

ปัญหาจากการถือสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวในไทย

นางเยาว์ จิตตะปุตตะ*

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมแบบเกษตรกรรม สืบทอดมาเป็นเวลาช้านาน แม้ปัจจุบันรัฐบาลจะได้กำหนดแนวนโยบายในทางที่จะพัฒนาระบบเศรษฐกิจของไทยไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ หรือ “นิคส์” ในอนาคตก็ตาม แต่รัฐบาลก็ต้องยอมรับในความเป็นจริงถึงสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันว่า นอกจากประชากรส่วนใหญ่เกินกว่าร้อยละหกสิบของประเทศจะประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทำนา ทำสวน ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ และอื่น ๆ เพื่อเลี้ยงชีพและบริโภคภายในประเทศแล้ว ผลผลิตในภาคเกษตรกรรมของไทยยังเป็นสินค้าออกที่นำเงินตราต่างประเทศเข้ามาพัฒนาประเทศได้ปีละจำนวนไม่น้อย หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นรายได้หลักอย่างหนึ่งของประเทศก็ได้ นอกจากนี้ที่ดินจะมีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญในด้านการผลิตแล้ว ยังเป็นทรัพย์สินหลักของคนในชาติที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางด้านเศรษฐกิจได้มากที่สุด และมีผลกระทบต่อการปกครองและความมั่นคงของชาติให้ดำรงอยู่ด้วย

สำหรับสภาพปัญหาที่ดินในปัจจุบัน
เนื่องจากประเทศไทยมีลักษณะพื้นที่และที่ดินอุดมสมบูรณ์ และเหมาะแก่การประกอบกิจการหลายด้าน อีกทั้งยังมีราคาที่ดินค่อนข้างต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ที่ดินจึงเป็นเหตุดึงดูดให้คนต่างชาติโดยเฉพาะในประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่มั่นคงแล้ว แต่ขาดแคลนที่ดินอันเป็นปัจจัยพื้นฐานที่จะพัฒนา

เศรษฐกิจต่อไป จึงมุ่งที่จะเข้ามาถือสิทธิในที่ดินในประเทศไทย เพื่อใช้เป็นปัจจัยหลักขั้นพื้นฐานในการที่จะลงทุนในธุรกิจต่างๆ ทั้งเกษตรกรรม อุตสาหกรรม หรือแม้แต่ธุรกิจค้าที่ดิน จึงก่อให้เกิดปัญหาอย่างยิ่ง เพราะนอกจากราคาที่ดินจะสูงขึ้นมากอย่างรวดเร็ว และอยู่ภายใต้ระบบอันซับซ้อนในเชิงธุรกิจการค้าที่ดินที่ยากต่อการควบคุมแล้ว ยังมีการเปลี่ยนมือผู้

*ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

ถือสิทธิในที่ดินจากชาวนา ชาวไร่ เกษตรกร
ไปสู่ขุนนางต่างค้ำ ซึ่งนับว่าเป็นอันตรายต่อ
ระบบเศรษฐกิจส่วนรวมของชาติอย่างยิ่ง

ความเบื้องต้น

“สิทธิในที่ดิน” ตามความในพระราช
บัญญัติออกโฉนดที่ดินฉบับแรกของไทย พ.ศ.
๒๔๔๔ บัญญัติไว้ในเรื่องว่าด้วยกรรมสิทธิ์
ในที่ดินว่า “ข้อ ๗. ที่ดินซึ่งได้ออกโฉนด
ตามประกาศนี้ ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์เหมือน
อย่างนาโค คือต้องเสียภาษีค่าที่หรือค่านา
แก่รัฐบาลทุกปี....”^๑ และในมาตราที่ ๑ แห่ง
ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๕๗ ซึ่งเป็น
ฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันบัญญัติไว้ว่า “การถือ
กรรมสิทธิ์” หมายถึงบุคคลที่มีชื่อในโฉนด
มีทั้งสิทธิในการครอบครองในฐานะเป็นเจ้าของ
ของที่ดินโดยมีชื่อเป็นกรรมสิทธิ์ ฉะนั้น

“สิทธิในที่ดิน” จึงหมายถึง “กรรมสิทธิ์”
และให้รวมถึงสิทธิการครอบครองด้วย และ
สิทธิ์ทั้งสองเสมอกัน^๒

การถือสิทธิในที่ดินในประเทศไทย
นับตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมา ถือว่า
ที่ดินทั่วพระราชอาณาจักรเป็นของพระเจ้า
แผ่นดิน ฉะนั้นถึงแม้ว่าราษฎรจะเป็นผู้
สร้างทำเป็นที่เพาะปลูกก็ตาม แต่ราษฎรจะ
ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จะมีเพียงสิทธิการ
ครอบครองในที่ทำกินนั้นเท่านั้น ส่วนเอกสาร
สิทธิที่รัฐออกให้ นั่นคือ ใบหยียบบ้าย โฉนด
ตราจอง โฉนดตราแดง และโฉนดสวน^๓ ซึ่ง
พระเจ้าแผ่นดินอาจเรียกเวนคืนได้โดยไม่ต้อง
จ่ายเงินทดแทน ฉะนั้นเอกสารสิทธิดังกล่าวนี้
จึงเป็นเพียงหลักฐานในการอ้างสิทธิการครอบ
ครองระหว่างราษฎรด้วยกันเองเท่านั้น ส่วน

^๑ กรมที่ดิน “ประกาศออกโฉนดที่ดิน” รวมกฎหมายที่ดิน (พระนคร : โรงพิมพ์สหกรณ์ฯ
ส่งแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๑), หน้า ๔๘

^๒ ศิริ เกวลินสถิตย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินพร้อมกฎกระทรวงและระเบียบของ
คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์, ๒๕๓๑) หน้า ๓๖

^๓ โฉนดตราแดง โฉนดตราจอง และใบหยียบบ้าย ปรากฏในกฎหมายตราสามดวง จึงเป็นเอกสาร
หนังสือแสดงสิทธิครอบครองที่ดิน ที่ใช้มาก่อนการออกโฉนดปี พ.ศ. ๒๔๔๔

โฉนดตราแดง เป็นหนังสือแสดงสิทธิครอบครองได้ ๑๐ ปี

โฉนดตราจอง เป็นหนังสือแสดงสิทธิครอบครองได้ ๓ ปี

ใบหยียบบ้าย เป็นหนังสือแสดงสิทธิครอบครองได้ ๑ ปี

โฉนดสวน ถือสิทธิครอบครองที่สวนตามจำนวนอากรสวนที่ได้กำหนดไว้แน่นอน

ประโยชน์ที่แท้จริงนั้น คือรัฐบาลจะใช้เป็นหลักฐานในการเก็บภาษีก่านา ภาษีที่ดินอากรสวนจากราษฎรผู้ขอเอกสารสิทธิดังกล่าว

ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๔๔ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดฯ ให้ออก “ประกาศออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๐”^๔ และตามความในข้อที่ ๗ แห่งประกาศออกโฉนดที่ดินฉบับนี้ในข้อที่ “ว่าด้วยกรรมสิทธิ์ที่ดิน” นั้นให้ถือว่าผู้ที่มีสิทธิครอบครองหรือเป็นเจ้าของที่ดินอยู่นั้นมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ฉะนั้นนับแต่ได้มีการประกาศออกโฉนดที่ดินฉบับแรกนี้เป็นต้นไปราษฎรไทยจึงเป็นผู้ที่สามารถ “ถือสิทธิในที่ดิน” ได้ตามกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นพระมหากษัตริย์คุณอย่างยิ่งของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวผู้ซึ่งยังทรงอำนาจในฐานะเจ้าชีวิตและเจ้าแผ่นดินในฐานะพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ส่วนการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว นั้น หลังจากที่ไทยทำสนธิสัญญาเบาริ่ง ซึ่งเป็นสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีและการค้ากับประเทศอังกฤษเป็นชาติแรกในปี พ.ศ. ๒๓๙๘ แล้ว ก็ได้มีชาติตะวันตกเข้ามาขอทำ

สนธิสัญญาและเดินทางเข้ามาอาศัยอยู่ในไทย เช่นเดียวกันอีกหลายประเทศ ซึ่งรัฐบาลก็ไม่มีนโยบายกีดกันชาวต่างชาติไม่ว่ากรณีใด ชาวต่างชาติเหล่านี้สามารถดำเนินชีวิตหรือเลือกประกอบอาชีพได้อย่างเป็นอิสระ แต่งานกับคนไทย มีเสรีภาพในการนับถือศาสนาหรือปฏิบัติตนในทางที่จะดำรงและรักษาศิลปวัฒนธรรมของชาติของตนได้ในผืนแผ่นดินไทย ฉะนั้นจึงมีชาวต่างประเทศบางกลุ่มซึ่งมีความประสงค์ที่จะตั้งถิ่นฐานอยู่อย่างถาวรในไทยได้กราบบังคมทูลขอซื้อที่ดินเพื่อที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพได้เหมือนดังคนต่างชาติตะวันตก เช่น จีน มอญ ที่เข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภารอยู่ก่อนแล้ว พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระบรมราชานุญาตตามที่ชาวต่างประเทศเหล่านั้นกราบบังคมทูลถึงความต่อนหนึ่งใน “ประกาศกำหนดที่ให้ขาย ให้เช่า แก่คนนอกประเทศ (ชาวตะวันตก-ผู้เขียน) เมื่อปีมะโรง นักขัตตรัฐศก” พ.ศ. ๒๓๙๙ ว่า

....จะขอเข้ามาซื้อที่อยู่ตั้งทำมาหากินในพระราชอาณาจักนี้ คล้ายกับจีนและชาวประเทศอื่น ซึ่งเข้ามาอยู่แต่

^๔ ดูใน ชัยยา โพธิ์แดง, “การออกโฉนดที่ดินเมืองกรุงเก่าระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๔๔-๒๔๔๓”, วิทยานพนธ์ปริณญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศิลปากร ๒๕๒๘.

ก่อน จึงได้ทรงยอมพระกรุณาโปรด
ยอมให้พวกฝรั่งนอกซื้อที่เช่าที่ใน
เขตแขวงที่ไม่ไกลนัก แต่กรุงเทพ
มหานคร คือภายในพระนครแลที่ที่
ห่างกำแพงพระนครสองร้อยเส้นออกไป
ไปภายในที่ที่ไม่ไกลนักเพียงเรือพาย
เรือแจวจะไปถึงได้ใน ๒๔ ชั่วโมง^๕
เข้ามานั้นเจ้าของที่จะขายที่บ้านทั้ง
เย้าเรือนแลที่สวนที่นาให้ขาดกับคน
นอกที่เรียกว่าฝรั่งก็ได้ไม่ห้ามไม่มี
โทษโปรดอนุญาตแล้ว เพราะว่าคน
นอกมักใจใหญ่ใจโตซื้อแพงๆ ผู้ที่
ขายจะได้เงินมาก ๆ เงินทองจะได้ตก
อยู่ในบ้านในเมือง^๖

ดังนั้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๓๙๙ เป็นต้น
มาชาวต่างชาติตะวันตกบางประเทศ อาทิเช่น
คนอังกฤษที่เข้ามาอยู่ในไทยเกินสิบปีมีสิทธิที่
จะซื้อขาดที่ดิน ในบริเวณที่กำหนดให้ขายแก่
คนต่างชาติได้ ซึ่งหมายถึงมีสิทธิในการ

ครอบครองในการใช้และแสวงหาผลประโยชน์
ในที่ดินนั้นได้เช่นเดียวกับชาวต่างชาติที่เข้า
มาพึ่งพระบรมโพธิสมภาร และต้องเสียภาษี
ที่ดินและอากรสวนด้วยเช่นกัน

ใน พ.ศ. ๒๔๔๖ ได้มีการเจรจากัน
ระหว่างฝรั่งเศสกับไทยเกี่ยวกับเรื่องการค้า
ดินแดนอำเภอด่านซ้าย จังหวัดตราด เกาะ
ต่าง ๆ และแหลมสิงห์ โดยมีข้อสรุปว่าฝรั่ง
เศษจะคืนดินแดนที่ยึดไปดังกล่าวนั้นคืนให้
ฝ่ายไทย โดยมีเงื่อนไขขอแลกเปลี่ยนให้คน
ฝรั่งเศส (ต่อมาได้ขยายการขอเพิ่มอีกให้แก่
คนเอเชียในบังคับฝรั่งเศส^๗) สามารถมี
กรรมสิทธิ์ในที่ดินในประเทศไทยได้โดยยอม
อยู่ใต้กฎหมายและอำนาจของศาลไทยและ
หากต้องขึ้นศาลต่างประเทศผู้พิพากษาจะเป็น
คนไทย โดยขอให้ฝ่ายฝรั่งเศสเข้าพึ่งด้วย
หนึ่งคน ฉะนั้นนับตั้งแต่วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์
พ.ศ. ๒๔๔๖ เป็นต้นมา ชาวฝรั่งเศสก็สามารถ
เข้ามาถือสิทธิในที่ดินในประเทศไทยได้โดย

^๕ ในกรณีอนุญาตให้ชาวต่างประเทศซื้อที่ดินในที่กำหนดคนภายหลังชาวต่างประเทศทำการวิพากษ์
วิจารณ์และขอให้รัฐบาลพิจารณาแก้ไข ดังความเห็นในบันทึก หจข., ร. ๑ สป. ๒.๔๒/๑๒๘ เล่ม ๘ บันทึก
ความเห็นในเรื่องประกาศรัชกาลที่ ๔ ว่าด้วยคนในบังคับต่างประเทศถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน ๑๕ พ.ค. พ.ศ. ๒๔๑๑

^๖ กรมที่ดิน, “ประกาศกำหนดค่างให้ขายให้เข้าแก่คนนอกประเทศ บัมะโรง นักขัตตรัฐค”
รวมกฎหมายที่ดิน, หน้า ๘-๙.

