

บันทึก

เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหนังสือด่วนมาก ที่ สร.๐๔๐๓/๒๒๔๒ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๑๔ ความว่า กระทรวงมหาดไทยขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น ในปัญหาเกี่ยวกับการ ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ รวม ๓ ประการดังนี้

๑. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๓ ให้ยกเลิก พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการ ครองชีพ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๔ กับมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้กำหนดไว้ว่าเมื่อจะจัดตั้งนิคมขึ้นในท้องที่ใดให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

แต่เดิมมานิคมสร้างตนเองได้จัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดิน เพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๔ และได้ปฏิบัติถูกต้องตามพระราชบัญญัติดังกล่าวทุกประการ เช่น นิคมสร้างตนเอง พระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินไว้สำหรับการจัดตั้ง นิคมสร้างตนเองแห่งนั้นเมื่อปี ๒๔๘๓ และได้ออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง เมื่อปี ๒๔๘๕ ดังนั้น โดยนัยแห่งบทบัญญัติมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ จะมีผลให้การปฏิบัติงานของนิคมสร้างตนเองแห่งนั้นต้องสะดุดหยุดลงจนกว่าจะได้มี การตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นใหม่ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติ จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ประการใดหรือไม่

๒. ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้ บัญญัติไว้แต่เพียงว่า เมื่อจะจัดตั้งนิคมขึ้นในท้องที่ใด ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และเมื่อ จัดตั้งขึ้นแล้วก็ต้องคงอยู่ตลอดไปจนกว่าสภาพจะสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติ จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

ในกรณีที่แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองซึ่งได้ตราขึ้นตาม พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มีข้อบกพร่อง เช่น แสดงที่ตั้งหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ หรือแสดงขอบเขตรูปแผนที่ผิดไปจากข้อเท็จจริง หรือในกรณีที่ประสงค์จะขยาย นิคมเพิ่มขึ้น เป็นต้น ถ้าจะแก้ไขแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองดังกล่าวให้ ถูกต้องตามข้อเท็จจริงและตามความประสงค์ จะมีวิธีปฏิบัติประการใด

๓. สำหรับปัญหาเกี่ยวกับบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติจัด ที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ว่านิคมสร้างตนเองที่ได้ดำเนินการโดยถูกต้องสมบูรณ์ตาม พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการ

ครองชีพ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๔ แล้ว จะต้องเริ่มดำเนินการใหม่โดยออกพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งนิคมสร้างตนเองตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ประการใดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหา ดังกล่าวพร้อมด้วยผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมประชาสงเคราะห์) แล้วมีความเห็นดังนี้

สำหรับข้อสงสัยประการแรกของกระทรวงมหาดไทยที่ว่า เมื่อมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๔ การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองที่ได้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาออกใช้บังคับโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติแม่บทที่ถูกยกเลิกไปแล้วจะมีผลให้การปฏิบัติงานของนิคมสร้างตนเอง ดังกล่าวสะดุดหยุดลงจนกว่าจะได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นใหม่ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ประการใดหรือไม่ นั้น

เมื่อพิจารณามาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๔ และมาตรา ๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ประกอบกับมาตรา ๖^๓ มาตรา ๗^๔ และมาตรา ๔๓^๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า

แม้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๔ จะได้ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ แล้วก็ตาม แต่ก็ห้ามมิให้นิคมสร้างตนเองที่ได้จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

^๑ มาตรา ๔ ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดตั้งนิคมในลักษณะและรูปใด ๆ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถาน ประกอบการอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินของรัฐหรือในที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามกฎหมาย

^๒ มาตรา ๖ เมื่อจะจัดตั้งนิคมในลักษณะและรูปใดตามความในมาตรา ๔ ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๖ ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัตินี้

^๔ มาตรา ๗ การจัดตั้งนิคมตามมาตรา ๖ ในท้องที่ใด ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินของนิคมไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น

^๕ มาตรา ๔๓ สมาชิกนิคมหรือสมาชิกสหกรณ์ซึ่งได้เข้าทำประโยชน์ หรือครอบครองที่ดินในนิคมตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งนิคมอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คงมีสิทธิและหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งนิคมนั้นต่อไป ส่วนที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวที่ยังไม่ได้จัดให้สมาชิกนิคมหรือสมาชิกสหกรณ์เข้าทำประโยชน์หรือครอบครองในที่ดินของนิคมในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

พุทธศักราช ๒๔๘๕ ต้องสิ้นสภาพไปไม่ เพราะเป็นนิคมที่ได้จัดตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว และนอกจากนี้ความในมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ยังได้บัญญัติรับรองว่าที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาเดิมแห่งใดที่ยังไม่ได้จัดให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์หรือครอบครองในที่ดินของนิคมในวันที่พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ใช้บังคับ ให้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ต่อไป สำหรับข้อความในมาตรา ๔๓ ที่ว่า “ให้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้” คงมีความหมายเพียงให้สมาชิกนิคมนั้นได้รับสิทธิและมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มิได้หมายความว่าต้องดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นใหม่ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ แต่อย่างใดไม่

สำหรับปัญหาตาม ๒. เกี่ยวกับกรณีการแก้ไขแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองซึ่งออกตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ เนื่องจากแสดงที่ตั้งหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ หรือขอบเขตรูปแผนที่ผิดไปจากข้อเท็จจริงนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าอาจดำเนินการแก้ไขโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๒) ให้ยกเลิกแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเดิมแล้วให้ใช้แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๒) แทนได้ เพราะถือว่าการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองแห่งนั้นยังดำเนินการไม่สำเร็จเรียบร้อย จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องได้ แต่สำหรับกรณีขยายนิคมเพิ่มขึ้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าต้องดำเนินการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมขึ้นใหม่

ส่วนปัญหาตาม ๓. เป็นประเด็นเดียวกับปัญหาประการแรกและเป็นไปตามเหตุผลที่ได้กล่าวไว้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยต่อไป

(ลงชื่อ) ส. โทตระกิตย์

(นายสมภพ โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๑๔