

บันทึก

เรื่อง การมอบอำนาจที่ดินในเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกา

ปลัดกระทรวงมหาดไทยได้แจ้งมายังเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยหนังสือที่ ๔๓๒๑/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๘ ทาหรือปัญหาเกี่ยวกับการที่จะมอบอำนาจให้บุคคลเป็นเจ้าของที่ดินดำเนินการจัดตั้งนิคมในท้องที่ตำบลบางพระ อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๕๔๕ โดยที่ปัญหานี้ได้ส่งมาไม่ถูกต้องตามระเบียบ และจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบต่อไปเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้บันทึกไว้เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๘ ให้รับเรื่องไว้พิจารณาไปพลางก่อนโดยมอบให้กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔ พิจารณา (ซึ่งบัดนี้กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้แจ้งมาโดยหนังสือ ๔๑๑๙/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ศกนี้ ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการต่อไป)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหานี้ในคราวประชุมเมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๕๘ พร้อมด้วยผู้แทนกองทัพอากาศ ผู้แทนกระทรวงกลาโหม และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย และได้ขอให้ผู้แทนชี้แจงประกอบการพิจารณา

ตามคำสั่งชี้แจงของผู้แทน ปรากฏว่ามีความมุ่งหมายที่จะจัดตั้งนิคมขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๕๔๕ เพื่อประโยชน์แก่ทหารผู้ที่ปฏิบัติการรบในสงครามเกาหลี หรือผู้ที่อยู่ในกองประจำการ หรือกองหนุน ซึ่งไม่มีที่อยู่อาศัย คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เป็นหน้าที่อันที่เสนอให้ระลึกความจริงที่ว่า พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๕๔๕ ได้ประกาศใช้โดยมีความมุ่งหมายที่จะจัดตั้งนิคมขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนโดยทั่วไป อันเป็นวิธีการที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนชาวไทย หาใช่เพื่อให้ที่อยู่อาศัยหรือให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลประเภทหนึ่งประเภทใดโดยเฉพาะไม่ แม้ว่าบุคคลประเภทนั้นจะมีกรณีที่น่าสนใจสักเพียงใดก็ตาม ทั้งนี้เห็นได้จากข้อความในคำปรารภของพระราชบัญญัติที่กล่าวนั้น ซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะ จัดให้ประชาชนชาวไทยมีที่ดินเพื่อการครองชีพ และในมาตรา ๔ ซึ่งให้อำนาจรัฐบาลที่จะจัดตั้ง นิคมในลักษณะและรูปใด ๆ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถาน ประกอบการอาชีพเป็นหลักแหล่ง ในเขตที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ นอกจากนั้นนโยบายของพระราชบัญญัติดังกล่าว (มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ และ มาตรา ๑๑) เป็นที่คาดหมายว่า ผู้ครอบครองที่ดินจะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ ซึ่งในกรณีเช่นว่านี้ ผู้ครอบครองอาจจะขอรับโฉนดแผนที่หรือตราจองที่ตราว่า ได้ทำประโยชน์แล้ว เพื่อตนจะได้เป็นเจ้าของที่ดินนั้น ตามคำสั่งชี้แจงของผู้แทน คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า นิคมที่กองทัพอากาศ

กระทรวงกลาโหม และกระทรวงมหาดไทยประสงค์จะจัดตั้งนั้นหาอยู่ในลักษณะที่ว่านี้ไม่ แต่เป็นนิคมที่ค่อนข้างไปในลักษณะเป็นที่อยู่อาศัย เพื่อช่วยเหลือทหารเรือและทหารบก ถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว ก็ควรจะได้พิจารณาถึงวัตถุประสงค์และการจัดตั้งนิคมที่กล่าวนี้เสียใหม่ให้รอบคอบเพื่อมิให้การตีความหรือการใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ เป็นไปอย่างผิดพลาด

การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ นั้นจะต้องดำเนินการเป็น ๒ ขั้น ต่อเนื่องกันไป คือ