^๗ กรมที่ดิน “ประกาศเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่ดินว่าด้วยคนชาวเอเชียในบังคับฝรั่งเศส ข้อ
กรรมสิทธิ์ รศ. ๑๒๖,” รวมกฎหมายที่ดิน, หน้า ๑๖

อาศัยบทสนธิสัญญาให้มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ และต่อมาได้มีชาติอื่น ๆ เข้ามาขอทำสนธิสัญญาอีกหลายชาติรวมทั้งหมดยุโรปชาติ คือ ฝรั่งเศส อังกฤษ เยอรมนี เคนมาร์ค นอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม สวีเดน โปรตุเกส อิตาลี สหรัฐอเมริกา สวิสเซอร์แลนด์ อินเดีย ปากีสถาน ญี่ปุ่น และพม่า^๔

จากสนธิสัญญาระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศดังกล่าวนี้มีผลบังคับให้คนต่างชาติทั้งสิบหกชาติที่เข้ามามีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ในประเทศได้ ในฐานะบุคคลและนิติบุคคล ส่วนคนไทยก็จะสามารถเข้าไปมีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ในประเทศคู่สัญญาทั้งสิบหกประเทศได้เช่นกัน ทั้ง

นี้โดยกรรมสิทธิ์ดังกล่าวจะสิ้นสุดลงก็ต่อเมื่อมีการตกลงบอกเลิกสัญญาต่อกันเท่านั้น

อย่างไรก็ตามนอกจากคนต่างชาติที่เป็นคู่สนธิสัญญากับไทยข้างต้นแล้วยังมีบุคคลต่างชาติอีกกลุ่มหนึ่งที่เข้ามาถือสิทธิในที่ดินในประเทศไทยตาม “พระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะวัด ฆราวาสหลวงโรมันคาทอลิกในกรุงสยาม ตามกฎหมาย รัตนโกสินทร์ศก ๑๒๘ (พ.ศ. ๒๔๕๒)”^๕ ซึ่งอนุญาตให้ “มิชซัง” เป็นผู้ถือสิทธิในที่ดินในฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้สองลักษณะแห่งการใช้ที่ดิน คือที่ดินส่วนที่สร้างวัด ฆราวาสหลวงและโรงเรียนที่กรมต่าง ๆ ได้ตามจำนวนที่จำเป็นต้องใช้ประโยชน์^๖

^๔ แต่ละชาติทำสัญญาไม่พร้อมกันเช่น

พหุ., ร. ๖ ก. ๕.๑/๕๓๖ กระทรวงการต่างประเทศส่งสำเนาหนังสือสัญญาญี่ปุ่นกับไทยในการลดกรรมสิทธิ์ที่ดิน ลงวันที่ ๓๐ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๒

พหุ., ร. ๖, ต. ๒/๘ ประกาศอนุญาตให้คนอเมริกันถือที่ดินในสยาม พ.ศ. ๒๔๖๔ และอังกฤษทำสัญญาเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๑ ฯลฯ

^๕ กรมที่ดิน “พระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะของวัด ฆราวาสหลวงโรมันคาทอลิก กรุงสยาม รศ. ๑๒๘”, รวมกฎหมายที่ดิน, หน้า ๑๐๕-๑๐๗ ซึ่งขณะนั้นมีวัด ฆราวาสหลวงโรมันคาทอลิกจำนวน ๔๒ วัดใน ๗ มณฑล คือ มณฑลกรุงเทพ ฯ มณฑลปราจีนบุรี มณฑลนครราชสีมา มณฑลสมุทรสาคร มณฑลราชบุรี มณฑลนครสวรรค์ มณฑลจันทบุรี

^๖ พหุ. ร. ๖ มท. ๐๖๐๑.๒.๖/๑ เรื่อง “ที่ดินวัด ฆราวาสหลวงโรมันคาทอลิกเมืองฉะเชิงเทรา รศ. ๑๒๕” ที่วัดจำนวน ๕๔ ไร่ ที่พักสอนศาสนา ๒๑ ไร่

ปรากฏว่าเฉพาะเนื้อที่วัดได้มีจำนวนน้อยไร่ เพราะกฎหมายได้เปิดไว้ว่าถือได้ในจำนวนที่จะใช้ประโยชน์

และที่ดินสำหรับทำประโยชน์ให้แก่มิชชัน ซึ่งได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ไม่เกินเมืองละ ๓,๐๐๐ ไร่ ไม่ว่าในเมืองนั้น จะมีวัดบาทหลวงกี่วัดก็ตามยกเว้นสามเมือง ดังต่อไปนี้ คือ เมืองฉะเชิงเทรา ครองได้ไม่เกิน ๙,๐๐๐ ไร่, เมืองชลบุรี ครองได้ไม่เกิน ๑๔,๐๐๐ ไร่, เมืองราชบุรี ครองได้ไม่เกิน ๑๓,๐๐๐ ไร่, แต่จำนวนที่เกิน ๓,๐๐๐ ไร่, ในสามเมืองนั้น จะต้องไปคิดหักจากจำนวนรวมทั้งหมดที่อนุญาตให้ถือที่ดินได้ที่มิอยู่ในบัญชี และถัวเฉลี่ยแล้วต้องไม่เกินเมืองละ ๓,๐๐๐ ไร่

อย่างไรก็ดีต่อมาได้อาศัยกฎหมายพิเศษว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนและการพาณิชย์ ฉะนั้นจึงมีคนต่างด้าวพวก “นิติบุคคลบางประเภท” ซึ่งได้แก่ บริษัทประกอบการณ์การ บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิต ฟองซิเอร์ บริษัทประกันชีวิต บริษัทประกันภัย สามารถเข้ามาถือสิทธิในที่ดินได้ แต่พวกนี้กฎหมายไม่อนุญาตให้ถือครองสิทธิไว้เป็นประจำ ให้ถือครองไว้เพื่อการจำหน่ายเท่านั้น

เนื่องจากประเทศไทยไม่เคยมีนโยบายหรือกฎหมายที่เน้นลายลักษณ์อักษรที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวก่อนเลยในทุกกรณี ฉะนั้น

คนต่างชาติชาวตะวันออก เช่น มอญ เขมร ลาว จีน ฯลฯ ที่เดินทางเข้ามาค้าขายและมาพึ่งพระบรมโพธิสมภารนั้น สามารถจะตั้งถิ่นฐานทำมาหากิน ได้ทั่วพระราชอาณาจักร เหมือนคนไทย และปฏิบัติตนอยู่ใต้กฎหมายไทย แต่เมื่อประเทศจีนประกาศใช้ “พระราชบัญญัติว่าด้วยสัญชาติจีน พ.ศ. ๒๔๕๓” โดยยึดหลักเชื้อชาติเป็นเครื่องกำหนดสัญชาติจีน และถือว่าคนจีน ไม่ว่าจะอยู่หรือเกิดที่ไหน ก็เป็นคนจีน รัฐบาลจีนจึงพยายามที่จะเข้ามาคุ้มครองชาวจีนในไทย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงให้ประกาศใช้ “พระราชบัญญัติแปลงสัญชาติ ร.ศ. ๑๓๐ (พ.ศ. ๒๔๕๔)” ซึ่งนอกจากจะกำหนดให้ยึดหลักเชื้อชาติและหลักดินแดนเป็นเครื่องกำหนดสัญชาติไทยแล้ว ยังอนุญาตให้คนต่างชาติขอแปลงมาถือสัญชาติไทยได้ ส่วนบุคคลที่มีได้มีลักษณะเป็นชาติไทยตามพระราชบัญญัตินี้ให้เรียกรวมกันว่า “คนต่างด้าว” ฉะนั้น หลัง พ.ศ. ๒๔๕๔ คนต่างชาติรวมทั้งคนจีนที่อาศัยอยู่ในไทยเหมือนคนไทย แต่มิได้แปลงมาถือสัญชาติไทยตามที่พระราชบัญญัติแปลงสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๔ อนุญาตไว้จึงมีสถานภาพเป็นคนต่างด้าว และเมื่อประเทศจีนมิได้เป็นประเทศคู่สนธิสัญญาว่าด้วยการ

ถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์กับไทย คนต่างด้าวชาวจีนจึงไม่มีสิทธิถือสิทธิในที่ดินในประเทศไทย

อย่างไรก็ดีเนื่องจากในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นนับว่าพ่อค้าชาวจีนและกลุ่มคนจีนที่ได้เดินทางเข้ามาขายแรงงานในประเทศไทยตั้งแต่หลังจากที่เปิดประเทศทำการค้า พ.ศ. ๒๓๘๘ แล้วนั้น ได้เจริญเติบโตเต็มที่ในทางธุรกิจและมีอิทธิพลต่อระบบเศรษฐกิจของไทยมาก จึงมีฐานะมั่นคงและมีโอกาสสูงที่จะถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ต่างๆ ฉะนั้นกลุ่มคนจีนต่างด้าวจึงเป็นบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่เข้ามาถือสิทธิในที่ดินในประเทศไทยแต่เป็นการถือสิทธิที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า การถือสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวในประเทศมีหลายประเภท อันก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ซึ่งจะแยกศึกษาเป็นประเภทต่างๆ ดังต่อไปนี้

๑. การถือสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวและนิติบุคคลต่างด้าวตามข้อสนธิสัญญา

หลังจากที่สนธิสัญญาว่าด้วยกรรมสิทธิ์

ในอสังหาริมทรัพย์ระหว่างไทยกับประเทศต่าง ๆ มีผลบังคับใช้แล้ว ทำให้คนต่างด้าวชาติคู่สนธิสัญญาต่าง ๆ เข้าถือสิทธิในที่ดินและหาผลประโยชน์เกี่ยวกับที่ดินในประเทศไทยมากขึ้นตามลำดับ ประกอบกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราโชบายที่จะให้มีการพัฒนาที่ดินบริเวณรอบๆ พระนครเป็นพื้นที่ปลูกข้าวเพิ่มขึ้นเพื่อส่งเป็นสินค้าออก จึงทรงสนับสนุนให้ขุนนางร่วมมือกับราษฎรทำการขุดคลอง อาทิเช่น คลองมหาสวัสดิ์ คลองทวีวัฒนา คลองหลวงแพ่ง เป็นต้น และมีพระบรมราชานุญาตให้บริษัทขุดคลองแลคูนาสยามขุดคลองรังสิตเพื่อพัฒนาที่ดินบริเวณทุ่งรังสิตให้เป็นพื้นที่ปลูกข้าว^{๑๑} และภายใต้การส่งเสริมของสภาเผยแผ่พาณิชย์สยามทำให้มีนิติบุคคลต่างด้าวร่วมทุนกันขยายธุรกิจมากขึ้น โดยเฉพาะธุรกิจที่ต้องอาศัยที่ดินเป็นปัจจัยในการขยายการลงทุน เช่น การทำเหมืองแร่ การทำสวนยาง การปลูกข้าวและอื่น ๆ มีทั้งคนต่างด้าวและนิติบุคคลต่างด้าวลงทุนใน

^{๑๑} พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาทิพากรวงศ์เป็นแม่กองขุดคลองมหาสวัสดิ์ตรงเขมรระหว่างแม่น้ำเจ้าพระยากับแม่น้ำท่าจีน ซึ่งสามารถขยายพื้นที่เพาะปลูก ๑๖,๒๐๐ ไร่ และขยายเรื่อย ๆ ในช่วงระยะเวลา ๒๖ ปี คือระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๒๐-๒๔๔๖ สามารถขุดคลองสำคัญได้ ๑๔ คลอง ขยายพื้นที่เพาะปลูกได้ ๑,๒๑๒,๓๒๕ ไร่

กิจการเกี่ยวกับที่ดิน^{๑๒} และขยายการซื้อต่อไปอีกเรื่อย ๆ ทั้งในบริเวณรอบ ๆ พระนคร และตามหัวเมือง เช่น คโนอเมริกันมักจะนิยมไปซื้อที่ดินที่จังหวัดเพชรบุรี ชาวอังกฤษจะซื้อที่ดินแถวพระประแดง จังหวัดนครนายก และจังหวัดภูเก็ต ชาวอิตาลีนิยมซื้อที่จังหวัดนครนายก ชาวฝรั่งเศสจะซื้อในหลายจังหวัดภาคใต้ จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี และจังหวัดจันทบุรี และอื่น ๆ คนต่างด้าวต่างกล่าวกันว่าซื้อที่ดินในราคาถูกและซื้อเป็นจำนวนมากจึงเป็นสิ่งที่สนใจให้คนไทยขายที่ดินให้แก่คนต่างด้าวมากขึ้น ซึ่งหมายถึง จะต้องสูญเสียที่ทำกินซึ่งเป็นอาชีพหลักของคนไทย

ส่วนชาวญี่ปุ่นซึ่งเข้ามาลงทุนในไทยตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมักจะนิยมหาผลประโยชน์จากการลงทุนทำนาปลูกข้าวมากกว่าการพาณิชย์ ก็ขยายการลงทุนเข้าถือสิทธิในที่ดินบริเวณทุ่งรังสิต ซึ่งเป็นเขตเกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์มากขึ้นเรื่อย ๆ ในกรณีนี้พระบาทสมเด็จพระ

ปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแสดงความห่วงใยต่อฐานะของชาวนาไทย และสภาพความมั่นคงของประเทศมาก ดังที่ทรงมีพระราชหัตถเลขาเป็นพระราชปรารภกับเจ้าพระยาพลเทพ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ดังความตอนหนึ่งว่า

การทำไร่นาเป็นอาชีพสำคัญของคนไทย ควรสงวนไว้ให้คนไทย เรื่องชาวญี่ปุ่นนี้ไม่มีทางแก้ไขได้.... เว้นแต่คนไทยจะเห็นพ้องต้องกันว่า การทำนาเป็นอาชีพสำคัญของคนไทย ไม่ควรให้ชาวต่างประเทศมาแย่งไปทำให้^{๑๓}

นอกจากนี้แล้วทั้งเอกชนและหนังสือพิมพ์ก็ได้แสดงความห่วงใยเสมอ ๆ ถึงสภาพทางเศรษฐกิจและฐานะของชาวนาไทยที่นับวันแต่จะไม่มีที่ดินทำนาเป็นของตนเอง เพราะพากันขายให้ชาวต่างชาติหมด ดังบทความหนึ่งในหลายบทความ

นับว่าเคราะห์ดีมากที่เงินรายได้จากสินค้าเข้ายังไม่หลดมือที่เดียว แต่

^{๑๒} หจข., ร. ๕ ก. ๔ ๔๓/๑๒ “เรื่องมิสซิสเอมมีเมอร์ ชาวอเมริกันขอซื้อที่นา คลองรังสิต จำนวน ๑๔,๒๐๐ ไร่” มร. ชินเดสกี ชาวเยอรมันซื้อที่นา ๑,๕๕๐ ไร่ มร. เวสเดนโฮกับพวกตั้งบริษัททำนาขอซื้อที่ดินรังสิต ๒,๐๐๐ ไร่ มร. เฮนรี ชีสกอต ซื้อที่ดิน ๑,๐๐๐ ไร่ ฯลฯ

^{๑๓} หจข., ร.๑๑ กธ. ๑๕.๑/๓๐๖ “แนวพระราชดำริเกี่ยวกับการอาชีพทำนาของคนไทย ๑๕ ก.พ.

ถ้าในอนาคตที่น่าำบลสำคัญ ๆ เช่น
ทุ่งคลองรังสิตกลายเป็นของชาวต่าง
ประเทศหมด ความย่อยยับต้องตก
เป็นของคนไทยอย่างไม่ต้องสงสัย....
รัฐบาลไม่มีสิทธิขัดขวางการซื้อขาย
เพราะมีหนังสือสัญญาพระราชไมตรี
ขวางอยู่....เราจึงขอวิงวอนผู้เป็นเจ้า
ของที่ดินทั้งหลายจงอย่าได้กระทำ
เช่นนั้น^{๑๔}

จากการแสดงออกถึงความห่วงใย
ดังกล่าว และพฤติกรรมของชาวต่าง้าวนี้
จะเห็นว่า ระบบที่ดินของไทยได้รับผล
กระทบกระเทือนอย่างมากจากสนธิสัญญา
ดังกล่าว และถึงแม้ว่ารัฐบาลจะเห็นข้อ
บกพร่องและเป็นอันตรายต่อระบบเศรษฐกิจ
และความมั่นคงของชาติในขณะนั้นมาก แต่ก็
ไม่อาจขัดขวางได้ทันที นอกเสียจากจะได้มี
การบอกเลิกสนธิสัญญาแก่กัน

อย่างไรก็ดีหลังเปลี่ยนแปลงการ
ปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว รัฐบาลภายใต้
การปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็เริ่ม
ให้ความสนใจเกี่ยวกับปัญหาที่ดินมากขึ้น
และอย่างจริงจัง ดังนั้นจึงได้มีการวางนโยบาย

เกี่ยวกับการบริหารที่ดินให้เด่นชัด พยายาม
ที่จะวางหลักในการพัฒนาที่ดิน การจัดที่ดิน
ตลอดจนมีการนำเอามาตรการทางกฎหมาย
มาใช้ในการควบคุมที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคน
ต่าง้าวควบคุมไปกับมาตรการส่งเสริมคนไทย
เกี่ยวกับที่ดินสำหรับใช้ประโยชน์ส่วนเกิน
อาทิเช่น ในวันที่ ๗ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๙
ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวง
ห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณ
สมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๙^{๑๕}

และได้ใช้มาตรการทางกฎหมายแก้ปัญหา
เกี่ยวกับที่ดินอีกหลายฉบับ เช่น “พระราช
บัญญัติควบคุมการได้มาซึ่งที่ดินโดยห้างหุ้น
ส่วน และบริษัทจำกัดเพื่อการค้า” พุทธ
ศักราช ๒๔๘๕^{๑๖} ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา ๓. ห้างหุ้นส่วนสามัญ ห้างหุ้นส่วน
จำกัด หรือบริษัท จำกัดใด ประสงค์จะได้
มาซึ่งที่ดิน เพื่อการค้า โดยการขายแลกเปลี่ยน
ให้เช่า หรือให้เช่าซื้อที่ดินนั้นต้อง
ขออนุญาตจากรัฐบาลก่อน และ

มาตรา ๔ ในการอนุญาตตามคำขอในมาตรา
ก่อน รัฐบาลจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ตาม
ที่เห็นสมควรก็ได้^{๑๗}

^{๑๔} หจข., ร. ๗ กส. ๑๕.๑/๓๐๖ เล่ม ๒๖ “คนไทยควรได้สิทธิในการสงวนกรรมสิทธิ์ที่ดิน”
พิมพ์ไทย (๑๕ ก.พ. พ.ศ. ๑๔๗๑), หน้า ๑

^{๑๕} กรมที่ดิน “พระราชบัญญัติควบคุมการได้มาซึ่งที่ดินโดยห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัดเพื่อการค้า”
พุทธศักราช ๒๔๘๕” รวมกฎหมายที่ดิน, หน้า ๒๕๔

นอกจากนี้ก็ได้มีการออกเป็นกฎกระทรวง พระราชบัญญัติและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ควบคุมการจดทะเบียนและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ และใน พ.ศ. ๒๔๘๖ รัฐบาลซึ่งมีจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี ได้แสดงออกถึงนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมแบบชาตินิยมออกมาอย่างชัดเจน ดำเนินนโยบายและมาตรการอันเป็นปฏิปักษ์กับคนต่างด้าว โดยเฉพาะคนจีน ซึ่งรัฐบาลสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามเห็นว่า “ปัญหาเรื่องจีนเป็นปัญหาเป็นตาย สำคัญมากของประเทศชาติ”^{๑๖}

อย่างไรก็ดีจากการศึกษาพฤติกรรมเกี่ยวกับที่ดินของจีนแล้วจะเห็นว่า แม้คนจีนไม่อาจถือสิทธิในที่ดินได้เพราะมิได้เป็นคู่สนธิสัญญากับไทย แต่คนต่างด้าวชาวจีนเป็นกลุ่มที่มีทุนสูงและมีเจตนาอยู่ถาวร ฉะนั้นจึงพยายามหลีกเลี่ยงกฎหมายไทยเข้าถือสิทธิในที่ดินกันมากในหลายลักษณะ จึงมีผลกระทบคนต่างด้าวอื่น ๆ เพราะรัฐบาลได้ออก “พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พุทธศักราช ๒๔๘๖” และ “กฎ

กระทรวงมหาดไทยออกตามความในพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พุทธศักราช ๒๔๘๖” เพื่อใช้เป็นมาตรการควบคุมการถือสิทธิในที่ดินเป็นจำนวนมากอย่างไม่มีข้อจำกัดของคนต่างด้าวทุกประเภท กล่าวคือในข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงนี้ได้กำหนดอัตราขั้นสูงสุดของจำนวนเนื้อที่รวมที่พึงอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองกรรมสิทธิ์ได้ภายหลังจากประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้แล้วดังนี้คือ

๑. สำหรับที่อยู่อาศัย ไม่เกิน ๑๐ ไร่
๒. สำหรับพาณิชย์กรรม ไม่เกิน ๑๐ ไร่
๓. สำหรับอุตสาหกรรม ไม่เกิน ๕๐ ไร่
๔. สำหรับเกษตรกรรม ไม่เกิน ๒๕ ไร่
๕. สำหรับการศาสนา การกุศลไม่เกิน ๕ ไร่
๖. สำหรับสุสาน โดยมี฼าปนสถานหรือไม่มี ไม่เกิน ๑๐ ไร่
๗. สำหรับ฼าปนสถานแต่อย่างเดียว ไม่เกิน ๒ ไร่

อย่างไรก็ดีหลังจากที่จอมพล ป. พิบูลสงครามพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสมัยแรกในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๘๗ แล้ว การใช้มาตรการควบคุมคนต่างด้าวได้

^{๑๖} รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ ๘๔/๒๔๘๒ วันพุธที่ ๒๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๘๒ “เรื่องปัญหาคนจีน” หน้า ๑๘-๑๙

ผ่อนคลายลงไปบ้าง แต่ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๐ เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงครามกลับขึ้นมาบริหารประเทศอีกครั้งหนึ่ง การใช้มาตรการควบคุมคนต่างด้าวก็กลับเข้มงวดกวดขันขึ้นอีก ซึ่งจะเห็นได้จากความเห็นที่แสดงออกมาในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเรื่องที่กระทรวงเกษตรธิการขอโอนกรรมที่ดินจากกระทรวงมหาดไทยไปสังกัดกระทรวงเกษตรธิการใน พ.ศ. ๒๔๙๒ แต่ความเห็นของคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วย โดยอ้างเหตุผลหนึ่งว่า “ปัญหาที่ดินเกี่ยวกับคนต่างด้าว ซึ่งกระทรวงมหาดไทยสอดคล้องได้ทั่วถึงกว่า.... นอกจากนั้นนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบันมีความประสงค์จะเร่งเร่งระดมที่ดินให้มีกรรมสิทธิ์ที่ดินในเมืองไทยต้องตกไปเป็นของคนต่างด้าวไม่ว่าในกรณีใด ๆ”^{๑๗}

ฉะนั้นใน พ.ศ. ๒๔๙๓ รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามจึงได้ประกาศออก “พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๓” ซึ่งเป็น

ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้ผลบังคับขยายถึงกลุ่มนิติบุคคลต่างด้าวบางประเภท คือ

บริษัท ห้างหุ้นส่วน สมาคม สหกรณ์ หรือแม้แต่มูลนิธิที่ตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าว หากนิติบุคคลดังกล่าวข้างต้นตั้งโดยทุนของคนต่างด้าว หรือทุนของคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมด หรือผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้น ให้ถือเสมือนเป็นคนต่างด้าว ซึ่งหมายความว่า จะสามารถถือสิทธิในที่ดินเท่าจำนวนที่กำหนดไว้ในประกาศกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พุทธศักราช ๒๔๘๖^{๑๘}

ใน พ.ศ. ๒๔๙๗ รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้ประกาศใช้กฎหมายที่ดินฉบับใหม่คือ “ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗” ซึ่งเป็นประมวลกฎหมายที่ดินฉบับหลังสุดที่ใช้อยู่ในปัจจุบันในประมวลกฎหมายที่ดินฉบับนี้มีบทบัญญัติทั้งหมดถึง ๑๒ หมวด ๑๑๓ มาตรา และใน

^{๑๗} หจข., ร. ๘ มท. ๐๒๐๑.๒.๑.๑๒/๘ พ.ศ. ๒๔๙๒”

^{๑๘} กรมที่ดิน “พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว (ฉบับที่ ๒)” รวมกฎหมายที่ดิน, หน้า ๒๘๒-๒๘๓

หมวด ๘ ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว ยังคงไว้ซึ่งกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าว ซึ่งสรุปได้ดังนี้

คนต่างด้าวกิติ นิติบุคคลต่างด้าว กิติ จะขอได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน ไม่ว่าการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองก็ตาม จะต้องอาศัยบทสนธิสัญญาที่บัญญัติให้คนสัญชาติไทยและคนสัญชาติแห่งคู่สัญญาต่างฝ่ายต่างมีสิทธิที่ขอได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์.... ก่อนจะได้มาจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน^{๑๕}

ในประมวลกฎหมายที่ดินฉบับนี้ ได้จำกัดจำนวนที่ดินที่คนต่างด้าวจะได้รับอนุญาตให้ถือเป็นกรรมสิทธิ์ในภายหลังจากกฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับแล้วไว้ในมาตรา ๘๗ ดังนี้คือ

๑. ที่อยู่อาศัยครอบครัพละไม่เกิน ๑ ไร่
๒. ที่ใช้เพื่อพาณิชยกรรมไม่เกิน ๑ ไร่
๓. ที่ใช้เพื่ออุตสาหกรรมไม่เกิน ๑๐ ไร่
๔. ที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมครอบครัพละไม่เกิน ๑๐ ไร่
๕. ที่ใช้เพื่อการศาสนาไม่เกิน ๑ ไร่

๖. ที่ใช้เพื่อการสาธารณกุศล ไม่เกิน ๕ ไร่

๗. ที่ใช้เพื่อการอุตสาหกรรมแต่ละไม่เกิน ๒ ไร่

คนต่างด้าวผู้ใดต้องการ มีสิทธิในที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมเกินกว่าที่บัญญัติไว้ใน ๓ ถ้าเห็นเป็นการสมควร คณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินเกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้โดยกำหนดเงื่อนไขก็ได้ และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๔๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และในกฎกระทรวงฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในประมวลกฎหมายที่ดินฉบับนี้ ได้กำหนดให้คนต่างด้าวผู้ถือสิทธิในที่ดินต้องปฏิบัติตามดังนี้คือ

๑. จะต้องใช้ที่ดินนั้นด้วยตนเองตามที่ได้รับอนุญาต

๒. ต้องเริ่มใช้ที่ดินเพื่อกิจการตามที่ขออนุญาตในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับโอนสิทธิในที่ดินมา

๓. ถ้าจะจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินไป ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีก่อน

ฉะนั้นจะเห็นว่ารัฐบาลได้พยายามใช้มาตรการทางกฎหมายเข้ามาควบคุมและจำกัดการถือสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แต่ไม่ค่อยจะมีผล ในทางปฏิบัติ

^{๑๕} ศิริ เกวดินสถิตย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินฯ, หน้า ๒๖๐

ปรากฏว่าแม้มีการเลียงกฎหมายในวิธีการต่าง ๆ นานาประกอบกับสภาพการค้าที่ดินเปลี่ยนไปมาก จนนั้นถึงแม้ว่ารัฐบาลจะเพิ่มมาตรการในการจำกัด ควบคุม ตลอดจนกำหนดนโยบายแน่ชัดอย่างไร ก็ไม่อาจจะหยุดยั้งได้เพราะที่ดินได้กลายเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีจำนวนจำกัดและมีค่ายิ่งต่อระบบเศรษฐกิจ เมื่อที่ดินเข้าสู่ตลาดในรูปของธุรกิจอย่างมั่นคงแล้ว จึงต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของระบบธุรกิจ ดังจะเห็นว่าแม้ว่ารัฐได้ออกประกาศกฎกระทรวงจำกัดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวแล้วก็ตาม แต่ปัญหายังคงมีอยู่ ดังความตอนหนึ่งจากรายงานการประชุมของคณะรัฐมนตรีในช่วง พ.ศ. ๒๔๘๘ ว่า “...รัฐบาลไม่มีความประสงค์ที่จะใช้ที่ดินเป็นวัตถุเพื่อการค้ากำไร...”^{๒๐}

จากความเห็นบางตอนนี้จะเห็นว่ารัฐบาลยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลจะใช้มาตรการทางกฎหมายจำกัดสิทธิและลงโทษคนต่างด้าวรุนแรงทั้งทางอาญาและเนรเทศ จนกระทั่งรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามเองก็ต้องเผชิญหน้ากับคนต่างด้าวและเป็นที่เกลียดชังของชาวจีนก็ยังไม่

