

บทที่ 6

บทสรุป

ราษฎรไทยตั้งแต่สมัยอยุธยาเป็นอย่างน้อยจนถึงช่วงก่อนการประกาศใช้กฎหมาย “ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120” (พ.ศ. 2444) มีสิทธิในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดิน โดยพฤตินัย ซึ่งวางอยู่บนหลักการทำประโยชน์ในที่ดินจนเกิดกรรมสิทธิ์ขึ้น ซึ่งหมายความว่าราษฎรได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยไม่จำเป็นต้องใช้เงินซื้อ อีกทั้งราษฎรก็ไม่ได้ให้ความสำคัญ เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพราะราษฎรเชื่อว่า การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เป็นมรดกตกทอดกันมา โดยมีราษฎรคนอื่น ๆ รู้เห็นนั้นสามารถเป็นเครื่องยืนยันกรรมสิทธิ์ได้ ราษฎรขาดกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ต่อเมื่อละทิ้งที่ดินไม่ทำประโยชน์ในที่ดินเป็นเวลา 3 ปีขึ้นไป ขณะเดียวกันรัฐสนับสนุนให้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือสิทธิเหนือที่ดินเพิ่มขึ้น เพราะรัฐต้องอาศัยแรงงานราษฎรหักล้างรางวัลเพื่อเปลี่ยนป่าให้เป็นนา และแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ดินให้กับรัฐ ไม่ว่าจะเป็นภาษีหรืออากรตามพันธะสัญญาที่ราษฎรกับรัฐมีต่อกัน เพราะฉะนั้นนับจากสมัยกรุงธนบุรีจนถึงสมัยรัชกาลที่ 3 พบว่ารัฐออกประกาศชักชวนราษฎรให้ทำนากันเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการทำนาปรัง (การทำนาออกฤดูฝน) การที่ราษฎรมีสิทธิเหนือที่ดินภายใต้พันธะสัญญาที่มีต่อรัฐ เช่นการนำทางข้าวจากนาไปส่งขึ้นฉางหลวงตามที่รัฐขอ ทำให้สิทธิเหนือที่ดินของราษฎร ยังคงผูกพันกับระบบมูลนายไพร่ อย่างไรก็ตามสิทธิเหนือที่ดินของราษฎรมีลักษณะเป็นอำนาจอิสระที่ราษฎรจะเป็นเจ้าของที่ดินได้นาน ไม่มีกำหนดคราบเท่าที่ราษฎรยังคงทำประโยชน์ในที่ดินอย่างไม่ขาดตอน และสามารถสิทธิเหนือที่ดินเป็นมรดกตกทอดแก่บุตรหลานได้

ปรากฏการณ์ที่ราษฎรมีอำนาจอิสระในการจับจองที่ดินเพื่อทำประโยชน์กันอย่างแพร่หลายในสมัยอยุธยาจนถึงรัชกาลที่ 1 เป็นการสะท้อนให้เห็นว่ารัฐไม่สนใจครอบครองที่ดินโดยตรง เพราะรัฐพอใจกับการควบคุมกำลังคนในระบบมูลนายไพร่ และผลประโยชน์จากที่ดินที่ราษฎรแบ่งให้กับรัฐจนกระทั่งในรัชกาลที่ 2 เป็นต้นมา ได้เกิดการขยายตัวในการปลูกพืชเศรษฐกิจและการค้ามากขึ้น ทำให้มีผลต่อพฤติกรรมการใช้ที่ดินที่ซับซ้อนขึ้นเป็นลำดับ การที่ที่ดินถูกนำไปใช้ประโยชน์อย่างหลากหลายได้เป็นปัจจัยทำให้ที่ดินกลายเป็นสิ่งมีมูลค่าในตัวของตัวเองเปรียบได้กับทรัพย์สินสมบัติประเภทหนึ่งมีผลทำให้รัฐพยายามควบคุมที่ดินโดยตรง ผ่านมาตรการต่าง ๆ ดังนี้คือการควบคุมที่ดินผ่านกลุ่มชนชาวต่างถิ่น โดยให้ชาวต่างถิ่นมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่ให้ชุมชนนั้นดำเนินการเพาะปลูกแล้วแบ่งผลผลิตให้กับรัฐ โดยหัวหน้าชุมชนถูกดึงเข้าสู่ระบบมูลนายขึ้นตรงกับพระมหากษัตริย์ มาตรการต่อมาคือการมีระบบเจ้าภาษีนายอากรซึ่งนับเป็นผลดีต่อรัฐ กล่าวคือ เจ้าภาษีเป็นผู้เก็บภาษีที่

