

บันทึก

เรื่อง การออกพันธบัตรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร.๐๒๐๓/๘๙๙๕ ลงวันที่ ๑๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๘ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการออกพันธบัตรของรัฐบาลพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่า

๑. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยจะออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อออกพันธบัตรของรัฐบาลเพื่อชำระเป็นค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนได้เองหรือไม่ หรือ

๒. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยจะออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ออกพันธบัตรของรัฐบาล เพื่อชำระเป็นค่าทดแทนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนแทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยได้หรือไม่ เพราะกระทรวงการคลังเป็นผู้เก็บรักษาเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ อยู่แล้ว

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) ได้ตรวจพิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นพร้อมทั้งดัดบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและกรมการปกครอง) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว เห็นว่า

ตามบัญญัติข้อแรก มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่า

“การชำระเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้จ่ายเป็นเงินร้อยละสิบห้าของเงินค่าทดแทนทั้งหมด ส่วนที่เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาลมีอัตราดอกเบี้ยไม่ต่ำกว่าร้อยละแปดต่อปีมีระยะเวลาไถ่ถอนคืนภายในสิบปี และเงื่อนไขเกี่ยวกับการจ่ายเงินให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ที่ดินซึ่งจะต้องเวนคืนมีเนื้อที่ไม่เกินยี่สิบห้าไร่ และเจ้าของที่ดินนั้นไม่มีที่ดินอื่น ไม่ว่าในหรือนอกเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ชำระเงินทั้งหมดในวันที่มีการโอนสิทธิในที่ดินนั้น แต่ทั้งนี้ไม่เกินจำนวนเงินขั้นสูงสุดที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา”

ความในมาตรานี้เป็นบทบัญญัติว่าด้วยวิธีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของ

ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องถูกเวนคืน ซึ่งให้จ่ายเป็นเงินบางส่วนและส่วนที่เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาล มิได้เป็นบทบัญญัติให้อำนาจกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยออกพันธบัตรของรัฐบาลได้

อนึ่ง อำนาจหน้าที่ทั่วไปตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และของกระทรวงมหาดไทย ก็ไม่เกี่ยวกับการเงินของแผ่นดินซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังโดยเฉพาะ ดังนั้น แม้ว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยจะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมีอำนาจปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ตาม แต่ก็ไม่ควรจะรวมถึงการออกพันธบัตรของรัฐบาลด้วย มาตรา ๓๕ ดังกล่าว เป็นแต่เพียงให้อำนาจกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงได้เฉพาะกฎกระทรวงที่เกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องถูกเวนคืน อันเป็นเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังจะต้องถือปฏิบัติตามในเมื่อมีการออกพันธบัตรของรัฐบาลเพื่อการเวนคืนเท่านั้น

ฉะนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า การชำระค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องถูกเวนคืนเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นพันธบัตรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะกระทำได้อีกโดยการแก้ไขกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลัง ออกพันธบัตรของรัฐบาลได้

ส่วนปัญหาข้อที่สอง เนื่องจากมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้อำนาจกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงได้เฉพาะเรื่องการกำหนดเงื่อนไขการจ่ายเงินค่าทดแทนดังกล่าวข้างต้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยจึงไม่มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ออกพันธบัตรของรัฐบาลเพื่อชำระค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องถูกเวนคืน

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภาพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๑๘