

บันทึก

เรื่อง ทหหรือปัญหาข้อกฎหมาย (อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์จะมีอำนาจออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกนิคมตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ ภายหลังประกาศวันสิ้นสภาพของนิคมตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้หรือไม่)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๑.ฝว/๑๒๒๘๘ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่กรมประชาสัมพันธ์ได้จัดให้มีการประชุมร่วมกับกรมที่ดินเพื่อพิจารณาปัญหาในทางปฏิบัติและข้อกฎหมายว่า อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์จะดำเนินการออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.๓) ให้แก่สมาชิกนิคมภายหลังจากที่ได้ประกาศให้สิ้นสภาพแล้วได้หรือไม่ โดยมีผู้แทนกรมประชาสัมพันธ์ กรมที่ดิน และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าร่วมประชุมด้วยเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๒๗ และที่ประชุมได้มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า เมื่อสมาชิกนิคมได้ปฏิบัติตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ แล้ว สมาชิกนิคมย่อมมีสิทธิในที่ดินนั้นแม้ว่าต่อมาจะได้ออกประกาศถอนสภาพนิคมแล้ว ก็ยังมีสิทธิอยู่ ฉะนั้น การออกเอกสารรับรองสิทธิ (น.ค.๓) ย่อมจะกระทำได้ ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า อำนาจในการออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ของอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์มีขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคม ฯ เมื่อประกาศยกเลิกพื้นที่ดินใดแล้ว อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ย่อมไม่มีอำนาจในการออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.๓) ให้แก่สมาชิกนิคมนั้นต่อไป และที่ประชุมได้มีมติให้นำผลการพิจารณาเสนอต่อคณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดนโยบายที่ดินเพื่อพิจารณาต่อไปนั้น เลขานุการคณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดนโยบายที่ดินได้เสนอผลการพิจารณาดังกล่าวต่อคณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดนโยบายที่ดินเพื่อพิจารณาแล้วในการประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๒๗ เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๒๗ และคณะอนุกรรมการ ฯ มีความเห็นว่า ปัญหานี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ ฯ ที่จะพิจารณาได้ แต่ได้ให้ข้อสังเกตว่า กรมประชาสัมพันธ์ควรจะได้เสนอกระทรวงมหาดไทยพิจารณาส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่าจะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกนิคมภายหลังประกาศวันสิ้นสภาพของนิคมแล้ว ได้หรือไม่หากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณามีความเห็นว่า อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์สามารถออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.๓) ให้แก่สมาชิกนิคมภายหลังประกาศวันสิ้นสภาพของนิคมแล้ว กรมที่ดินก็จะได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ต่อไปตามนัยมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ แต่ถ้าเห็นว่า อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ไม่อาจจะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.๓) ให้ได้ กรมที่ดินก็ควรจะหาทางพิจารณาดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายว่า กรณี

ที่ได้ประกาศวันสิ้นสภาพของนิคมสร้างตนเองไปแล้วตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพฯ เช่น นิคมสร้างตนเองกลาง จังหวัดภูเก็ต เป็นต้น อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ยังมีอำนาจออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.๓) ให้แก่สมาชิกนิคมสร้างตนเองแห่งนั้นตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและกรมประชาสงเคราะห์) แล้ว มีความเห็นว่า ตามมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพพ.ศ.๒๕๑๑ ได้ให้ความหมายของหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.๓) ไว้ว่าหมายความว่า หนังสือที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ออกให้แก่สมาชิกนิคมแสดงว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว” และสำหรับนิคมสร้างตนเองนั้นอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายจะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกนิคมได้เมื่อสมาชิกผู้นั้นมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑^๒ คือเป็นผู้ที่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นตามเงื่อนไขที่กำหนดในมาตรา ๒๖^๓ และเป็นสมาชิกนิคมเกินห้าปี ทั้งได้ชำระเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลได้ลงไปตามมาตรา ๑๐^๔ และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการ

๑มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“นิคม” หมายความว่า นิคมสร้างตนเองหรือนิคมสหกรณ์ แล้วแต่กรณี

