

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนที่ดิน ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511¹

เนตรชนก คงมั่น²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนที่ดิน ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประวัติ ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี หลักการ และรูปแบบการจัดที่ดินของรัฐให้แก่ราษฎร ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจรากฐานของการได้สิทธิในที่ดิน ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ที่ดินนับเป็นทรัพยากรที่สำคัญของประเทศที่อยู่คู่กับประชาชนชาวไทย เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทำให้ที่ดินเป็นที่ต้องการของประชาชนจนเป็นเหตุให้ที่ดินราคาสูง มีแต่เพียงพ่อค้า นายทุน ชุมนางเท่านั้นที่มีกำลังในการซื้อที่ดิน แต่เกษตรกรกลับไม่มีที่ดินทำกิน รัฐจึงต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อช่วยเหลือประชาชน โดยการนำที่ดินของรัฐมาจัดสรรให้แก่ประชาชน ซึ่งตามปกติแล้วประชาชนย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินของตนในการที่จะใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนเองได้ และได้ดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้นกับมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ นอกจากนี้ยังมีสิทธิขัดขวางไม่ให้ผู้อื่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย แต่เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด รัฐจึงออกพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ดินไว้เป็นที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง โดยในการจัดที่ดินของรัฐจึงต้องมีการจำกัดสิทธิของประชาชนบางประการ เพื่อให้การจัดที่ดินของรัฐสมดุลกับการที่ที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยมีเงื่อนไขว่ารัฐจะจัดที่ดินให้ได้เพียงครอบครัวละไม่เกิน 50 ไร่ ประชาชนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินให้จะต้องประกอบการเกษตร และจะต้องมีข้อจำกัดสิทธิในการโอนสิทธิไปยังผู้อื่น เพื่อป้องกันมิให้เกษตรกรสูญเสียที่ดินทำกินไปแล้วต้องไปบุกรุกที่ของรัฐทำกินผืนใหม่อีก ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการและกรมส่งเสริมสหกรณ์ดำเนินการจัดที่ดินของรัฐให้กับบุคคลบางประเภท ซึ่งสามารถแบ่งการจัดที่ดินเป็น 2 ประเภท คือ การจัดที่ดินในรูปแบบสร้างตนเอง และการจัดที่ดินในรูปแบบสหกรณ์ ราษฎรผู้ได้สิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐจะต้องมีคุณสมบัติและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนที่ดิน ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ และรองศาสตราจารย์ ดร.กิจติ ก้องเบญจกุล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ครองชีพ พ.ศ.2511 กำหนด ซึ่งเหตุผลที่รัฐต้องออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยผลการไม่มีหลักฐานอะไรเลย เพราะนโยบายที่มุ่งช่วยเหลือให้ครอบครองที่ดินของบุคคลดังกล่าวต้องถูกต้องตามกฎหมายขึ้นมาก็ได้ไม่ต้องรับโทษ เพราะเป็นที่ยอมรับกันว่าส่วนใหญ่บุคคลประเภทนี้เป็นผู้ที่ยากจน ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีน้อยไม่พอเลี้ยงชีพตนเองและครอบครัวจึงเข้าไปบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อทำกิน ส่วนเหตุผลที่บัญญัติกฎหมายห้ามโอนที่ดินออกมาเพราะที่ดินห้ามโอนและห้ามยืดยาวระหนี้ โดยต้องการให้ผู้ทำกินผูกติดอยู่กับที่ดินจะได้ไม่ปล่อยให้หลุดมือไปง่ายๆ ราษฎรจะได้ไม่ไปบุกรุกทำลายป่าไม้ของชาติอีก อันจะทำให้ป่าไม้ของชาติถูกทำลายอย่างไม่มีสิ้นสุด

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าแม้ว่าพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 มาตรา 12 จะได้บัญญัติเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนไว้ในกฎหมายมาเป็นเวลานานแล้วก็ตาม แต่ราษฎรก็ยังมีการฝ่าฝืนโอนที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอนให้แก่กันและพยายามหลีกเลี่ยงกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนส่งผลให้ที่ดินของรัฐที่จัดสรรให้ราษฎรถูกจำหน่ายจ่ายโอนไปเป็นของนายทุน และเกษตรกรก็เข้าไปบุกรุกป่าไม้ของรัฐต่อไป ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากการตีความและช่องว่างของกฎหมายที่ทำให้ราษฎรนำเอาตีความหลีกเลี่ยงข้อกำหนดห้ามโอน ดังนี้

ประเด็นปัญหาแรกที่พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 มาตรา 12 บัญญัติว่า “ภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ นอกจากการตกทอดทางมรดกหรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ตนเป็นสมาชิกอยู่” แม้ว่าพระราชบัญญัตินี้จะมีข้อกำหนดห้ามโอนที่ดินอยู่ แต่ปัจจุบันก็ยังมีการฝ่าฝืนกฎหมาย จึงหลีกเลี่ยงข้อกำหนดห้ามโอน โดยอาศัยช่องว่างของตัวบทกฎหมาย รวมถึงการทำนิติกรรม อำปรางการซื้อขายที่ดิน เพื่อโอนที่ดินไปในระหว่างมีข้อกำหนดห้ามโอน ซึ่งช่องทางหลีกเลี่ยงกฎหมายช่องทางหนึ่งคือ การตีความคำว่า “ตกทอดทางมรดก” ให้รวมไปถึงการตกทอดมรดกทางพันธุกรรมด้วย ทำให้ผู้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินซื้อขายที่ดินให้กับผู้อื่น อันอาจเป็นพ่อค้า หรือนายทุน โดยทำนิติกรรมอำปรางการซื้อขายที่ดิน เพื่อการค้ากำไร นอกจากนี้ยังมีการทำนิติกรรมจํานองที่ดินอำปรางการซื้อขายที่ดินที่อยู่ในระหว่างมีข้อกำหนดห้ามโอนที่ดินอีกด้วย ทำให้ที่ดินที่อยู่ในระหว่างมีข้อกำหนดห้ามโอนถูกโอนไปยังผู้อื่นได้โดยง่าย

ประเด็นปัญหาที่สอง คือ ปัญหาที่ประชาชนจงใจหลีกเลี่ยงข้อกำหนดห้ามโอน โดยทำนิติกรรมจํานองอำปรางการซื้อขายที่ดิน เพื่อโอนที่ดินไปในระหว่างมีข้อกำหนดห้ามโอน ทั้งๆที่การจํานองที่ดินเป็นนิติกรรมที่เอาที่ดินมาจดทะเบียนจํานองประกันหนี้ โดยไม่ได้มุ่งโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน การจํานองจึงเป็นนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์แตกต่างกับการซื้อขายที่ดินอย่างสิ้นเชิง การที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดเพียงการห้ามโอนที่ดิน ทำให้ไม่สามารถซื้อขายจดทะเบียนโอนที่ดินได้ในระหว่างมีข้อกำหนดห้ามโอน แต่ที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอนสามารถนำมาจดทะเบียนจํานองประกันการชำระหนี้ได้ ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้

ประชาชนมักจะเอาที่ดินที่อยู่ระหว่างมีข้อกำหนดห้ามโอนมาซื้อขายกัน แต่เมื่อไม่สามารถจดทะเบียนโอนที่ดินกันได้ คู่สัญญาจึงสมคบกันทำนิติกรรมจำลองอำพรางการซื้อขายที่ดิน เพื่อให้บุคคลทั่วไปรวมถึงเจ้าพนักงานที่ดินเข้าใจว่าเป็นการนำที่ดินมาจดทะเบียนจำนองประกันการชำระหนี้เงินกู้กัน เจ้าพนักงานจึงจดทะเบียนจำนองที่ดินให้ ทั้งๆที่ความจริงแล้วคู่สัญญาไม่ได้มีเจตนาจะผูกพันกันตามสัญญาจำนองที่แสดงออกมา แต่มีเจตนาผูกพันกันตามสัญญาซื้อขายที่มุ่งจะโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินกัน อันเป็นเจตนาที่ซ่อนอยู่ภายในใจของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย นิติกรรมจำลองจึงตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 155 เมื่อพิจารณาถึงนิติกรรมการซื้อขายที่ดิน การซื้อขายที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอนเป็นการทำนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์ต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายจึงตกเป็นโมฆะเช่นเดียวกัน ซึ่งในปัจจุบันมีการทำนิติกรรมจำลองอำพรางการซื้อขายที่ดิน เพื่อหลีกเลี่ยงข้อกำหนดห้ามโอนปรากฏอยู่มาก