ได้จากผลผลิตที่เกิดจากที่ดินของราษฎร แล้วนำส่งต่อรัฐผ่านเจ้าเมืองที่เจ้าภาษีนายอากรสังกัดอยู่ เท่ากับเป็นการที่รัฐสามารถควบคุมการใช้ประโยชน์จากที่ดินได้โดยตรง

ต่อมาเมื่อรัฐเริ่มขาดรายได้จากการค้าแบบผูกขาด และขาดรายได้จากการเก็บภาษีของสินค้าเข้าจากต่างประเทศตามเงื่อนไขของสนธิสัญญาเบาว์ริง พ.ศ. 2398 รวมทั้งไพร่ทั้งหลายเริ่มออกจากระบบมุลนายเพื่อไปทำงานรับจ้างให้กับชาวตะวันตกมากขึ้น ส่งผลให้พระมหากษัตริย์พระบรมวงศานุวงศ์ และขุนนางซึ่งหลายคนมีเชื้อสายจีน เริ่มเสาะแสวงหาที่ดินมาอยู่ในกรรมสิทธิ์เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ทั้งในรูปการจัดสรรที่ดินขายแก่ใคร และให้ราษฎรไทย จีน มาเช่าทำนา ทำสวน จนกลายเป็นรายได้ให้กับบุคคลเหล่านี้เป็นจำนวนมาก การใช้ประโยชน์จากที่ดินช่วงเวลานี้จึงขยายวงออกไปอย่างกว้างขวาง ทั้งในเขตพื้นที่เกษตรกรรม และพื้นที่พาณิชย์กรรม บุคคลที่กลายเป็นเจ้าของที่ดินช่วงเวลานี้ จึงมีความหลากหลายมากขึ้น ทั้งพระคลังข้างที่ พระบรมวงศานุวงศ์ขุนนาง และชาวต่างชาติที่รวมตัวกันเป็นบริษัท เช่น บริษัทขุนคลองแลคูนาสยามเป็นต้น กลุ่มบุคคลเหล่านี้ทำให้ราษฎรไทยรู้สึกว่าเขาถูกละเมิดสิทธิในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดินที่มีมาแต่เดิมตามประเพณีที่ราษฎรยึดถือปฏิบัติกันมา เพราะกลุ่มเจ้าที่ดินได้สร้างกฎเกณฑ์การเป็นเจ้าของที่ดินเสียใหม่ โดยกำหนดว่าผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยเฉพาะชนชั้นสูง ไม่จำเป็นต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง กฎเกณฑ์นี้เริ่มจากการที่ รัชกาลที่ 4 ทรงออกประกาศพระราชทานที่นาแก่พระเจ้าลูกเธอ ภายหลังการขุดคลองมหาสวัสดิ์ ใน พ.ศ. 2405 (จ.ศ. 1223) ซึ่งประกาศฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่รัฐรับรองกรรมสิทธิ์ของพระเจ้าลูกเธออย่างเป็นลายลักษณ์อักษร โดยที่พระเจ้าลูกเธอมิใช่ผู้ทำประโยชน์ในที่ดินโดยตรง ครั้นสมัยรัชกาลที่ 5 การที่บริษัทขุนคลองแลคูนาสยามได้สัมปทานจากรัฐเพื่อขุดคลองรังสิตประยูรศักดิ์ มีผลให้บริษัทฯ ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินริมสองฝั่งคลองที่ขุดขึ้น ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ที่อิงกับเอกสารสัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่บริษัทฯ และรัฐได้ทำต่อกันส่งผลให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินของบริษัทฯ ที่เป็นลายลักษณ์อักษรไปซ้อนทับกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยพฤตินัยของราษฎรที่มีอยู่เดิมก่อให้เกิดการพิพาทกันระหว่างราษฎรเจ้าของที่ดินกับบริษัทฯ การพิพาทหรือสิทธิเหนือที่ดินของราษฎร ยังได้ขยายออกไปสู่การพิพาทระหว่างราษฎรกับรัฐ ในกรณีการเวนคืนที่ดินจากราษฎรมาสร้างระบบสาธารณูปโภค เช่น การตัดถนน การสร้างทางรถไฟ โดยเบื้องต้นรัฐไม่ให้ความสำคัญกับสิทธิเหนือที่ดินของราษฎรที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยอาศัยการลงแรงเพื่อทำประโยชน์ แต่ปราศจากการมีเอกสารสิทธิ์ ทำให้รัฐไม่ยอมชดเชยค่าสิทธิเหนือที่ดินแก่ราษฎร จนกระทั่งราษฎรได้รวมตัวกันถวายฎีกาเรียกร้องความเป็นธรรมให้รัฐยอมรับหลักการสิทธิเหนือที่ดินที่มีมาโดยพฤตินัย จนในที่สุดรัฐจึงต้องประนีประนอมกับราษฎร ด้วยการวางระเบียบการจ่ายเงินค่าชดเชยที่ดิน โดยมีลำดับการปฏิบัติดังนี้ คือ การออกประกาศกระทรวง

