



ปกิณกะกฎหมาย

กฎหมายครอบครองทรัพย์สินที่ดินขัดต่อ หลักประกันสิทธิในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่

สุรศักดิ์ บุญเรือง*

1. ความเป็นมาของประเด็น

สืบเนื่องจากเมื่อไม่นานมานี้มีผู้เขียนบทความสั้นลงเว็บไซต์ในชื่อบทความว่า “ครอบครองทรัพย์สิน: เลิกกฎหมายทุเรศนี้ได้แล้ว” ซึ่งได้รับการกล่าวถึงในสื่อสังคมออนไลน์ซึ่งเป็นพื้นที่แลกเปลี่ยนระหว่างนักศึกษาและอาจารย์กฎหมายจนนำไปสู่การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของข้อเสนอนี้ ผู้เขียนบทความดังกล่าวได้ตั้งข้อสังเกตว่า การครอบครองทรัพย์สินถือเป็นการถือครองที่ดินที่ขาดเหตุผลเบื้องหลังซึ่งแนวทางที่ควรจะเป็นน่าจะเป็นการยึดที่ดินที่ไม่ได้มีการทำประโยชน์คืนมาให้รัฐเป็นผู้บริหารจัดการมากกว่าที่จะปล่อยให้เอกชนแย่งชิงที่ดินกันเองซึ่งไม่เพียงแต่จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างเอกชนแต่ยังเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐเข้ามาบริหารจัดการที่ดินนั้นเพื่อนำรายได้เข้ารัฐด้วย¹ แม้นักกฎหมายหลายท่านอาจไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าวนักเนื่องจากหลักกฎหมายครอบครองทรัพย์สินในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีพัฒนาการมาอย่างยาวนานโดยได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายโรมันซึ่งตกผลึกหลักคิดนี้มานับพันปี² อีกทั้งการยกเลิกหลักกฎหมายนี้

* สุรศักดิ์ บุญเรือง อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์ลำปาง

¹ โสภณ พรโชคชัย, “ครอบครองทรัพย์สิน: เลิกกฎหมาย ‘ทุเรศ’ นี้ได้แล้ว” เข้าถึงได้จาก <<https://prachatai.com/journal/2017/10/73886>> สืบค้นเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2560.

² วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สิน, พิมพ์ครั้งที่ 6 (โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2558) น. 92.

อาจส่งผลกระทบต่อกรอบทรัพย์สินประเภทอื่นด้วย เนื่องจากหลักการนี้ใช้กับสิ่งห้ามทรัพย์สินชนิดที่อาจยึดถือครอบครองได้ เช่น รถยนต์ เครื่องประดับ ด้วย ตลอดจนหลักกฎหมายดังกล่าวยังเป็นทางออกสำหรับข้อจำกัดทางกฎหมายเพื่อความเป็นธรรมโดยทำหน้าที่รับรองกรรมสิทธิ์โดยผลของกฎหมายเมื่อนิติกรรมกรรมโอนทรัพย์สินนั้นตกเป็นโมฆะเพราะไม่ได้ทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้³ เช่น ช่วยให้บุคคลที่ทำสัญญาเช่าซื้อสินค้าโดยไม่ได้ทำเป็นหนังสือซึ่งตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 572 ยังคงมีโอกาสได้กรรมสิทธิ์หากบุคคลนั้นได้ครอบครองทรัพย์สินที่ตกลงเช่าซื้อภายในระยะเวลาที่กำหนด⁴ เป็นต้น นักกฎหมายหลายท่านจึงเห็นว่าหลักกฎหมายดังกล่าวยังมีความสำคัญในฐานะวิถีทางสุดท้ายที่รองรับหลักการได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเอกชน นอกจากนี้บทความข้างต้นยังขาดเหตุผลสนับสนุนว่าหลักกฎหมายเรื่องนี้นำไปสู่ข้อขัดแย้งอย่างรุนแรงอันนำไปสู่ความแตกแยกของสังคมอย่างไรและเหตุดังกล่าวอยู่เหนือเหตุผลเบื้องหลังของหลักกฎหมายเรื่องนี้จริง ๆ หรือไม่ อย่างไรก็ตาม ประเด็นหลักของงานเขียนนี้ไม่ใช่การวิเคราะห์ว่ารัฐควรยกเลิกหลักกฎหมายครอบครองปรปักษ์หรือไม่ แต่มุ่งนำเสนอประเด็นว่าหลักกฎหมายเรื่องนี้ขัดกับหลักประกันสิทธิในทรัพย์สินที่บัญญัติรับรองในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นหลักกฎหมายนี้ก็ย่อมเป็นอันบังคับใช้ไม่ได้ และอาจนำไปสู่การวินิจฉัยให้หลักกฎหมายนี้เป็นอันสิ้นผลไปโดยองค์กรตุลาการตามวิถีทางในรัฐธรรมนูญ โดยจะเน้นนำเสนอและวิเคราะห์เฉพาะการครอบครองปรปักษ์ที่ดินโดยวิเคราะห์ว่ามีความเป็นไปได้ที่จะยกเลิกหลักกฎหมายนี้เพราะขัดต่อหลักประกันสิทธิในทรัพย์สินโดยเฉพาะอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยนำเสนอมุมมองเชิงเปรียบเทียบกับความพยายามในการยกประเด็นนี้ขึ้นต่อสู้เพื่อให้หลักกฎหมายครอบครองปรปักษ์ที่ดินตกเป็นอันไร้ผลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการครอบครองปรปักษ์ที่ดินในประเทศสหราชอาณาจักร

2. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการครอบครองปรปักษ์ที่ดินตามกฎหมายอังกฤษ

เนื่องจากงานเขียนนี้มุ่งนำเสนอในเชิงเปรียบเทียบกฎหมายจึงมีความจำเป็นต้องนำเสนอโดยสังเขปว่าหลักกฎหมายเรื่องครอบครองปรปักษ์ หรือ adverse possession ภายใต้กฎหมายอังกฤษในปัจจุบันมีอยู่อย่างไร โดยหลักการนี้พัฒนามาจากหลักกฎหมาย common law และกรณี

³ เฟิงอ่าว, น. 91.

⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 บัญญัติว่า “บุคคลใดครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นไว้โดยความสงบและโดยเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาสิบปี ถ้าเป็นสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาห้าปี ท่านว่าบุคคลนั้นได้กรรมสิทธิ์”

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 210 (1) กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย



ที่ดินนั้นภายหลังได้มีการบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรรองรับ (กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ได้แก่ the Land Registration Act 2002) ซึ่งหลักกฎหมาย common law ประกอบกับกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ครอบครองปรปักษ์ที่ดินมีสิทธิได้กรรมสิทธิ์ที่ดินที่มีระบบทะเบียน (registered land) หากเข้าเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1. การเข้าครอบครองปรปักษ์ต้องเป็นการครอบครองโดยปราศจากความยินยอมจากเจ้าของที่ดินมิฉะนั้นย่อมไม่ใช่การครอบครองปรปักษ์⁷
2. ผู้เข้าครอบครองปรปักษ์ที่ดิน (รวมทั้งผู้สืบสิทธิ) ต้องครอบครองติดต่อกันเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 10 ปี นับจนถึงวันยื่นคำร้องขอแสดงกรรมสิทธิ์ หรืออย่างน้อย 60 ปี กรณีอ้างการครอบครองปรปักษ์เหนือที่ชายตลิ่ง (Crown foreshore)
3. ต้องมีการยึดถือที่ดินในทางข้อเท็จจริง (factual possession) ซึ่งแสดงถึงการมีอำนาจเหนือตัวทรัพย์สินในทางกายภาพในลักษณะที่สามารถกีดกันการยึดถือของบุคคลอื่น โดยปัจจัยนี้ให้พิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป⁸
4. ผู้ครอบครองต้องมีเจตนายึดถือครอบครองที่ดินโดยต้องการจะครอบครองไว้แต่ผู้เดียวและกีดกันคนอื่นออกไป⁹ โดยไม่จำเป็นต้องมีเจตนาระดับเจตนาเป็นเจ้าของหรือเจตนาจะเอาที่ดินมาเป็นของตน¹⁰

