

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

ประเทศไทยได้รับเอาแนวความคิดที่ว่า สิทธิในทรัพย์สินของเอกชนต้องประกอบด้วย ภาระหรือหน้าที่ที่มีต่อสังคม มาใช้ในการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอน เพื่อป้องกันปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและทำลายป่าไม้อันเป็นทรัพยากรที่สำคัญของประเทศ โดยใช้เป็นมาตรการควบคุมไปกับการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรผู้ยากจนและไม่มีที่ดินทำกิน ซึ่งปัจจุบันข้อกำหนดห้ามโอนนี้ได้ถูกนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมาย 4 ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 และพระราชบัญญัติจัดการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนทั้ง 4 ฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่ต้องการคุ้มครองให้สิทธิในที่ดินนั้นตกอยู่กับบุคคลที่รัฐได้จัดสรรที่ดินให้เท่านั้น ดังนั้น เจ้าของที่ดินที่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจากรัฐมาแล้ว แม้จะมีข้อกำหนดห้ามโอนก็ตาม เจ้าของที่ดินนั้นย่อมได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินนั้นแล้ว แต่เจ้าของที่ดินดังกล่าวไม่สามารถกระทำการใดอันเป็นผลทำให้สิทธิในที่ดินของตนโอนเปลี่ยนมือไปยังบุคคลภายนอก แม้แต่วิธีการโอนที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอนโดยการส่งมอบก็ตาม แต่ในเรื่องการสละการครอบครองที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอนนั้น เจ้าของที่ดินดังกล่าวย่อมมีสิทธิกระทำได้ เพราะการสละการครอบครองมิใช่การกระทำที่เป็นผลทำให้บุคคลภายนอกได้สิทธิในที่ดินไปแต่อย่างใด

นอกจากนี้ เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนทั้ง 4 ฉบับดังกล่าวนี้เป็นกฎหมายมหาชนเพราะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น ในการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ จึงต้องบังคับใช้ให้ครอบคลุมในทุกกรณีที่มีผลเป็นการทำให้มีการโอนย้ายเปลี่ยนสิทธิในที่ดินในระหว่างเอกชน และเป็นกรณีไม่อาจนำเอาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนมาปรับใช้ให้ขัดต่อหลักกฎหมายนี้ได้ ด้วยเหตุนี้ บุคคลภายนอกไม่อาจได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอนได้ ไม่ว่าจะโดยวิธีการยึดถือโดยเจตนายึดถือเพื่อตน วิธีแย่ง

การครอบครอง หรือวิธีครอบครองทรัพย์สินก็ตาม ซึ่งหากศาลฎีกาวินิจฉัยให้กฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนนี้ ไม่นำไปใช้บังคับกับการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของบุคคลภายนอกดังกล่าวแล้ว กฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนทั้ง 4 ฉบับนี้ ก็จะได้ผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด เนื่องจากวิธีการต่างๆ เหล่านี้จะต้องถูกนำไปใช้เป็นช่องทางในการหลีกเลี่ยงกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนต่อไปในอนาคตอย่างแน่นอน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนดังกล่าวนี้ยังขาดความชัดเจนทำให้เกิดปัญหาในแนวความคิดและการบังคับใช้กฎหมายตลอดจนคำพิพากษาศาลฎีกาในเรื่องต่างๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งในทุกเรื่องที่กำลังมานั้น ปัจจุบัน นักกฎหมายล้วนแต่มีความเห็นแตกต่างกันแยกออกเป็น 2 ฝ่าย ทุกกรณี โดยทั้งสองฝ่ายต่างมีเหตุผลยกขึ้นมาใช้สนับสนุนแตกต่างกันไป

ด้วยเหตุนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาในแนวความคิดและการบังคับใช้ ตลอดจนรวมทั้งแนวคำพิพากษาของศาลฎีกา และให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนนี้ให้มีความชัดเจนและเพิ่มบทบัญญัติในเรื่องการลงโทษเจ้าของที่ดินตามแนวทางที่ได้เสนอแนะไว้ในส่วนต่อไป

ข้อเสนอแนะ

1. เพื่อป้องกันปัญหาความสับสนในแนวความคิดและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอน ควรมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนโดยบัญญัติเพิ่มเติมเป็นอีกวรรคหนึ่งว่า “ภายในกำหนดห้ามโอนนี้ ห้ามมิให้บุคคลโดยกายอายุความขึ้นต่อสู้กับผู้ที่มีสิทธิในที่ดินในเรื่องที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอน”
2. เพื่อป้องกันปัญหาการนำกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนอาจถูกนำไปใช้ในทางไม่สุจริตและเพื่อประโยชน์ของรัฐในการใช้กฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนให้บรรลุเจตนารมณ์ ควรนำมาตรากฎการเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดินของเจ้าของที่ดิน มาใช้เป็นมาตรการบังคับลงโทษ เจ้าของที่ดินที่โอนที่ดินโดยฝ่าฝืนข้อกำหนดห้ามโอนหรือสละการครอบครองในที่ดิน โดยบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมเป็นอีกมาตราหนึ่งว่า “ภายในกำหนดห้ามโอนตามมาตรา หากผู้ที่มีสิทธิในที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอน กระทำการโอน สละหรือละทิ้งซึ่งที่ดิน เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อ

ศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ เพื่อดำเนินการตามกฎหมายนี้ต่อไป”

3. ปัจจุบันบางครั้งหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องใช้ประโยชน์จากที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอน แต่ก็ต้องติดขัดข้อกำหนดในเรื่องนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน พ.ศ. 2517 มาตรา 44 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ไม่ได้บัญญัติถึงเรื่องขอยกเว้นให้โอนให้แก่ทบวงการเมืองได้ ก่อให้เกิดปัญหาในการใช้ที่ดินเนื่องจากหากหน่วยงานของรัฐ เช่น หากกรมทางหลวงมีความประสงค์จะสร้างระบบคมนาคม(ถนนหลวง) ผ่านที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอนตามกฎหมายนี้ ผู้มีสิทธิในที่ดินก็ไม่อาจโอนที่ดินให้แก่กรมทางหลวงได้ เนื่องจากกรณีนี้ไม่เข้าขอยกเว้นตามกฎหมายฉบับนี้ ดังนั้นเห็นควรให้บัญญัติขอยกเว้นไว้ในทำนองเดียวกันกับกฎหมายฉบับอื่นโดยเพิ่มข้อความในขอยกเว้นไว้ให้สามารถโอนที่ดินให้แก่ทบวงการเมืองได้

4. ปัจจุบันกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนมีระยะเวลาห้ามโอนที่แตกต่างกัน ทั้งที่กฎหมายทุกฉบับจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรให้มีที่ดินทำกินเช่นเดียวกัน แต่กฎหมายบางฉบับกำหนดระยะเวลาห้ามโอนไว้เพียง 5 ปี บางฉบับกำหนดเวลาห้ามโอนไว้ถึง 10 ปี ซึ่งการบัญญัติกฎหมายเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดความสับสนขึ้นได้ และหาเหตุผลที่เหมาะสมมาอธิบายไม่ได้ว่า เพราะเหตุใดจึงบัญญัติไว้แตกต่างกัน ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขระยะเวลาห้ามโอนให้มีระยะเวลาเท่ากันไปในกฎหมายทุกฉบับ เช่น หากห้ามโอน 10 ปี ก็ต้องห้ามโอน 10 ปี ทุกฉบับไป เป็นต้น แต่สำหรับปัญหาว่า ระยะเวลาห้ามโอนเท่าใดจึงจะเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมนั้นสมควรที่ทางภาครัฐควรจะได้มีการพิจารณากันอย่างรอบคอบมากกว่าที่เป็นอยู่ ที่ปล่อยให้กรมที่เสนอกฎหมายแต่ละกรมเป็นผู้พิจารณาเสนอขึ้นมา โดยไม่มีฐานข้อมูลในเรื่องพฤติกรรมของมนุษย์ในการใช้ที่ดินเป็นที่อยู่อาศัยหรือใช้เป็นที่ทำกิน มารองรับแต่อย่างใด คล้ายเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ค่อนข้างอำเภอใจ ซึ่งน่าจะเป็นหลักการที่ไม่ถูกต้อง และอาจถูกว่ากล่าวจากฝ่ายอื่นๆ ได้

5. จากเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนสิทธิในที่ดินดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าบัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันมิให้ราษฎรบุกรุกที่ดิน โดยมีมาตรการบังคับให้ราษฎรจำต้องอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นในช่วงเวลาหนึ่ง เพื่อจะได้เกิดความหวงแหนอยู่

กับที่ดินที่จัดให้ และเกิดความรักและสมัครใจที่จะอยู่ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไป แต่มาตรการนี้ จะไม่เป็นผลหากไม่มีมาตรการอื่นเสริมให้ที่ดินที่ได้รับมานั้นอยู่ในสภาพที่สามารถใช้ทำกินหรือทำประโยชน์ได้ เช่น การพัฒนาที่ดินให้สามารถสร้างผลผลิตที่ดี หรือการสร้างระบบชลประทาน หรือ การสร้างระบบคมนาคม เป็นต้น

6. ควรแก้ไขข้อความในพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 มาตรา 12 ที่ใช้คำว่า “... ผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน...” เป็นคำว่า “... ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน...” เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาดังเช่นที่ปรากฏในพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.2514 มาตรา 65 ที่ใช้คำว่า “...ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน...” ทำให้กรมทรัพยากรธรณีต้องหารือว่า จะหมายความเฉพาะที่ดินซึ่งมีโฉนดโฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เท่านั้น หรือหมายถึงที่ดินประเภทอื่นด้วย ซึ่งเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่า ตามเจตนารมณ์ของมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.2514 นั้น ประสงค์ที่จะให้คำว่า “กรรมสิทธิ์ในที่ดิน” มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “สิทธิในที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน คือ รวมทั้งกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง ดังนั้น การอนุญาตให้ผู้ได้รับสัมปทานปิโตรเลียมถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการปิโตรเลียมตามมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงหมายถึงการอนุญาตให้มีสิทธิในที่ดินที่มีหนังสือสำคัญทุกประเภท (หนังสือตอบข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร. 05 01/215 ลงวันที่ 30 มกราคม 2527)