สามารถแก้ปัญหาการถือสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวได้

อย่างไรก็ดี ในที่สุทธรัฐบาลไทยซึ่งมีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีก็สามารถบอกเลิกสนธิสัญญากับนานาประเทศใดโดยดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๓ และสิ้นสุดลงในวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ ฉะนั้นนับตั้งแต่วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔ เป็นต้นมาคนต่างด้าวในประเทศไทยที่สามารถถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยตามข้อสนธิสัญญาระหว่างกันจึงหมดไป

ส่วนสิทธิของคนไทยในการถือสิทธิในที่ดินในต่างประเทศนั้นเป็นไปตามกฎหมายที่ดินของแต่ละประเทศ ซึ่งบางประเทศคนไทยยังถือสิทธิได้อยู่

๒. การถือสิทธิในที่ดินของมิชชังโรมันคาทอลิก

นับตั้งแต่ครั้งกรุงศรีอยุธยาถึงสมัยต้นรัตนโกสินทร์ คณะบาทหลวงชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาเผยแพร่ศาสนาคริสต์ในพระราชอาณาจักรไทย จะได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างวัดและที่อยู่อาศัยหรือไม่นั้น มักจะเป็น

^{๒๐} หจข., ร. ๘ มท. ๐๒๐๑.๒.๑.๑๒/๑๒ “รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี” วันที่ ๑๑ มกราคม

ไปตามพระบรมราชานุญาตและพระมหากรุณาธิคุณของพระมหากษัตริย์ ต่อมาเมื่อมีการทำหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี การค้าขายและการเดินเรือกับต่างประเทศแล้ว พวกบาทหลวงก็ได้รับพระบรมราชานุญาตให้สร้างวัด ตึกและโรงเรียนในประเทศไทยได้ตามข้อ ๓ แห่งสนธิสัญญากังกล่าวแต่ต้องประพฤติตามกฎหมายไทย^{๒๑} ฉะนั้นนับจาก พ.ศ. ๒๓๙๙ บาทหลวงชาวฝรั่งเศสจึงได้รับอนุญาตให้สร้างวัด ที่อยู่อาศัย ตลอดจนโรงเรียนและโรงรักษาคนไข้และอื่น ๆ ในพระราชอาณาจักรไทย ซึ่งถือว่าสิทธิดังกล่าวนี้เป็นไปตามหนังสือสัญญาต่อกัน มิได้เป็นไปตามพระมหากรุณาธิคุณของพระมหากษัตริย์ไทยดังเช่นก่อนที่จะมีการทำหนังสือสัญญา

ต่อมาเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระมหากรุณาธิคุณให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ราษฎรและภายหลังได้พระราชทานแก่คนต่างชาติดำเนินการตามคำกราบบังคมทูลร้องขอของฝรั่งเศสเป็นชาติแรกแล้ว คณะ

บาทหลวงคริสต์ศาสนานิกายโรมันคาทอลิก จึงได้กราบบังคมทูลขอสิทธิดังกล่าวบ้าง โดยอ้างข้อ ๓ แห่งหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีทางการค้าขายและการเดินเรือดังกล่าว และอ้างความยากลำบากที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับที่ดิน โดยกราบบังคมทูลขอพระกรุณาซึ่งสรุปความได้ดังนี้ คือ

ประการที่ ๑ ขอให้รัฐบาลไทยออกข้อบังคับสำหรับที่จะได้ทำหนังสือสัญญาให้บาทหลวง โรมันคาทอลิก ได้ถือสิทธิในที่ดินที่กำหนดไว้ในข้อ ๓ แห่งหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี การค้าขายและการเดินเรือ จ.ศ. ๑๒๑๘ (พ.ศ. ๒๓๙๙) ไว้ใช้ประโยชน์ของวัดบาทหลวงต่อไป

ประการที่ ๒ เนื่องจากทุนที่จะใช้ในการสอนศาสนาไม่มีพอ จึงขอพระบรมราชานุญาตให้ได้อำนาจถือสิทธิในที่ดินเพื่อใช้ทำประโยชน์ให้แก่วัดได้อย่างบริบูรณ์ตามกฎหมาย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดฯ ให้ตรา “พระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะของวัด บาทหลวงโรมันคาทอลิก ในกรุงสยาม ตามกฎหมาย” ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม รัตนโกสินทรศก ๑๒๘ (พ.ศ. ๒๔๕๒)

^{๒๑} “หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีการค้าขายและการเดินเรือ ซึ่งได้ทำไว้ในระหว่างกรุงสยามกับกรุงฝรั่งเศส ลงวันศุกร์ ขึ้น ๑๔ ค่ำ เดือน ๕ ปีมะโรง อัฐศก จุลศักราช ๑๒๑๘ ตรงกับวันที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๓๙๙” มีความว่า “บาทหลวงฝรั่งเศสจะสร้างวัดตึกแลโรงเรียนอยู่ก็ดี ปลูกโรงสอนหนังสือเด็ก ๆ ก็ดี โรงรักษาคนไข้ก็ดี ในประเทศสยามก็ทำได้แต่ต้องประพฤติตามกฎหมายไทย”

โดยอาศัยข้อกำหนดแห่งกฎหมายฝ่ายไทย และอยู่ในบังคับและอำนาจศาลฝ่ายไทย วัดบาทหลวงโรมันคาทอลิกจึงได้ถือสิทธิในที่ดินในประเทศได้ และเนื่องจาก มิซซัง วิการิโอ อาบอสตอลิก ได้รับแต่งตั้งจากพระสันตปาปาให้เป็นใหญ่ผู้หนึ่งในสังฆมณฑล เพราะฉะนั้นมิซซังจึงเป็นเสมือนตัวแทนของหมู่สังฆมณฑล มิซซังจึงเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในฐานะของผู้ปกครองวัดโรมันคาทอลิกจะถือในนามตนเองและถือแทนผู้อื่นไม่ได้

สำหรับที่ดินที่มิซซังโรมันคาทอลิกสามารถถือกรรมสิทธิ์ได้นั้นได้กำหนดไว้สองประเภททั้งได้กล่าวแล้วข้างต้น และตามข้อ ๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ว่าด้วย ข้อความทั่วไปได้บัญญัติไว้ว่า คณะโรมันคาทอลิกในประเทศไทยทุกชาติ ทุกภาษา ได้รับอนุญาตตามกฎหมายนี้ แต่ภายหลังจากนั้นไม่นานก็ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้โดยมิซซังขอโอนคดีและการวินิจฉัยสิทธิเกี่ยวกับที่ดินของมิซซังไปขึ้นกับกระทรวงศาลคดีต่างประเทศ ฉะนั้นหลังจากที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้แล้ว ปรากฏว่าคนต่างชาติซึ่งเข้ามาปฏิบัติงานด้านการเผยแพร่ศาสนา หรือแม้แต่คนไทยที่หันไปนับ

ถือศาสนาคริสต์ ก็ได้รับประโยชน์จากที่ดินเพื่อการศาสนาในลักษณะที่แตกต่างกัน ในการที่มิซซังมีอำนาจตามกฎหมายให้ถือสิทธิในที่ดินตามหัวเมืองทั้งสองประเภทเป็นจำนวนมากนั้น นับว่ามีผลกระทบกระเทือนต่อราษฎรไทยและเจ้าหน้าที่เป็นอันมาก โดยเฉพาะในปัญหาที่เกิดคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินขึ้นทั่วไปและมีเป็นจำนวนมากทั้งคดีแย้งชิงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การบุกรุกสิทธิการครอบครอง การรังวัดที่ดินรุกล้ำ ตลอดจนคดีบังคับข่มเหงและทำร้ายร่างกายกันเกี่ยวด้วยเรื่องที่ดิน อาทิเช่น คดีพิพาทเรื่องที่ดินที่มณฑลปราจีนบุรีส่งเข้าพิจารณาในกรุงเทพฯ ในช่วงระหว่างวันที่ ๓๐ ธันวาคม ถึงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๕๓ (ร.ศ. ๑๒๙) คือ ๒๒

คดีระหว่างบาทหลวงยูยี ผู้จัดการมิซซังโรมันคาทอลิก นักบุญปีติไปมณฑลปราจีนบุรีเกี่ยวกับที่ดิน อำเภอพนสนิม จังหวัดชลบุรี มีดังนี้ ระหว่างบาทหลวงยูยีกับราษฎร มีคดีรวมที่ดิน ๕๔ แปลง ระหว่างบาทหลวงยูยีกับขุนกลางภักดี มีคดีรวมที่ดิน ๔๑ แปลง

๒๒ หจข., ร.๕ มท. ๐๖๐๑.๒.๕/๒ เรื่อง “คดีบาทหลวงกับราษฎรวิวาทด้วยเรื่องที่ดินในมณฑลปราจีนบุรี ๓๐ ธ.ค. - ๒๓ ก.พ. ๒๔๕๓ (ร.ศ. ๑๒๙)”

นอกจากนี้ยังมีคดีที่ไต่สวนอยู่ในความรับผิดชอบของพระโขนงการ ๒๒ คดีสำหรับคดีที่ไต่สวนเสร็จแล้ว พร้อมทั้งทำรายงานส่งกรุงเทพ ฯ ซึ่งพอสรุปปัญหาข้อวิวาทดังนี้

๑. ที่ดินที่ราษฎรก่อสร้างและทำกินอยู่และได้ส่งคำร้องขอใบจองจากผู้ว่าการมณฑลแล้ว แต่ยังไม่ได้รับ ยังรออยู่ บาทหลวงได้นำสมัครพรรคพวกเข้าไปทำนาในที่นาของราษฎร

๒. ที่ดินบางแปลงราษฎรก่อสร้างและทำกินมาเป็นเวลานานนับสิบปี ต่อมาบาทหลวงได้นำพวกมาจับราษฎรที่กำลังทำนาอยู่ไป ทำให้ราษฎรหวาดกลัวต้องทิ้งที่นาหรือหนีไป บาทหลวงก็เอาคนของวัดเข้าทำแทน

๓. ราษฎรได้ทำหนังสือจ้องต่อกระทรวงเกษตรธิการแล้ว ซึ่งทางกระทรวงได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ไปทำการรังวัด บาทหลวงก็ได้้นำพวกไปทำร้ายเจ้าหน้าที่รังวัด พร้อมทั้งบาทหลวงได้ยื่นฟ้องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ว่าลักขโมยที่ดินฟางลอย ในที่สุดคดีประเภท

นี้ข้าหลวงพิเศษได้ยกฟ้อง แต่ภายหลังบาทหลวงก็นำพวกเข้าทำนาอีก โดยใช้วิธีการข่มขู่

จากการสำรวจและศึกษาคดีพิพาทเรื่องที่ดินระหว่างมิชซังกับราษฎรจากบัญชีคดีความเรื่องที่ดินของกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรธิการแล้วจะเห็นว่า นับจาก พ.ศ. ๒๔๕๒ เป็นต้นมา มีคดีฟ้องร้องเรื่องที่ดินระหว่างมิชซังกับราษฎร และคำร้องขอให้ออกและโอนโฉนดให้มิชซังเป็นจำนวนมากทั่วทุกหัวเมือง แต่ที่มีมากที่สุดได้แก่ทุกเมืองในมณฑลปราจีนบุรี^{๒๓} โดยดูจากบัญชีแสดงการถือที่ดินของมิชซังทั่วพระราชอาณาจักรใน พ.ศ. ๒๔๖๖ ปรากฏว่าในมณฑลปราจีนบุรีนั้น มิชซังถือสิทธิในที่ดินทั้งหมดถึง ๒๔,๖๖๐ ไร่ ซึ่งมากเป็นอันดับหนึ่งของทุกมณฑลโดยเฉพาะเมืองชลบุรี และเมืองฉะเชิงเทราซึ่งมีความสำคัญทางเศรษฐกิจ และมีการคมนาคมเข้ากรุงเทพ ฯ สะดวก ฉะนั้นในบรรดาเมืองทั้งหมดที่มิชซังมีสิทธิถือในที่ดิน จึงมีเพียงสองเมืองเท่านั้นที่มิชซังถือสิทธิในที่ดินเต็มตามจำนวนที่ได้รับอนุญาตเป็นพิเศษ^{๒๔}

^{๒๓} หจข., มท. ๐๖๐๑.๒.๖/๒ เรื่อง "บาทหลวงขอให้ออกโฉนดให้มิชซังโรมันคาทอลิก มณฑลปราจีน ๒๔ พ.ย. ๒๔๕๓-๓ มี.ก. ๒๔๕๔"

^{๒๔} ตามบัญชี ๒. รายชื่อเมืองซึ่งวาริออส อาปอสโตลิกสแห่งกรุงเทพ ฯ มีที่ดินอยู่แล้วก่อนพระราชบัญญัติเพิ่มเติม "พระราชบัญญัติเพิ่มเติมว่าด้วยลักษณะฐานะของวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิกในกรุงสยาม พ.ศ. ๒๔๖๒"

อย่างไรก็ดี ทราบไคที่อุคมการณ์ของ คริสต์ศาสนายังต้องการเผยแผ่ออกไปให้ทั่ว พระราชอาณาจักรไทย และรัฐบาลไทยยังคงให้อำนาจทางกฎหมายแก่มิชซัง มิชซังโรมันคาทอลิกก็จะขอเพิ่มอำนาจเพิ่มเมืองที่จะมีสิทธิในที่ดิน หรือแม้แต่การขอโอนสังกัดวัดโรมันคาทอลิกมาขึ้นกับเมืองหรือมณฑลที่มีอำนาจในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน อาทิเช่น วัดโรมันคาทอลิกหนองแสง เมืองนครพนม เคยขึ้นกับมิชซังลาว ต่อมาได้กราบบังคมทูลขอย้ายสังกัดมาขึ้นกับมิชซังกรุงเทพฯ และให้อยู่ในปกครองของมิชซังมณฑลนครราชสีมา ในปี พ.ศ. ๒๔๗๒ จึงได้ถือสิทธิในที่ดินเมืองนครพนม แต่ปรากฏว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานที่ดินเพื่อทำประโยชน์เพียงไม่เกิน ๑,๐๐๐ ไร่^{๒๕}

อย่างไรก็ดีหลังจากที่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว รัฐบาลมีนโยบายเกี่ยวกับที่ดิน

ชัดเจนขึ้นและระบบเศรษฐกิจก็ขยายตัว ที่ดินในกรรมสิทธิ์ของมิชซัง และเพื่อการศาสนาของสถาบันทางศาสนาอื่น ๆ จึงถูกตีความในทางเศรษฐศาสตร์ว่าเป็นที่ดินที่ตายแล้ว กล่าวคือจะไม่มีโอกาสหมุนเวียนเปลี่ยนมือต่อไปอีก หรือแม้จะทำได้บ้างก็ยากและเป็นไปได้ได้น้อย และมักจะอยู่ในเขตเมืองที่เจริญและมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูง นอกจากนี้สถาบันทางศาสนายังมักได้รับกรรมสิทธิ์เพิ่มในรูปอื่น ๆ อาทิการบริจาคของผู้ศรัทธาซึ่งเป็นสิ่งที่ควบคุมหรือกีดกันไม่ได้ หากรัฐไม่ออกกฎหมายควบคุมและป้องกันเอาไว้ จะทำให้มีผลเสียต่อเศรษฐกิจ เพราะสถาบันจะมีที่ดินเกินจำเป็น และอาจใช้ประโยชน์ในทางที่ไม่คุ้มกับสภาพทางเศรษฐกิจ ฉะนั้นในมาตรา ๘๔ ในประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๘๗ ได้กำหนดสิทธิในที่ดินของวัดวาอาราม วัดบาทหลวง วัดโรมันคาทอลิก มุสลิมเกี่ยวกับคริสต์จักร และมัสยิดอิสลาม^{๒๖} ซึ่งเป็นสถาบันทางศาสนา ให้รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติให้

๒๕ กรมที่ดิน. “ประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะของวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิกในกรุงสยาม พ.ศ. ๒๔๗๒” รวมกฎหมายที่ดิน, หน้า ๑๕๖.