หากเปรียบเทียบหลักการข้างต้นกับหลักการครอบครองปรปักษ์ที่ดินตามมาตรา 1382 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อาจสรุปความแตกต่างได้บางประการ กล่าวคือ ตามกฎหมายไทย ผู้ครอบครองที่ดินย่อมได้กรรมสิทธิ์โดยผลของกฎหมายทันทีที่ครอบครองครบ 10 ปี¹¹ ในขณะที่ตามกฎหมายอังกฤษที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันอันได้แก่ the Land Registration Act 2002¹² นั้น ผู้ครอบครองยังไม่ได้กรรมสิทธิ์จนกว่าจะยื่นคำร้องขอเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในระบบทะเบียนที่ดินและรัฐได้รับรองซึ่งกฎหมายนี้ให้สิทธิบุคคลผู้มีชื่อในทะเบียนคัดค้านการยื่นคำร้องดังกล่าวด้วย โดยรัฐจะรับรองกรรมสิทธิ์ให้ผู้ครอบครองหลังจากผ่านขั้นตอนการคัดค้านดังกล่าวแล้ว นอกจากนี้ตามกฎหมายไทยผู้ครอบครองปรปักษ์ต้องมีเจตนาครอบครองที่ดินในระดับ “เจตนาเป็นเจ้าของ” แต่ตามกฎหมายอังกฤษไม่จำเป็นต้องมีเจตนาเป็นเจ้าของก็ได้ ข้อแตกต่างอีกประการหนึ่งคือการครอบครองปรปักษ์ตามกฎหมายอังกฤษต้องเป็นการครอบครองที่ดินของเจ้าของโดยปราศจากความยินยอมในขณะที่ตาม

⁷Buckinghamshire County Council v Moran, [1990] Ch 623, 636

⁸Powell v McFarlane, ((1977) 38 P & CR 452. The House of Lords approved this statement of the law in J A Pye (Oxford) Ltd v. Graham [2002] UKHL 30

⁹Powell v McFarlane (1977) 38 P & CR 542, 471-472, per Slade J, approved by House of Lords in J A Pye (Oxford) Ltd v Graham [2002] UKHL 30

¹⁰Buckinghamshire County Council v Moran (1988) 86 LGR 472, per Hoffman J, approved by House of Lords in J A Pye (Oxford) Ltd v Graham [2002] UKHL 30

¹¹แต่ในทางปฏิบัติต้องมีการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งแสดงกรรมสิทธิ์แล้วนำไปเปลี่ยนแปลงชื่อผู้มีกรรมสิทธิ์ทางทะเบียน มิฉะนั้น กฎหมายห้ามยกการได้กรรมสิทธิ์ขึ้นต่อผู้บุคคลภายนอกที่ได้ที่ดินไปทางทะเบียนโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนตามนัยมาตรา 1299 วรรคสอง

¹²เป็นกฎหมายที่ประกาศใช้แทนกฎหมาย the Land Registration Act 1925

กฎหมายไทยการครอบครองปรปักษ์อาจเกิดจากการรับโอนที่ดินที่เจ้าของยินยอมโอนการครอบครองให้แต่เนติกรรมการโอนนั้นตกเป็นโมฆะก็ได้¹³

