

บันทึก

เรื่อง สัญญาเช่าที่ดินมีกำหนด ๑๐๐ ปี ซึ่งได้ทำขึ้นไว้ก่อนประกาศ
ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมาย ชุดที่ ๑) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฉบับซึ่งตราขึ้นเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๔๖๖ และฉบับซึ่งได้ตราขึ้นเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๔๖๘ กำหนดว่า สัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ต้องอยู่ภายในบังคับแห่งเงื่อนไขสองประการ คือ

๑. มาตรา ๕๓๘ - เช่าอสังหาริมทรัพย์นั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างหนึ่งอย่างใดลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบสำคัญ ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่ ถ้าเช่ามีกำหนดว่า ๓ ปีขึ้นไป หรือกำหนดตลอดอายุของผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าไซ้ หากมิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ท่านว่าการเช่านั้นจะฟ้องร้องให้บังคับคดีได้แต่เพียงสามปี

๒. มาตรา ๕๔๐ - อสังหาริมทรัพย์ ท่านห้ามมิให้เช่ากันเป็นกำหนดเวลาเกินกว่าสามสิบปี ถ้าได้ทำสัญญากันไว้เป็นกำหนดเวลานานกว่านั้น ท่านก็ให้ลดลงมาเป็นสามสิบปี

อนึ่งกำหนดเวลาเช่าดังกล่าวมานี้ เมื่อสิ้นสุดแล้วจะต่อสัญญาอีกก็ได้แต่ต้องอย่าให้เกินสามสิบปีนับแต่วันต่อสัญญา

(๒) กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมาว่า ในจังหวัดภูเก็ต บริษัทสเตรตเตอริง จำกัด ได้ทำสัญญาเช่าที่ดินกับเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยโดยได้รับพระบรมราชานุญาตเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๔๔๘ มีกำหนดเวลาเช่า ๑๐๐ ปี นับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๔๔๘ เป็นต้นไป แต่มิได้จดทะเบียนสัญญาเช่าต่อเจ้าพนักงานที่ดิน

ย่อมเป็นที่เห็นได้ชัดแล้วว่า สัญญาเช่ารายนี้ขัดต่อบทบัญญัติในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ และขัดต่อบทบัญญัติในมาตรา ๕๓๘, ๕๔๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะแม้จะได้ทำสัญญาเช่าเป็นหนังสือ แต่ก็มีไม่จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และกำหนดเวลาเช่าก็เกินกว่า ๓๐ ปี คือ เกินกว่า ๓๐ ปีถึงสองเท่า

(๓) ด้วยเหตุนี้ เจ้าหน้าที่จังหวัดภูเก็ตจึงเห็นว่า แม้สัญญาเช่ารายนี้จะสมบูรณ์และได้ทำกันถูกต้องตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะที่ได้ทำสัญญานั้นก็ดี ก็ควรจะเปลี่ยนแปลงสัญญาเช่านี้เสียใหม่ เพื่อให้เป็นไปโดยถูกต้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งๆ ที่เจ้าหน้าที่จังหวัดกล่าวว่า ให้สัญญาใหม่นี้มีข้อตกลงเหมือนสัญญาเดิมทุกประการ (ข้อความที่กล่าวนี้ยากที่

จะปฏิบัติได้ ถ้าหากจะต้องนำมาตรา ๕๔๐ มาใช้)

กรมคลังมีความเห็นพ้องด้วยว่า สัญญาเช่าที่ทำกันไว้เดิมนั้นสมบูรณ์ตามกฎหมายและไม่ถูกกระทบโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่กรมคลังเห็นว่า เมื่อจังหวัดเห็นสมควรแก้ไขข้อตกลงในสัญญาเช่านั้นแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงสัญญาเช่าใหม่

(๔) กระทรวงการคลังจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยปัญหาข้อนี้

(๕) ปัญหานี้เป็นปัญหาเรื่องกฎหมายมีผลย้อนหลัง คือ จะนำบทบัญญัติในมาตรา ๕๓๘ และ มาตรา ๕๔๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาบังคับในเรื่องสัญญาที่ได้ทำขึ้นก่อนวันใช้ประมวลกฎหมายนั้นได้หรือไม่

(๖) กล่าวโดยทั่วๆ ไป กฎหมายย่อมไม่มีผลย้อนหลัง เว้นไว้แต่จะระบุไว้ชัดแจ้งในกฎหมายใหม่นั้นเองว่าให้มีผลย้อนหลัง

ตามกฎหมายฝรั่งเศส ยอมรับกันว่ากิจการใดๆ ที่ทำขึ้นก่อนวันใช้กฎหมายใหม่ และได้ทำขึ้นสมบูรณ์ตามกฎหมายเก่า ย่อมจะสมบูรณ์อยู่ตลอดไป (ให้เทียบเคียงดูกับหนังสือแต่งโดย รูบิเอร์^๑ เล่ม ๑ หน้า ๖๐๐ ซึ่งเรียกหลักเกณฑ์นี้ว่า “หลักว่าด้วยกฎหมายเก่ายังมีผลใช้บังคับอยู่” (Principle of survival of the old law) ตัวอย่างที่ทราบกันอยู่ทั่วไปก็คือเรื่องสัญญาก่อนแต่งงานระหว่างสามีภริยาที่ทำขึ้นตามประมวลกฎหมายชาติเนี่ยนที่เมืองชาวอย ต่อมาเมืองชาวอยตกมาเป็นของประเทศฝรั่งเศส และได้ใช้ประมวลกฎหมายนโปเลียน แต่ศาลฝรั่งเศสก็ได้ตัดสินว่าสัญญาก่อนแต่งงาน ซึ่งได้ทำขึ้นที่เมืองชาวอย ก่อนเมืองชาวอยตกมาเป็นของฝรั่งเศสนั้น สมบูรณ์ (Chambery l Avril ๑๘๙๖ D. ๙๖, ๒. ๔๓๒; Cassation ๗th. July ๑๘๙๙, Dalloz ๑๙๐๕. I. ๑๘๙.) รูบิเอร์ ได้กล่าวไว้ชัดเจนว่า “เมื่อพูดกันว่าสัญญาเช่าก็ดี หรือสัญญาเข้าหุ้นส่วนก็ดี ซึ่งคู่สัญญาได้ตกลงกันไว้ให้มีอายุเท่านั้นเท่านั้นปี ข้อตกลงดังนั้นเป็นสิทธิและหน้าที่ในระหว่างคู่สัญญา ซึ่งจะต้องเคารพแก่กัน และเป็นการแน่นอนว่ากฎหมายใหม่จะเปลี่ยนแปลงข้อตกลงของคู่สัญญานั้นไม่ได้ เว้นแต่กฎหมายใหม่จะบัญญัติว่าให้มีผลย้อนหลัง ตัวอย่างเช่น ในประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา ๘๑๕ บัญญัติห้ามการทำสัญญาว่าจะไม่แบ่งทรัพย์สินในระหว่างกันเกินกว่า ๕ ปี กฎหมายมาตรานี้จะนำมาใช้แก่สัญญาที่ได้ทำขึ้นก่อนวันใช้ประมวลกฎหมายนั้นไม่ได้....”

ตามกฎหมายอังกฤษนี้ข้อสันนิษฐานว่า พระราชบัญญัติทุกๆ ฉบับ ซึ่งมีบทบัญญัติว่าด้วยการก่อตั้งขึ้นใหม่ก็ดี กำหนดหน้าที่ขึ้นใหม่ก็ดี หรือบัญญัติข้อความว่าด้วยความไม่สามารถที่จะทำกิจการ หรือส่งสินจ้างซึ่งได้กระทำไปแล้วขึ้นใหม่ก็ดี หรือกระทบถึงสัญญาที่มีอยู่แล้วก็ดี ย่อมไม่มีผลย้อนหลัง (ให้เทียบเคียงดูกับหนังสือ Maxwell's interpretation of statutes หน้า ๑๘๗ และหน้าต่อๆ ไป) ในเบื้องต้นจะต้องถือว่า พระราชบัญญัติใหม่ใช้บังคับกับแต่เรื่องซึ่งจะเกิดขึ้นเมื่อใช้พระราชบัญญัตินั้นแล้ว กฎหมายใหม่ไม่กระทบสิทธิซึ่งผู้หนึ่งผู้ใดมีอยู่ก่อนแล้ว เว้นไว้แต่กฎหมายนั้นๆ เองจะได้บัญญัติไว้ ย่อมจะต้องเข้าใจว่า ถ้าพระราชบัญญัติใหม่ตั้งใจจะให้ให้มีผลย้อนหลัง ก็จะปรากฏ (โดยปริยาย) จากความมุ่งหมายแห่งพระราชบัญญัติ

^๑ Roubier, Les conflits de loi dans le temps

ใหม่นั้นเอง ในคดีระหว่าง Quilter และ Mapleton เราจะพบถ้อยคำ (Yessel M.B.) ว่า “ปัญหาที่ว่ากฎหมายใดซึ่งตราขึ้นโดยรัฐสภาจะมีผลย้อนหลังหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจาก บทบัญญัติของกฎหมายนั่นเอง และจะต้องระลึกว่าการตีความในพระราชบัญญัติใดๆ ไม่ควรจะตีความให้มีผลย้อนหลัง เว้นไว้แต่จะปรากฏอย่างชัดแจ้งว่า เป็นเจตนาของผู้ร่างที่จะให้มีผลย้อนหลัง.....”^๒

(๗) หลักที่กล่าวมาข้างบนนี้เป็นหลักที่ใช้อยู่ในประเทศสยามตั้งแต่ใช้ประมวลกฎหมายมา กล่าวคือ ทางราชการไม่มีนโยบายที่จะให้สัญญาซึ่งทำขึ้นถูกต้องตามกฎหมายที่ใช้อยู่ก่อนวันใช้ประมวลกฎหมายนั้น ต้องถูกแก้ไขเพื่อให้ต้องตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายหนึ่ง ไม่เคยมีคำพิพากษาของศาลใดเลยว่า สัญญาที่ได้ทำขึ้นก่อนใช้ประมวลกฎหมาย แต่ไม่แก้ไขให้ถูกต้องตามแบบประมวลกฎหมายเป็นโมฆะ

จริงอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่มีบทบัญญัติว่าสิทธิซึ่งเกิดขึ้นแก่คู่สัญญาตามสัญญาที่ได้ทำขึ้นก่อนวันใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นมีผลใช้บังคับได้ แต่ว่าเรื่องสัญญาเช่นว่านี้ก็ต้องอยู่ในหลักเรื่องกฎหมายย่อมไม่มีผลย้อนหลังเช่นเรื่องอื่นๆ ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๘) ปัญหาที่ว่า หลักที่ว่ากฎหมายย่อมไม่มีผลย้อนหลัง เว้นแต่จะบัญญัติไว้ชัดแจ้งในกฎหมายนั้น จะเป็นอันใช้ได้หรือไม่สำหรับเรื่องที่กฎหมายใหม่บัญญัติข้อความเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ทั้งนี้อาจจะเป็นปัญหา เพราะมาตรา ๕๓๘ และ มาตรา ๕๔๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ในปัจจุบันนี้ ถ้าคู่สัญญามีความประสงค์จะทำสัญญาในเรื่องที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๓๘ และ มาตรา ๕๔๐ ให้สมบูรณ์แล้ว จะทำสัญญาโดยไม่ปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ใน ๒ มาตรานั้นไม่ได้

แต่แม้ในกรณีซึ่งเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนก็ดี จะถือหลักว่ากฎหมายมีผลย้อนหลังก็ได้ ข้อนี้ได้มีบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในเรื่องครอบครัว ดังปรากฏในพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ ๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถึงแม้เรื่องครอบครัวซึ่งเกี่ยวกับการสมรสและบิดามารดาเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนอยู่มากก็ดี เรื่องกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังนั้นยังได้กล่าวไว้ในบทบัญญัติว่าด้วยพินัยกรรมตามร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๖ เดิม แต่คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายนี้ได้ตัดออกโดยเห็นว่า เป็นเรื่องที่ชัดเจนอยู่แล้วว่าพินัยกรรมซึ่งทำขึ้นถูกต้องตามแบบในกฎหมายซึ่งใช้อยู่ก่อนวันใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ย่อมสมบูรณ์อยู่ตลอดไป และไม่จำเป็นต้องทำใหม่เพื่อให้ถูกต้องตามแบบของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่บัญญัติเรื่องกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังอย่างชัดเจนไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ นั้น ก็เพราะ (บรรพ ๕ ว่าด้วยครอบครัว) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกระเปียบการในทางสังคมอันเกี่ยวกับประชาชนทั่วไป (เช่น เรื่องการแต่งงาน เรื่องบิดามารดา) ผู้ร่างกฎหมายจึงเห็นว่าจะเป็นทาง

^๒ Quilter v. Mapleton ๑๘๘๒, ๙. Q. B. D. ๖๗๒ C.A.

นำมาซึ่งความสงบเรียบร้อย เมื่อบุคคลทราบฐานของตนในเรื่องนี้ว่าเป็นอันสมบูรณ์ตามกฎหมาย แต่ตรงกันข้ามปัญหาเรื่องสัญญาที่ดี เรื่องพินัยกรรมที่ดี เป็นปัญหาเรื่องนิติกรรมซึ่งคู่กรณีได้ทำขึ้น ศาลที่ดีผู้รู้กฎหมายก็ดีย่อมจะเปลี่ยนนิติกรรมนั้น ๆ โดยถือหลักว่ากฎหมายไม่มีผลย้อนหลังอย่างไม่มีปัญหา ในคำพิพากษาฎีกาที่ ๘๗๑/๒๕๗๘ เรื่องทริสต์ ศาลฎีกาก็ได้ตีความเช่นว่านี้ แม้ว่าทริสต์จะก่อตั้งไม่ได้อีกต่อไปในประเทศสยามก็ดี (ดูมาตรา ๑๖๘๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน และคู่สัญญาไม่อาจทำสัญญาตกลงกันให้ผิดไปจากนี้) ศาลฎีกาก็รับว่าทริสต์ซึ่งก่อตั้งก่อนวันใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๖ มีผลใช้ได้ตามกฎหมาย

(๙) อาศัยเหตุดังกล่าว กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า ไม่ควรจะเปลี่ยนแปลงสัญญาเช่นนี้แต่อย่างใด ซึ่งเป็นความเห็นที่ตรงกันข้ามกับความเห็นของเจ้าหน้าที่จังหวัดภูเก็ต

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค

(นายเดือน บุนนาค)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๘๐