

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๒๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
(กรณีการออกระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน)

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๑๐/๗๕๙๒ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๒๗ถึง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีนโยบายจะวาง
ระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนขึ้นใหม่ โดยประมวลระเบียบและโครงการว่าด้วยการจัด
ที่ดินเพื่อประชาชนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมไว้เป็นระเบียบเดียวกัน แต่มีปัญหาในการตีความ
บทบัญญัติมาตรา ๒๐ (๑๐)^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ
แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๖ ว่า คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ
จะมีอำนาจหน้าที่วางระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนให้ครอบคลุมถึงการจัดที่ดินตาม
กฎหมายอื่นได้หรือไม่ เพราะบทบัญญัติมาตรา ๒๐ (๑๐) ดังกล่าว อาจตีความได้เป็น ๒ นัย คือ

นัยที่ ๑ ถ้าคำว่า “ตามประมวลกฎหมายนี้” ในมาตรา ๒๐ (๑๐) ขยายความทั้ง
คำว่า “การจัดที่ดิน” และคำว่า “เพื่อกิจการอื่น” ด้วย คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติก็ไม่อาจวาง
ระเบียบหรือข้อบังคับครอบคลุมถึงการจัดที่ดินตามกฎหมายอื่นได้ คณะกรรมการจัดที่ดิน
แห่งชาติชอบที่จะวางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดที่ดิน เฉพาะที่เป็นที่ดินตามประมวล
กฎหมายที่ดินเท่านั้น

นัยที่ ๒ เนื่องจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติ

มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) วางนโยบายการจัดที่ดิน เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและหาเลี้ยงชีพตาม
ควรแก่สภาพ

(๒) วางแผนการถือครองที่ดิน

(๓) สงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน

(๔) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้
ประโยชน์ร่วมกัน

(๕) อนุมัติโครงการการจัดที่ดินของทบวงการเมือง

(๖) ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น

(๗) ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(๘) มอบหมายให้ทบวงการเมืองที่เกี่ยวข้องดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่าง
หนึ่งในมาตรานี้แทนคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร

(๙) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

(๑๐) วางระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดินหรือเพื่อ
กิจการอื่นตามประมวลกฎหมายนี้

ระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

โครงการการจัดที่ดินของทบวงการเมืองและควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นตามนัยมาตรา ๒๐ (๕) และ (๖) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ถ้าตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติย่อมมีอำนาจที่จะวางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดที่ดินของทบวงการเมืองอื่นหรือตามกฎหมายอื่นได้ด้วย ทั้งนี้ ต้องถือว่าคำว่า”ตามประมวลกฎหมายนี้”ในมาตรา ๒๐ (๑๐) ขยายความเฉพาะคำว่า”เพื่อกิจการอื่น”

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเห็นว่าเรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงมีมติให้เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและกรมประชาสัมพันธ์) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง) แล้ว เห็นว่า เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๒๐ (๑๐) ประกอบกับ (๕) และ (๖)^๒ แล้ว จะเห็นว่า เจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายที่ดินต้องการให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจควบคุมดูแลการจัดที่ดินของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้น คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจึงมีอำนาจที่จะวางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดที่ดินของทบวงการเมืองอื่นหรือตามกฎหมายอื่นได้ แต่โดยเหตุที่กฎหมายอื่นที่มีอยู่ในขณะนี้ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดินไว้เป็นการเฉพาะเรื่องมิได้มีบทบัญญัติให้อยู่ภายใต้บังคับอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ดังนั้น อำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจึงไม่อาจลบล้างอำนาจของคณะกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นได้

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๒๗

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)