

บันทึก

เรื่อง การออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในท้องที่อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา ในที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้แล้วตามกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยหนังสือ ที่ สร.๐๔๐๓/๒๙๒๖ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๑๕ ความว่า กระทรวงมหาดไทยขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยว่า จะดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในท้องที่อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา เพื่อให้สมบูรณ์ตามกฎหมายได้เพียงใดหรือไม่ ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏรายละเอียดตามสำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.๐๗๑๒/๔๕๐๑ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๑๕ ว่า กรมประชาสงเคราะห์มีความประสงค์จะออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในท้องที่อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา ตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ แต่มีปัญหาว่าที่ดินที่จะจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในท้องที่อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลานั้น ได้ถูกกำหนดเป็นเขตสงวนหวงห้ามสำหรับกรมราชทัณฑ์ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลแม่หวาดอำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา พุทธศักราช ๒๔๘๐ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ และได้กำหนดให้ผู้บัญชาการเรือนจำภาค จังหวัดยะลา เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ต่อมาทางราชการเห็นสมควรให้กรมราชทัณฑ์เลิกเรือนจำที่ธารโต (บริเวณที่ดินดังกล่าว) และโอนให้กรมประชาสงเคราะห์จัดเป็นนิคมสร้างตนเอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงได้มอบอำนาจหน้าที่การดูแลรักษาที่ดินนั้นให้กรมประชาสงเคราะห์เพื่อนำไปดำเนินการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องนี้แล้วมีความเห็นว่า ประเด็นสำคัญที่พึงพิจารณามีว่าการที่ทางราชการนำเอาที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสงวนหวงห้ามไว้แล้วไปจัดตั้งเป็นนิคมสร้างตนเองจะกระทำได้เพียงใดหรือไม่

เมื่อได้พิจารณามาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ประกอบกับมาตรา ๒^๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว จะเห็นได้ว่าที่ดินซึ่งสงวนและหวง

^๑ มาตรา ๖ ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถาน และประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัตินี้

^๒ มาตรา ๒ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

ห้ามไว้ตามกฎหมายในท้องที่ตำบลแม่หวาด อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอันจัดเป็นที่ดินของรัฐประเภทหนึ่ง การที่ได้เคยมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินแปลงนี้ไว้ ก็มีได้หวงห้ามไว้เพื่อราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ยกเลิกไปแล้ว แม้ที่ดินแปลงนี้จะยังถือว่าเป็นที่ดินที่มีการหวงห้ามอยู่ตามมาตรา ๑๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่ก็ไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ วรรคสอง^๔ ที่ดินรายนี้จึงเป็นที่ดินของรัฐซึ่งอาจนำไปจัดตั้งเป็นนิคมสร้างตนเองเพื่อให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยและประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพได้ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ การดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในที่ดินแปลงดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ย่อมกระทำได้โดยมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย และถือได้ว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนี้ที่สมาชิกนิคมจะได้รับหลังจากได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพกำหนดไว้แล้ว ย่อมสมบูรณ์ด้วย ไม่ขัดกับมาตรา ๑๓๐๕^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะการโอนไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในกรณีการจัดตั้งเป็นนิคมสร้างตนเองเช่นนี้เป็นการโอนไปโดย “อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ” คือพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

(ลงชื่อ) ส. โทตระกิตย์

(นายสมภพ โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๓ มาตรา ๑๐ ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป

^๔ มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ตั้งว่ารัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น หากภายหลังปรากฏว่าราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้วก็ดี หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนก็ดี ให้ถอนสภาพที่ดินนั้นได้ การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินที่จะถอนสภาพนั้นด้วย

บรรดาที่ดินดังกล่าวในวรรคแรกนั้น เมื่อมีเหตุผลอันสมควร รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเป็นของทบวงการเมืองได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ที่ดินนั้นอาจโอนต่อไปยังเอกชนได้ แต่ต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ

^๕ มาตรา ๗ การจัดตั้งนิคมตามมาตรา ๖ ในท้องที่ใด ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินของนิคมไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น

^๖ มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น จะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๑๕