าเจ้าพนักงานไม่ออกหนังสือสำหรับที่ดินให้แก่คนในบังคับฝรั่งเศส (25 ต.ค. – 11 พ.ย. 126)”

<sup>21</sup> ห.จ.ช. , ม.ร. 6 กษ/9 , กษ.7/1 เอกสารกระทรวงเกษตรราชการ เรื่อง “ประกาศข้อบังคับการออกใบเหยียบย่ำที่ดินชั่วคราว”

<sup>22</sup> ห.จ.ช. , ม.ร. 6 ม/12 , ม.17/17 เอกสารกระทรวงมหาดไทย เรื่อง “วางระเบียบกำหนดจำนวนเนื้อที่สำหรับผู้ขออนุญาตจับจองที่ดิน (23 ต.ค. 2468)”

<sup>23</sup> ห.จ.ช. , กส. 7/670 เอกสารกระทรวงเกษตรราชการ กรมแผนที่

การออกโฉนดแผนที่ได้เริ่มทดลองทำในแขวงเมืองกรุงเก่าก่อนในเขตพื้นที่ 74,000 ไร่<sup>24</sup> และในวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2444 ได้โปรดเกล้าฯ ตั้งพระยาประชาธิปไตยเป็นข้าหลวง เกษตรออกไปรั้งวัดปักเขตที่ดินพร้อมด้วยเจ้าพนักงานกรมแผนที่ และให้เจ้าของที่ออกมาชี้แนว เขตที่ดินของตน ผู้ใดขัดขืนมีความผิดตามกฎหมาย<sup>25</sup> และหากมีข้อพิพาทระหว่างราษฎรเรื่องแนว เขตที่ดิน ข้าหลวงเกษตรมีอำนาจไต่สวนคดีตามหลักฐาน และถือเป็นเด็ดขาด แต่หากที่ดินที่พิ พากันนั้นมียุทธราคาสูงกว่า 160 บาท และคู่กรณีไม่ยอมความกันจะต้องส่งสำนวนคดีมาให้ที่ กระทรวงยุติธรรม<sup>26</sup> เป็นผู้พิจารณา ซึ่งการทำรั้ววัดต้องเริ่มจากที่นาก่อนเพราะมีปัญหามากที่สุด เรื่องการออกไปจองทับถมกัน และที่ดินกระหนาบคาบเกี่ยวกันมาก<sup>27</sup>

ในปลายพฤษภาคม 2444 ข้าหลวงเกษตรได้จัดการสำรวจรั้ววัดที่ดินสำเร็จไป 1,500 แปลง ส่งผลให้สามารถใช้ “ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120” ในวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2444 รวมทั้งมีการตั้งหอทะเบียนที่ดินขึ้นที่พระราชวังบางปะอิน จากนั้นจึงมีประกาศยกเลิกหนังสือ สำคัญสำหรับที่ดินต่าง ๆ ที่ใช้อยู่แต่ก่อน และบังคับให้เจ้าของที่ดินมารับโฉนดที่ดินแบบใหม่แทน

28

แต่อย่างไรก็ตามจะออกโฉนดแบบใหม่ให้ครบทุกเขตต้องใช้เวลาไม่นาน จึงต้องมีหนังสือ สำคัญสำหรับที่ดินให้เจ้าของที่ดินใช้เป็นการชั่วคราวก่อนจะได้รับโฉนดที่ดิน โดยหนังสือสำคัญ ชั่วคราวนี้เรียกว่า ตราจองชั่วคราว<sup>29</sup> มีลักษณะคล้ายโฉนด และต้องออกเป็นสองฉบับ (สำหรับ เจ้าของที่ดินฉบับหนึ่งกับเจ้าหน้าที่หอทะเบียนฉบับหนึ่ง) จนกระทั่งปลายปี พ.ศ. 2451 (ร.ศ.127) จึงได้มีการรวบรวมประกาศและพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ได้ออกมาใช้บังคับเกี่ยวกับเรื่องโฉนด รวมทั้งที่ได้มีการเพิ่มเติมแก้ไขให้มารวมกันใน “พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127”<sup>30</sup> ในขณะที่การออกโฉนดแบบเป็นลายลักษณ์อักษรยังไม่แล้วเสร็จ ผลปรากฏว่าปริมาณการขอจับจองที่ดินเพื่อทำการเพาะปลูกกลับมีมากขึ้น เพราะฉะนั้นรัฐจึงได้ออกกฎหมาย “ประกาศใช้