โยธาธิการว่าด้วยข้อบังคับจัดซื้อที่ดินทำทางรถไฟ ร.ศ. 110 (พ.ศ. 2453) ประกาศพระราชกฤษฎีกาในการจัดที่ดินสร้างทางรถไฟสายเพชรบุรี ร.ศ. 118 (พ.ศ. 2443) ประกาศจัดที่ดินสร้างถนนราชดำเนิน 27 สิงหาคม ร.ศ. 118 (พ.ศ. 2443) โดยในการตัดถนนราชดำเนิน รัฐได้วางหลักการว่า ให้เจ้าพนักงานรับซื้อที่ดินที่จะตัดถนนจากราษฎร เมื่อทำถนนเสร็จแล้วรัฐบาลขายที่ดินริมถนนซึ่งมีราคาสูงขึ้นคืนให้เจ้าของที่ดินเดิม เงินส่วนผลประโยชน์ที่ได้นั้นเป็นเสมือนเงินที่ราษฎรช่วยออกในการทำถนน¹ ต่อมาสมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีการออกพระราชบัญญัติจัดวางทางรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 ในพระราชบัญญัตินี้มาตรา 29 ก็ได้ระบุถึงการจ่ายค่าชดเชยที่ดินให้แก่ราษฎรด้วยเช่นกัน

การที่รัฐยอมออกค่าชดเชยค่าที่ดินแก่ราษฎรที่ถูกเวนคืนที่ดินส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่รัฐยอมรับในสิทธิเหนือที่ดินของราษฎรที่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินมาอย่างต่อเนื่องโดยปราศจากเอกสารสิทธิ์ที่ใช้ยืนยันการมีสิทธิเหนือที่ดินอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร

การพิพาทเรื่อง "สิทธิเหนือที่ดิน" ระหว่างราษฎรกับเจ้าที่ดินและราษฎรกับรัฐ จึงวางอยู่บนแนวคิดที่ขัดแย้งกันระหว่าง การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยพฤตินัยที่อาศัยรากฐานการทำประโยชน์จนเกิดกรรมสิทธิ์ กับแนวคิดเรื่องการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีกฎหมายรองรับอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรในที่สุดรัฐจึงมีมาตรการประนีประนอมเพื่อขจัดความขัดแย้งนี้ด้วยการ ให้เจ้าของที่ดินทุกคนต้องมีโฉนดแผนที่ หรือ โฉนดที่บอกชื่อ-สกุล ของผู้เป็นเจ้าของที่ดิน บอกที่ตั้งของที่ดิน และขนาดของที่ดินด้วยการทำแผนที่จำลองที่ด้านหลังของโฉนดอย่างชัดเจน และโฉนดแผนที่ได้ประกาศใช้อย่างเป็นทางการที่มณฑลกรุงเก่า(อยุธยา) เป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2444 ฉะนั้น พ.ศ. 2444 จึงเป็นปีที่มีความสำคัญในแง่ของความหมายของสิทธิเหนือที่ดินของราษฎร โดยพฤตินัยจะสมบูรณ์เมื่อมีเอกสารสิทธิ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรมาขึ้นยืนยันเสียก่อน และการที่ราษฎรมีเอกสารสิทธิ์คือโฉนดแผนที่ จะทำให้สิทธิเหนือที่ดินของราษฎรได้รับความคุ้มครองและสามารถยับยั้งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (สิทธิเหนือที่ดิน) ได้กับคนทุกกลุ่มไม่ว่าจะเป็นเจ้าที่ดินหรือรัฐในนามพระคลังข้างที่ ดังปรากฏตัวอย่างมาแล้วว่ามีราษฎรกลุ่มหนึ่งประกอบด้วย พระวิจิตรสงคราม นายเอม พระสุวรรณอักษร และนางสาคร รุกกล้าแบ่งเขต และครอบครองมาเกิน 10 ปี และได้ทำการออกโฉนดแผนที่เรียบร้อยทำให้พระคลังข้างที่ไม่สามารถเรียกร้องที่ดินกลับคืนมาได้

