

บันทึก

เรื่อง การจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันในที่ดิน ตามมาตรา ๒๘

แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือที่ กส.๑๒๐๔/๙๔๘๒ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า คำว่า “จำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใด ๆ” ในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ มีความหมายเพียงใด หมายความว่า การกระทำหรือนิติกรรมใดบ้าง และคำว่า “จำหน่าย” ดังกล่าวมีความรวมถึง การแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ เป็นกฎหมายที่ต้องการแก้ปัญหาที่เกษตรกรประสบความเดือดร้อนเนื่องจากการสูญเสียสิทธิในที่ดินและต้องกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ซึ่งทำให้เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินเป็นอย่างมาก รัฐจึงต้องแก้ปัญหานี้โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยเกษตรกรให้มีที่ดินทำกิน ดังนั้น เพื่อคุ้มครองให้มีการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าวได้ตลอดไป กฎหมายนี้จึงได้มีบทบัญญัติพิเศษเพื่อมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ง่าย เช่น ในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง^๑แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งห้ามจำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมอบหมาย เป็นต้น การที่มาตรา ๒๘ ห้ามจำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเช่นนี้ จะเห็นได้ว่า เป็นการยกเว้นหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องการใช้กรรมสิทธิ์ซึ่งมาตรา ๑๓๓๖^๒ แห่ง

^๑มาตรา ๒๘ ภายในระยะเวลาสามปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย

^๒มาตรา ๑๓๓๖ ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจาก

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติให้เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนได้ ดังนั้น มาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ นี้ จึงต้องตีความอย่างเคร่งครัด

โดยเหตุนี้ สำหรับปัญหาแรก จึงมีความเห็นว่า คำว่า “จำหน่ายด้วยประการใด ๆ” ตามมาตรา ๒๘ นี้ย่อมหมายความว่า การกระทำให้เป็นการ “จำหน่าย” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ มีการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เช่น การซื้อขาย แลกเปลี่ยน และให้ เท่านั้น ส่วนคำว่า “ก่อให้เกิดภาระติดพันใด ๆ” ก็จะต้องหมายความว่า การก่อให้เกิดภาระติดพันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๒๙^๓ และมาตรา ๑๔๓๔^๔ เช่น การจำนองและภาระจำยอม เป็นต้น

สำหรับปัญหาที่สอง เห็นว่า เมื่อได้มีความเห็นสืบเนื่องมาจากปัญหาแรกแล้วว่า การแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมไม่เป็นการ “จำหน่าย” ตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เพราะการแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมมิใช่เป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นไป และเมื่อเปรียบเทียบกับถ้อยคำกับมาตรา ๓๙^๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งใช้คำว่า “...จะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้...” ก็จะได้เห็นว่า หากมาตรา ๒๘ ต้องการห้ามการแบ่งแยกที่ดินด้วยแล้ว ย่อมจะต้องระบุคำว่า “แบ่งแยก” ไว้ในมาตรา ๒๘ นี้ด้วย เช่นเดียวกัน ดังนั้น คำว่า “จำหน่าย” ในมาตรา ๒๘ ดังกล่าวจึงต้องไม่หมายความว่า การแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมด้วย

สำหรับความเห็นที่ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ชี้แจงว่า หากคำว่า “จำหน่าย” ในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ไม่หมายความว่า รวมถึงการแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมแล้ว ที่ดินอาจจะถูกแบ่งเป็นแปลงน้อยและมีการโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังบุคคลที่มีใช้เกษตรกรรมได้ นั้น โดยที่ปรากฏว่า มาตรา ๒๘ นี้เอง ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย ทั้งนี้ โดยมีได้กำหนดขนาดของเนื้อที่ว่าหากเป็นแปลงเล็กเท่าใดแล้วก็จะสามารถโอนไปได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาต ดังนั้น การแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยจึงไม่น่าจะ

บุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

^๓มาตรา ๑๔๒๙ อสังหาริมทรัพย์อาจต้องตกอยู่ในภาระติดพันอันเป็นเหตุให้ผู้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับการชำระหนี้เป็นคราว ๆ จากทรัพย์สินนั้น หรือได้ใช้และถือเอาซึ่งประโยชน์แห่งทรัพย์สินตามที่ระบุไว้

^๔มาตรา ๑๔๓๔ ท่านให้นำมาตรา ๑๓๘๘ ถึงมาตรา ๑๓๙๕ และมาตรา ๑๓๙๗ ถึงมาตรา ๑๔๐๐ มาใช้บังคับถึงภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์โดยอนุโลม

^๕มาตรา ๓๙ ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

เป็นปัญหาในเรื่องนี้ เพราะการโอนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการโอนที่แปลงเล็กแปลงน้อยเพียงใดก็ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายก่อนเสมอไป

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์
(นายอมร จันทสมบุรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๖๓