<sup>24</sup> ร. แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 336

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 337

<sup>27</sup> ห.จ.ช., ม.ร. 5 กษ.1/4 เอกสารกระทรวงเกษตรธิการ เรื่อง “ความเห็นของพระยาประชาธิปไตย บริบาล”

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน,

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 338

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน



เป็นข้อบังคับชั่วคราวสำหรับการเพาะปลูก สวนใหญ่ สมพัทศร ที่ไร่ แลนา รัตนโกสินทรศก 129”<sup>31</sup> มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจะขอจับจองที่ดินของราษฎรว่ามีที่ดินบางประเภทที่ห้ามจับจอง ได้แก่ ภูเขา ป่าไม้ ธารน้ำ หนองน้ำ ที่สาธารณประโยชน์ ส่วนที่ดินที่ทำการจับจองได้ ได้แก่

ที่ดินชั้นที่ 1 คือ ที่ดินที่มีความสะดวก สมบูรณ์ครบ 4 ประการ คือ เนื้อดินดี น้ำบริบูรณ์

ทางคมนาคมสะดวก อยู่ใกล้ชุมชน

ที่ดินชั้นที่ 2 คือ ที่ดินที่ขาดคุณสมบัติข้างต้นหนึ่งประการ

ที่ดินชั้นที่ 3 คือ ที่ดินที่ขาดคุณสมบัติข้างต้นสองประการ

ที่ดินชั้นที่ 4 คือ ที่ดินที่ขาดคุณสมบัติข้างต้นสามประการ

ที่ดินชั้นที่ 5 คือ ที่ดินที่ขาดคุณสมบัติข้างต้นสี่ประการ

ซึ่งการจะเรียกค่าธรรมเนียมไบบเหยียบย่ำจะเรียกเก็บเงินตามประเภทของที่ดิน กล่าวคือ

ที่ดินชั้นที่ 1 เก็บค่าไบบเหยียบย่ำ ไร่ละ 100 สตางค์

” 2 ” ” 80 ”

” 3 ” ” 60 ”

” 4 ” ” 40 ”

” 5 ” ” 20 ”

สาระสำคัญของโฉนดที่ดินที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งประกาศใช้ตามประกาศ ร.ศ. 120 และพระราชบัญญัติ ร.ศ. 127 นั้น เจ้าของที่ดินผู้ถือโฉนดที่ดินจะมีกรรมสิทธิ์ไบบที่ดินตลอดไป ยกเว้นแต่จะถูกเวนคืน

ทั้งนี้ในช่วงเวลาที่มีการออกโฉนดแบบเป็นลายลักษณ์อักษรยังไม่แล้วเสร็จ ทำให้ราษฎรเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ไบบที่ดินเป็นสองกลุ่ม กลุ่มแรก คือ ราษฎรที่ลงแรงทำประโยชน์ไบบที่ดินจนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ไบบที่ดินมานานแล้วหลายชั่วคนแต่ยังไม่ได้รับโฉนดแบบใหม่ กลุ่มที่สอง คือ ราษฎรที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ไบบที่ดินภายใต้โฉนดแบบเป็นลายลักษณ์อักษร<sup>32</sup>

การรังวัดที่ดินและการโฉนดที่ดินแบบเป็นลายลักษณ์อักษรนั้นกินเวลานานมาก นับตั้งแต่รัชกาลที่ 5 จนถึงสมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในทศวรรษที่ 2480 สาเหตุที่ทำให้การออกโฉนดล่าช้าส่วนหนึ่งมาจากการขาดเครื่องมือโฉนดพิมพ์ได้ช้ากว่าเขียน<sup>33</sup>

<sup>31</sup> ห.จ.ช., ร. 6 ม. – ร.6 กษ./9 กษ.7/1 เอกสารกระทรวงเกษตรราธิการ เรื่อง “ประกาศข้อบังคับการออกไบบเหยียบย่ำที่ดินชั่วคราว”