๒๖ มัสยิดอิสลาม ถือว่าได้เป็นนิติบุคคลตาม “พระราชบัญญัติมัสยิดอิสลาม พ.ศ. ๒๔๐๕” ซึ่งบัญญัติให้มัสยิดอิสลามได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ คำว่า “มัสยิด” หมายความว่าสถานที่ยังอิสลามิกชนมีสิทธิใช้เป็นที่พักประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาอิสลามในวันศุกร์ปกติซึ่งก่อนออก “พ.ร.บ. มัสยิดอิสลาม ๒๔๕๐” ชาวบ้านเรียกว่า “สุเหร่า” ซึ่งยังไม่เป็นนิติบุคคล

ถือสิทธิในที่ดินหลังจากประมวลกฎหมาย
ที่ดินฉบับนี้มีผลบังคับใช้แล้วได้ไม่เกิน ๕๐
ไร่ แต่ต้องการถือสิทธิเกิน ๕๐ ไร่ ก็อาจ
ทำเรื่องขอเป็นกรณีพิเศษและรัฐมนตรีจะ
อนุญาตได้ในกรณีที่มีเหตุผลและมีหลักฐาน
แสดงว่าต้องการใช้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อส่วน
รวม เช่น สร้างโรงเรียน โรงพยาบาลและ
อื่น ๆ ส่วนศาสนาอื่นที่มีได้กล่าวข้างต้นไม่มี
กฎหมายให้อำนาจที่จะก่อตั้งนิติบุคคลได้ จะ
ดำเนินการได้เพียงในลักษณะของมูลนิธิ
สมาคม

อย่างไรก็ดี อาจสรุปถึงสถานภาพ
การถือกรรมสิทธิ์ที่ดินของมิชซังที่อาจจะทำ
ให้มองเห็นสภาพในปัจจุบันบ้างไม่มากนักน้อย
ก็เนื่องจากมิชซังมักจะถือสิทธิในที่ดินใน
เมืองและเขตที่มีความเจริญและขยายตัวเร็ว
จึงอาจจะได้รับผลกระทบจากพระราชบัญญัติ
เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งตราเป็นกฎหมาย
บังคับและประกาศใช้ครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑๒
เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๘ และแก้ไขต่อมาเรื่อยๆ
และยังอาจได้รับผลกระทบจากการขยายตัว
ของธุรกิจไม่น้อย แต่เชื่อว่าแม้ปัจจุบันสถาน
ภาพทางทรัพย์สินอันเกิดประโยชน์จากที่ดิน
ของมิชซังยังมีความมั่นคง และอาจแปรรูป
แบบการหาประโยชน์ไปมากจากการทำนาและ
การสร้างโรงเรือนในชุมชนให้ประชาชนเช่า

๓. การถือสิทธิในที่ดินของนิติบุคคล บางประเภทตามกฎหมายพิเศษ

นโยบายเศรษฐกิจเป็นหนึ่งในนโยบาย
หลักหกประการที่รัฐบาลไทยภายหลัง
เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้
วางไว้ว่าจะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของ
ราษฎรในทางเศรษฐกิจ และจะวางโครงการ
เศรษฐกิจของชาติ ดังนั้น ในปี พ.ศ. ๒๔๗๖
รัฐได้ตั้ง หอการค้าขึ้นเพื่อที่จะให้ทำหน้าที่ส่งเสริม
การประกอบการค้าของไทยโดยตรงและ
ในปี พ.ศ. ๒๔๗๘ รัฐบาลได้ออกประกาศ
ใช้พระราชบัญญัติจดทะเบียนการค้า กล่าว
คือบังคับให้ผู้ที่ประกอบธุรกิจต้องมาขอจ
ทะเบียนต่อทางราชการ บ้ายซื้อร้านจะต้องมี
ชื่อภาษาไทยกำกับด้วย อีกทั้งในปีเดียวกัน
นั้นรัฐบาลก็ได้ดำเนินการจัดตั้งโรงงาน
อุตสาหกรรมขึ้น และมีนโยบายที่จะส่งเสริม
การพาณิชย์ระหว่างประเทศให้กว้างขวางขึ้น
ในปี พ.ศ. ๒๔๘๐ รัฐบาลไทยได้ทำสนธิ
สัญญาทางพาณิชย์กับต่างประเทศหลาย
ประเทศ เพื่อที่จะได้ร่วมมือกันทางเศรษฐกิจ
อาทิ การเดินเรือระหว่างกันเป็นต้น นอก
จากนี้แล้วนักธุรกิจของประเทศคู่ภาคีจะได้
รับสิทธิที่จะได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง ซึ่งหมาย
ถึงว่าจะได้รับการปฏิบัติจากรัฐบาลในทาง

ด้านธุรกิจเท่าเทียมกันกับราษฎรของประเทศ อีกฝ่ายหนึ่งในคู่สัญญา การร่วมมือกันทาง ธุรกิจจึงขยายตัวขึ้น แต่เนื่องจากพระราช บัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๔๘๖ ควบคุมมิให้คนต่างด้าวถือสิทธิ ในที่ดินอย่างไม่มีขอบเขต แต่เนื่องจากธุรกิจ เกี่ยวกับการซื้อขายที่ดินขยายตัวมาก รัฐจึง เกรงว่า คนต่างด้าวจะเล็งไปก่อกองและจก ทะเบียนเป็นรูปบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วน จำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญ ฯลฯ ซึ่งจะ ได้สิทธิ ในที่ดินเหมือน บริษัท ของคนไทย รัฐบาลจึงได้หาทางป้องกันตามนัย ๑ ถึง ๕ ในมาตรา ๔๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ ดังความดังนี้

มาตรา ๔๗ นิติบุคคลดังต่อไปนี้ให้มีสิทธิในที่ดิน ได้เสมือนกับคนต่างด้าว

(๑) บริษัท จำกัด ที่มี ทุนของคนต่างด้าวเกินกว่า ร้อยละสี่สิบเก้าหรือผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวเกินกว่า กึ่งหนึ่งจำนวนผู้ถือหุ้นแล้วแต่กรณี

(๒) ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่ จดทะเบียนแล้ว บรรดาที่มี ทุนของคนต่างด้าวเกิน กว่าร้อยละสิบเก้า หรือผู้เป็นหุ้นส่วนเป็นคนต่าง ด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนของผู้ เป็นหุ้นส่วนแล้วแต่ กรณ

(๓) สมาคมรวมทั้งสหกรณ์ที่มีสมาชิกเป็นคนต่าง ด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวน หรือดำเนินกิจการเพื่อ ประโยชน์คนต่างด้าว โดยเฉพาะหรือเป็นส่วนใหญ่

(๔) มูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์คนต่าง ด้าวโดยเฉพาะ หรือเป็นส่วนใหญ่

(๕) นิติบุคคลใดในมาตรา^๕ ที่ผู้จัดการหรือ กรรมการเป็นคนต่างด้าว

สำหรับข้อ (๕) นั้นภายหลังถูกยกเลิก โดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๔๔

ฉะนั้น นิติบุคคลทั้งสี่ประเภทข้างต้น จึงถือเสมือนคนต่างด้าวและอนุญาตให้ถือ ที่ดินได้เสมือนกับคนต่างด้าว แต่จะต้องนำ หลักฐานเกี่ยวกับการถือหุ้นและวัตถุประสงค์ ในการจัดตั้งและอื่นๆ ตามข้อกำหนดเสนอ ต่อเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อตรวจสอบ ก่อนจก ทะเบียนและถ้าต่อมามีการเปลี่ยนแปลงสถาน ภาพการถือหุ้น ก็จะต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ที่ เกี่ยวข้องทราบ หากมีการตรวจสอบพบว่า มีการถือสิทธิในที่ดินไม่เป็นไปตามข้อบังคับ ของกฎหมายและได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ดินนั้นจะต้องถูกจำหน่ายโดยให้ เป็นไปตาม ข้อบังคับในมาตรา ๔๕ แห่งประมวลกฎหมาย ที่ดินฉบับนี้

อย่างไรก็ตามจากข้อบังคับ ในมาตรา ๔๔ (ดูความในหัวข้อที่ ๔ หน้า ๒๔) และ มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า ผู้ใดได้มาซึ่งที่ดินใน ขณะมีสัญชาติไทยถ้าภายหลังผู้นั้นเปลี่ยน สัญชาติเป็นต่างด้าว ให้คงมีสิทธิถือที่ดินได้ เท่าที่คนต่างด้าวนั้นจะพึงมี นอกจากนั้นให้ ทำการจำหน่าย และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๔๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๔๖ บัญญัติว่าเมื่อปรากฏว่าผู้ ใดได้มาซึ่งที่ดินแห่งใดในฐานะเป็นเจ้าของ

แทนคนต่างด้าว หรือนิติบุคคลตามมาตรา ๕๗ หรือมาตรา ๕๘ ให้อำนาจทำการจำหน่ายที่ดินนั้น และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๕๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม การใช้มาตราทั้งสามเป็นมาตรการการควบคุมการถือสิทธิในที่ดินที่ไม่เป็นไปตามข้อบังคับและไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น กลับกลายเป็นจุดอ่อนของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้นายทุนต่างด้าวมุ่งเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในที่ดินในประเทศไทย โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งจะได้กล่าวในประเภทสุดท้าย^{๒๗}

๔. การถือสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในที่นี้หมายถึงบุคคลต่างด้าวที่อยู่นอกสนธิสัญญาและไม่มีกฎหมายใด ๆ ของไทยให้สิทธิในที่ดินเหมือนบุคคลต่างด้าวประเภทที่กล่าวมาแล้วหนึ่งถึงสาม แต่บุคคลต่างด้าวกลุ่มนี้ได้ละเมิดสิทธิและละเมิดกฎหมายเข้ามาถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จึงถือได้ว่าเป็นการถือสิทธิโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะใช้วิธีการต่าง ๆ ซึ่งอาจแยกได้สองลักษณะคือ การอาศัยจุดอ่อนของกฎหมายและการหลีกเลี่ยงกฎหมาย

ประการแรก คือ การกระทำทำให้ได้

มาซึ่งสิทธิโดยอาศัยจุดอ่อนของกฎหมายตามความในมาตรา ๕๔ “บรรดาที่ดินที่คนต่างด้าวได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ได้รับอนุญาตให้คนต่างด้าวนั้น จัดการจำหน่ายภายในเวลาที่อธิบดีกำหนดไว้ซึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน แต่ไม่เกินหนึ่งปี ถ้าไม่จำหน่ายที่ดินภายในเวลาที่กำหนดให้อธิบดีมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น และให้นำบทบัญญัติเรื่องการบังคับจำหน่ายที่ดินตามความในหมวด ๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

หากพิจารณาจากประมวลกฎหมายที่ดินมาตรานี้แล้วจะเห็นว่า ถ้าคนต่างด้าวได้ที่ดินมาโดยมาตรา ๕๖ ว่าด้วยคนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินก็โดยอาศัยบทสนธิสัญญาซึ่งบัญญัติให้มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ และอยู่ในบังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ด้วย ซึ่งจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่ถ้าตรวจสอบแล้วปรากฏว่ารายใดไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๕๔ ก็ยังเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวได้รับประโยชน์ที่ดินในกรณีที่ศาลสั่งให้จำหน่ายที่ดินที่ได้มาโดยมิชอบ ถึงแม้ตัวอย่างหลายคดีที่เมื่อคดีถึงที่สุดแล้วได้รับ

^{๒๗} ส่วนใหญ่จะเป็นคนต่างด้าวชาวจีน เพราะเป็นกลุ่มที่มีขีดความสามารถในการที่จะถ่วงดุลสิทธิในที่ดินสูงกว่าต่างด้าวชาติอื่น