ก่อนจะมีการประกาศใช้กฎหมาย the Land Registration Act 2002 (ซึ่งกำหนดระยะเวลาครอบครองปรปักษ์ใหม่เหลือ 10 ปี) ได้มีความพยายามของคู่ความในคดีคัดค้านการยื่นคำร้องขอแสดงกรรมสิทธิ์จากการครอบครองปรปักษ์โดยโต้แย้งต่อศาลว่าหลักการครอบครองปรปักษ์ซึ่งมีผลให้เกิดการปรากฏกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนรายหนึ่งไปให้อีกรายหนึ่งนั้นขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับการครอบครองทรัพย์สินโดยปกติสุขและควรตกเป็นอันไร้ผล โดยยกข้อต่อสู้ว่าหลักกฎหมายเรื่องนี้ขัดต่อสิทธิครอบครองทรัพย์สินโดยปกติสุข (right to the peaceful enjoyment of one's possessions) ซึ่งได้รับการรับรองภายใต้ข้อบทที่ 1 ของพิธีสารที่ 1 ของ อนุสัญญาสิทธิมนุษยชนยุโรป (Protocol 1 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: อนุสัญญา ECHR) ซึ่งสิทธิดังกล่าวผูกพันประเทศสหราชอาณาจักรและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายภายในอันได้แก่ the Human Rights Act 1998 ในที่นี้ผู้เขียนจะยกตัวอย่างการยกประเด็นข้อกฎหมายในคดี *J A Pye (Oxford) Ltd and Others v Graham and another [2002]*¹⁴ มาประกอบการพิจารณา ซึ่งคดีนี้มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องคือ จำเลยเช่าที่ดินเลี้ยงสัตว์จากโจทก์และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจำเลยก็ครอบครองที่ดินต่อมาจนครบระยะเวลาครอบครองปรปักษ์ (ระยะเวลา 12 ปี ตามกฎหมายในขณะนั้น) และจำเลยได้อ้างสิทธิเหนือที่ดินโดยอาศัยสิทธิจากการครอบครองปรปักษ์ แต่โจทก์คัดค้านและนำคดีมาฟ้องซึ่งคู่ความผลัดกันแพ้ชนะในศาลล่างก่อนที่จำเลยจะชนะคดีในศาลสูง (House of Lords) โดย House of Lord วินิจฉัยว่าจำเลยครอบครองที่ดินจริงและการใช้ที่ดินของจำเลยแสดงถึงเจตนาที่จะใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างแท้จริงรวมทั้งข้อต่อสู้ของโจทก์ที่ว่าหลักกฎหมายเรื่องนี้ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนภายใต้ ECHR นั้นฟังไม่ขึ้นเนื่องจากในขณะที่มีการครอบครองปรปักษ์และฟ้องคดีนั้นหลักการคุ้มครองทรัพย์สินภายใต้อนุสัญญาสิทธิมนุษยชนยุโรปและพิธีสารที่ 1 ยังไม่มีผลบังคับใช้ในคดีนี้ ซึ่งทำให้ในขณะนั้นยังไม่มีผลขัดแย้งว่าหลักกฎหมายครอบครองปรปักษ์ขัดกับสิทธิในการครอบครองทรัพย์สินโดยปกติสุขหรือไม่

ต่อมาในปี 2005 ศาล High Court มีโอกาสวินิจฉัยประเด็นข้อกฎหมายว่าหลักกฎหมายครอบครองปรปักษ์ขัดกับหลักสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ในคดี *Beaulane Properties Ltd v Palmer [2005]*¹⁵ ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่จำเลยซึ่งอ้างการครอบครองปรปักษ์เหนือที่ดินมีเอกสารสิทธิของโจทก์ โดยที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่อยู่ติดกับที่ดินจำเลยโดยจำเลยได้ปล่อยม้าและปศุสัตว์ให้เข้าไปกินหญ้าใน

¹³ ด้วยลักษณะดังกล่าวนี้เองจึงทำให้มีผู้เสนอนักกฎหมายไม่ควรเรียกหลักกฎหมายตามมาตรา 1382 ว่า “การครอบครองปรปักษ์” แต่ควรเรียกว่า “การได้กรรมสิทธิ์โดยอายุความ” เพราะหลักกฎหมายมาตรานี้ไม่ได้เรียกร้ององค์ประกอบเรื่องการแย่งการครอบครองในลักษณะเป็นปรปักษ์กับเจ้าของเดิมอย่างเช่นในกฎหมายอังกฤษ, รายละเอียดโปรดดู รูปานันท์ นิพิฏฐกุล, “ความจำเป็นของหลักสุจริตในปัญหาการได้กรรมสิทธิ์โดยอายุความ,” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2538

¹⁴ *J A Pye (Oxford) Ltd and another v Graham and another [2002]* UKHL 30

¹⁵ *Beaulane Properties Ltd v Palmer [2005]* EWHC 817 (Ch), [2006] Ch 79, [2005] 4 All ER 461, [2005] 3 WLR 554, [2005] 3 EGLR 85, [2005] 14 EG 129 (CS), (2005) Times, 13 April, [2005] All ER (D) 413 (Mar)