<sup>32</sup> ร. แลงกาศ์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, หน้า 341

<sup>33</sup> ห.จ.ช., ม.ร. 5 กษ. 4/7 เอกสารกระทรวงเกษตรราธิการ เรื่อง “รายงาน มร. เกรแฮม และพระยาประชาชีพบริบาล เรื่องหอทะเบียน (16 ธ.ค. 120 – 9 มี.ค. 127)”

ส่วนสถิติการออกโฉนด เท่าที่มีหลักฐานสรุปได้ว่า ช่วง ร.ศ. 120 – 123 (พ.ศ. 2445 – 2448) ออกโฉนดให้ราษฎร 93,424 ราย รวมเป็นเนื้อที่ดิน 1,830,839 ไร่<sup>34</sup> ส่วนคนที่ยังไม่ได้รับโฉนดคือเจ้าของที่ดินที่จับจองในที่ดินที่ประกาศห้ามจอง หรือเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ได้ตัดสินใจคิดความวิวาทกระหนาบคาบเกี่ยว และคนในบังคับต่างประเทศ<sup>35</sup> ครั้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว การแจกโฉนดยังคงดำเนินการในส่วนกรุงเทพฯ และชานเมือง ได้แก่ เขตตลิ่งชัน บางขุนเทียน ภาษีเจริญ บางกะปิ บางเขน บางซื่อ<sup>36</sup> เป็นต้น จวบจนกระทั่งปลายพฤศจิกายน พ.ศ. 2482 จึงสามารถประกาศใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินใน 33 จังหวัด โดยออกโฉนดแบบเป็นลายลักษณ์อักษรไป 678,692 ฉบับ รวมเป็นเนื้อที่ประมาณ 11,665,053 ไร่<sup>37</sup>

### 5.3 ผลกระทบจากการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินให้เป็นลายลักษณ์อักษร

จากการรวบรวมข้อมูลเท่าที่พบทำให้ประเมินผลกระทบจากการประกาศใช้โฉนดแบบเป็นลายลักษณ์อักษรต่อสิทธิในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดินของราษฎรไทยสองระดับ คือระดับที่บัญญัติไว้เป็นตัวบทกฎหมาย ซึ่งหมายถึงการเปลี่ยนแปลงสิทธิของราษฎรไทยในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดินตามที่บัญญัติไว้ใน “ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120” มาตรา 7 ที่ระบุให้ ราษฎรเจ้าของโฉนดที่ดินมีกรรมสิทธิ์เหมือนอย่างนาคูโศ คือ เหมือนผู้ถือโฉนดตราแดง ผู้ถือโฉนดมีหน้าที่เสียภาษีที่ดินทุกปี ส่วนผู้ถือตราจองชั่วคราวมีฐานะเดียวกันกับผู้ถือโฉนด<sup>38</sup> ฉะนั้นหมายความว่าตามกฎหมายนี้หากราษฎรเป็นเจ้าของโฉนดที่ดินจะเป็นเจ้าของที่ดินตลอดชีพไม่มีอายุความ แม้ว่าเจ้าของที่ดินจะละทิ้งที่ดินให้เปล่าประโยชน์ก็ยังไม่ถือว่าขาดกรรมสิทธิ์ แม้แต่ในกฎหมายเพิ่มเติม คือ พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 ก็ไม่ได้มีการระบุถึงการขาดอายุกรรมสิทธิ์ในที่ดินเช่นกัน<sup>39</sup> จนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีการออกพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินฉบับที่ 2 ลงวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2459 มีใจความว่า ถ้าเจ้าของที่ดินอพยพทอดทิ้งที่ดินไว้เกิน 9 ปี กระทรวงเกษตรราธิการจะทำการไต่สวน และถ้าได้ความว่าเป็น

<sup>34</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>36</sup> พ.จ.ช. , ร. 6 น. 15.2 ข/33 เอกสารกระทรวงนครบาล เรื่อง “จะแจกโฉนด”

<sup>37</sup> ร. แลงกาศ์ , ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2 , หน้า 341

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 374 - 375

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน



ที่ ๆ เจ้าของอพยพทอดทิ้งจริง จะได้ถือว่าที่นั้นเป็นที่ว่างเปล่า (ตามมาตรา 4-5) <sup>40</sup> ซึ่งในกรณีนี้ โรเบิร์ต แลงการ์ด ได้อธิบายเพิ่มเติมว่ารัฐได้แนวคิดเรื่อง การละทิ้งที่ดินเป็นเวลา 9-10 ปี มาจาก กฎหมายพระโยยการเบ็ดเสร็จมาตรา 52 วรรค 2<sup>41</sup> แสดงให้เห็นว่ารัฐยังคงให้ความสำคัญกับการทำ ประโยชน์ในที่ดินของราษฎรเป็นหลัก และในขณะเดียวกันพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินฉบับที่ 2 ได้ทำให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินมีหลักประกันมั่นคงขึ้นโดยไม่ต้องกังวลว่าผู้ที่มาขออาศัยใน ที่ดินถึงขั้นปลูกบ้านสร้างหรือเป็นเวลานานเกิน 3 ปี จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแทนเจ้าของเดิม เพราะ ผู้อาศัยต้องไปหอทะเบียนจดทะเบียนคล้ายกับการเช่าเสียก่อน ฉะนั้นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินเดิม สามารถฟ้องขับไล่ได้เสมอ (ตามมาตรา 1-2) <sup>42</sup> ซึ่งการที่ผู้อาศัยไม่มีสิทธิ์เป็นเจ้าของที่ดินได้แม้จะ อาศัยอยู่ครบ 3 ปี แล้วก็ตาม เป็นผลมาจากการยกเลิกกฎหมายพระโยยการเบ็ดเสร็จ มาตรา 57 และ 58 ที่เคยให้สิทธิการเป็นเจ้าของที่ดินแก่ราษฎรที่อาศัยในที่ดินถึงขั้นสร้างบ้านลงเสาเกิน 3 ปี ขึ้นไป เมื่อ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2444 <sup>43</sup>

ระดับของการปฏิบัติจริง ซึ่งจะพบว่าภายหลังการประกาศใช้ "ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120" และ "พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127" บางครั้งผู้พิพากษาจะตัดสินคดี ความเกี่ยวกับที่ดินก็จะเป็นไปตามหลักของกฎหมาย คือ เจ้าของที่ดินที่ถูกต้องคือผู้เป็นเจ้าของโฉนด ที่ดินที่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังปรากฏในกรณีที่ราษฎร คือ พระวิจิตรสงคราม นายเอม พระสุวรรณอักษร และ นางสาว รุกกล้าแนวเขตถนนราชดำเนินนอกฝั่งตะวันตกของพระคลังข้างที่กับหลวงประไพพิริยรักษ์ หลวงสุรินทร์ภักดี หม่อมเจ้าบุรุษสวัสดิ์วงศ์ รุกกล้าแนวเขตถนน ราชดำเนินนอกฝั่งตะวันออกของพระคลังข้างที่ และครอบครองมาเป็นเวลาเกิน 10 ปี จนกระทั่ง ราษฎรเหล่านี้ไปทำการออกโฉนดเรียบร้อยแล้ว ทำให้พระคลังข้างที่ไม่สามารถเรียกร้องที่ดิน กลับคืนได้ ดังปรากฏในบันทึกของ พระยาสุนทรพิพิธ ว่า

"...ที่ดินรายนี้แม้จะมีประกาศให้ซื้อคร่าวทำถนนราชดำเนินก็จริง แต่เปน ที่นอกเขตถนน แม้จะปรากฏว่าจะทำทางสุขา ก็เปนแต่ความคำริห์ อีกส่วนหนึ่ง แต่ก็หาได้ทำไม่

<sup>40</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>41</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 376

<sup>43</sup> ห.จ.ช. ม.ร. 5 ย/2/17 เอกสารกระทรวงยุติธรรม เรื่อง "ประกาศยกเลิกกฎหมายเบ็ดเสร็จ 2 มาตรา (13 พ.ล. 120)"