การพิพากษาว่า ในมาตรา ๘๖ มิได้เป็นข้อห้ามโดยเด็ดขาดไม่ให้คนต่างด้าวถือสิทธิในที่ดินในประเทศไทย หากแต่ถ้าคนต่างด้าวหรือนิติบุคคลต่างด้าว ฯลฯ ได้ที่ดินมามิชอบก็ให้จำหน่ายให้เงินคืนไปตามมาตรา ๙๔ โดยเหตุนี้เอง จะเห็นว่ามาตรการทางกฎหมายที่ดินของไทยยังมีจุดอ่อนที่เปิดช่องทางให้นายทุนต่างด้าวกล้าเสี่ยงที่จะเข้ามาถือสิทธิในที่ดินในประเทศไทย เพราะหากถูกจับได้ว่าได้ที่ดินมาโดยมิชอบด้วยกฎหมายก็ยังมีสิทธิได้รับเงินคืนจากการจำหน่ายที่ดินไป หรือหากว่าในกรณีที่จะต้องขายทอดตลาดก็อาจทำการตกลงยอมความหรือร่วมมือกับคนไทยที่มีสิทธิในที่ดิน ได้โดยตกลงยินยอมให้คนไทยเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์แล้วทำสัญญาให้คนต่างด้าวรับผลประโยชน์ตลอดชีวิตเป็นการทดแทนเงินที่ขายทอดตลาด^{๒๘}

ฉะนั้นถือว่าในกรณีนี้กฎหมายยังเปิดช่องว่างให้คนต่างด้าวหาผลประโยชน์ในที่ดินได้อยู่

ประการที่สอง คือ การกระทำที่ให้ได้มาซึ่งสิทธิโดยการหลอกลวงกฎหมาย

ชาวจีนนั้นนับได้ว่าเป็นคนต่างชาติที่เข้ามาประกอบอาชีพและตั้งถิ่นฐานในประเทศ

ไทยนานที่สุดและมากที่สุดกว่าชาติอื่นทั้งหมดก็ว่าได้ และเข้ามาอยู่ก่อนที่ประเทศไทยจะมีแนวความคิด และการปฏิบัติเกี่ยวกับสัญชาติ ฉะนั้นเมื่อคนจีนเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทยแล้วคนจีนก็ได้ปฏิบัติตนเสมือนเป็นคนไทย คือได้เสียภาษีหรือที่เรียกว่า “ผูกปิ่น” ให้แก่รัฐบาลไทย ประกอบกับเมื่อแรกเข้ามานั้น คนจีนมักจะไม่นำครอบครัวมาด้วย จึงได้ทำการสมรสกับคนไทยจนมีบุตรและสร้างฐานะได้มั่นคง สามารถถือสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ร่วมกับภรรยาหรือสามีคนไทยได้ทั่วพระราชอาณาจักร ประกอบกับคนจีนมีความใกล้ชิดกับคนไทยมีความร่วมมือและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ในหลายลักษณะ แม้แต่เป็นเจ้าหนี้เงินกู้ซึ่งรับจำนำ จำนอง และอื่นๆ ซึ่งทำให้ชาวจีนมีฐานะและบทบาทสูงในทางเศรษฐกิจ มีเงินทุนมาก จึงเป็นผู้ที่มีขีดความสามารถและโอกาสสูงในการที่จะหาอสังหาริมทรัพย์มาไว้ในครอบครอง และเนื่องจากการที่รัฐบาลมีดำริที่จะให้มีการยกเว้นกฎหมายกีดกันการถือสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวมาตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๔๗๙ ดังตามรายงานการประชุมของคณะรัฐมนตรีครั้งที่ ๔๓/๒๔๗๙ วันพุธที่ ๒๓ กันยายน พ.ศ.

^{๒๘} เช่นคดีตัวอย่าง ตามคำพิพากษา ที่ ๑๔๕๒/๒๕๒๘

๒๔๗๔ แต่ก็ไม่ปรากฏว่ายังไม่มีการยกเว้นหรือ
ออกกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ ฉะนั้นคนต่าง
้าวก็ยังคงถือครองสิทธิในที่ดินได้อย่างไม่มี
ขอบเขต

ต่อมาเมื่อรัฐบาลออกมาตรการทาง
กฎหมายเกี่ยวกับการถือสิทธิในที่ดินของคน
ต่าง้าว พ.ศ. ๒๔๘๖ และแก้ไขอีกใน
พ.ศ. ๒๔๙๓ และท้ายสุดเมื่อออกประมวล
กฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แล้ว จึงมีผล
กระทบต่อคนต่าง้าวชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะ
คนต่าง้าวนอกสนธิสัญญาและคนต่าง้าวที่
ไม่อยู่ในข่ายของกฎหมายไทยที่อนุญาตเป็น
พิเศษ ซึ่งก็ได้แก่คนต่าง้าวชาวจีน ทั้งนี้
เพราะหากพิจารณาไปตามตัวบทกฎหมาย
แล้วแม้กฎหมายจะมีได้ระบุคนต่าง้าวชาติใด
ชาติหนึ่ง หากแต่เนื่องจากประเทศไทยได้
ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติแปลงสัญชาติ
ร.ศ. ๑๓๐ และพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.
๒๔๕๖ และประกาศใช้พระราชบัญญัติ

สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕^{๒๘} แทน แม้ว่า
พระราชบัญญัติฉบับนี้จะยังยึดหลักของการ
สืบสายโลหิตและหลักดินแดนแต่ว่าได้เพิ่ม
เวลาอยู่ในเมืองไทยมาก่อนจากเดิมห้าปีเป็น
สิบปีและต้องรู้ภาษาไทยตามกำหนดในกฎ
กระทรวง แต่ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๙๖^{๒๙} ได้มีการ
แก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติใหม่ โดยยึดหลัก
สายโลหิตอย่างเดียว ประกอบกับรัฐบาลจีน
ซึ่งเป็นฝ่ายพันธมิตรและที่รบชนะในสงคราม
โลกครั้งที่สอง ได้ดำเนินการเจรจาขอแก้ไข
เรื่องการถือสัญชาติของบุตรหลานคนจีนโพ้น
ทะเลในประเทศไทย โดยขอให้ลูกหลานคน
จีนในประเทศไทยเลือกถือสัญชาติได้โดยเสรี
โดยไม่คำนึงว่าจะเกิดในไทยหรือนอกพระราช
อาณาจักรไทย ลูกหลานคนจีนที่เกิดจากพ่อ
จีนแม่ไทยจึงถือสัญชาติจีนกันมาก

ดังนั้นเมื่อหลังจากที่ประมวลกฎหมาย
ที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ออกมาประกาศใช้แล้ว

๒๘ “พระราชบัญญัติสัญชาติ ๒๔๙๕”, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๘ ตอนที่ ๑๐ หน้า ๑๐๓ ลงวันที่
๑๒ ก.พ. ๒๔๙๕

๒๙ “พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๖” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๖๙ ตอนที่ ๑๐ หน้า ๑๕๓
ลงวันที่ ๓ ก.พ. พ.ศ. ๒๔๙๖ และต่อมาได้ออกอีก ๓ ฉบับโดยย้อนกลับไปยึดหลักสายโลหิตและหลักดินแดน คือ

๑. “พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๘”
๒. “พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๓”
๓. “พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘”

คนจีนจึงได้รับผลกระทบมาก จึงได้มีการกระทำอันเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมายกันมากมายหลายวิธี เพื่อให้ได้มาซึ่งการถือสิทธิในที่ดิน เช่น ใช้วิธีการแทรกแซงช่วยเหลือในกรณีที่เกิดคดีพิพาทเรื่องที่ดินระหว่างราษฎรแล้วในที่สุดก็ฉกฉวยโอกาสเข้าครอบครองแทน เป็นผู้รับจำนองที่ดิน เป็นประกันเงินกู้รับขายฝากที่ดิน การซื้อและอื่นๆ ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้จะกระทำทั้งในฐานะส่วนบุคคลต่างตัว และนิติบุคคลต่างตัว^{๓๑} แล้วในที่สุดก็อาศัยให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้ถือสิทธิในที่ดินแทนตน คือ

๑. สามีหรือ ภรรยาโดยชอบด้วย

กฎหมายของคนต่างตัว

๒. สามีหรือภรรยาโดยไม่ชอบด้วย

กฎหมายของคนต่างตัว

๓. บุตรที่บรรลุนิติภาวะของคนต่างตัว

๔. บุตรผู้เยาว์ของคนต่างตัว

๕. บุคคลสามัญที่มีอำนาจบริหารในการถือสิทธิในที่ดิน

๖. นิติบุคคลสัญชาติไทย

ในกรณีที่หนึ่งคนต่างตัวจะทำการซื้อที่ดินในนามของภรรยาหรือสามีที่เป็นคนไทยตามกฎหมาย หากแต่จดทะเบียนหย่า^{๓๒} กับสามีหรือภรรยาคนต่างตัวก่อนจึงซื้อแล้วขอทำนิติกรรม แต่ในความเป็นจริงยังคงเป็นสามีภรรยากันอยู่ หรือบางกรณีไปจดทะเบียนสมรสใหม่กับคนไทย แต่เป็นสามีภรรยากันแต่เพียงตามกฎหมายความจริงยังคงอยู่กันกับสามีคนต่างตัวเหมือนเดิม ซึ่งเป็นการยากแก่การตรวจสอบของเจ้าพนักงานทั้งๆ ที่ได้มีการออกกฎและระเบียบปฏิบัติเพื่อให้รัดกุมก็ตามเพราะถึงอย่างไรก็ถือว่าทะเบียนหย่าเป็นเอกสารที่ชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีที่สองคนต่างตัวทำการสมรสกับคนไทยโดยมิได้จดทะเบียนสมรสตามกฎหมายหากแต่อยู่ด้วยกันและช่วยกันสร้างฐานะ ฉะนั้นทรัพย์สินทุกอย่างถือเป็นของส่วนบุคคล สามีหรือภรรยาที่เป็นคนไทยจะเป็นผู้จดทะเบียนหรือทำนิติกรรม ซึ่งในกรณีนี้ถึงแม้ว่าบุคคลต่างตัวจะมีได้ครองโดยตรงในกรรมสิทธิ์ แต่ทรัพย์สินที่จดในนาม

^{๓๑} หจข., ร. ๖ มท. ๐๖๐๑.๒.๕/๒๔ เรื่อง “นายลิขิโร โอยามา ชาวญี่ปุ่นขอโอนโฉนดเลขที่ ๑๔๔๔-๑๔๔๕ อยู่นอกเขต ๒๔ ชั่วโมงหรือไม่วันที่ ๑๓-๑๗ มีนาคม ๒๔๖๔ และเรื่อง “นายกุ แซง ยูน กัมปะโดร์ แบงก์ไทวนขอโอนโฉนดเลขที่ ๑๔๔๔-๑๔๔๕”

^{๓๒} รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ที่ ๔/๒๔๙๗ วันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๔๙๗ เรื่องที่ดินคนต่างตัว ซึ่งสรุปความเห็น “ป้องกันมิให้เครือญาติของคนต่างตัวชาวจีนถือครองสิทธิในที่ดิน”

สามีหรือภรรยาคนไทยก็จะเป็นทรัพย์สินร่วมกันโดยปริยาย

อย่างไรก็ดีต่อมาทั้งในกรณีที่หนึ่งและสอง รัฐได้ออกกฎหมายกระทรวงไม่อนุญาตให้สามีหรือภรรยาผู้มีสัญชาติไทยของคนต่างด้าวไม่ว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตามเป็นผู้รับโอนกรรมสิทธิ์หากสอบสวนได้ว่ายังอยู่กันฉันท์สามีภรณากับคนต่างด้าวอยู่

ในกรณีที่สาม ให้บุตรที่บรรลุนิติภาวะแล้วและถือสัญชาติไทยเป็นผู้ถือสิทธิในที่ดินในกรณีนี้ในทางปฏิบัติและหลักของกฎหมายไทยและศีลธรรมยอมรับเพราะถือว่าแม้บิดามารดาจะเป็นคนต่างด้าวแต่การมอบทรัพย์สินแก่บุตรเป็นหน้าที่ของบิดามารดา อีกทั้งให้ด้วยความเสน่หาและการที่บิดามารดาซึ่งเป็นคนต่างด้าวได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินสมบัตินั้นด้วยก็ถือว่าเป็นหน้าที่ของบุตรพึงปฏิบัติต่อบิดามารดา ฉะนั้นในกรณีนี้ปกติจะขอทำนิติกรรมจดทะเบียนถือกรรมสิทธิ์ได้เลย

ในกรณีที่สี่ ให้บุตรผู้เยาว์ผู้ถือสัญชาติไทยของคนต่างด้าวเป็นผู้ถือสิทธิในที่ดินซึ่งในกรณีนี้จะคล้ายในกรณีที่สามหากแต่เป็นผู้เยาว์ แต่กฎหมายก็ถือว่ารับกรรมสิทธิ์โดยเสน่หาจากญาติอาทิเช่น ปู่ ย่า ตา ยาย ได้และถึงแม้ว่าจะเป็นการได้มาโดยการซื้อขาย และผู้เยาว์มีอายุ ๑๗ ปีบริบูรณ์ แต่มีความนิยมไทยซึ่งหมายถึงพูดไทยได้ และรู้ขนบธรรมเนียมประเพณีไทย ฯลฯ ก็สมควรได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ได้ และในกรณีเดียวกันคือถ้าอายุครบ ๑๗ ปีบริบูรณ์แต่ไม่มีความนิยมไทยก็ไม่ควรอนุญาต^{๓๓}

ในกรณีที่ห้า ให้บุคคลสามัญที่มีอำนาจเต็มในการถือสิทธิในที่ดิน ซึ่งส่วนใหญ่ก็ได้แก่ผู้มีสัญชาติไทย หรือคนไทยเป็นผู้จดทะเบียนถือกรรมสิทธิ์แทนคนต่างด้าวโดยความไว้วางใจกัน หรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือได้รับผลประโยชน์ตอบแทนและอื่น ๆ ซึ่งมักจะยินยอมทำเป็นหนังสือสัญญาเงินกู้ให้ไว้แก่คนต่างด้าวในจำนวน

^{๓๓} เกี่ยวกับเรื่อง “ความนิยมไทย” ของคนต่างด้าว โดยเฉพาะคนจีนนั้นได้มีการวิพากษ์วิจารณ์มาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๖ เพราะมีครอบครัวคนจีนจำนวนไม่น้อยที่ส่งบุตรหลานเข้าเกณฑ์การศึกษาได้ไปเรียนที่เมืองจีน พออายุได้พอสมควรก็จะประกอบอาชีพได้หรือจบการศึกษาแล้ว ก็จะกลับเมืองไทยเพื่อมาประกอบอาชีพที่เมืองไทย ฉะนั้นจึงถือได้ว่าไม่มีความนิยมไทย นอกจากรัชกาลที่ ๖ ทรงแสดงออกชัดเจนว่าลูกผสมไทยจีนไม่พึงปรารถนาแล้ว ต่อมาสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้ใช้มาตรการควบคุมเรื่องนั้ ก่อนนอกจากจะขีดเวลาว่าผู้ที่จะมีสิทธิถือครองที่ดินได้จะต้องแปลงสัญชาติแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี สำหรับผู้เยาว์และต้องนิยมไทยตามข้อกำหนดในระบบของกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับคนต่างด้าว