ที่ดินพิพาทเกินกว่าระยะเวลา 12 ปี ดังนั้นจึงถือว่าเข้าเกณฑ์การได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครอง
ปรปักษ์ อย่างไรก็ตามโจทก์แย้งว่าการกระทำเช่นนั้นยังไม่ถือว่าเป็นการเข้าครอบครองที่ดินและแม้
หากจะถือว่าเข้าครอบครองแต่ระยะเวลาที่จำเลยเข้าครอบครองก็ยังไม่ครบ 12 ปี ดังนั้น จำเลยจึงยัง
ไม่ได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองปรปักษ์ ซึ่งศาลในคดีนี้ไม่ได้วินิจฉัยว่าจำเลยครอบครองที่ดินตาม
เกณฑ์ที่พึงได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองปรปักษ์หรือไม่ แต่ได้ยกข้อกฎหมายว่าหลักกฎหมายเรื่อง
ครอบครองปรปักษ์ซึ่งทำให้มีคนพรากกรรมสิทธิ์ที่ดินไปจากเจ้าของโดยเจ้าของเดิมไม่ได้รับการชดเชย
ใด ๆ นั้นขัดกับสิทธิในการครอบครองทรัพย์สินโดยปกติสุขภายใต้ มาตรา 1 ของพิธีสารที่ 1 ของ
อนุสัญญา ECHR ศาลในคดีนี้ให้เหตุผลว่ากฎหมายที่ให้ยอมรับการพรากกรรมสิทธิ์โดยไม่มี
การกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้เจ้าของเดิมนั้นถือว่าไม่มีความชอบธรรมและถือเป็นการแทรกแซงโดยรัฐที่
ไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน (disproportionate interference) รวมทั้งศาลยังได้วินิจฉัยว่า
แม้โจทก์จะไม่ได้ใช้สิทธิฟ้องขับไล่จำเลยภายในระยะเวลา 12 ปี ก็ตาม แต่นั่นก็เกิดจากการบุกรุกไม่ได้
เกิดอย่างชัดแจ้งหรือเห็นความเสียหายอย่างเป็นประจักษ์ประกอบกับโจทก์เองอาจไม่ทราบถึงเงื่อนไข
การดำเนินการทางกฎหมายเช่นนั้นด้วย และศาลเห็นว่าจำเลยซึ่งเป็นผู้บุกรุกเองก็ไม่มีเหตุอันสมควร
อื่นใดที่ควรได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ฉะนั้น โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าของที่มีชื่อในเอกสารสิทธิที่ดินจึงเป็นผู้ชนะคดี

ต่อมาโจทก์ในคดี *J A Pye (Oxford) Ltd and Others v Graham and another [2002]*
ซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของ House of Lords (ซึ่งเป็นศาลสูงของอังกฤษในขณะนั้น) ได้นำข้อ
พิพาทไปฟ้องศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป (ศาล ECHR)¹⁶ เพื่อให้ศาลวินิจฉัยว่าหลักกฎหมายอังกฤษที่
อนุญาตให้บุคคลพรากกรรมสิทธิ์จากเจ้าของเดิมเมื่อครอบครองปรปักษ์ทรัพย์สินนั้นเป็นเวลา 12 ปี
ขัดต่อหลักสิทธิในการครอบครองทรัพย์สินโดยปกติสุขภายใต้อนุสัญญา ECHR หรือไม่ ซึ่งศาล ECHR
ได้รับคดีนี้ไว้พิจารณาและได้วินิจฉัยโดยให้เหตุผลว่า หลักกฎหมายข้างต้นไม่ขัดต่อหลักประกันสิทธิใน
การครอบครองทรัพย์สินโดยปกติสุขภายใต้อนุสัญญา ECHR เนื่องจากโจทก์ไม่ได้ถูกเพิกถอนสิทธิใน
การครอบครองทรัพย์สินโดยปกติสุขตามที่ได้รับการรับรองภายใต้ อนุสัญญา ECHR แต่เป็นเรื่องโจทก์
สูญเสียการครอบครองที่ดินและทำให้โจทก์สิ้นกรรมสิทธิ์จากการที่ดินไม่ได้เข้าครอบครองที่ดินนั้นโดย
ผลของกฎหมาย นอกจากนี้ ตามข้อเท็จจริงอันเป็นมูลคดีนี้ศาลเห็นว่าเป็นความผิดบางส่วนของโจทก์
เองที่ไม่ตกลงกับจำเลยเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินภายหลังจากสัญญาสิ้นสุดลงทั้งที่ตกลงกันได้
ในขณะเดียวกันกฎหมายอังกฤษ (ในขณะนั้น) ซึ่งกำหนดระยะเวลาที่เจ้าของกรรมสิทธิ์มีสิทธิติดตาม
เอาทรัพย์สินคืนไว้ถึง 12 ปี มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมที่ได้สัดส่วน (fair
balance) แล้ว ต่อมาหลังจากนั้นมีคำพิพากษาของศาล ECHR อีกหลายคดีที่ตัดสินโดยเดินตามเหตุผล
ในคำพิพากษาคดีนี้ ทำให้เหตุผลในคำพิพากษาคดีนี้กลายเป็นแนวบรรทัดฐานในปัจจุบัน

