

แนวทางในการตรวจพิจารณา ร่างกฎหมายและข้อสังเกตบางประการของฝ่ายนิติบัญญัติ เกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

นายชาญชัย บุญยวรรณ*

ตามระบบกฎหมายที่ดินของไทย มีการจำแนกที่ดินออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ กล่าวคือ (๑) ที่ดินของเอกชน และ (๒) ที่ดินของรัฐ โดยในส่วนของที่ดินของรัฐเอง กฎหมายได้จำแนกประเภทไว้หลายประเภท เช่น ที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ดินของวัด ฯลฯ ซึ่งวิธีการโอนกรรมสิทธิ์สำหรับที่ดินของรัฐ มีความแตกต่างจากการโอนกรรมสิทธิ์ของที่ดินของเอกชนอย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตาม ในบทความนี้จะจำกัดขอบเขตที่จะกล่าวถึงวิธีการและกระบวนการในการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เท่านั้น

๑. ความเป็นมาของที่ราชพัสดุ

ในอดีตที่ผ่านมา ก่อนที่ประเทศไทยจะก้าวเข้าสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ตามระบบกฎหมายที่ดินของไทยในยุคจารีตที่ใช้บังคับอยู่ในช่วงเวลาดังกล่าว คือ กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งยังมีได้แบ่งที่ดินของรัฐออกเป็นประเภทต่าง ๆ โดยถือแต่เพียงว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ และยังไม่มียกเว้นที่ที่กำหนดแบบพิธีการเปลี่ยนแปลงสถานะของที่ดินของรัฐประเภทหนึ่งไปเป็นที่ดินของรัฐประเภทอื่น ดังนั้น การใช้ประโยชน์ใด ๆ ในที่ดินย่อมเป็นไปตามพระประสงค์ของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น ย่อมถือว่าที่ดินเป็นทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียว จนมีคำเรียกพระมหากษัตริย์อีกคำหนึ่งว่า “พระเจ้าแผ่นดิน” ต่อมา เมื่อประเทศไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ อันเป็นผลจากความพยายามในการปรับตัวให้เข้ากับระเบียบโลกในยุคจักรวรรดินิยม ซึ่งทรัพยากรที่ดินและอาณาเขตของรัฐเป็นหนึ่งในสามองค์ประกอบสำคัญของรัฐสมัยใหม่ ดังนั้น ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตรากฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้เป็นครั้งแรก

สำหรับที่ราชพัสดุนั้น ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดสถานะทางกฎหมายไว้แต่ประการใด คงมีแต่เฉพาะพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ ๖ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม พุทธศักราช ๒๔๖๔ ซึ่งทรงวินิจฉัยตามคำกราบบังคมทูลของเหล่าเสนาบดีกระทรวงการคลังมหาสมบัติ ในขณะนั้น มีใจความว่า ที่ราชพัสดุเป็นทรัพย์สินของพระคลังอย่างหนึ่ง ซึ่งทรงโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจัดการรวบรวมทรัพย์สินจากกระทรวงต่าง ๆ มาปกครองดูแลรักษาไว้แต่แห่งเดียว และหากกระทรวงใดจะใช้เพื่อราชการใด ก็ให้ยืมไปโดยไม่ต้องเช่า เมื่อเลิกใช้ให้ส่งคืนกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ อีกทั้งที่ราชพัสดุแห่งใดยังมีได้ใช้ราชการ ให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัตินำไปจัดประโยชน์หารายได้เข้าแผ่นดิน รวมถึงให้สามารถขายที่ดินนั้นได้อีกด้วยตามที่เห็นสมควร

*นิติศาสตรบัณฑิต (นบ.) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต (นบ.) (สาขากฎหมายระหว่างประเทศ) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปัจจุบันดำรงตำแหน่งนักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ สังกัดฝ่ายกฎหมายที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และการเกษตร กองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

