

บันทึก

เรื่อง อำนาจของอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ในการสั่งให้สมาชิกนิคมสร้างตนเอง
ออกจากริคมสร้างตนเอง

กรมประชาสงเคราะห์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ รส ๐๔๑๙/๗๔๖๐๑ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมประชาสงเคราะห์ขอหารือ คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ เพื่อประกอบการพิจารณาเพิกถอนการเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองที่ อาจกระทบต่อสิทธิผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. เมื่อสมาชิกนิคมสร้างตนเองไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ เช่น (๖) มอบหรือโอน สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบบางส่วนให้แก่ผู้อื่นโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือ จากอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์มอบหมายแต่กรม ประชาสงเคราะห์ยังไม่ทราบจึงไม่ได้ใช้อำนาจสั่งให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองผู้นั้นออกจากริคม สร้างตนเองตามมาตรา ๒๘ (๓) จนกระทั่งต่อมาสมาชิกนิคมสร้างตนเองดังกล่าวถึงแก่ความตาย ก่อนได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ ซึ่งคณะกรรมการตามมาตรา ๒๐ ได้พิจารณาคัดเลือก ทายาทโดยธรรมและมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๒ เข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองแทนตามมาตรา ๓๐ นั้น เมื่ออธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ได้ทราบในภายหลังว่า สมาชิกนิคมสร้างตนเองที่ตายไป แล้วไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ (๖) อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์จะมีอำนาจสั่งให้สมาชิกนิคมสร้าง ตนเองที่ถึงแก่ความตายไปแล้วนั้นออกจากริคมสร้างตนเองตามมาตรา ๒๘ (๓) ได้หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้สิ้นสภาพการเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และอธิบดีกรม ประชาสงเคราะห์จะได้ประกาศเพิกถอนการเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองตามมาตรา ๒๙ วรรค สองต่อไป

๒. หากเพิกถอนการเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองผู้ถึงแก่ความตายตามข้อ ๑ ได้ อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์จะเสนอให้คณะกรรมการตามมาตรา ๒๐ เพิกถอนมติที่รับทายาทเข้า เป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองได้ หรือไม่

๓. อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์จะเสนอให้คณะกรรมการตามมาตรา ๒๐ เพิก ถอนมติที่รับทายาทเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองโดยมิต้องดำเนินการตามข้อ ๑ ก่อนเพียงแต่ เสนอข้อเท็จจริงที่ปรากฏภายหลังถึงการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ (๖) ของสมาชิกนิคมสร้าง ตนเองผู้ถึงแก่ความตายให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาได้ หรือไม่

๔. หากไม่สามารถดำเนินการตามข้อ ๑-๓ ได้ กรมประชาสงเคราะห์ควร จะดำเนินการอย่างไรต่อไป เพราะไม่ปรากฏข้อกฎหมายในเรื่องนี้ไว้โดยแจ้งชัด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อ

หรือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (สำนักงาน ปลัดกระทรวงและกรมประชาสงเคราะห์) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า กรณีข้อหาเรื่องนี้สืบเนื่องจาก นายจ่านงค์ โสภณ สมาชิกนิคมสร้างตนเองของนิคมสร้างตนเองพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี ซึ่งได้รับโอนสิทธิการครอบครองที่ดินในเขตนิคมดังกล่าวจากนางนาง โสภณ ผู้เป็นมารดา ได้ถึงแก่ ความตาย คณะกรรมการนิคมฯ จึงมีมติให้นางกัลยาฯ ภรรยาของนายจ่านงค์ฯ ซึ่งเป็นผู้จัดการมรดก เป็นผู้ถือครองที่ดินในนิคมฯ แทน จสอ.องอาจ โสภณ นายสมพงษ์ โสภณ และนายกมล โสภณ ซึ่งเป็นพี่ชายของนายจ่านงค์ฯ จึงได้ร้องเรียนต่อกรมประชาสงเคราะห์ และกรมการปกครอง ปกครอง สภาผู้แทนราษฎร ว่า นายจ่านงค์ฯ ได้โอนที่ดินนิคมฯ บางส่วนให้ผู้อื่นในระหว่างที่มี ชีวิตอยู่โดยได้นำหลักฐานการซื้อขายที่ดินดังกล่าวระหว่างนายจ่านงค์ฯ กับนายเหรียญ เกษมมงคล มาแสดง และขอให้เพิกถอนการเป็นสมาชิกนิคมฯ ของนายจ่านงค์ฯ และให้พวกตนได้มีส่วนแบ่ง ในที่ดินดังกล่าว กรณีจึงมีปัญหาข้อกฎหมายว่า อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์จะสั่งให้สมาชิกที่มอบ หรือโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนิคมฯ และสมาชิกผู้นั้นตายไปแล้ว พ้นจากการเป็น สมาชิกนิคมฯ ได้ หรือไม่ และถ้าหากอธิบดีไม่อาจมีคำสั่งดังกล่าวได้ อธิบดีจะเสนอข้อเท็จจริงให้ กรรมการนิคมฯ เพิกถอนมติที่รับทายาทโดยธรรม(นางกัลยาฯ) เป็นสมาชิกฯ แทนสมาชิกฯ ที่ ตายได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง^๑ ได้กำหนดกรณีที่ สมาชิกนิคมสร้างตนเองสิ้นสภาพการเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองไว้ ๒ กรณี คือ เมื่อลาออกกรณี หนึ่ง หรือเมื่อถูกสั่งให้ออกตามมาตรา ๒๘^๒ อีกกรณีหนึ่ง สำหรับกรณีถูกสั่งให้ออกนั้น อธิบดีกรม ประชาสงเคราะห์มีอำนาจสั่งให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองออกจากนิคมสร้างตนเองได้ด้วยเหตุใด เหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

๑. สมาชิกนิคมสร้างตนเองไม่ใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดี กำหนด ซึ่งออกตามความในมาตรา ๙^๓

๒. สมาชิกนิคมสร้างตนเองขาดคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๒๒^๔

^๑ มาตรา ๒๙ สมาชิกนิคมสร้างตนเองสิ้นสภาพการเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองเมื่อลาออก หรือถูกสั่งให้ออกตามมาตรา ๒๘

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๒๘ ให้อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์มีอำนาจสั่งให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองออกจาก นิคมสร้างตนเองด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ไม่ใช้ที่ดินทำประโยชน์ให้ถูกต้องตามระเบียบที่ออกตามความในมาตรา ๙

(๒) ปรากฏว่า เป็นผู้ขาดคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๒๒

(๓) ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗

^๓ มาตรา ๙ สมาชิกนิคมจะต้องใช้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามมาตรา ๘ เฉพาะเพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุกรมัตริฐมนตรีถ้าจะทำการอย่างอื่นด้วยต้องได้รับ อนุญาตจากอธิบดี

^๔ มาตรา ๒๒ ผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองได้ ต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

๓. สมาชิกนิคมสร้างตนเองไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗^๔

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์จะสั่งให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองออกจากนิคมสร้างตนเองได้จะต้องเป็นเหตุที่เกิดจากกรณีใดกรณีหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๘^๖ กรณีตามที่หรือมา สมาชิกนิคมสร้างตนเองได้มอบหรือโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบบางส่วนให้แก่ผู้อื่น โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์มอบหมาย ซึ่งถือว่าการกระทำความผิดเป็นการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของสมาชิกตามมาตรา ๒๗ (๖) ^๗ ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์จะสั่งให้ออกจากนิคมสร้างตนเองได้ตามมาตรา ๒๘ (๓) แต่กรมประชาสงเคราะห์ไม่ได้สั่งให้สมาชิกผู้นั้นออกจากนิคมสร้างตนเองเนื่องจากยังไม่ทราบกรณีดังกล่าวในขณะนั้น กรมประชาสงเคราะห์มาทราบกรณีดังกล่าวหลังจากที่สมาชิกผู้นั้นถึงแก่ความตายแล้ว ดังนั้น เมื่อสมาชิกนิคมสร้างตนเองถึงแก่ความตายไปแล้วจึงไม่มีตัวสมาชิกที่อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์จะสั่งให้ออกได้ เพราะการสั่งให้สมาชิกออกจากนิคมสร้างตนเองตามมาตรา ๒๘ จะต้องเป็นการสั่งให้ออกในขณะที่ยังมีชีวิตอยู่เท่านั้น และไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดที่ให้อำนาจอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์สั่งให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองออกจากนิคมสร้างตนเอง

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) บรรลุนิติภาวะและเป็นหัวหน้าครอบครัว

(๓) มีความประพฤติดี และเต็มใจปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์กำหนด

(๔) ขยันขันแข็ง มีร่างกายสมบูรณ์ และสามารถประกอบอาชีพการเกษตรได้

(๕) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๖) ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีแต่เพียงเล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพ

(๗) ไม่มีอาชีพอย่างใดอย่างหนึ่งในขณะนั้นพอแก่การครองชีพ

^๔ มาตรา ๒๗ สมาชิกนิคมสร้างตนเองมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ประพฤติและปฏิบัติตนเรียบร้อย มีวัฒนธรรมและศีลธรรมอันดี

(๒) สร้างบ้านพักอาศัยตามแบบแปลนแผนผังนิคม

(๓) ปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้ปกครองนิคมเกี่ยวกับการประกอบอาชีพการป้องกันและ

รักษาโรค ตลอดจนการสุขาภิบาล

(๔) ช่วยเหลือร่วมแรงทำการบำรุงที่ดินหรือปฏิบัติการงานอื่น ๆ อันจำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของนิคมสร้างตนเอง

(๕) ไม่รับบุคคลผู้มีความประพฤติอันน่าจะก่อความสงบของนิคมสร้างตนเองเข้ามาอยู่ในที่ดินที่ได้รับมอบ

(๖) ไม่มอบหรือโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์มอบหมาย

(๗) ไม่นำหนังสืออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในที่ดินไปเป็นหลักประกันการชำระหนี้

(๘) ถ้ามีหนี้ที่เกี่ยวกับกิจการของนิคมสร้างตนเองที่จะต้องชำระให้แก่ทางราชการ ต้องชำระให้แก่นิคมสร้างตนเองภายในระยะเวลาที่กำหนด เว้นแต่ได้รับผ่อนผันจากอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

โดยให้มีผลย้อนหลังได้ อธิปไตยกรมประชาสงเคราะห์จึงไม่อาจออกคำสั่งย้อนหลังให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองที่ถึงแก่ความตายไปแล้วนั้นออกจากริคมสร้างตนเองเพื่อให้สิ้นสภาพการเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองได้

สำหรับข้อหาหรือที่ว่า ในกรณีที่สมาชิกนิคมสร้างตนเองผู้ซึ่งไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ (๖) และถึงแก่ความตายไปแล้ว และคณะกรรมการตามมาตรา ๒๐ ได้พิจารณาให้ทายาทโดยธรรมเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองแทนสมาชิกที่ตายแล้ว หากอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ไม่อาจสั่งให้สมาชิกที่ตายไปแล้วออกจากริคมสร้างตนเองได้ตามที่กล่าวแล้วข้างต้น อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์จะเสนอข้อเท็จจริงให้คณะกรรมการตามมาตรา ๒๐ เพิกถอนมติที่รับทายาทโดยธรรมเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองแทนสมาชิกฯ ที่ตายได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อไม่มีคำสั่งให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองออกจากริคมฯ จนสมาชิกนิคมสร้างตนเองตาย มาตรา ๓๐^๔ กำหนดให้คณะกรรมการตามมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง^๕ พิจารณาคัดเลือกทายาทโดยธรรมและมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๒^๖ เข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองแทน ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาคัดเลือกทายาทโดยธรรมเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองแทนสมาชิกเดิมที่ถึงแก่ความตายโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ แล้ว ถือได้ว่าทายาทโดยธรรมผู้นั้นเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองโดยชอบด้วยกฎหมาย และหากจะมีสัญญาที่สมาชิกฯ ผู้ตายได้ทำไว้ก็ไม่มีผลผูกพันแต่ประการใด แม้ภายหลังจะปรากฏข้อเท็จจริงว่าสมาชิกนิคมสร้างตนเองที่ถึงแก่ความตายไปนั้นจะไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๗ (๖) ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์จะสั่งให้ออกจากริคมสร้างตนเองได้ตามมาตรา ๒๘ (๓) ก็ตาม แต่เนื่องจากข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับสมาชิกนิคมสร้างตนเองที่ถึงแก่ความตายไปแล้ว ไม่ใช่ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของทายาทโดยธรรมที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองแทน ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ที่จะพิจารณาได้ตามมาตรา ๓๐ ประกอบกับมาตรา ๒๑^๗ ดังนั้น อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์จึงไม่อาจเสนอข้อเท็จจริงดังกล่าวให้คณะกรรมการพิจารณาเพิกถอน

^๔ มาตรา ๓๐ ถ้าสมาชิกนิคมสร้างตนเองตายก่อนได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้น ให้คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกทายาทโดยธรรมและมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๒ เข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองแทน

^๕ มาตรา ๒๐ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองแล้ว ให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินแปดคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๗ มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) คัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๒ เข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเอง

(๒) จัดสมาชิกนิคมสร้างตนเองเพื่อให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแต่ละแปลงตามแผนผังที่

อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์กำหนด

(๓) ส่งเสริมการเกษตรและกิจกรรมอื่นเพื่อพัฒนาการสังคมและเศรษฐกิจของนิคมสร้าง

ตนเอง

มติที่รับทนายทโดยธรรมเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองได้

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๑