¹⁶ *J.A. Pye (Oxford) Ltd and J.A. Pye (Oxford) Land Ltd v. the United Kingdom* (application no. 44302/02),
ECHR 30 AUG 2007 สามารถเข้าถึงคำพิพากษาคดีนี้ได้จาก <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1176761&Site=COE&direct=true>> สืบค้นเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2560

3. บทวิเคราะห์หลักกฎหมายครอบครองทรัพย์สินที่ดินกับหลักสิทธิขั้นพื้นฐานในบริบทของประเทศไทย

จากบทเรียนการยกข้อต่อสู้เพื่อให้หลักการครอบครองทรัพย์สินที่ดินตกเป็นอันไร้ผลของประเทศสหราชอาณาจักรที่ได้กล่าวถึงไปแล้วนำมาสู่ข้อที่พึงพิจารณาว่ามีโอกาสหรือไม่ที่หลักการนี้อาจถูกเพิกถอนเพราะขัดกับหลักการคุ้มครองกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องพิจารณาเนื้อหาแห่งสิทธิในทรัพย์สินที่ได้รับการรับรองไว้ในมาตรา 37 ซึ่งวรรคหนึ่งถึงวรรคสามของมาตราดังกล่าวบัญญัติว่า

“มาตรา 37 บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น”

จากบทบัญญัตินี้จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิในทรัพย์สินไว้ในเชิงหลักการเท่านั้น เพราะความในวรรคสองยินยอมให้มีการออกกฎหมายกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิรวมถึงอาจสร้างข้อจำกัดสิทธิได้ อย่างไรก็ตามความในวรรคหนึ่งและวรรคสองยังไม่มีข้อความชัดเจนนักว่ารัฐธรรมนูญให้อำนาจหรือยอมรับว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติมีความชอบธรรมที่จะ “ลิดรอนกรรมสิทธิ” ทรัพย์สินจากเอกชนได้หรือไม่ จริงอยู่ที่ในทางข้อเท็จจริงรัฐได้ออกกฎหมายพรากและจำกัดกรรมสิทธิในทรัพย์สินจากเอกชนในหลายรูปแบบอยู่แล้ว เช่น ในรูปแบบการจัดเก็บภาษีหรือการกำหนดโทษทางอาญาโดยการริบทรัพย์สินหรือการกำหนดค่าปรับ เป็นต้น แต่นั่นก็ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะออกกฎหมายพรากกรรมสิทธิในทรัพย์สินในรูปแบบใด ๆ โดยไม่มีขอบเขตเพราะบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้กำหนดหลักประกันเป็นการทั่วไปไว้ในมาตรา 26¹⁷ เพื่อประกันว่ากฎหมายที่รัฐจะใช้บังคับมีความเหมาะสมเป็นธรรม

ประเด็นที่เป็นข้อน่าคิดคือ เนื่องจากการเข้าครอบครองทรัพย์สินที่ดินบุคคลอื่นอาจเกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ ซึ่งรวมถึงการใช้กำลังเข้ายึดแย่งโดยไม่มี การจ่ายค่าตอบแทนเลย เช่นนี้จะถือว่ากฎหมายที่รับรองกรรมสิทธิให้กับผู้แย่งชิงทรัพย์สินบุคคลอื่นเช่นนี้ขัดต่อหลักการคุ้มครองกรรมสิทธิในทรัพย์สิน

¹⁷ มาตรา 26 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”



ตามมาตรา 37 ดังกล่าวหรือไม่ เนื่องจากประเด็นนี้มีความลึกและผู้เขียนยังไม่อาจสรุปความเห็นที่มีน้ำหนักเพียงพอได้ จึงขอเสนอแนวทางการพิจารณาให้ความเห็นออกเป็นสองมุมมอง ดังนี้

มุมมองที่หนึ่ง อาจเห็นว่าหลักกฎหมายครอบครองทรัพย์สินไม่ขัดต่อหลักคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินตามมาตรา 37 กล่าวคือ ในเมื่อความในมาตรา 37 วรรคสอง ยอมรับให้รัฐกำหนดขอบเขตและข้อจำกัดสิทธิได้ ก็ย่อมสามารถตีความได้อีกเช่นกันว่ารัฐอาจพรากหรือลดอนกรรมสิทธิในทรัพย์สินได้ด้วยเพราะการพรากหรือการลดอนกรรมสิทธิ์ก็ถือเป็นข้อจำกัดสิทธิอย่างหนึ่ง¹⁸ ดังนั้นเมื่อการครอบครองทรัพย์สินที่ดินไม่ใช่การเวนคืนที่ดินมาเป็นของรัฐที่ต้องจ่ายค่าเวนคืนตามความในวรรคสาม¹⁹ ก็ต้องถือว่าบทบัญญัติเรื่องการครอบครองทรัพย์สินไม่ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจถูกเพิกถอนได้ ในขณะที่อีกความเห็นหนึ่งอาจโต้แย้งว่าหลักกฎหมายครอบครองทรัพย์สินในบางกรณีที่มีลักษณะสร้างภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ เช่น กรณีที่เอกชนรายหนึ่งแย่งที่ดินไปจากเอกชนอีกรายหนึ่งโดยไม่จ่ายค่าตอบแทนเช่นนี้ ไม่ควรได้รับการคุ้มครองและควรถือว่าขัดต่อหลักประกันสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ความเห็นที่สองนี้อาจยกบทบัญญัติมาตรา 26 วรรคหนึ่ง มาปรับใช้และตีความการลดอนกรรมสิทธิในลักษณะเทียบเคียงเพื่อควบคุมกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ได้ด้วย กล่าวคือ หากกฎหมายใดมีลักษณะจำกัดสิทธิเสรีภาพและไม่มีรัฐธรรมนูญบัญญัติเงื่อนไขการให้อำนาจออกกฎหมายนั้นเอาไว้²⁰ ต้องถือว่ากฎหมายนั้นไม่สอดคล้องกับหลักประกันสิทธิเสรีภาพทั่วไปตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง (ในฐานะบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง) และอาจถูกเพิกถอนได้ ซึ่งทั้งสองความเห็นนี้มีน้ำหนักที่ใกล้เคียงกันและต้องรอความชัดเจนจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรที่มีอำนาจชี้ขาดว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

แม้บทวิเคราะห์ดังกล่าวยังไม่อาจสรุปได้แน่นอนว่าหลักการครอบครองทรัพย์สินในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ขัดกับหลักประกันกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ในรัฐธรรมนูญหรือไม่แต่ก็มีข้อที่น่าคิดไม่น้อยว่าควรมีการยกเลิกหลักกฎหมายนี้ผ่านกระบวนการแก้ไขกฎหมายหรือไม่²¹ ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้เป็นประเด็นที่ต้องศึกษาในเชิงลึกเพื่อหาข้อดีข้อเสียของการมีอยู่ของ

¹⁸ มุมมองความเห็นนี้อาจได้รับการสนับสนุนจากนักกฎหมายบางท่านที่เห็นว่าการได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองทรัพย์สินตามกฎหมายไทยไม่ใช่การพรากกรรมสิทธิ์จากเจ้าของที่ดินเดิมที่มีชื่อทางทะเบียน เพียงแต่กฎหมาย (มาตรา 1382 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ทำหน้าที่เพียงรับรองกรรมสิทธิ์ใหม่ให้ผู้ครอบครองทรัพย์สินให้เป็นสิทธิเด็ดขาด “ที่ดีกว่า” กรรมสิทธิ์ที่เจ้าของที่ดินที่ชื่อทางทะเบียนเดิม โดยนัยความเห็นนี้อาจมองว่ากฎหมายเรื่องนี้มีผลเป็นเพียงการสร้างข้อจำกัดกรรมสิทธิ์มากกว่าที่จะเป็นการพรากกรรมสิทธิ์ ดังนั้น รัฐจึงมีความชอบธรรมที่จะบังคับใช้กฎหมายเรื่องนี้ได้ตามนัยมาตรา 37 วรรคสอง

¹⁹ ในที่นี้ผู้เขียนเห็นว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามนัยมาตรา 37 วรรคสาม น่าจะมุ่งหมายถึงการที่รัฐพรากกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์จากเอกชนเพื่อนำมาเป็นของรัฐหรือเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในนามของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงการที่รัฐออกกฎหมายกำหนดเงื่อนไขให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตกเป็นของเอกชนรายอื่นภายใต้เงื่อนไขบางประการ

²⁰ ในความเห็นนี้ถือว่ามาตรา 37 วรรคหนึ่ง ประกอบวรรคสองไม่ได้ให้อำนาจรัฐออกกฎหมายพรากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเอาไว้จึงต้องกลับมาพิจารณามาตรา 26 ในฐานะบททั่วไปที่เป็นกฎหมายที่เทียบเคียงได้อย่างยิ่ง

²¹ การสร้างความชัดเจนผ่านกระบวนการแก้ไขกฎหมายแม้จะมีขั้นตอนยุ่งยาก ใช้เวลานานตลอดจนไม่อาจรับประกันได้ว่าในท้ายที่สุดแล้วร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่วาระการพิจารณาจะผ่านหรือไม่แต่มีข้อดีในแง่ที่สามารถเป็นโอกาสให้ฝ่ายนิติ

หลักนี้ อย่างไรก็ตามข้อที่พึงพิจารณาประการหนึ่งว่าหลักการดังกล่าวสามารถใช้อุดช่องว่างทางกฎหมายกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติได้รับรองการได้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์เป็นวิธีทางสุดท้ายเพื่อให้ศาลนำมาปรับวินิจฉัยเพื่อความเป็นธรรม เช่น หากมีการซื้อที่ดินมีโฉนดโดยชำระราคาและส่งมอบที่ดินเป็นที่เรียบร้อยโดยทำเป็นหนังสือแต่ไม่ได้จดทะเบียนโอนซึ่งการซื้อขายรายนี้ตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 456 เช่นนี้ หากมีการยกเลิกหลักกฎหมายดังกล่าวไปโดยสิ้นเชิงย่อมทำให้ผู้ซื้อที่ดินรายนี้ไม่มีทางได้กรรมสิทธิ์ที่ดินโดยผลของกฎหมายเลย และอาจทำให้เกิดความยุติธรรมยิ่งกว่า ดังนั้น การคงอยู่ของหลักการนี้อาจยังมีความจำเป็น อย่างไรก็ตาม ข้อโต้แย้งจากบทความที่ได้กล่าวถึงตอนต้นก็มีส่วนช่วยให้ได้คิดด้วยว่ากรณีที่เป็นการแย่งการครอบครองที่ดินจากเอกชนรายอื่นโดยไม่มีการจ่ายค่าตอบแทนใด ๆ ให้ได้กรรมสิทธิ์ด้วยการครอบครองปรปักษ์ เช่นเดียวกับบุคคลที่ได้ที่ดินไปโดยเสียค่าตอบแทน (แต่นิติกรรมตกเป็นโมฆะ) นั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ เพราะในกรณีเช่นนี้ อาจมีผลเสมือนกฎหมายครอบครองปรปักษ์ส่งเสริมให้เอกชนยื้อแย่งที่ดินกันตามที่ได้มีการตั้งข้อสังเกตในบทความที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงในตอนต้น

4. ข้อเสนอแนะ

ด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้ งานเขียนนี้จึงขอตั้งข้อสังเกตว่าในเมื่อการได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองปรปักษ์ที่ดินในปัจจุบันอาจเกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ เช่น อาจมีทั้งวิธีการที่เกิดจากการยื้อแย่งเป็นปรปักษ์กับเจ้าของเดิมหรือเกิดจากวิธีการที่เป็นธรรมคือมีการจ่ายค่าตอบแทนแต่กฎหมายไม่ยอมรับผลทางกฎหมายเพราะตกเป็นโมฆะ หรืออาจจะเกิดจากความผิดของเจ้าของที่ดินที่ไม่ดูแลรักษาที่ดินหรือไม่เข้าใช้ประโยชน์จนมีเหตุอันควรที่พึงยอมรับให้บุคคลที่มีความจำเป็นหรือได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นดีกว่า เป็นต้น เช่นนี้ อาจถึงเวลาที่ควรมีการศึกษาว่าเราควรยกเลิกการได้กรรมสิทธิ์โดยอายุความออกจากกันโดยกำหนดผลการได้กรรมสิทธิ์ที่แตกต่างกันเพื่อสร้างหลักประกันสิทธิในทรัพย์สินให้มั่นคงยิ่งขึ้นว่าเอกชนจะไม่ถูกพรากกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์จากการกระทำที่ไม่เป็นธรรมโดยมีกฎหมายเป็นปัจจัยหนุนทำให้เกิดสภาวะเช่นนั้นหรือไม่