อย่างไรก็ดี ปรากฏว่าที่รายนี้เมื่อซื้อแล้ว ได้โอนให้แก่ของ  
พระคลังข้างที่ เพราะฉะนั้นถ้าได้ทอดทิ้งให้ผู้ใดใช้อำนาจเป็นปรปักษ์  
มาเกินกว่า ๑๐ ปี แลยังมีโฉนดตามกฎหมายด้วยแล้ว ก็เห็นว่า  
ไม่มีทางจะเรียกร้องอย่างไร..."<sup>44</sup>

นอกจากนี้ในปีเดียวกันในส่วนของถนนราชดำเนินกลาง ก็มีราษฎรอีก 6 ราย รุกล้ำแนว  
เขตรถถนนเช่นกัน และราษฎรเหล่านี้ได้ครอบครองโดยปรปักษ์กับมีโฉนดไว้ในครอบครองด้วย  
ทำให้ภาครัฐไม่สามารถเรียกร้องที่ดินคืนจากราษฎรได้ ดังปรากฏในบันทึกของ มหาอำมาตย์ตรี  
พระยาเพชรปानी อธิบดีกรมพระนครบาล ดังนี้

“ เรื่องที่ดินที่ล่วงล้ำเขตรถถนนราชดำเนินกลาง ๖ ราย...  
เจ้าของที่เหล่านั้นปกครองแลซำมีโฉนดด้วย ก็ต้องเป็นอันยุติ  
ให้จัดการส่งพระคลังข้างที่ไปเสียให้เสร็จ”<sup>45</sup>

กรณีคือความระหว่างราษฎรกับพระคลังข้างที่นี้ถือว่าเป็นไปตามกฎหมายสองฉบับ คือ  
ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินฉบับที่ 2 พ.ศ. 2459 ซึ่ง  
เป็นกฎหมายที่คุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของราษฎรที่มีโฉนดที่ดินที่ถูกต้องตามกฎหมาย และ  
กฎหมายที่ตัดสิทธิ์เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ละเลยการครอบครองที่ดินกว่า 10 ปี เช่น พระคลังข้างที่  
เป็นต้น

อีกกรณีหนึ่งที่เป็นประจักษ์พยานว่าเจ้าของที่ดินที่เคยรับพระราชทานที่ดิน จากรัชกาลที่ 5  
คือ พระเจ้าบรมวงศ์เธอพระองค์เจ้าสาย สนิทวงศ์ ได้รับพระราชทานที่ดิน ที่ตำบลคลองควาย  
จังหวัดปทุมธานี แล้วปล่อยให้ละเลยจนมีราษฎรเข้าไปทำนาฟางเป็นเวลากว่า 10 ปี แม้ว่าราษฎร  
กลุ่มนี้จะยังไม่มีโฉนดที่ดินก็ตาม แต่รัฐก็ตัดสินใจให้ราษฎรทั้ง 16 ราย ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน  
อันเนื่องมาจากแนวคิดที่ว่า "พวกราษฎรจึงเข้ามาทำนาจนเกิดกรรมสิทธิ์"<sup>46</sup> ซึ่งเป็นคดีความเรื่องที่  
สองกลับเป็นการสะท้อนการย้อนกลับ ไปถึงแนวคิด เรื่อง สิทธิในการเป็นเจ้าของที่ดินว่าต้องเกิด  
การทำประโยชน์ในที่ดินเสียก่อน ด้วยเหตุนี้เองที่โรเบิร์ต แลงการ์ด ได้เขียนวิจารณ์ บุคลากรของ  
รัฐ ว่า ในที่สุดแล้ว ก็ตีความเรื่องของ "กรรมสิทธิ์" ไม่สอดคล้องกัน ดังปรากฏตอนหนึ่งของคำ  
บรรยายว่า

<sup>44</sup> ห.จ.ช. ร. 6 น.15. 2 ข/25 เอกสารกระทรวงนครบาล เรื่อง “ที่ดินล่วงล้ำเขตรถถนนราชดำเนินนอก  
ซึ่งมีผู้บุกรุก กรมพระนครบาลได้คัดค้าน  
การรังวัดไว้รายหนึ่ง ได้ถอนการคัดค้านแล้ว พ.ศ. 2462”