¹ ปิยนาด บุณนาค, รายงานผลการวิจัยการพัฒนากฎหมาย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศูนย์วิจัยรัชดาภิเษกสมโภช, กันยายน 2518), หน้า

ในขณะที่โฉนดแผนที่ยังจัดทำไม่แล้วเสร็จรัฐได้อนุโลมให้ราษฎรที่ยังไม่มีโฉนดแผนที่ใช้โฉนดตราจองชั่วคราวไปพลางก่อน เนื่องจากโฉนดแผนที่ต้องใช้ระยะเวลาในการจัดทำนาน เพราะต้องรังวัดที่ดินใหม่หมดด้วยเครื่องมือแบบตะวันตก

นอกจากนี้การออกโฉนดแผนที่ใน พ.ศ. 2444 ยังเป็นปัจจัยที่ชี้ชัดถึงคุณสมบัติของผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วย โดยผู้ที่จะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินนอกจากจะต้องเป็นผู้ลงแรงทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งเป็นวิถึปฏิบัติที่สืบเนื่องมาจากสมัยอยุธยาแล้ว กฎหมายการออกโฉนดแผนที่ยังรองรับการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มาจากการลงทุนซื้อมาด้วยเงินอีกด้วย พิจารณาได้จากกฎหมายบทวิเคราะห์ทางเกษตรกรรมในการออกโฉนด พ.ศ. 2444 ที่ระบุถึงผู้เป็นเจ้าของที่ดินว่าเป็น “ผู้ลงทุนลงแรง” “ผู้ลงทุน” หมายถึง กลุ่มเจ้าที่ดิน “ผู้ลงแรง” หมายถึง ราษฎรที่เป็นเกษตรกร

ฉะนั้นโฉนดแผนที่ซึ่งประกาศใช้ใน พ.ศ. 2444 จึงมีความสำคัญอย่างน้อยสองประการคือ ทำให้สิทธิเหนือที่ดินของราษฎรไทยที่มีมาแต่อดีตและวางอยู่บนหลักการ การทำประโยชน์จนเกิดกรรมสิทธิ์เป็นที่ยอมรับและได้รับการรับรองด้วยกฎหมาย ซึ่งทำให้สถานะของ “สิทธิเหนือที่ดิน” ของราษฎรนั้นเข้มแข็งขึ้นสามารถที่จะใช้ยันกับสิทธิของเจ้าที่ดินและรัฐที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์รับรองอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร นอกจากนี้โฉนดแผนที่ที่ประกาศใช้ใน พ.ศ. 2444 ได้ทำให้ความหมายของเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นกว้างขึ้น ครอบคลุมผู้ที่ลงทุน กับผู้ที่ลงแรงทำประโยชน์ในที่ดิน

โฉนดแผนที่ที่ประกาศใช้ใน พ.ศ. 2444 ยังมีความสำคัญที่ทำให้รัฐสามารถควบคุมการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดินของบุคคลต่าง ๆ ได้อย่างใกล้ชิด และสามารถกำหนดจำนวนพื้นที่ในการครอบครองทั้งของราษฎรและคนต่างด้าวได้อีกด้วย

สถานะของสิทธิของราษฎรไทยในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดินหลังการประกาศใช้โฉนดแผนที่ใน พ.ศ. 2444 ได้ดำรงอยู่มาจนถึงสิ้นรัชกาลที่ 6 ใน พ.ศ. 2468 ด้วย เนื่องจากกฎหมายที่ว่าด้วยการออกโฉนดแผนที่ พ.ศ. 2444 ได้รับการปรับปรุงแก้ไขอีกครั้งหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

อนึ่งประเด็นการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในสังคมไทยสมัยปัจจุบันที่อิงกับระบบจารีตประเพณีโดยเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วย การทำประโยชน์ในที่ดินจนเกิดกรรมสิทธิ์นั้น ซึ่งเป็นประเด็นที่รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540 ได้ให้การยอมรับไว้ในมาตรา 46 ที่เกี่ยวข้องกับการที่ชุมชนมีสิทธิในการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรตามวิถีของจารีตประเพณีนั้น เป็นประเด็นที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่ได้ทำการศึกษา ฉะนั้นประเด็นนี้จึงควรที่จะมีการนำไปศึกษาในเชิงลึกเกี่ยวกับสิทธิชุมชนที่มีมาในประวัติศาสตร์ไทย โดยเฉพาะเขตพื้นที่ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาสืบต่อไป