

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินการแต่งตั้งกรรมการตามบทเฉพาะกาล และการยุบเลิก
องค์การมหาชนตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการ
ธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ส่วนที่สุด ที่ นร ๐๑๑๐/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น (นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย) ให้สนับสนุนการจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) (บจธ.) และได้ดำเนินการกิจสนับสนุนการจัดตั้ง บจธ. ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ แต่เนื่องจากในระยะต่อมา ยังไม่มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ดินและการจัดตั้งธนาคารที่ดิน นายกรัฐมนตรี จึงยังมิได้พิจารณาแต่งตั้งกรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อเป็นคณะกรรมการ สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินในวาระเริ่มแรกตามที่มาตรา ๔๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนด ส่งผลให้การดำเนินการ จัดตั้ง บจธ. ดำเนินการไม่แล้วเสร็จ

ต่อมาเมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้าควบคุมอำนาจการปกครอง ประเทศ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้ทำหนังสือถึงหัวหน้า คสช. ผ่านรองหัวหน้า คสช./หัวหน้าฝ่ายกิจการพิเศษ (พลตำรวจเอก อุดลย์ แสงสิงแก้ว) และเลขาธิการ คสช. (พลเอก อุดมเดช สีตบุตร) เพื่อพิจารณาแต่งตั้งกรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อเป็นคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินในวาระเริ่มแรก ซึ่งรองหัวหน้า คสช./หัวหน้าฝ่ายกิจการพิเศษ (พลตำรวจเอก อุดลย์ฯ) ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว และสั่งการให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีชะลอการเสนอเรื่องดังกล่าวไว้ก่อน พร้อมทั้งให้ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหารือประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้ง บจธ. กับสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาก่อน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงขอหารือในประเด็น ดังนี้

๑. มาตรา ๔๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)ฯ ที่บัญญัติให้มีคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินในวาระเริ่มแรก เพื่อปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการ แต่งตั้งคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)ฯ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับ นั้น (ครบกำหนด ๑๘๐ วัน เมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๔) หากยังไม่สามารถดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินในวาระเริ่มแรก และคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินตามมาตรา ๑๔ ดังกล่าวได้ จนพ้นระยะเวลา

ส่งพร้อมหนังสือ ส่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๔/๔๑๑ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

หนึ่งร้อยแปดสิบวันตามที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดแล้ว กรณีนี้ยังคงสามารถดำเนินการแต่งตั้งกรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อเป็นคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินในวาระเริ่มแรกตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๔๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)ฯ ได้หรือไม่

๒. มาตรา ๔๐ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)ฯ บัญญัติให้สถาบันเป็นอันยุบเลิกเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับแม้จะยังมิได้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกับธนาคารที่ดินก็ตาม ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ ระยะเวลาได้ล่วงเลยมากกว่า ๓ ปีแล้ว ซึ่งอาจไม่เพียงพอต่อการจัดตั้งธนาคารที่ดินให้แล้วเสร็จ กรณีดังกล่าว หากสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ประสงค์จะดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินต่อไป จะสามารถขอขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปอีก ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และสำนักงาน ก.พ.ร.) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า โดยที่มาตรา ๔๔^๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)ฯ บัญญัติให้ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน ประกอบด้วย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนองค์กรชุมชนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนสองคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนสองคน เป็นกรรมการ และให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกานี้ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ นั้น บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทเฉพาะกาลที่กำหนดขึ้นเพื่อให้มีคณะกรรมการชั่วคราวทำหน้าที่แทนคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินตามพระราชกฤษฎีกานี้ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินตามพระราชกฤษฎีกานี้ โดยกำหนดระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันดังกล่าวก็เพื่อเร่งรัดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการ

มาตรา ๔๔ ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน ประกอบด้วย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนองค์กรชุมชนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนสองคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนสองคน เป็นกรรมการ และให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกานี้ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ

ธนาคารที่ดินตามมาตรา ๑๔^๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวโดยเร็ว ดังนั้น แม้จะพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันตามมาตรา ๔๔^๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)ฯ แล้ว ก็ยังคงสามารถดำเนินการแต่งตั้งกรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อทำหน้าที่ในคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน ในวาระเริ่มแรกตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๔๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ต่อไป เนื่องจาก ระยะเวลาตามมาตรา ๔๔ ดังกล่าวเป็นบทเร่งรัดให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมาย โดยมิใช่เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาแล้วจะแต่งตั้งอีกไม่ได้ ซึ่งประเด็นปัญหาทำนองเดียวกันนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๔๕๓/๒๕๓๒^๔ เรื่องเสร็จที่ ๒๗/๒๕๔๔^๕ และเรื่องเสร็จที่ ๒๔๐/๒๕๕๕^๖ ตามลำดับว่า การกำหนด บทเฉพาะกาลให้มีคณะกรรมการปฏิบัติงานต่อไปในช่วงเวลาที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่นั้น

มาตรา ๑๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน” ประกอบด้วย

(๑) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูง ทางด้านการจัดการที่ดิน ด้านการบริหาร ด้านการวางผังเมือง หรือวิทยาการอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ ต่อกิจการของสถาบัน

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนห้าคน ได้แก่ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปลัดกระทรวงมหาดไทย

(๓) กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวนสองคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาจากตัวแทนขององค์กรชุมชน

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสองคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านการจัดการที่ดิน ด้านทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการพัฒนา สังคม หรือวิทยาการอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อกิจการของสถาบัน โดยในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำร่วมอยู่ด้วย

ให้อำนาจการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง และให้อำนาจการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ เป็นผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการผู้แทน องค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อบรรจุตำแหน่งแทนผู้ที่พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระตามมาตรา ๑๘ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยการเสนอแนะของคณะกรรมการ

“โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

“บันทึก เรื่อง หาหรือปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๓๑ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๔๗๓ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๓๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

“บันทึก เรื่อง หาหรือปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การจัดสรร คลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ส่งพร้อมหนังสือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๐๐๔๗ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี

“บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจ ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๔๐๑/๐๓๗๖ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ก็เพื่อมิให้องค์กรนั้นขาดผู้ปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาให้สามารถดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้ แม้การดำเนินการนั้นจะพ้นกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายได้กำหนดไว้แล้วก็ตาม แต่หากยังต้องมีการดำเนินการนั้นต่อไปเพื่อให้เกิดผลเป็นไปตามบทบัญญัติต่าง ๆ ของกฎหมาย กรณีย่อมถือได้ว่าบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาเหล่านั้นเป็นเพียงบทบัญญัติเร่งรัดเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

ประเด็นที่สอง เห็นว่า มาตรา ๔๐ (๒)^๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)ฯ บัญญัติให้ บจธ. เป็นอันยุบเลิกเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาห้าปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับแม้จะยังมิได้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นก็ตาม บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการกำหนดกรอบระยะเวลาในการยุบเลิก บจธ. เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาห้าปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับแม้จะยังมิได้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นก็ตาม เนื่องจาก บจธ. ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่ง คือ เพื่อดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ดังนั้น บจธ. จึงต้องดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินให้แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาดังกล่าว และ บจธ. ย่อมเป็นอันยุบเลิกเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับ ตามที่มาตรา ๔๐ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม หากรัฐบาลยังมิมีนโยบายที่จะดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต่อไป ก็สามารถกระทำได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเพื่อกำหนดให้มีการขยายระยะเวลาสิ้นสุดออกไปเกินห้าปี หรือยกเลิกบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลายุบเลิกดังกล่าว

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) มีข้อสังเกตว่า โดยที่ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)ฯ ตามที่หาหรือมิใช่ปัญหาข้อขัดข้องตามกฎหมาย แต่อาจเป็นปัญหาในเชิงนโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินหลายหน่วยงานและเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งทำให้เป็นอุปสรรคไม่อาจดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกานี้ในระยะเวลาที่ผ่านมา ด้วยเหตุนี้ แม้จะสามารถแต่งตั้งกรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเป็นคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินในวาระเริ่มแรกตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๔๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ แต่ก็เหลือระยะเวลาในการจัดตั้งธนาคารที่ดินอีกประมาณ ๑ ปี ๑๑ เดือน ซึ่งอาจไม่สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ได้ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณามาตรา ๗^๘

“มาตรา ๔๐ ให้สถาบันเป็นอันยุบเลิกเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

๑.ลา

๑.ลา

(๒) พ้นกำหนดระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับแม้จะยังมิได้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นตาม (๑) ก็ตาม

๑.ลา

๑.ลา

“มาตรา ๗ ให้สถาบันมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน และมีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม และจัดตั้งธนาคารที่ดิน

(๒) รวบรวมข้อมูลที่ดินและเป็นตัวกลางระหว่างผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์หรือเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่

(มีต่อหน้าถัดไป)

แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)ฯ ที่บัญญัติให้ บจธ. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรม รวบรวมข้อมูลที่ดิน และเป็นตัวกลางระหว่างผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐ และดำเนินการให้ได้มาซึ่งที่ดินของเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า เพื่อให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้ใช้ประโยชน์ รวมทั้งสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นั้น กรณีดังกล่าวเห็นว่า การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกานี้ ยังอาจมีปัญหาข้อกฎหมายที่ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ เนื่องจาก บจธ. เป็นองค์การมหาชนซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา จึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะไปบังคับเหนือหน่วยงานอื่นหรือภาคเอกชนให้ปฏิบัติตามได้ รวมทั้งการดำเนินการกับที่ดินบางประเภท ยังเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจตามกฎหมายอยู่แล้ว ดังนั้น หากรัฐบาลมีนโยบายที่จะให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินต่อไป ก็สมควรที่จะวิเคราะห์โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของธนาคารที่ดินให้ชัดเจน เพื่อให้การทำหน้าที่ไม่ซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นตามกฎหมาย และทำให้การบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยมีความเป็นเอกภาพ และสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น



(นายดิศทัต โตตระกิตย์)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๗

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๘)

(๓) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐและดำเนินการให้ได้มาซึ่งที่ดินของเอกชน ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า เพื่อให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้ใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึง รวมทั้งสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๔) สนับสนุนให้ชุมชนมีการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน

(๕) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน