

“ใช้เฉพาะในราชการ ไม่เป็นสิ่งพึงเปิดเผย”

บันทึก

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการโอนและเช่าที่ดินในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๕๔๗

๑. คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมการโอนและเช่าที่ดินในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๕๔๗ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ขอให้พิจารณาแล้ว

ก่อนที่คณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้แสดงความเห็นในเรื่องนี้ เห็นสมควรที่จะกล่าวถึงเรื่องเดิม ซึ่ง เกี่ยวกับการร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้ได้ผ่านคณะกรรมการกฤษฎีกามาเสียก่อน

ปรากฏว่า การควบคุมการซื้อขายที่ดินในภาวะคับขันนี้ ทางกระทรวงมหาดไทยจะได้อาศัยอำนาจตามกฤษฎีกาได้ไม่ปรากฏ ได้สั่งให้ระงับการซื้อขายในกรณีที่ผู้ซื้อเป็นบุตรของคนต่างด้าวไว้มากรายด้วยกัน ต่อมาได้มีข้อเสนอในคณะรัฐมนตรีถึงเรื่องนี้ คณะรัฐมนตรีในครั้งนั้นดูเหมือนจะเห็นด้วยในหลักการที่กระทรวงมหาดไทยปฏิบัติ และได้คิดที่จะให้มีกฎหมายสนับสนุนการนั้น ท่านนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งว่า เพื่อที่จะให้การปฏิบัติในเรื่องนี้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย น่าจะได้แก้ไขร่างสัฟต์คำว่า “คนไทย” ที่ปรากฏในกฎหมายเสียใหม่ และได้มีคำสั่งให้ส่งความดำหริ่นี้มายังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณา คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่จะแก้ไขสัฟต์ที่ความดำหริของท่านนายกรัฐมนตรีนั้นเป็นการไม่เหมาะสม และไม่สมควรที่จะกระทำด้วยเหตุผลหลายประการ ดังปรากฏในบันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งได้เสนอมายังคณะรัฐมนตรีแล้ว (ปรากฏตามสำเนาแนบท้ายนี้) คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบด้วยตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้ย้ายไปพิจารณาถึงปัญหาเดิมกันใหม่ว่าจะควนทำอย่างไรจึงจะกีดกันไม่ให้คนไทยที่เป็นบุตรของคนต่างด้าวซื้อที่ดินได้ ในที่สุดได้มีมติให้คณะกรรมการกฤษฎีกาจัดร่างเป็นพระราชบัญญัติโดยมีหลักการว่า ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาคำขอซื้อขายที่ดิน โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจที่จะสั่งไม่อนุญาตให้ซื้อขายกันได้ เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับคำสั่งเช่นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาก็มีหน้าที่ที่จะต้องทำตามมติของคณะรัฐมนตรี ในตอนนั้นเห็นควนกล่าวเสียด้วยว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่เห็นชอบด้วยในหลักการ แต่โดยที่ในครั้งนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ได้ถูกขอร้องให้พิจารณาในแง่นโยบาย จึงได้ร่างขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี ดังปรากฏในร่างพระราชกำหนดควบคุมการได้มาโดยนิติกรรมซึ่งที่ดินในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๕๔๗ ซึ่งเสนอมาโดยหนังสือที่ น. ๖๖/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๗ นั้นแล้ว

๒. เหตุผลที่คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่เห็นด้วยในหลักการควบคุมการซื้อขายที่ดินดังได้กล่าวมาแล้วนั้น มีเป็นข้อสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) หลักการควบคุมการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เช่นนี้เป็นการจำกัดเสรีภาพในทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งควรจะต้องพิจารณาให้รอบคอบ และให้เสมอหน้ากันในระหว่างชนชาวไทยทั้งหลาย และตามหลักเสถียรภาพกิจการที่เกี่ยวกับที่ดินนั้นย่อมเกี่ยวข้องอย่างสำคัญถึงผลประโยชน์ของประชาชาติ ถึงการเพิ่มพูนแห่งโภคทรัพย์ ถึงการหมุนเวียนของเงิน ตลอดจนถึงการทำให้ที่ดินเจริญขึ้น การจำกัดเสรีภาพในเรื่องนี้ย่อมจะทำให้เป็นการถ่วงความเจริญของประเทศโดยทั่วไปในทางอ้อม

(๒) คณะกรรมการคริสตียาได้รู้สึกหยาบเหมือนกันว่า สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลนั้นย่อมจะถูกจำกัดได้ในเมื่อมีเหตุผลอันสมควรจริงๆ เพื่อประโยชน์ของชุมชนุมชน แต่ก็จะต้องไม่ลืมว่าการจะจำกัดอย่างไรและเพียงไร จะต้องตราไว้ในตัวบทกฎหมายโดยชัดแจ้ง ไม่เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะมอบอำนาจเช่นนี้ให้ตกอยู่แก่บุคคลใดหรือคณะบุคคลใด ซึ่งอาจใช้ดุลยพินิจได้ตามอำเภอใจ

(๓) จะเห็นได้ว่า หลักการแห่งพระราชบัญญัติคณะรัฐมนตรีได้สั่งให้คณะกรรมการคริสตียาร่างขึ้น เมื่อผู้ใดได้อ่านดูแล้วจะไม่เห็นว่ามีอะไรเกี่ยวข้องแก่คนไทยที่เป็นบุตรคนต่างด้าวเลย และทุกคนจะเห็นไปว่าหลักการแห่งพระราชบัญญัตินั้นใช้บังคับแก่คนไทยทุก ๆ คน ไม่ว่าจะเป็นบุตรคนไทยหรือเป็นบุตรคนต่างด้าว แต่เมื่อผู้ใดได้รู้ความจริงของกำเนิดแห่งพระราชบัญญัตินี้ ก็จะปฏิเสธไม่ได้ว่าได้ร่างขึ้นเพื่อจะกีดกันคนไทยเฉพาะที่เป็นบุตรคนต่างด้าวเท่านั้น และเพราะเหตุนี้จึงไม่ต้องสงสัยว่า ในทางปฏิบัติของคณะกรรมาธิการที่ได้ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินั้นก็ต้องปฏิบัติตามมุ่งหมายที่เป็นมูลฐานแห่งร่างนั้น เมื่อเช่นนี้ผลก็จะเป็นอย่างที่ได้กำหนดหมายขึ้นรูปหนึ่งแต่มีความหมายเป็นอย่างอื่นแฝงอยู่ในรูปกฎหมายนั้นและเมื่อได้ปฏิบัติกันจริงๆ ตามพระราชบัญญัตินั้นแล้ว เหตุผลที่แฝงอยู่นี้ก็จะต้องปรากฏแก่คนทั้งหลาย ก่อให้เกิดความรู้สึกว่าผู้ใช้อำนาจบริหารไม่ได้ปฏิบัติต่อประชาชนอย่างตรงไปตรงมาด้วยความเห็นอกเห็นใจ

(๔) หย่าไรก็ดี คณะกรรมการคริสตียาเห็นว่า การห้ามซื้อห้ามขายทำนองนี้หาสามารถที่จะป้องกันการเปลี่ยนมือซึ่งที่ดินในลักษณะที่จะทำกันขึ้นโดยหลีกเลี่ยงกฎหมายนี้ได้ไม่ ทั้งนี้ความจริงก็ได้ปรากฏขึ้นโดยผู้แทนกะชวงมหาดไทยจะได้ชี้แจงว่า ตามที่ได้خابมาในเวลานี้มีผู้ซื้อขายหลายคนได้ใช้วิธีหลีกเลี่ยงการกีดกันของกะชวงมหาดไทย โดยได้กะทำเป็นวิธีเข้าซื้อบ้างหรือโดยผู้ขายได้ทำใบมอบอำนาจทั่วไปให้แก่ผู้ซื้อไว้เพื่อผู้ซื้อจะจัดการอย่างใด ๆ แก่ที่ดินนั้นก็ได้ ไม่ต้องสงสัยเลยว่าถ้าจะมีการจำกัดมากขึ้นเท่าใดก็จะได้ยังผลให้มีการหลีกเลี่ยงโดยวิธีอันแยบคายยิ่งขึ้น

(๕) เหตุผลอันสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ตามพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว พุทธศักราช ๒๔๔๖ คนต่างด้าวแท้ ๆ ย่อมมีสิทธิที่จะได้มาซึ่งที่ดินตามจำนวนที่อนุญาตไว้ในพระราชบัญญัตินั้น ฉะนั้นถ้าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายขึ้นก็จะเป็นผลทำให้คนไทยถูกตัดสิทธิในการได้มาซึ่งทรัพย์สินยิ่งเสียกว่าคนต่างด้าว ซึ่งยอมไม่

๓ ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการโอนและเช่าที่ดินในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๔๔๗ ที่กะชวงไทยส่งมานี้ก็มีหลักการอันเป็นข้อสำคัญเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติที่ดินดังกล่าว

มาแล้วแต่ต้น คงมีข้อที่ต่างกันอยู่บ้างก็แต่ในวิธีการควบคุมและเพิ่มหลักการควบคุมให้รวมถึงการเข้าด้วยเท่านั้น เพราะฉะนั้น อาศัยเหตุผลดังได้กล่าวมาแล้วแต่ต้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่เห็นพ้องด้วยในหลักการแห่งร่างนี้ นอกจากนั้นยังเห็นต่อไปว่า วิธีการควบคุมซึ่งเป็นไปในทางมอบอำนาจการใช้ดุลยพินิจตรอนสิทธิของบุคคลไว้แก่เจ้าพนักงานจดทะเบียนที่ดินซึ่งเป็นเจ้าพนักงานชั้นผู้น้อย ดูน่าจะเป็นผลร้ายเสียยิ่งกว่าการมอบอำนาจไว้แก่คณะกรรมการเสียด้วยซ้ำ

๔. โดยที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอรองให้กรรมการร่างกฤษฎีกาได้พิจารณาในแง่นโยบายที่เกี่ยวข้องกับร่างนี้ด้วย และโดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่เห็นชอบด้วยในหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงขอเสนอข้อบกพร่องทั้งหมดมาเพื่อพิจารณาก่อน ทั้งนี้โดยผู้แทนกระทรวงมหาดไทยก็เห็นพ้องด้วยในการที่จะระงับการพิจารณาไว้ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาในปัญหานโยบายเสียอีกครั้งหนึ่งก่อน

(ลงชื่อ) ส. วินิจัยกุล

(นายเลียม วินิจัยกุล)

กรรมการร่างกฤษฎีกา ลงชื่อแทน

คณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๔๘๗