

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตนั้น ที่ดินในประเทศไทยมีเป็นจำนวนมาก รัฐมีที่ดินเพียงพอที่จะนำมาจัดให้แก่ราษฎรผู้ยากจน แต่ในปัจจุบันที่ดินเริ่มมีจำกัด ในขณะที่จำนวนประชากรภายในประเทศเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนของที่ดินซึ่งนับวันจะมีแต่ลดน้อยถอยลง ประกอบกับราษฎรที่ได้รับการจัดที่ดินให้ไปแล้วก็นำที่ดินนั้นไปโอนขายต่อให้กับนายทุนไปโดยง่ายเพียงเพราะหวังผลตอบแทนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น จากนั้นราษฎรเหล่านี้ก็จะไปบุกรุกจับจองที่ดินของรัฐเพื่อรอการจัดที่ดินให้ต่อไป ซึ่งจากการบุกรุกจับจองต่อไปเช่นนี้เป็นผลทำให้มีการทำลายป่าไม้ซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญของประเทศ ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงเห็นว่าลำพังแต่เพียงการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรเพียงด้านเดียวคงไม่เพียงพอ จำต้องมีมาตรการที่ทำให้ราษฎรทำกินอยู่ในที่ดินของตนระยะหนึ่งเพื่อให้เกิดความรักความหวงแหนในที่ดินของตนและไม่โอนขายให้แก่นายทุนไปโดยง่าย ดังนั้น รัฐจึงออกมาตรการจำกัดสิทธิในที่ดินของราษฎรที่ได้รับการจัดที่ดินจากรัฐแล้ว โดยออกเป็นกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนขึ้นมาใช้ควบคู่ไปกับการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรเช่นที่เคยปฏิบัติกันมา

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐจะออกกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนขึ้นมาแล้วก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่า ราษฎรผู้ได้รับที่ดินจากรัฐก็ยังคงฝ่าฝืนโอนขายที่ดินนั้นโดยวิธีการต่าง ๆ เป็นประจำ เช่น ลงชื่อในใบมอบอำนาจทิ้งไว้ให้แก่ผู้รับโอน หรือทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินโดยกำหนดเงื่อนไขว่าจะไปโอนที่ดินกันเมื่อพ้นกำหนดห้ามโอนแล้ว แต่ในขณะที่เดียวกันกลับมอบที่ดินให้ผู้จะซื้อเข้าครอบครองในช่วงห้ามโอนทันที เป็นต้น เพียงเพราะราษฎรหวังผลประโยชน์ตอบแทนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ซึ่งจากการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนนี้เอง ทำให้เกิดปัญหาข้อพิพาทมาสู่ศาล เช่น ที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอนนี้ รัฐได้มอบสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรแล้วหรือไม่ ผู้มีสิทธิในที่ดินจะสละสิทธิครอบครองที่ดินได้หรือไม่ บุคคลภายนอกจะสามารถแย่งการครอบครองหรือครอบครองปรปักษ์ที่ดินประเภทนี้ได้หรือไม่ หรือผู้ใดควรจะมีสิทธิในที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอน เป็นต้น

ปัจจุบันข้อจำกัดสิทธิในที่ดินของเอกชนประเภทข้อกำหนดห้ามโอนนี้ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน ดังนี้

1. ตามมาตรา 31 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ห้ามมิให้โอนที่ดินซึ่งมีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่ได้ออกสืบเนื่องมาจากใบจอง ในกรณีดังต่อไปนี้

1) กรณีใบจองออกก่อนวันที่ 14 ธันวาคม 2515 และรัฐได้ให้ความช่วยเหลือในด้านสาธารณูปโภคและอื่น ๆ เนื่องจากการจัดที่ดิน เมื่อได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ได้ออกสืบเนื่องมาจากใบจอง ตามกรณีนี้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินจะถูกห้ามโอนที่ดินเป็นระยะเวลา 5 ปี นับจากได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

2) กรณีใบจองออกในหรือหลังวันที่ 14 ธันวาคม 2515 และไม่ว่ารัฐจะให้ความช่วยเหลือทางด้านสาธารณูปโภคหรือไม่ก็ตาม เมื่อได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สืบเนื่องมาจากใบจองตามกรณีนี้ ผู้เป็นเจ้าของที่ดินจะถูกห้ามโอนที่ดินเป็นระยะเวลา 10 ปี นับจากได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

2. ตามมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แก่ผู้ครอบครองที่ดินโดยพลการ และไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดินแต่อย่างใด บุคคลประเภทนี้เมื่อได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะโอนที่ดินแก่บุคคลอื่นไม่ได้ภายใน 10 ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นอกจากเป็นการตกทอดทางมรดกหรือโอนให้ทบวงการเมือง หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้สหกรณ์ หรือโอนให้องค์การบริหารตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

3. ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 12 โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกสืบเนื่องมาจากหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (นค.3) จะถูกห้ามโอนภายในระยะเวลา 5 ปี นับจากได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เว้นแต่จะตกทอดทางมรดก หรือโอนที่ดินให้ทางสหกรณ์ที่ดินเป็นสมาชิกอยู่

4. ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มาตรา 44 วางหลักห้ามโอนที่ดินภายในระยะเวลา 5 ปี นับจากได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งอยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เว้นแต่จะเป็นการตกทอดโดยทางมรดกหรือโอนไปยังสหกรณ์

หรือกลุ่มเกษตรกรที่เป็นสมาชิก หรือโอนไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อประโยชน์ในการจัดรูปที่ดิน หรือเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

5. ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 กรณีที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำที่ดินซึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปมาจัดให้เกษตรกรเช่าซื้อ เมื่อเกษตรกรชำระค่าเช่าซื้อครบทุกงวดแล้วและจะถูกจำกัดสิทธิ กล่าวคือ จะโอนหรือแบ่งที่ดินนั้นไม่ได้เลย เว้นแต่จะเป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันการเกษตรหรือโอนไปยังสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนที่กล่าวมามานี้ยังขาดความชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในแนวความคิด และการบังคับใช้ ตลอดจนคำพิพากษาศาลฎีกาว่า ผู้ได้รับที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอนนั้นเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินประเภทนี้แล้วหรือไม่ และหากมีสิทธิแล้ว สามารถละสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1377 หรือโอนการครอบครองโดยการส่งมอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1378 ได้หรือไม่ และปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนว่า หากเป็นที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอนแล้ว บุคคลภายนอกสามารถได้มาซึ่งสิทธิครอบครองโดยการยึดถือโดยเจตนายึดถือเพื่อตนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1367 ได้หรือไม่ หรือสามารถแย้งการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375 หรือครอบครองปรปักษ์ที่ดินประเภทนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 ได้หรือไม่ อีกทั้ง ยังก่อให้เกิดความสับสนในแนวคำพิพากษาของศาลฎีกา โดยคำพิพากษาศาลฎีกาบางฉบับวินิจฉัยว่า ที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอนนี้ ราษฎรผู้ได้รับที่ดินจากรัฐยังไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินเนื่องจากรัฐยังไม่มอบสิทธิให้ แต่คำพิพากษาศาลฎีกาบางฉบับกลับวินิจฉัยรับรองว่า ราษฎรเหล่านี้มีสิทธิครอบครองในที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอนแล้ว นอกจากนี้ กฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนนี้ก็ได้บัญญัติถึงบทบังคับหากมีการฝ่าฝืนข้อกำหนดห้ามโอนไว้ว่า หากฝ่าฝืนแล้วจะมีบทบังคับอย่างไร ทำให้กฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนนี้ไม่อาจตอบสนองนโยบายและเจตนารมณ์ที่มีการบัญญัติกฎหมายนี้ขึ้นมา ดังนั้น จึงจำเป็นต้องทำการวิจัยให้เห็นถึง แนวความคิดและแนวทางการใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนที่ถูกต้อง ตลอดจนเพื่อหาบทบังคับที่เหมาะสมที่ทำให้กฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนเป็นมาตรการที่สำคัญของรัฐที่จะแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างไม่มีที่สิ้นสุดได้ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการให้ความรับรองคุ้มครองและข้อจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนตามประวัติศาสตร์สากลและของไทย
2. เพื่อศึกษาถึงหลักกฎหมายมหาชน (กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน) และหลักกฎหมายเอกชน (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ในเรื่องสิทธิในที่ดินของเอกชน
3. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและเจตนารมณ์ ตลอดจนศึกษาถึงหลักเกณฑ์ของกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนสิทธิในที่ดินของเอกชนตามกฎหมายไทย
4. เพื่อศึกษาถึงทิศทางและวิวัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนของไทยที่มีมาในอดีตว่าเคยเป็นมาอย่างไร และมีแนวโน้มที่จะเป็นไปหรือถูกใช้ให้เป็นไปอย่างไร
5. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและแนวคำพิพากษาศาลฎีกาของกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนสิทธิในที่ดิน และวิเคราะห์หาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

สมมติฐาน

กฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนสิทธิในที่ดินของเอกชนที่ปรากฏในกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องยังขาดความชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในแนวความคิดและการบังคับใช้ ตลอดจนคำพิพากษาของศาลฎีกา

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสารโดยการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ วารสาร วิทยานิพนธ์ และคำพิพากษาศาลฎีกา ตลอดจนตัวบทกฎหมาย ระเบียบ ข้อหารือและเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมทั้งสอบถามบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การวิจัยมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอบเขตการวิจัย

จะทำการศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการให้ความรับรองคุ้มครองและข้อจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนตามประวัติศาสตร์สากลและของไทย หลักกฎหมายมหาชน (กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน) และหลักกฎหมายเอกชน (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ในเรื่องสิทธิในที่ดินของเอกชน และศึกษาถึงความเป็นมา เจตนารมณ์ และหลักเกณฑ์ของกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนสิทธิในที่ดินของเอกชนตามกฎหมายไทย ตลอดจนทิศทางและวิวัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนของไทยที่มีมาในอดีตว่าเคยเป็นมาอย่างไร และมีแนวโน้มที่จะเป็นไปหรือถูกใช้ให้เป็นไปอย่างไร รวมทั้ง ศึกษาถึงปัญหาและแนวคำพิพากษาศาลฎีกาของกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนสิทธิในที่ดิน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการให้ความรับรองคุ้มครองและข้อจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนตามประวัติศาสตร์สากลและของไทย
2. ทำให้ทราบถึงหลักกฎหมายมหาชน (กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน) และหลักกฎหมายเอกชน (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ในเรื่องสิทธิในที่ดินของเอกชน
3. ทำให้ทราบถึงความเป็นมา เจตนารมณ์ และหลักเกณฑ์ของกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนสิทธิในที่ดินของเอกชนตามกฎหมายไทย
4. ทำให้ทราบถึงทิศทางและวิวัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนของไทยที่มีมาในอดีตว่าเคยเป็นมาอย่างไร และมีแนวโน้มที่จะเป็นไปหรือถูกใช้ให้เป็นไปอย่างไร
5. ทำให้ทราบถึงปัญหาของกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนสิทธิในที่ดิน และแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว