

บันทึก

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการโอนและเช่าที่ดินในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๕๘๗

๑. คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมการโอนและเช่าที่ดินในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๕๘๗ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ขอให้พิจารณาแล้ว

ก่อนที่จะคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้นำเสนอความเห็นในเรื่องนี้ เห็นสมควรที่จะกล่าวถึงเรื่องเดิม ซึ่งเกี่ยวกับการร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้ได้ผ่านคณะกรรมการกฤษฎีกามาเสียก่อน ปรากฏว่า การควบคุมการซื้อขายที่ดินในภาวะคับขันนี้ ทางกระทรวงมหาดไทยจะได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายได้ไม่ปรากฏ ได้สั่งให้ระงับการซื้อขายในกรณีที่ผู้ซื้อเป็นบุตรของคนต่างด้าวไว้มากมายด้วยกัน ต่อมาได้มีข้อเสนอในคณะรัฐมนตรีถึงเรื่องนี้ คณะรัฐมนตรีในครั้งนั้นดูเหมือนจะได้เห็นด้วยในหลักการที่กระทรวงมหาดไทยปฏิบัติ และได้คิดที่จะให้มีกฎหมายสนับสนุนการนั้น ท่านนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งว่า เพื่อที่จะให้การปฏิบัติในเรื่องนี้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย น่าจะได้แก้ไขกระทรวงมหาดไทยว่า “คนไทย” ที่ปรากฏในกฎหมายเสียใหม่ และได้มีคำสั่งให้ส่งความดำรินนี้มายังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่แก้คำวิเคราะห้ศัพท์ถึงความดำรินของท่านนายกรัฐมนตรีนั้นเป็นการไม่เหมาะสม และไม่สมควรที่จะกระทำด้วยเหตุผลหลายประการ ดังปรากฏในบันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งได้เสนอมายังคณะรัฐมนตรีแล้ว (ปรากฏตามสำเนาแนบท้ายนี้) คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบด้วยตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้ย้ายไปพิจารณาถึงปัญหาเดิมกันใหม่ว่าจะควรทำอย่างไรจึงจะกีดกันไม่ให้คนไทยที่เป็นบุตรของคนต่างด้าวซื้อที่ดินได้ ในที่สุดได้มีมติให้คณะกรรมการกฤษฎีกาจัดร่างเป็นพระราชบัญญัติโดยมีหลักการว่า ให้คณะกรรมการคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาคำขอซื้อขายที่ดิน โดยให้คณะกรรมการอำนาจที่จะสั่งไม่อนุญาตให้ซื้อขายกันได้ เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับคำสั่งเช่นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาก็มีหน้าที่ที่จะต้องกระทำตามมติของคณะรัฐมนตรี ในตอนนั้นเห็นควรกล่าวเสียด้วยว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่เห็นชอบด้วยในหลักการ แต่โดยที่ในครั้งนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ได้ถูกขอร้องให้พิจารณาในแง่นโยบาย จึงได้ร่างขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี ดังปรากฏในร่างพระราชกำหนดควบคุมการได้มาโดยนิติกรรมซึ่งที่ดินในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๕.. ซึ่งเสนอมาโดยหนังสือที่ น.๖๖/๒๕๘๗ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๘๗ นั้นแล้ว

๒. เหตุผลที่คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่เห็นด้วยในหลักการควบคุมการซื้อขายที่ดินดังกล่าวมาแล้วนั้น มีเป็นข้อๆ ดังต่อไปนี้

(๑) หลักการควบคุมการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เช่นนี้เป็นการจำกัด

เสรีภาพในทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งควรจะต้องพิจารณาให้รอบคอบ และเสนอหน้ากันในระหว่างคนไทยทั้งหลาย และตามหลักเศรษฐกิจการที่เกี่ยวกับที่ดินนั้นย่อมเกี่ยวข้องอย่างสำคัญถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติ ถึงการเพิ่มพูนแห่งโภคทรัพย์ ถึงการหมุนเวียนของเงินตลอดจนถึงการทำให้ที่ดินเจริญขึ้น การจำกัดเสรีภาพในเรื่องนี้ย่อมจะทำให้เป็นการถ่วงความเจริญของประเทศโดยทั่วไปในทางอ้อม

(๒) คณะกรรมการกฤษฎีกาได้รู้สึกอยู่เหมือนกันว่า สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลนั้นย่อมจะถูกจำกัดได้ในเมื่อมีเหตุผลอันสมควรจริง ๆ เพื่อประโยชน์ของชุมชนุมชน แต่ก็จะต้องไม่ลืมว่าการจะจำกัดอย่างไรและเพียงไร จะต้องตราไว้ในตัวบทกฎหมายโดยชัดแจ้ง ไม่เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะมอบอำนาจเช่นนี้ให้ตกอยู่กับบุคคลใดหรือคณะบุคคลใด ซึ่งอาจใช้ดุลยพินิจได้ตามอำเภอใจ

(๓) จะเห็นได้ว่า หลักการแห่งพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีได้สั่งให้คณะกรรมการกฤษฎีการ่างขึ้น เมื่อผู้ใดได้อ่านดูแล้วจะไม่เห็นว่ามีอะไรเกี่ยวข้องกับคนไทยที่เป็นบุตรคนต่างด้าวเลย และทุกคนจะเห็นไปว่าหลักการแห่งพระราชบัญญัตินั้น ใช้บังคับแก่คนไทยทุก ๆ คนไม่ว่าจะเป็นบุตรคนไทยหรือเป็นบุตรคนต่างด้าว แต่เมื่อผู้ใดได้รับความจริงของกำเนิดแห่งพระราชบัญญัตินี้ ก็จะมีปัญหาไม่ได้ว่าได้ร่างขึ้นเพื่อจะกีดกันคนไทยเฉพาะที่เป็นบุตรคนต่างด้าวเท่านั้น และเพราะเหตุนี้จึงไม่ต้องสงสัยว่า ในทางปฏิบัติของคณะกรรมการที่ได้ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินั้นก็ต้องปฏิบัติไปตามความมุ่งหมายที่เป็นมูลฐานแห่งร่างนั้น เมื่อเช่นนี้ก็จะเป็นว่า ได้ทำกฎหมายขึ้นรูปหนึ่งแต่มีความหมายเป็นอย่างอื่นที่แผนอยู่ในรูปกฎหมายนั้นและเมื่อได้ปฏิบัติกันจริง ๆ ตามพระราชบัญญัตินั้นแล้ว เหตุผลที่แฝงอยู่นี้ก็จะต้องปรากฏแก่คนทั้งหลายก่อให้เกิดความรู้สึกว่าผู้ใช้อำนาจบริหารไม่ได้ปฏิบัติต่อประชาชนอย่างตรงไปตรงมาด้วยความเห็นอกเห็นใจ

(๔) อย่างไรก็ดี คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การห้ามซื้อห้ามขายทำนองนี้หาสามารถที่จะป้องกันการเปลี่ยนมือซึ่งที่ดินในลักษณะที่จะทำกันขึ้นโดยหลีกเลี่ยงกฎหมายนี้ได้ไม่ ทั้งนี้ ความจริงก็ได้ปรากฏขึ้นโดยผู้แทนกระทรวงมหาดไทยได้ชี้แจงว่า ตามที่ได้ทราบมาในเวลานี้มีผู้ซื้อขายหลายคนได้ใช้วิธีหลีกเลี่ยงการกีดกันของกระทรวงมหาดไทย โดยได้กระทำเป็นวิธีเช่าซื้อบ้าง หรือโดยผู้ขายได้ทำใบมอบอำนาจทั่วไปให้แก่ผู้ซื้อไว้เพื่อผู้ซื้อจะจัดการอย่างใด ๆ แก่ที่ดินนั้นก็ได้ ไม่ต้องสงสัยเลยว่าถ้าจะมีการจำกัดมากขึ้นเท่าใดก็จะมีผลให้มีการหลีกเลี่ยงโดยวิธีอันแยบคายยิ่งขึ้น

(๕) เหตุผลอันสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ตามพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พุทธศักราช ๒๔๘๖ คนต่างด้าวแท้ ๆ ย่อมมีสิทธิที่จะได้มาซึ่งที่ดินตามจำนวนที่อนุญาตไว้ในพระราชบัญญัตินั้น ฉะนั้น ถ้าวางพระราชบัญญัตินี้ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายขึ้นก็จะเป็นผลทำให้คนไทยถูกตัดสิทธิในการได้มาซึ่งทรัพย์สินยิ่งเสียกว่าคนต่างด้าว ซึ่งย่อมไม่ชอบด้วยเหตุอย่างยิ่ง

๓. ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการโอนและเช่าที่ดินในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๔๘๗ ที่กระทรวงมหาดไทยส่งมานี้ก็มีหลักการอันเป็นข้อสำคัญเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ

ที่ดินได้กล่าวมาแล้วแต่ต้น คงมีข้อที่ต่างกันอยู่บ้างก็แต่ในวิธีการควบคุมและเพิ่มหลักการควบคุมให้รวมถึงการเช่าด้วยเท่านั้น เพราะฉะนั้น อาศัยเหตุผลดังได้กล่าวมาแล้วแต่ต้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่เห็นพ้องด้วยในหลักการแห่งร่างนี้ นอกจากนั้นยังเห็นต่อไปว่า วิธีการควบคุมซึ่งเป็นไปในทางมอบอำนาจการใช้ดุลยพินิจตัดสินสิทธิของบุคคลไว้แก่เจ้าพนักงานจดทะเบียนที่ดินซึ่งเป็นเจ้าพนักงานชั้นผู้น้อย น่าจะเป็นผลร้ายเสียยิ่งกว่าการมอบอำนาจไว้แก่คณะกรรมการเสียด้วยซ้ำ

๔. โดยที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอร้องให้กรรมการร่างกฎหมายได้พิจารณาในแง่นโยบายที่เกี่ยวข้องกับร่างนี้ด้วย และโดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่เห็นชอบด้วยในหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงขอเสนอข้อทักท้วงมาเพื่อพิจารณาก่อน ทั้งนี้ โดยผู้แทนกระทรวงมหาดไทยก็เห็นพ้องด้วยในการที่จะระงับการพิจารณาร่างไว้ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาในปัญหานโยบายเสียอีกครั้งหนึ่งก่อน

(ลงชื่อ) ส. วินิจฉัยกุล

(นายเสริม วินิจฉัยกุล)

กรรมการร่างกฎหมาย ลงชื่อแทน

คณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๔๘๗