“สมาชิกนิคม” หมายความว่า สมาชิกนิคมสร้างตนเองหรือสมาชิกนิคมสหกรณ์ แล้วแต่กรณี

“หนังสือแสดงการทำประโยชน์” หมายความว่า หนังสือที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ออกให้แก่สมาชิกนิคมแสดงว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว

“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์หรืออธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดิน แล้วแต่กรณี

“รัฐมนตรี หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

๒มาตรา ๑๑ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ เมื่อสมาชิกนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว และได้เป็นสมาชิกนิคมมาเป็นเวลาเกินกว่าห้าปี ทั้งได้ชำระเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลได้ลงไปตามมาตรา ๑๐ และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่ผู้นั้น

ผู้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์แล้วจะขอให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

๓มาตรา ๒๖ สมาชิกนิคมสร้างตนเองซึ่งได้รับมอบที่ดินตามมาตรา ๒๔ แล้วต้องจัดทำที่ดินให้เกิดประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายในห้าปีนับแต่วันที่อพยพครอบครัวเข้าอยู่ประจำในที่ดินโดยมีเงื่อนไขว่า ภายในปีแรกต้องทำประโยชน์ให้ได้อย่างน้อยหนึ่งในสิบส่วนของที่ดินที่ได้รับมอบ ถ้าทำประโยชน์ไม่ได้ตามส่วนของเนื้อที่ดินดังกล่าวให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองนั้นขาดสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบ และถ้าภายในสี่ปีต่อมายังทำประโยชน์ไม่ได้เต็มเนื้อที่ ก็ให้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์เฉพาะส่วนที่ดินที่ได้ทำประโยชน์แล้วเท่านั้น เว้นแต่อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์จะผ่อนผันให้ขยายระยะเวลาทำประโยชน์ต่อไปได้อีกคราวละหนึ่งปี แต่ต้องไม่เกินสามปี

๔มาตรา ๑๐ ให้เรียกเก็บเงินจากสมาชิกนิคมเพื่อช่วยเหลือที่รัฐบาลได้ลงไปในการจัดนิคม ในอัตราที่อธิบดีกำหนด ซึ่งไม่เกินร้อยละสองร้อยบาท โดยผ่อนชำระเป็นรายปี ปีหนึ่งไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ และต้อง

ของนิคมแล้วทั้งสมาชิกผู้นั้นยังมิได้ขาดจากเป็นสมาชิกนิคมและหมดสิทธิในที่ดินนั้นตามมาตรา ๑๓^๕ ซึ่งเมื่อได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.๓) แล้ว ผู้ได้รับจะมีสิทธิขอให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ และมีผลให้ผู้นั้นสามารถโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นได้เมื่อได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินห้าปีแล้วตามมาตรา ๑๒^๖ ส่วนการสิ้นสุดของนิคม มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติว่า “เมื่อการจัดตั้งนิคมแห่งใดได้บรรลุผลตามความมุ่งหมายแล้ว ให้สภาพของนิคมที่ได้จัดขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาเป็นอันสิ้นสุด ในการนี้ให้รัฐมนตรีประกาศวันสิ้นสุดสภาพของนิคมในราชกิจจานุเบกษา”

สำหรับกรณีนิคมสร้างตนเองในท้องที่อำเภอกลาง จังหวัดภูเก็ต ตามที่หารือนี้ปรากฏว่า เดิมได้จัดตั้งขึ้นโดยมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลท่ามะพร้าว และตำบลตะเคียน อำเภอกลาง จังหวัดภูเก็ต พ.ศ.๒๔๙๓ออกตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ กำหนดให้หวงห้ามที่ดินบริเวณดังกล่าวเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ต่อมาเมื่อใช้บังคับพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๔๑๑ ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔๕ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ ซึ่งมีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๗^๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ บัญญัติให้จัดตั้งนิคมสร้างตนเองในท้องที่อำเภอกลาง จังหวัดภูเก็ต ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว เฉพาะในส่วนที่ดินที่เป็นของรัฐ และได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การสิ้นสุดสภาพของนิคมสร้างตนเองกลาง จังหวัดภูเก็ตลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๒๓ ประกาศให้สภาพของนิคมสร้างตนเองที่ได้จัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๕ ๖ เป็นอันสิ้นสุดลง และปรากฏว่าก่อนที่จะประกาศให้สภาพของนิคมสิ้นสุดลงนั้นได้มีสมาชิกนิคมยื่นคำขอหนังสือแสดงการทำประโยชน์(น.ค.๒) ไว้แล้ว แต่ยังไม่ได้มีการออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกนิคมก็ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทย กำหนดให้สภาพของนิคมสิ้นสุดลง จึงมีปัญหาว่า ภายหลังที่ได้ประกาศวันสิ้นสุดสภาพของนิคมแล้ว อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์จะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกนิคมได้หรือไม่

เริ่มต้นชำระงวดแรกอย่างช้าในปีที่ห้า นับแต่ปีที่ได้เข้าเป็นสมาชิกนิคม ถ้าปีใดไม่สามารถชำระได้โดยมีเหตุผลอันสมควร อธิบดีจะผ่อนผันให้ชำระในปีถัดไปได้

“มาตรา ๑๓ ก่อนที่ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ตามมาตรา ๑๑วรรคหนึ่ง สมาชิกผู้ใดไปจากนิคมเกินหกเดือนโดยไม่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเป็นอันขาดจากการเป็นสมาชิกนิคมและหมดสิทธิในที่ดินนั้น และจะเรียกร้องค่าทดแทนอย่างใดมิได้

“มาตรา ๑๒ ภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้ใดมาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้นอกจากการตกทอดโดยทางมรดกหรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ดินเป็นสมาชิกอยู่ แล้วแต่กรณี

ภายในกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ที่ดินนั้นไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

“มาตรา ๗ การจัดตั้งนิคมตามมาตรา ๖ ในท้องที่ใด ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินของนิคมไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเห็นได้ว่า เมื่อสมาชิกนิคมได้ปฏิบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่มาตรา ๑๑ กำหนดไว้แล้ว กฎหมายได้กำหนดหน้าที่ให้อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่ผู้นั้นเพื่อให้สมาชิกนิคมผู้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ขอให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ส่วนการประกาศกำหนดให้สภาพของนิคมสิ้นสุดลงนั้น กฎหมายบัญญัติให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อการจัดตั้งนิคมได้บรรลุผลตามความมุ่งหมายแล้ว การที่สมาชิกนิคมในกรณีนี้ได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และได้ปฏิบัติครบถ้วนตามมาตรา ๑๑ แล้ว แต่ยังไม่ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์จาก อธิบดี ฯ นั้น ยังไม่อาจถือได้ว่าการจัดตั้งนิคมนั้นได้บรรลุผลตามความมุ่งหมายแล้ว อันจะเป็นเหตุให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกประกาศกำหนดให้สภาพของนิคมสิ้นสุดลงได้ ฉะนั้น อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์จึงยังมีหน้าที่ตามกฎหมาย ที่จะต้องออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกนิคมซึ่งมีคุณสมบัติที่จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ดังกล่าว และในกรณีนี้แม้จะถือว่าประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ให้นิคมสิ้นสุดสภาพได้เป็นไปโดยชอบแล้ว แต่มาตรา ๑๑ ดังกล่าวก็ได้กำหนดให้อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์มีหน้าที่ต้องออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกนิคมซึ่งได้ปฏิบัติครบถ้วนตามมาตรา ๑๑ แล้ว อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์จึงยังมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๑ โดยจะต้องออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกนิคม เพราะสมาชิกนิคมเหล่านั้นมีสิทธิครบถ้วนที่จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ตามมาตรา ๑๑ อยู่ก่อนแล้ว

โดยสรุปแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) มีความเห็นว่า อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ยังมีหน้าที่ที่จะต้องออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกนิคมในกรณีที่เป็นปัญหานี้ เพื่อไปขอให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ กำหนดไว้

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๒๗