ประเด็นปัญหาที่สาม การห้ามโอนที่ดินหมายความว่ารวมถึงการโอนที่เป็นการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน โดยผลของกฎหมายด้วยหรือไม่ การครอบครองปรปักษ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1382 เป็นเรื่องบุคคลภายนอกเข้าครอบครองที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์โดยสงบเปิดเผยและโดยเจตนาเป็นเจ้าของเป็นเวลาเกิน 10 ปีทำให้เจ้าของเดิมสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินไป ซึ่งถือเป็นการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินโดยทางอื่นนอกจากนิติกรรม ซึ่งปกติแล้วหากที่ดินเดิมเป็นที่ดินที่มีสิทธิครอบครอง แล้วต่อมาได้ออกเอกสารสิทธิเป็นโฉนดที่ดิน บุคคลภายนอกสามารถนับระยะเวลาการครอบครองปรปักษ์ได้ตั้งแต่มีการออกโฉนดที่ดิน แต่หากที่ดินดังกล่าวมีข้อกำหนดห้ามโอนที่ดิน จึงเกิดกรณีสงสัยว่าการครอบครองปรปักษ์ อันเป็นการได้ที่ดินมาโดยทางอื่นนอกจากนิติกรรมเป็นการโอนที่ดินหรือไม่ บุคคลภายนอกสามารถนับระยะเวลาห้ามโอนที่ดินรวมเป็น 10 ปีเพื่อให้ได้กรรมสิทธิ์โดยครอบครองปรปักษ์ได้หรือไม่ ผู้ศึกษาเห็นว่าข้อกำหนดห้ามโอนจะต้องมีผลใช้บังคับทั้งกับกรณีการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินโดยนิติกรรม และกรณีการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินโดยผลของกฎหมาย ซึ่งหมายความว่ารวมถึงการได้ที่ดินมาโดยครอบครองปรปักษ์ด้วย ถ้าหากศาลฎีกาไม่วินิจฉัยไปในทำนองนี้แล้วกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนก็จะไม่มีผลบังคับใช้ในทันที เนื่องจากจะมีการหลีกเลี่ยงกฎหมายห้ามโอนโดยวิธีการโอนโดยทางอื่นนอกจากนิติกรรม ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อปัญหาสังคมที่ตามมาว่ายังคงมีการบุกรุกที่ดินของรัฐต่อไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ดังนั้น เพื่อป้องกันปัญหาการตีความคำว่า “โอน” ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงควรมีการบัญญัติไว้ให้ชัดว่า “ภายในกำหนดห้ามโอนนี้ห้ามมิให้บุคคลโดยอายุความขึ้นต่อสู้กับผู้ที่มีสิทธิในที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอน”

ประเด็นปัญหาที่สี่ ปัญหากรณีเจ้าของที่ดินจงใจกระทำการฝ่าฝืนโอนที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอน ซึ่งผลมักจะประโยชน์แก่ฝ่ายเจ้าของที่ดินอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่ทำให้เจ้าของที่ดินที่ฝ่าฝืนได้ที่ดินกลับคืนมา เพราะนิติกรรมตกเป็นโมฆะเสียเปล่ามาตั้งแต่ต้นเสมือนไม่มีการทำนิติกรรมดังกล่าวมาก่อน นอกจากนี้ยังมีกรณีที่เจ้าของที่ดินที่ฝ่าฝืนได้เงินค้ำมัดจำหรือค่าซื้อขายที่ดินไปแล้ว ยังได้ที่ดินคืนอีกด้วย เนื่องจากผู้ซื้อไม่มีสิทธิเรียกเงินมัดจำหรือเงินค่าซื้อขายที่ดินคืน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการ

ครองชีพ พ.ศ.2511 หมวด 4 ไม่มีบทลงโทษเจ้าของที่ดินที่จงใจหลีกเลี่ยงข้อกำหนดห้ามโอนเลย ทำให้เจ้าของที่ดินที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดห้ามโอนไม่เกรงกลัวกฎหมายดังกล่าว

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนที่ดิน ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการรับโอนที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอนทางมรดกโดยพินัยกรรมควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 มาตรา 12 โดยแก้ไขถ้อยคำในฉบับกฎหมายให้ชัดเจน แก้ไขจากเดิมที่บัญญัติว่า “ภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ นอกจากตกทอดทางมรดกหรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ตนเป็นสมาชิกอยู่” แก้ไขเปลี่ยนแปลงถ้อยคำให้ชัดเจนเป็นว่า “ภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ นอกจากเป็นมรดกตกแก่ทายาทโดยธรรม” เพื่อจะได้สื่อความหมายข้อยกเว้นการห้ามโอนให้ชัดเจนมากขึ้น โดยไม่ต้องมีการตีความเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายอีกต่อไป

2. ปัญหาเกี่ยวกับการจำนองที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอนที่ดินนั้น พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 มาตรา 12 จึงควรมีการแก้ไขถ้อยคำในฉบับกฎหมายให้ครอบคลุมไปถึงการห้ามก่อให้เกิดภาระติดพันในที่ดินด้วย โดยแก้ไขจากเดิมที่บัญญัติว่า “ภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้” แก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็น “ภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะโอนที่ดินไปยังผู้อื่น หรือจะก่อให้เกิดภาระติดพันในที่ดินนั้นไม่ได้” เพื่อไม่ให้เกิดการบังคับจำนองหลุดเป็นสิทธิของผู้รับจำนองในระหว่างที่ดินมีข้อกำหนดห้ามโอน และป้องกันการทำนิติกรรมจำนองอำพรางการซื้อขายที่ดิน

3. ปัญหาเกี่ยวกับการครอบครองปรปักษ์ที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 มาตรา 12 จึงควรมีการเพิ่มถ้อยคำในฉบับกฎหมายให้ชัดเจน ต่อจากวรรคแรกที่บัญญัติเรื่องห้ามโอน และต่อจากวรรคสองที่บัญญัติเรื่องภายในกำหนดเวลาห้ามโอน ที่ดินดังกล่าวไม่อยู่ในข่ายบังคับคดี โดยเพิ่มเติมว่า “ภายในกำหนดเวลาตามวรรคแรก ห้ามมิให้ผู้ใดยกอายุความขึ้นต่อสู้ผู้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน” เพื่อจะได้ไม่ต้องมีการตีความตัวบทกฎหมายกันอีกต่อไปว่าจะสามารถนับระยะเวลาห้ามโอนรวมเข้าด้วยในการครอบครองปรปักษ์ได้หรือไม่

4. ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของเจ้าของที่ดินที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดห้ามโอน ผู้ศึกษาเห็นว่าพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทลงโทษเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินว่า “เจ้าของที่ดินที่จงใจหลีกเลี่ยงข้อกำหนดห้ามโอนที่ดิน ตามมาตรา 12 ต้องถูกเพิกถอนเอกสาร

สิทธิในที่ดิน และต้องถูกยึดที่ดินกลับมาเป็นของรัฐ” เพื่อให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินเกรงกลัวบทลงโทษ
ที่จะทำให้ตนเองต้องสูญเสียที่ดิน

เอกสารอ้างอิง

ศิริ เกวสินสฤษฎ์ .คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน.พิมพ์ครั้งที่ 2 , กรุงเทพมหานคร : บพิธการ
พิมพ์, 2532).