เงินที่คุ้มกันไว้เป็นหลักฐานค้ำประกัน ต่อมา หากมีการฉ้อโกงกัน และคนต่างตัวผู้เป็น โจทก์ฟ้องร้องต่อศาลขอให้ยึดที่ดินและ ทรัพย์สินบนที่ดินขายทอดตลาดเพื่อนำเงิน มาชำระให้แก่โจทก์ ซึ่งกรณีนี้หากพิพากษา ให้เป็นไปตามคำร้องคนต่างตัวก็จะได้ประ โยชน์เป็นเงินคืน หรืออาจมีการตกลงทำ สัญญาประนีประนอมยอมความกันโดยให้ จำเลยยังคงถือกรรมสิทธิ์ต่อไปดังเดิม แต่ให้ โจทก์เป็นผู้รับผลประโยชน์จากที่ดินทุกอย่าง อาทิค่าเช่า ฯลฯ ตลอดชีวิต เป็นการทดแทน เงินที่จะขายทอดตลาด^{๓๔} นอกจากนี้ก็จะ กระทำโดยให้คนไทยถือสิทธิในที่ดินแทน แล้วคนต่างตัวทำสัญญาเช่าระยะยาวเพื่อหา ประโยชน์บนที่ดิน หรือเป็นเจ้าของสิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินต่างๆ บนที่ดิน เช่น การ ปลุกสร้างอาคารร้านค้าที่อยู่อาศัย ฯลฯ ให้คน เช่าเก็บผลประโยชน์

ในกรณีสุดท้าย ให้นิติบุคคลสัญชาติ ไทยเป็นผู้ขอและถือสิทธิในที่ดินแทนคนต่าง ตัว ด้วยการสนับสนุนให้ทุนแก่คนสัญชาติ ไทยขอตั้งบริษัทจำกัดขึ้นโดยมิได้ดำเนิน ธุรกิจอย่างแท้จริง และคนต่างตัวอาจเข้า

ถือหุ้นข้างน้อยแต่ลงทุนจริง ๆ เป็นจำนวน มาก เพราะผู้ถือหุ้นคนไทยที่เป็นผู้ถือหุ้นข้าง มากมิได้ลงเงินค้ำหุ้นอย่างแท้จริง และใน การบริหารงานของบริษัทคนต่างตัวอาจเข้า เป็นกรรมการซึ่งมีอำนาจเต็มในการดำเนิน นโยบายและตัดสินใจต่าง ๆ ฉะนั้นบริษัท ในรูปนี้จึงมักจะตั้งขึ้นเพื่อที่จะได้สิทธิในที่ดิน จึงได้ทำการกว้านซื้อที่ดินกันมากในกลุ่ม ผู้เลี้ยงกฎหมายประเภทนี้ ซึ่งนับว่าน่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง ประกอบกับการดำเนินการเพื่อที่จะออกกฎหมายที่ดินใหม่เกี่ยวกับการกำหนด สิทธิในที่ดินของคนไทยไม่ประสบความสำเร็จ ๆ ที่ได้มีการดำริและดำเนินการมา หลายรัฐบาลก็ตาม จึงได้รับการกล่าวถึงว่าเป็นกฎหมายอาถรรพ์ เพราะมีการยุบสภาก่อน ทุกครั้งที่กฎหมายฉบับนี้จะได้ออกประกาศ ใช้บังคับ

หากจะพิจารณาถึงพฤติกรรมของคนต่างตัวในกรณีที่ ๑-๖ นี้จะเห็นว่า ถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐและรัฐบาลจะทราบดี และได้พยายามหาทางควบคุมและป้องกันด้วยการ ออกเป็นกฎหมาย กฎกระทรวง และระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ หลายประการ แต่ก็ไม่

^{๓๔} คดีตัวอย่างตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๐๒๘-๒๕๒๕ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๔๒๕/๒๕๒๘ อนุญาตให้มีการตกลงยอมความกันระหว่างโจทก์กับจำเลย

ประสบผลสำเร็จเท่าใดนัก เพราะหากพิจารณาถึงปัญหาที่สำคัญของเรื่องนี้แล้วจะเห็นว่า หนทางที่นายทุนต่างค้ำจะเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในที่ดินในประเทศไทย และถือสิทธิในที่ดินในประเทศไทยได้นั้น แท้จริงแล้วมิใช่ว่าจะมีแต่เงินทุนก้อนใหญ่เป็นปัจจัยสำคัญอย่างเดียว หากแต่เงื่อนไขและปัจจัยที่สำคัญที่สุดก็คือ นอกจากจะอาศัยจุดอ่อนของกฎหมายที่ดินของไทยแล้ว ยังอาจมีปัจจัยจากความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวส่วนครอบครัว และส่วนคณะของคนไทย และนักธุรกิจคนไทย หรือแม้แต่ข้าราชการประจำและนักการเมืองบางคนบางกลุ่มที่ให้ความร่วมมือและให้โอกาสกับนายทุนต่างค้ำในลักษณะต่าง ๆ กัน

ดังนั้นมาตรการที่น่าจะนำมาใช้ ซึ่งเป็นเพียงความเห็นของผู้เขียนที่สรุปจากข้อมูลต่าง ๆ ที่ศึกษา คือ

ประการแรก น่าที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน โดยเฉพาะรัฐบาลจะต้องเร่งหาทางแก้ไขเพื่อที่จะได้ออกกฎหมายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในที่ดินของคนไทยออกมาให้ได้เหมาะสม และทันต่อเวลาเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมของชาติจริง ๆ และไม่ควรมีเป็น

กฎหมายที่แฝงไว้ด้วยอคติและสนองความโลภของบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จนอาจถูกมองได้ว่าฝายนิติบัญญัติของไทยทำหน้าที่เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองและรับใช้กลุ่มบุคคลบางจำพวก

ซึ่งในกรณีนี้ถึงแม้ว่าจริง ๆ แล้วก็อาจจะไม่ใช่มาตรการที่ได้ผลสมบูรณ์ แต่ก็เชื่อว่าจะมีผลช่วยลดช่องทางและชะลอการแผ่ขยายอิทธิพลเข้าถือครองสิทธิในที่ดินของนายทุนต่างค้ำให้ช้าลง หรือไม่อาจจะกระทำได้ง่ายดายนัก

ประการที่สอง รัฐบาลควรมีการสำรวจสภาพของพื้นที่ดินภายในประเทศอย่างจริงจัง พร้อมทั้งกำหนดเป็นนโยบายการบริหารและการใช้ที่ดินให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เพื่อที่จะได้นำมาเป็นมาตรการกำหนดเขตสงวนหรือเขตการควบคุมเพื่อกำหนดพื้นที่ในการประกอบกิจการต่าง ๆ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของที่ดิน ซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพแล้วยังจะเป็นการช่วยรักษาและอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและรักษาสภาพความสมบูรณ์ของที่ดินในพื้นที่ต่าง ๆ ให้คงอยู่ตามธรรมชาติ มิให้ถูกทำลายดังเช่นปัจจุบัน เช่น พื้นที่ ๆ เหมาะสมแก่การเพาะปลูกซึ่งมีความ

อุดมสมบูรณ์อยู่ในตัวมีความจำเป็นต้องใช้ปุ๋ย
น้อย กลับถูกทำลายด้วยการนำไปประกอบ
กิจการอื่น ๆ อาทิเช่น โรงงานอุตสาหกรรม
การสร้างสนามกอล์ฟ ๆ เป็นต้น หรือแม้แต่
การขยายตัวของโครงการอุตสาหกรรมการ
ท่องเที่ยว ซึ่งนับว่าทั่วไทยจริง ๆ และการ
ขยายตัวของโครงการสร้างรีสอร์ทต่าง ๆ ซึ่ง
สามารถขยายไปได้ทุกจุดเท่าที่นายทุนคิดว่า
จะถูกต้องคุ้มค่า มีการขยายอย่างไม่มีขีดจำกัด
แม้แต่บริเวณป่าเขาลำเนาไพร ต้นน้ำลำธาร
น้ำตกธรรมชาติ ฯลฯ ดังที่ยกขึ้นมาเป็น
สิ่งจูงใจแข่งกันโฆษณาอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะ
เห็นว่ามีทั้งฟิง อิง แอบ ฯลฯ คอย เป็นต้น
อีกทั้งยังมีการปลูกสร้างอาคารร้านอาหารยื่น
ลงไปในทะเล ฯลฯ และจากการที่นัก
ธุรกิจสามารถที่จะดำเนินกิจการอย่างไม่มีขีด
จำกัดนี้เอง ก็จะกลายเป็นสิ่งดึงดูดให้นักลง
ทุนยิ่งขยายกิจการและพื้นที่ออกไป ซึ่งเป็น
ผลเสียอย่างใหญ่หลวง เพราะนอกจากชายฝั่ง
ทะเลจะถูกจับจองเป็นสมบัติและหาประโยชน์
ส่วนบุคคลแล้วธรรมชาติที่มนุษย์อ้างว่ารัก
กันเหลือเกินจนยอมที่จะทนเดินทางไกล ๆ
เพื่อไปชื่นชมนั้นก็จะถูกทำลายไปด้วยกำลัง
เงินของกลุ่มบุคคลที่บอกว่ารักแล้วต้องเป็น
เจ้าของคนเดียวนั่นเอง

ประการที่สาม รัฐควรหามาตรการ
ควบคุมการโอนกรรมสิทธิ์ให้รัดกุมและให้มี
ขั้นตอนที่ยากขึ้นในบางกรณี อาทิเช่นใน
จำนวนพื้นที่ดินที่มีจำนวนมาก ซึ่งอาจจะ
กำหนดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำหรือสูงที่จะต้อง
อยู่ในข่ายต้องพิจารณาเป็นกรณีพิเศษหรือ
ที่ดินในเขตที่มีความสำคัญในทางเศรษฐกิจ
ของชาติและเขตที่มีการขยายตัวทางภาคธุรกิจ
สูง ซึ่งรัฐอาจจะทำโดยให้อำนาจแก่กรมที่ดิน
ทำการตรวจสอบถึงสถานภาพที่แท้จริงของผู้
รับโอนกรรมสิทธิ์ และตรวจสอบการได้มาซึ่ง
ที่ดินหรืออย่างใดอย่างหนึ่งที่เห็นสมควร ซึ่ง
จะทำให้การถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ย
างจนเกินไป ซึ่งจะทำให้สภาพความคล่องตัว
ในการกว้านซื้อที่ดินน่าจะลดลงไปด้วย

ประการที่สี่ จากข้อมูลที่พบถึงแม้ว่า
บริษัทนิติบุคคลบางประเภทจะขอจดทะเบียน
สิทธิในที่ดินไปแล้ว แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลง
สภาพหุ้นและผู้ถือหุ้นซึ่งอยู่ในความควบคุม
และดูแลของกระทรวงพาณิชย์ฉะนั้นหากเป็น
ไปได้กระทรวงพาณิชย์ควรมีการตรวจสอบ
และแจ้งสภาพการถือหุ้นให้กรมที่ดินทราบ
เป็นระยะ ๆ เพื่อที่กรมที่ดินจะได้ตรวจสอบ

สภาพการถือหุ้นของคนต่างด้าว ถ้าหากไม่
เป็นไปตามกฎหมายอริบตีกรรมที่ดินจะได้ใช้
อำนาจตามมาตรา ๔๔ ลงโทษ เป็นลักษณะ
ของการประสานงานกัน

ประการที่ห้า จากข้อกำหนดของมาตรา
๔๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗
นั้นควรได้รับการพิจารณาแก้ไขทั้งในแง่ของ
การให้อำนาจแก่อริบตีกรรมที่ดิน และความ
ผิดของผู้ละเมิดกฎหมาย กล่าวคือเมื่อมีเหตุ
สงสัยจนกระทั่งถึงขั้นมีการสอบสวนแล้ว ใน
ระหว่างการสอบสวนจะต้องระงับการจำหน่าย
จ่ายโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินเด็ดขาด และเมื่อคดี
ถึงที่สุดและมีความผิดจริง อริบตีกรรมที่ดิน
จะต้องมีอำนาจจำหน่ายที่ดินทันที มิใช่ให้
อริบตีสั่งให้จำหน่ายภายในเวลาไม่น้อยกว่า
๑๘๐ วัน และไม่เกินหนึ่งปีตามบัญญัติเดิม
ซึ่งจะเห็นว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิด
ได้หาประโยชน์จากที่ดินนั้น อีกอย่างน้อย
หนึ่งปี ซึ่งในสภาพเป็นจริงในปัจจุบันเวลา
หนึ่งปีราคาที่ดินจะสูงขึ้นมาก นอกจากนี้
ส่วนเงินที่จำหน่ายนั้นเมื่อหักค่าใช้จ่ายในการ
สอบสวนและค่าธรรมเนียมแล้วที่เหลือให้ตก

เป็นของแผ่นดิน มิใช่คืนให้ผู้กระทำผิดตั้ง
บทบัญญัติเดิม

มาตรการนี้เชื่อว่าจะอย่างน้อยก็อาจจะ
ทำให้นักลงทุนเกี่ยวกับที่ดินที่เป็นคนต่างด้าว
และผู้ถือสิทธิในที่ดินที่มีชอบด้วยกฎหมาย
ต้องเสี่ยงมากยิ่งขึ้น

ประการที่หก มาตรการลงโทษคนไทย
ผู้สมรู้ยินยอมในฐานะตัวแทนคนต่างด้าวนั้น
ในมาตรา ๑๑๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้บัญญัติว่าด้วยบทกำหนด
โทษของผู้ที่ได้ที่ดินมาในฐานะตัวแทนของ
คนต่างด้าว หรือนิติบุคคลต่างด้าว ฯลฯ^{๓๕}
มีความผิดเพียงระวางโทษปรับไม่เกินสอง
หมื่นบาทหรือจำคุกไม่เกินสองปีหรือทั้งจำทั้ง
ปรับนั้น^{๓๕} นับว่าเป็นบทระวางโทษที่อ่อน
มาก เมื่อเทียบกับความเสียหายต่อเศรษฐกิจ
และความมั่นคงของชาติ โดยเฉพาะในสภาพ
ราคาที่ดินปัจจุบันแม้แต่ต่างจังหวัดในบาง
จังหวัดราคาตารางวาละแสนบาทขึ้นไป ฉะนั้น
ค่าปรับเพียงสองหมื่นบาท แม้เพียงค่านำทาง
หรือนายหน้าพาไปซื้อที่ดินก็มากกว่าอยู่แล้ว
ฉะนั้นจึงควรต้องพิจารณาเพิ่มโทษให้สูงขึ้น

^{๓๕} มาตรา ๑๑๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้กำหนดโทษไว้ดังนี้ “ผู้ใดได้มาซึ่ง
ที่ดินในฐานะเป็นตัวแทนของคนต่างด้าว หรือนิติบุคคลตามความใน ม. ๕๖ หรือ ๕๘ มีความผิดต้องระวางโทษ
ปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินสองปี หรือทั้งปรับทั้งจำ”

ประการที่เจ็ด เพื่อให้การดำเนินการ
มาตรการการตรวจสอบตามมาตรา ๙๔ ได้
ผลในทางปฏิบัติยิ่งขึ้น รัฐอาจออกเป็น
ระเบียบเพื่อที่จะเป็นเครื่องจูงใจให้แก่ผู้ซื้อ
ทางและเบาะแสของการถือสิทธิที่ไม่ชอบด้วย
กฎหมาย ด้วยการตั้งรางวัล ซึ่งอาจจะคิดให้
เป็นอัตราร้อยละของเงินที่ได้จากการจำหน่าย
ที่ดินที่ผิดกฎหมายในคดีนั้นๆ หรืออาจให้
รางวัลชมเชยในฐานะเป็นพลเมืองดี ฯลฯ
อย่างใดอย่างหนึ่งที่เหมาะสม

ประการสุดท้าย รัฐควรใช้สื่อสาร
มวลชนเป็นเครื่องมือในทางที่ถูกที่ควรอย่าง
เหมาะสมและต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชน
ทั่วไปเห็นความสำคัญของการสงวนรักษา
กรรมสิทธิ์ที่ดินทำกิน และผลประโยชน์ต่าง ๆ
ตามความเหมาะสม แต่ที่สำคัญคือต้องสม่ำเสมอและทั่วถึง

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันคนต่างด้าวหรือนิติ
บุคคลต่างด้าวที่ยังคงมีสิทธิที่จะถือสิทธิในที่ดิน
ในประเทศไทยได้อยู่ คือ

๑. ผู้รับโอนมรดกในฐานะผู้เป็น
ทายาทโดยชอบธรรมไม่ว่าจะเป็นคนต่างด้าว
ชาติใดก็ตาม ส่วนวิธีการและสิทธิต่าง ๆ นั้น
ให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ
กำหนดไว้

๒. ผู้ที่ได้รับสิทธิพิเศษทางกฎหมาย
ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.
๒๕๒๐ ซึ่งได้แก่ บริษัท มูลนิธิ หรือสหกรณ์
ผู้ประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรมภายใต้พระราช
บัญญัตินิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
พ.ศ. ๒๕๒๒

๓. บริษัทเงินทุนและสถาบันการเงิน
เช่น ธนาคาร บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ หรือ
บริษัทประกันชีวิต บริษัทประกันภัย ซึ่ง
ห้ามถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินไว้ประจำ ให้ถือ
ไว้เพื่อจำหน่ายในเวลาที่กำหนดเท่านั้น

ในกลุ่มผู้ถือสิทธิในที่ดินกลุ่มสุดท้าย
นี้ถึงแม้ว่าจะเป็นสถาบันที่มีบทบาทสำคัญใน
การส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าทางธุรกิจ
และเศรษฐกิจของชาติอย่างยิ่งก็ตาม ซึ่งน่า
จะเป็นกลุ่มที่ก่อให้เกิดความสงบสุขและมั่นคง
แต่ในสภาพปัจจุบันสถาบันการเงินดังกล่าว
อาศัยความได้เปรียบและโอกาสในการที่มีทุน
อยู่ในมือจึงได้แสดงบทบาทในทางที่สะท้อน
ให้เห็นว่าเป็นพวกเอาเปรียบสังคม และมี
ส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะเป็นผู้ที่ผลักดัน ให้คน
ชั้นกลางในสังคมไทยกลายมาเป็นคนจนใหม่
ซึ่งแม้ว่าจะเป็นคนไทยแต่ก็เกือบจะไม่มีสิทธิ
ที่จะเป็นเจ้าของผืนแผ่นดินไทย คงได้เป็น
แต่เพียงผู้อยู่อาศัยเท่านั้น เพราะที่ดินมีราคา
สูงเกินกว่าที่จะมีกำลังซื้อเป็นกรรมสิทธิ์ได้

บทส่งท้าย

โดยสรุป นอกจากผลกระทบจากการถือสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวในประเทศไทย จะมีผลกระทบทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความมั่นคงของชาติ ตลอดจนความสงบสุขของราษฎรซึ่งเป็นทีกล่าววิพากษ์วิจารณ์กันโดยทั่วไปอยู่แล้ว นโยบายเกี่ยวกับที่ดินซึ่งได้เริ่มขึ้นอย่างชัดเจน ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ที่มุ่งหวังจะให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติด้วยการให้ก่นสร้างหักร้างถางป่าที่มีมากกว่าที่ดินทำกินเพื่อให้ราษฎรมีที่ทำกินและหารายได้ให้แก่ชาติแล้ว การพึงพาการลงทุนของชาวต่างประเทศทั้งภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมยังเป็นเรื่องจำเป็นเพราะพื้นที่ส่วนใหญ่ยังเป็นป่า ฉะนั้นการที่เปิดโอกาสให้ชาวต่างชาติที่เป็นชาติที่มีสัมพันธไมตรีกันมาขอสัมปทานเข้าที่ป่าเพื่อปรับปรุงเป็นพื้นที่ทำเกษตรกรรม หรืออื่น ๆ นั้น ถือได้ว่าเป็นส่วนช่วยส่งเสริมให้รัฐสามารถขยายพื้นที่ทางเศรษฐกิจได้รวดเร็วขึ้น ซึ่งรัฐควรให้การสนับสนุนและรัฐบาลในสมัยต่อๆ มาก็ได้ดำเนินนโยบายตามพระบรมราชาบาย

แม้ว่ารัฐจะเห็นว่าการก่อสร้างถางป่าเป็นสิ่งที่ควรสนับสนุน แต่รัฐจะไม่ปล่อยจนเกินไปและมีมาตรการในการอนุมัติอย่างเพียงพอ เช่น ในกรณีของนายกอร์ดัน คอสัน ชาวออสเตรเลียและพวกขอจับจองที่ดินเพื่อเข้าทำสวนยางจำนวนหนึ่งแสนไร่ที่อำเภอสะเต็ง จังหวัดยะลา ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและรัฐบาลก็มีนโยบายส่งเสริมอยู่ภายใต้สภาพแผ่พาดพิงอยู่แล้ว แต่การดำเนินการอนุมัตินั้นถือได้ว่ามีความรัดกุมมาก มีการตรวจสอบพร้อมทั้งส่งหลักฐานให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและทุกระดับ อาทิ สภาพแผ่พาดพิงทำการตรวจการจดทะเบียนประกอบกิจการ กระทรวงเกษตร กรมป่าไม้ ฯลฯ เป็นต้น และแม้เสนาบดีเองก็นำความขึ้นกราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยโดยเฉพาะ ในกรณีของกอร์ดัน คอสัน รัฐได้ทำการตรวจสอบอย่างละเอียด พร้อมทั้งมีประเด็นที่ควรตั้งข้อสงสัยให้เรียกหลักฐานเพิ่มเติมอีกหลายประการ^{๓๖} และ

^{๓๖} ในกรณีกอร์ดัน คอสัน ได้อ้างว่าได้แล้วถางป่าไปแล้ว ๑,๒๐๐ ไร่ เพราะสมทเทศาณทอลอนุญาตให้ ๒,๐๐๐ ไร่ ในที่สุดเสนาบดีกระทรวงเกษตรฯ ขอให้สืบสวนว่าสมทเทศาฯ ซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจอนุมัติถึง ๒,๐๐๐ ไร่หรือไม่ อย่างไรก็ดีปรากฏว่ากรณีนี้เป็นที่สนใจของทุกฝ่าย หนังสือพิมพ์ก็ลง ในที่สุดนายกอร์ดัน ขอถอนการจับจองคงไว้แต่การเหยียบย่ำ และรัชกาลที่ ๗ ก็โปรดให้ยุติเสีย ดู หจข., ร. ๑ กษ. ๖/๒ เรื่อง “นายกอร์ดัน คอสัน ขอจับจองที่ดินในมณฑลปัตตานี วันที่ ๑๓ ก.พ. ๒๔๖๔-๒๕ มี.ค. ๒๔๖๕”

ในหลายประเด็นนั้นมียู่ประเด็นหนึ่ง ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจที่ควรนำเสนอไว้ในที่ น้อยอย่างน้อยก็เพื่อให้ได้เป็นข้อเปรียบเทียบที่ เป็นประโยชน์ต่อภาวะการณปัจจุบันก็คือ ผู้ ขอเช่าจะต้องทำแผนที่แสดงขอบเขตและแจ้ง สภาพพื้นที่ให้ละเอียดชัดเจนเสนอต่อรัฐบาล เพื่อนำมาเป็นหลักฐาน ตรวจสอบ และ พิจารณาวัดมีความเหมาะสมหรือสมควรให้ เช่าประกอบกิจการดังกล่าวหรือไม่ และพื้นที่ ใด ๆ ขอจ้างจนเช่าขึ้นไปทับสิทธิ์ของราษฎร หรือไม่ นอกจากนั้นยังพิจารณาว่าควรมี ลักษณะพื้นที่ที่ต่อเนื่องสามารถกำหนดเห็น เป็นขอบเขตชัดเจนได้ เพื่อที่จะสะดวกต่อ การตรวจสอบและควบคุมของเจ้าหน้าที่หรือไม่

อย่างไรก็ดีเนื่องจากรัฐบาลไทยได้ อนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาทั้งถือสิทธิในที่ดิน และคนต่างด้าวบางกลุ่มถือเพียงสิทธิครอบครอง ในลักษณะเหยียบย่ำ จ้างจ้าง เช่า ดังนั้นถึง แม้ว่าปัจจุบันรัฐบาลไทยจะยกเลิกกฎหมายและ ข้อสนธิสัญญาแล้ว และคนต่างด้าวไม่อาจถือ สิทธิในที่ดินได้อีกแล้ว แต่ประเทศไทยก็ยังต้อง เผชิญกับปัญหาการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์

บนผืนแผ่นดินไทยในลักษณะการขอเช่าและขอ สัมปทานเพื่อประกอบธุรกิจต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็น การแสวงหาผลประโยชน์จากที่ดินเช่นกัน แม้ว่ากาลเวลาจะผ่านมาถึงยุคการปกครองใน ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งรัฐบาลได้ประกาศปิด บ่าและเปลี่ยนนโยบายไปปลูกบ้าแล้วก็ตาม แต่ พฤติกรรมการลักลอบแผ้วถางบ้ายังคงเป็นไป เหมือนเมื่อครั้งที่ไทยมีที่ดินทำกินน้อยกว่าที่บ้า ฉะนั้นจึงน่าเป็นห่วงและน่าที่จะเชื่อได้ว่า ก่อนที่ ระบบเศรษฐกิจของไทยจะเป็นนิคส์ สภาพที่ ดินของไทยก็คงจะเปลี่ยนจากสภาพในน้ำมีปลา ในนามีข้าวไปรอนิกส์อยู่ในสภาพที่เป็นที่ดินของ นายทุนต่างชาติที่รัฐอาจจะต้องเช่าหรือซื้อที่ดิน จากคนต่างชาติมาเพื่อประกอบกิจการสร้างโรง งานอุตสาหกรรมก็ได้ และจะแปลกอะไรหาก เกษตรกรไทยบางส่วนก็อาจจะกลายเป็นเศรษฐี ใหม่ที่รวยเงินล้านจากการขายที่ดิน แต่กำลังรอ ทำงานเป็นกรรมกรในโรงงานอุตสาหกรรมใหม่ ดังนั้นกฎหมายที่ดินของไทยที่มีอายุมาได้ถึง ๓๖ ปี ก็ควรจะมียุทธศาสตร์แก้ไขปรับปรุงในส่วน ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมของชาติ หรือว่ายังคง “ความอาถรรพ์” เพื่อ ประโยชน์ของคนบางกลุ่มอยู่เหมือนเดิม ●

บรรณานุกรม

- ที่ดิน, กรม. รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน. พระนคร : โรงพิมพ์สหกรณ์ขายส่งแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๑.
- ประกาศพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดต่าง ๆ ในรัชกาลที่ ๕ ปี รศ. ๑๒๐. กรุงเทพฯ :
- : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, (ม.ป.ป.)
- ภาสกร ชุณหะวัณ. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
- แสงสุทธิการพิมพ์, ๒๕๓๒.
- วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์. “ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญที่เอกชนไม่มีกรรมสิทธิ์”. วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท
- คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๔.
- ศิริ เกวลินสุภกิจ. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินพร้อมกฎหมายกระทรวงและระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร : บริษัทการพิมพ์, ๒๕๓๑.
- เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, ผู้รวบรวม. ประชุมกฎหมายประจำศก. เล่ม ๔, ๑๗, ๒๓, ๖๗.
- พระนคร : โรงพิมพ์เคลิเมนต์, ๒๔๗๙.
- อรรถิพย์ เทสสิริ. “การถือครองที่ดินในประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๔๔-๒๔๗๕ : ศึกษากรณีเมืองหลวง
- กรุงเทพ” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
- ๒๕๒๔.

บริษัท ไทยเดินรถ จำกัด

ขอสนับสนุนงานวิชาการ

คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร