

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๒๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
(กรณีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ)

กรมที่ดินได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ มท.๐๖๐๖/๒๖๔๒๓ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๒๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ความว่า กรมที่ดินซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการฯ ให้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ตามมาตรา ๒๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินว่า คณะกรรมการฯ จะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ครอบคลุมถึงการจัดที่ดินการใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินของหน่วยงานอื่นเพียงใดหรือไม่ และคำว่า “ตามกฎหมายอื่น”ตามมาตรา ๒๐ (๖) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่ากฎหมายใดบ้าง และจะรวมถึงการจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีด้วยหรือไม่ กรมที่ดินได้มอบปัญหานี้ให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องพิจารณาแล้ว มีความเห็นแยกเป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายที่ ๑ มีความเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ตามมาตรา ๒๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินครอบคลุมถึงการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินของหน่วยงานที่จัดที่ดินให้แก่ประชาชน โดยผู้รับที่ดินได้สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน การจัดที่ดินให้แก่ประชาชน โดยให้ผู้รับที่ดินได้สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น มีหน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินการดังนี้ คือ

๑. กรมที่ดิน จัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

๒. กรมประชาสัมพันธ์และกรมส่งเสริมสหกรณ์ จัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

๓. การจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีที่มีมติกำหนดให้ผู้ได้รับที่ดินได้สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย องค์การทหารผ่านศึก เป็นต้น ส่วนการจัดที่ดินของหน่วยงานอื่นโดยที่ผู้รับที่ดินไม่ได้สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมไปถึงแต่อย่างใด

ฝ่ายที่ ๒ มีความเห็นว่า เมื่อบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดิน วางแผนการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน การถือครองที่ดิน รวมทั้งการอนุรักษ์ดินและน้ำ และอนุมัติโครงการจัดที่ดินของทบวง การเมืองนั้นมิได้ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายใดและไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับการดังกล่าวนี้ไม่ใช้บังคับกับทบวง การเมืองนั้นๆ แล้ว คณะกรรมการฯ ย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๐ (๑) (๒) และ (๕) ครอบคลุมไปถึงทบวงการเมืองอื่นด้วย ส่วนคำว่า “กฎหมายอื่น” ตามมาตรา ๒๐ (๖) ซึ่งบัญญัติ

ว่า “ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น” จะหมายถึงกฎหมายใดบ้างนั้น เห็นว่า

ถ้ากฎหมายใดมีบทบัญญัติกเว้นการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะแล้ว คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการจัดที่ดินตามกฎหมายนั้น ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติกเว้นการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะคณะกรรมการฯ ย่อมมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการจัดที่ดินตามกฎหมายนั้นด้วย แต่ไม่รวมถึงการจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี เพราะมติคณะรัฐมนตรีมิใช่กฎหมาย การจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น คณะกรรมการฯ ย่อมมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการได้ตามมาตรา ๒๐ (๗) ที่บัญญัติว่า “ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย”

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมที่ดินโดยได้เชิญผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน กรมการปกครองและกรมประชาสัมพันธ์) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมพัฒนาที่ดินกรมป่าไม้ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) มาร่วมประชุมชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ได้ความจากคำชี้แจงของผู้แทนส่วนราชการดังกล่าวว่า เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๒๕ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาวางนโยบายการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินตามมาตรา ๒๐ (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในการประชุมคณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ ๒/๒๕๒๕ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๒๕ คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายดังกล่าวแล้ว เห็นว่า อำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการฯ ไม่น่าจะมีแต่เพียงเฉพาะอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๐ (๑) เท่านั้น ควรจะรวมถึงอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในอนุมาตราอื่นๆ ด้วย ยกเว้นอนุมาตรา (๖) และ (๑๐) ซึ่งได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ เป็นการเฉพาะไว้แล้ว คณะอนุกรรมการฯ จึงได้มีมติให้นำเรื่องนี้เสนอให้คณะกรรมการฯ พิจารณาต่อไป คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วอนุมัติตามที่คณะอนุกรรมการฯ เสนอ และมอบให้เลขาธิการคณะกรรมการฯ รับไปพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ตามมาตรา ๒๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินว่าจะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ครอบคลุมถึงการจัดที่ดิน การใช้ที่ดินหรือการพัฒนาที่ดินของหน่วยงานอื่นเพียงใดหรือไม่ หากมีปัญหาให้เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความต่อไป อนึ่ง ได้ความจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมพัฒนาที่ดิน) ว่า งานที่เกี่ยวกับการวางแผนกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน การอนุรักษ์ที่ดินและน้ำ นั้น เป็นงานในอำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาที่ดินโดยตรง คณะกรรมการฯ ไม่ควรมีอำนาจครอบคลุมถึงการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาที่ดินดังกล่าว และกรมพัฒนาที่ดินได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. โอนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๐ (๑) และ (๒) บางส่วนไปเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาที่ดิน ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้คณะรัฐมนตรีได้นำเสนอสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วเห็น

ว่า ปัญหาในประการแรกที่ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติตามมาตรา ๒๐^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ จะมีขอบเขตครอบคลุมถึงการจัดที่ดิน การใช้ที่ดินหรือการพัฒนาที่ดินของหน่วยงานอื่นเพียงใด นั้น ปรากฏว่าประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้แก้ไขเพิ่มเติมขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ โดยขยายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ กว้างขวางกว่าเดิม ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๒๐ (๑)^๒ เดิม ซึ่งบัญญัติว่า “(๑) วางโครงการจัดที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้บุคคลมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัย และประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพตามควรแก่สภาพโดยให้การช่วยเหลือในด้านสาธารณูปโภคและอื่นๆ” แต่ในมาตรา ๒๐ (๑) ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่บัญญัติว่า “(๑) วางนโยบายการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดิน” มิได้จำกัดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ซึ่งแต่เดิมให้มีอำนาจหน้าที่จัดที่ดินเพื่อประชาชน และในมาตรา ๒๐ (๑) ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการฯ ที่จะวางนโยบายการจัดที่ดิน การใช้ที่ดินหรือการพัฒนาที่ดินไว้โดยไม่จำกัดขอบเขตอำนาจเหมือนมาตรา ๒๐ (๑) เดิม นอกจากนั้นยังได้มีบทบัญญัติ

^๑ มาตรา ๒๐ ให้อำนาจคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) วางนโยบายการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดิน

(๒) วางแผนการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน การถือครองที่ดิน รวมทั้งการอนุรักษ์ที่ดินและ

น้ำ

(๓) สงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน

(๔) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้

ประโยชน์ร่วมกัน

(๕) อนุมัติโครงการการจัดที่ดินของทบวงการเมือง

(๖) ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น

(๗) ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(๘) มอบหมายให้ทบวงการเมืองที่เกี่ยวข้องดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่าง

หนึ่งในมาตรานี้แทนคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร

(๙) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

(๑๐) วางระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดินและการ

ประเมินราคาที่ดินเพื่อการภาษีบำรุงท้องที่หรือเพื่อกิจการอื่น

ระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๒ มาตรา ๒๐ ให้อำนาจคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) วางโครงการจัดที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้บุคคลมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัย และ

ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพตามควรแก่สภาพ โดยให้การช่วยเหลือในด้านสาธารณูปโภคและอื่นๆ

(๒) วางโครงการเพื่อสงวนและบำรุงที่ดิน

(๓) ประสานงานกับทบวงการเมืองซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับที่ดิน

(๔) พิจารณาสงวนที่ดินตามความต้องการของทบวงการเมือง

(๕) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้ และ

(๖) วางระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตาม (๑) (๒) (๓) (๔) และ (๕)

เพิ่มเติมขึ้นใหม่ในอนุมาตราต่าง ๆ หลายอนุมาตรา เช่น มาตรา ๒๐ (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗) เป็นต้น การแก้ไขเพิ่มเติมดังบัญญัติไว้ในอนุมาตราต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นับเป็นข้อบ่งชี้ประการหนึ่งว่า คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมถึงการจัดที่ดินการใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินของหน่วยงานอื่นที่มีใช้หน่วยงานที่จัดที่ดินให้แก่ประชาชนด้วยที่สำคัญก็ได้แก่อำนาจในการอนุมัติโครงการการจัดที่ดินของทบวงการเมือง^๓ และอำนาจในการควบคุมการจัดที่ดินนี้ไม่จำกัดแต่เพียงควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจควบคุมการจัดที่ดินตามกฎหมายอื่น ดังบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐ (๕) และ (๖) ด้วย นอกจากนี้จากอำนาจดังกล่าวแล้ว มาตรา ๒๐ (๘) ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ยังให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจมอบหมายให้ทบวงการเมืองที่เกี่ยวข้องดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งในมาตรานี้แทนคณะกรรมการฯ ได้ตามที่เห็นสมควรการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๐ ดังกล่าวนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ หากได้จำกัดอยู่แต่เพียงการวางนโยบายการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินของหน่วยงานที่จัดที่ดินให้แก่ประชาชน โดยผู้รับที่ดินจะได้สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้นไม่ เพราะตามมาตรา ๒๐ (๑) (๒) (๕) (๖) และ (๘) ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการฯ ในการวางนโยบายการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินของหน่วยงานอื่นด้วย เว้นแต่จะได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นที่ยอมรับได้ว่ามีให้นำประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดิน มาใช้บังคับแก่ที่ดินซึ่งกฎหมายมอบให้เป็นอำนาจหน้าที่ของทบวงการเมืองอื่นโดยเฉพาะ ฉะนั้น จึงเห็นว่า อำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้นย่อมมีขอบเขตคลุมถึงการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินของหน่วยงานอื่นด้วย

สำหรับปัญหาในประการที่สองที่ว่า คำว่า “กฎหมายอื่น” ตามมาตรา ๒๐ (๖) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หมายถึงกฎหมายใดบ้าง และจะรวมถึงการจัดที่ดินตาม มติคณะรัฐมนตรีด้วยหรือไม่ นั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๒๐ (๖) ซึ่งบัญญัติว่า “(๖) ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น” แล้ว เห็นว่า คำว่า “กฎหมายอื่น” ที่บัญญัติไว้ ในมาตรา ๒๐ (๖) นั้นย่อมหมายถึงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินโดยทั่วไป เมื่อกฎหมายนั้นมิได้มีบทบัญญัติจำกัดอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติตามประมวลกฎหมายที่ดินไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว คณะกรรมการฯ ย่อมมีอำนาจควบคุมการจัดที่ดินตามกฎหมายนั้น ๆ ด้วย ส่วนในปัญหาที่ว่า คำว่า “กฎหมายอื่น” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐ (๖) จะมีความหมายรวมถึงการจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีด้วยหรือไม่ นั้น เห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีมิใช่กฎหมาย ดังนั้น คำว่า “กฎหมายอื่น” ในมาตรา ๒๐ (๖) จึงไม่

^๓ มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ทบวงการเมือง” หมายความว่า หน่วยงานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

มีความหมายรวมถึงการปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีด้วย การปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐ (๗) ถ้าได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติก็มีอำนาจที่จะปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินได้เพราะมาตรา ๒๐ (๗) บัญญัติว่า “(๗) ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย”

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์
(นายอมร จันทสมบุรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๖๖