<sup>45</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>46</sup> ห.จ.ช. ม.ร. 6 รล/73 , ร.6 รล 26. 2 ก/1-5 เอกสารกรมราชเลขาณูการ เรื่อง “ที่นาตำบลคลองควาย  
จ.ปทุมธานี (พ.ศ. 2458 – พ.ศ. 2468)”



"...ข้อวิจารณ์นี้ทำให้เข้าใจได้ถึงการจัดกันในเรื่องคำพิพากษาของศาลฎีกา ซึ่งบางฉบับยอมให้กรรมสิทธิ์แก่ผู้ครอบครองนานเกิน 10 ปี แต่บางฉบับถือว่าเป็นแต่ผู้ครอบครองหรือมีแต่สิทธิครอบครองตามกฎหมาย ทั้งนี้ก็เพราะต่างใช้คำว่ากรรมสิทธิ์ตามความอันต่างกัน โดยหมายรวมถึงสิทธิของผู้ถือโฉนด โดยเฉพาะ หรือเกินความถึงสิทธิของเจ้าของตามกฎหมายเก่าด้วย..."<sup>47</sup>

จากคำวิจารณ์ของโรเบิร์ต แลงกัต และแนวคำตัดสินคดีความการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นดูเหมือนว่า ผู้พิพากษายังไม่สันทัดในกฎหมายแบบตะวันตก ประการหนึ่ง หรืออีกประการหนึ่งก็คือ รัฐพยายามจะผสมผสานรากฐานกฎหมายแบบจารีตของไทยกับกฎหมายที่ดินแบบตะวันตกก็เป็นได้ เพราะเท่าที่ผ่านมา เช่น การยกร่างกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ตามแบบประมวลกฎหมายของประเทศยุโรป ผู้ยกร่างกฎหมายได้พยายามร่างกฎหมายฉบับนี้จากรากฐานประเพณีของไทยด้วยความระมัดระวัง<sup>48</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ได้ทรงวิจารณ์ว่าเหตุที่การออกโฉนดที่ดินแบบเป็นลายลักษณ์อักษรนั้นไม่บังเกิดผลดี เพราะข้าราชการไทยยังไม่เข้าใจในระบบแบบใหม่นี้ดีพอ ลำพังพระองค์เองก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ เพราะขาดเครื่องมือมาช่วยเหลือ ดังปรากฏตอนหนึ่งดังนี้

"...ประการหนึ่งตั้งแต่ตั้งกระทรวงเกษตราธิการ ไม่ได้มีใครเข้าใจวิธีออกโฉนดแลจดทะเบียนตาม ตอเร็นซิสเต็มเลย การที่เป็นอยู่เดี๋ยวนี้ตามความเห็นของข้าพระพุทธเจ้าแล้วไม่ดีกว่าวิธีของไทยเรา ๕๐ ปีมาแล้ว ออกจะได้ผลชั่วของวิธีเก่าของไทย รวมทั้งผลชั่วของวิธีใหม่อย่างฝรั่ง กระทำให้กวนใจราษฎรให้ได้รับความขัดข้องโดยใช่เหตุ...ข้าพระพุทธเจ้าไม่สามารถช่วยอย่างไรได้ ด้วยในเวลานี้ไม่มีเครื่องมือเลย..."<sup>49</sup>

<sup>47</sup> ร. แลงกัต, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, หน้า 381

<sup>48</sup> โปรดดูรายละเอียดใน กนิษฐา ชิตช่วง, "มูลเหตุของการร่างกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127", วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2532

<sup>49</sup> ห.จ.ช., ม.ร. 6 กษ. /9, กษ.7/4 เอกสารกระทรวงเกษตราธิการ เรื่อง "ความเห็นเรื่องจะจัดการสำรวจที่ดิน แลการออกโฉนดแผนที่ แลขอมีสเดอเครตมารับราชการนำที่นี้กับเรื่องหม่อมเจ้าพูนศรีหรือออกโฉนดที่ดินตำบลเกาะใหญ่ให้พระยาบรรณา (10 พ.ค. 2454 - 6 ส.ค. 2456)"

จากที่กล่าวมาทั้งหมดของบทนี้ชี้ให้เห็นว่าปัจจัยของการนำมาสู่การปฏิรูปที่ดินและการออกโฉนดที่ดินให้เป็นลายลักษณ์อักษรมีน้ำหนักอยู่ที่ การจัดระบบการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้ลงตัว หรือการจัดระบบความเป็นเจ้าของที่ดินให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือพฤติกรรมการใช้ประโยชน์จากที่ดิน รวมทั้งความมุ่งหวังของรัฐที่จะให้ที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินสมบัติ (property หรือ commodity) ประเภทหนึ่งทั้งในส่วนของรัฐและภาคราษฎรมีหลักประกันที่มั่นคงและไม่ถูกคุกคามเอารัดเอาเปรียบจากชาวต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยและประกอบอาชีพในประเทศไทย แต่ผลของการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินตามแบบตะวันตกนั้นกลับปรากฏว่าคนไทยยังขาดความเข้าใจในระบบกรรมสิทธิ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษร ฉะนั้นในช่วงเวลารอคอยของสังคมไทยในระยะของการพัฒนาประเทศสู่ความทันสมัย ยังผลให้รัฐยังใช้พิจารณาณบนพื้นฐานของจารีตประเพณีดั้งเดิมในการตีความ ความหมายระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินว่าวางอยู่บนหลักการ การทำประโยชน์ในที่ดินจนเกิดกรรมสิทธิ์ขึ้น จนกลายเป็นคุณลักษณะเฉพาะของระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประเทศไทยมาจนถึงปัจจุบัน เพราะแม้แต่แนวคิดเรื่องกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก) ยังอิงแนวคิดเรื่อง การขาดกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเจ้าของที่ดินที่ไม่ลงแรงทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง ว่าจะถูกเวนคืนมาเพื่อให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกิน เช่นเดียวกับหลักกฎหมายโบราณของไทยเช่นกัน ดังปรากฏสาระสำคัญของมาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518ต่อไปนี้

“ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม... โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้...”<sup>50</sup>

ด้วยเหตุนี้การจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในสังคมไทย จึงเป็นเรื่องที่ต้องอิงอาศัยรากฐานระบบกรรมสิทธิ์ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรตามจารีตประเพณีมาประกอบด้วย และเป็นวิธีการจัดการการใช้ที่ดินที่มีมูลเหตุหลายประการ ซึ่งมีความต่อเนื่องมาตั้งแต่ต้นรัตนโกสินทร์ ฉะนั้นการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินให้เป็นลายลักษณ์อักษร จึงมิใช่มีสาเหตุมาจากการขจัดปัญหาการวิวาทแย่งชิงที่ดินในหมู่บ้าน หรือการหาสถิติพื้นที่ดินเพื่อคำนวณการจัดเก็บภาษีที่ดินแต่เพียงอย่างเดียว ตามที่เคยเข้าใจกันมา

<sup>50</sup> วีระเดช พะเยาศิริพงษ์ รวบรวม , พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 , (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์พัฒนาศึกษา, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์) , หน้า 2



ผลอีกประการที่ตามมาจากการออกโฉนดที่ดินแบบเป็นลายลักษณ์อักษร คือ การเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้สิทธิชุมชน ในการใช้ที่ดินเริ่มหายไป ยกตัวอย่างเช่นราษฎรในชุมชนบ้านครัว มีหลายรายที่แยกตนเองไปขอโฉนดที่ดินเป็นการส่วนตัว แม้จะมีวิถีชีวิตอยู่ในชุมชนดั้งเดิมก็ตาม<sup>51</sup> แต่แม้จะไม่มีสิทธิชุมชนในแง่การตั้งบ้านเรือน แต่สิทธิชุมชนนั้นก็ได้กลายสภาพไปสู่ การที่ภาครัฐกำหนดพื้นที่สาธารณะที่ห้ามราษฎรจับจองนั่นเอง แต่เป็นการใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น พื้นที่ป่า ภูเขา เป็นต้น<sup>52</sup>



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>51</sup> ได้กล่าวถึงมาแล้วในบทที่ 4

<sup>52</sup> โปรดดูรายละเอียดในข้อบังคับการออกใบเหยียบย่ำชั่วคราวคั้งที่กล่าวมาแล้ว