ขั้นแรก การเลือกที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ขั้นนี้ได้ดำเนินการไปแล้วโดยได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลบางพระ อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๔๙๗ พระราชกฤษฎีกานี้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ จึงเป็นอันสมบูรณ์ เพราะได้ออกก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแม้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ จะได้ยกเลิกการหวงห้ามที่ดินในภายหลังแล้วก็ตาม แต่ก็ได้บัญญัติไว้ (ในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗) ว่า ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป พระราชกฤษฎีกาที่กล่าวนี้ได้กำหนดให้อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์เป็นผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดินตามนัยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ มาตรา ๕ (๒) บัญญัติไว้

ขั้นที่สอง ออกพระราชกฤษฎีกาอีกฉบับหนึ่งเพื่อจัดตั้งนิคมในที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ แต่บัดนี้กระทรวงมหาดไทยเสนอแนะว่าเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาฉบับแรก (ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดิน) นั้น ไม่ควรจะเป็นอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ต่อไป แต่ควรจะเป็นบุคคลอื่น (ผู้บัญชาการทหารเรือ) ซึ่งทราบถึงจุดมุ่งหมายของการจัดตั้งนิคมนั้นดี ข้อเสนอแนะที่กล่าวนี้ก่อให้เกิดข้อคัดค้านอย่างแรงกล้าคือ มาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับแรกซึ่งใช้บังคับอยู่ในเวลานี้ได้กำหนดให้อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์เป็นเจ้าหน้าที่ เพราะฉะนั้นเพื่อให้เป็นไปตามความประสงค์ของกระทรวงมหาดไทยก็จะต้องยกเลิกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินฉบับแรกเสียทั้งฉบับ แล้วออกฉบับใหม่แทน ซึ่งในมาตรา ๓ ของพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่นั้นให้กำหนดเจ้าหน้าที่คนอื่นเป็นผู้มีอำนาจในการหวงห้ามต่อไป หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินฉบับแรก แล้วกำหนดเจ้าหน้าที่คนอื่นให้เป็นผู้มีอำนาจในการหวงห้ามแทนต่อไป แต่ทั้งสองวิธีนี้เป็นการพันวิสัยที่จะกระทำได้ เพราะ ณ บัดนี้หลังจากที่ได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว การที่จะออกพระราชกฤษฎีกาใหม่ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดิน หรือแม้แต่จะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินฉบับแรก หากจะทำได้ไม่ตั้งนั้นถ้ากระทรวงมหาดไทยประสงค์จะให้ที่ดินหวงห้ามไว้เพื่อจัดตั้งนิคม ก็ต้องรักษาพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินฉบับแรกนั้นไว้ตามเดิม

ส่วนพระราชกฤษฎีกาฉบับที่สองว่าด้วยการจัดตั้งนิคมตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ยังไม่ออก ฉะนั้น ทำให้เห็นว่าไม่มีข้อยุ่งยากอย่างไร เพราะเมื่อได้พิจารณาตัวบทโดยถ่องแท้แล้ว ก็ประจักษ์ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมนั้น ไม่จำเป็นจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่คนเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดิน เมื่อได้หวงห้ามที่ดินไว้และกำหนดให้เจ้าหน้าที่ใด ๆ ก็ตามเป็นผู้มีอำนาจในการนั้น โดยเฉพาะแล้ว พระราชกฤษฎีกาที่จะออกในขั้นที่สองต่อไปเพื่อจัดตั้งนิคมตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ นั้น จะระบุดังการใช้ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ และกำหนดผู้หนึ่งผู้ใดที่เห็นว่าเหมาะสม (เช่นผู้บัญชาการทหารเรือ) ให้เป็นเจ้าหน้าที่ในการนั้นก็ได้อีก

ตามนัยแห่งการตีความในปัญหาเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดังกล่าวมาแล้วนี้ พระราชกฤษฎีกาที่จะออกในขั้นที่สองเพื่อจัดตั้งนิคมขึ้นนั้นย่อมจะออกได้โดยเอกเทศ กำหนดเจ้าหน้าที่คนหนึ่งคนใดตามที่เห็นสมควรให้เป็นผู้ดำเนินการโดยอาศัยมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๔๙๘