แต่เดิมคนทั่วไปมักจะเรียก “ที่ราชพัสดุ” ว่า “ที่หลวง” และบางคนก็เข้าใจว่าที่ดินจะเป็นที่ราชพัสดุต่อเมื่อได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ นอกจากนี้บางคนยังเข้าใจว่าที่ราชพัสดุมีเฉพาะที่ดินหรือมีไว้เช่าเท่านั้น ซึ่งยังเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน กล่าวคือ ที่ราชพัสดุเป็นเพียงที่ดินประเภทหนึ่งของที่หลวงเท่านั้น เพราะคำว่า “ที่หลวง” หมายความรวมถึง ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ที่ดินศาสนสมบัติต่าง ๆ รวมถึงแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ฯลฯ และที่ดินแปลงใดจะเป็นที่ราชพัสดุไม่ได้อยู่ที่ว่าขึ้นทะเบียนแล้วหรือไม่ แต่ขึ้นอยู่กับว่าที่ดินแปลงนั้นมีองค์ประกอบครบถ้วนตามความหมายของที่ราชพัสดุ หากมีองค์ประกอบครบถ้วนแม้ไม่ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ ที่ดินแปลงนั้นก็ย่อมเป็นที่ราชพัสดุมาตั้งแต่ต้น

ต่อมา เมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้มีการกำหนดความหมายของที่ราชพัสดุไว้ในมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ว่า ที่ราชพัสดุจะต้องมีลักษณะเป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด ที่ไม่ใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ และไม่ได้เป็นอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ นอกจากนั้น ตามมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ ซึ่งรวมถึงให้มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุด้วย โดยให้คณะกรรมการที่ราชพัสดุตามมาตรา ๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ เป็นผู้กำหนดกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

^๑ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

^๒ มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่นให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

^๓ มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักผังเมืองเป็นกรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ให้ตราเป็นกฎกระทรวง

๒. ประเภทของที่ราชพัสดุ

ตามมาตรา ๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ได้จำแนกประเภทที่ราชพัสดุไว้เป็น ๒ ประเภท ดังนี้

๒.๑. ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ
ที่ราชพัสดุประเภทนี้ก็คือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)^๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ เช่น สถานที่ทำการของส่วนราชการต่าง ๆ โรงเรียน ค่ายทหาร ฯลฯ

๒.๒. ที่ราชพัสดุที่มีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ
หมายถึง ที่ราชพัสดุที่เป็นทรัพย์สินธรรมดาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ บ้าน ตึกแถว อาคารพาณิชย์ ทาวน์เฮ้าส์ ฯลฯ

๓. วิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

ที่ราชพัสดุทั้งสองประเภทตามข้อ ๒ นั้น มาตรา ๘^๖ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ได้กำหนดวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่แตกต่างกัน ดังนี้

๓.๑. การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ได้กำหนดวิธีการไว้เพียงสั้น ๆ ว่า ให้กระทำโดยการตราเป็น**พระราชบัญญัติ** แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการตราพระราชบัญญัติไว้แต่อย่างใด ซึ่งเจตนารมณ์ที่กำหนดให้การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุประเภทนี้ให้ต้องกระทำโดยพระราชบัญญัตินั้น มีข้อสังเกตว่าเป็นการกำหนดวิธีการให้สอดคล้องกับที่ดินของรัฐประเภทอื่นที่มีลักษณะเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และการโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือศาสนสมบัติกลาง ที่ไม่ใช่การโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

^๔ มาตรา ๘ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การตราพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุแนบท้ายด้วย

^๕ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการ บ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

^๖ อ้างแล้ว ,ข้างบน,เชิงอรรถที่ ๔

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และยังเป็นการดำเนินการให้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยกฎหมายอื่น ตามมาตรา ๓ (๒)^๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

อนึ่ง เนื่องจากกฎหมายที่ราชพัสดุกำหนดเพียงวิธีการการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุประเภทนี้ ว่าต้องกระทำเป็นพระราชบัญญัติ แต่**ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์**การโอนกรรมสิทธิ์ไว้ ทั้งที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาในการตรวจพิจารณาทั้งในชั้นสำนักงานฯ และฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะขออนุญาตกล่าวถึงรายละเอียดในส่วนของข้อสังเกตของฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป

๓.๒ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

ตามบทบัญญัติมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ กำหนดวิธีการโอนกรรมสิทธิ์สำหรับที่ราชพัสดุที่มีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะไว้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน**กฎกระทรวง** ซึ่งปัจจุบันมีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุประเภทนี้ จำนวน ๒ ฉบับ ดังนี้

(๑) กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ

(๒) กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙

สาระสำคัญของกฎกระทรวงทั้งสองฉบับดังกล่าว คือ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ทั้งนี้ ภายใต้บทบัญญัติในข้อ ๓^๘ แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งได้กำหนดวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ไว้ ๔ วิธีการ ได้แก่ (๑) การขาย (๒) การแลกเปลี่ยน (๓) การให้ และ (๔) การโอนคืนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือทายาท และจะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเท่านั้น เว้นแต่การโอนกรรมสิทธิ์เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะซึ่งตามข้อ ๑๓^๙ แห่งกฎกระทรวงฯ กำหนดให้เสนอ

^๗ มาตรา ๓ บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

๑. ๑) ๒) ๓) ๔) ๕) ๖) ๗) ๘) ๙) ๑๐) ๑๑) ๑๒) ๑๓) ๑๔) ๑๕) ๑๖) ๑๗) ๑๘) ๑๙) ๒๐) ๒๑) ๒๒) ๒๓) ๒๔) ๒๕) ๒๖) ๒๗) ๒๘) ๒๙) ๓๐) ๓๑) ๓๒) ๓๓) ๓๔) ๓๕) ๓๖) ๓๗) ๓๘) ๓๙) ๔๐) ๔๑) ๔๒) ๔๓) ๔๔) ๔๕) ๔๖) ๔๗) ๔๘) ๔๙) ๕๐) ๕๑) ๕๒) ๕๓) ๕๔) ๕๕) ๕๖) ๕๗) ๕๘) ๕๙) ๖๐) ๖๑) ๖๒) ๖๓) ๖๔) ๖๕) ๖๖) ๖๗) ๖๘) ๖๙) ๗๐) ๗๑) ๗๒) ๗๓) ๗๔) ๗๕) ๗๖) ๗๗) ๗๘) ๗๙) ๘๐) ๘๑) ๘๒) ๘๓) ๘๔) ๘๕) ๘๖) ๘๗) ๘๘) ๘๙) ๙๐) ๙๑) ๙๒) ๙๓) ๙๔) ๙๕) ๙๖) ๙๗) ๙๘) ๙๙) ๑๐๐)

๑๑) ๑๒) ๑๓) ๑๔) ๑๕) ๑๖) ๑๗) ๑๘) ๑๙) ๒๐) ๒๑) ๒๒) ๒๓) ๒๔) ๒๕) ๒๖) ๒๗) ๒๘) ๒๙) ๓๐) ๓๑) ๓๒) ๓๓) ๓๔) ๓๕) ๓๖) ๓๗) ๓๘) ๓๙) ๔๐) ๔๑) ๔๒) ๔๓) ๔๔) ๔๕) ๔๖) ๔๗) ๔๘) ๔๙) ๕๐) ๕๑) ๕๒) ๕๓) ๕๔) ๕๕) ๕๖) ๕๗) ๕๘) ๕๙) ๖๐) ๖๑) ๖๒) ๖๓) ๖๔) ๖๕) ๖๖) ๖๗) ๖๘) ๖๙) ๗๐) ๗๑) ๗๒) ๗๓) ๗๔) ๗๕) ๗๖) ๗๗) ๗๘) ๗๙) ๘๐) ๘๑) ๘๒) ๘๓) ๘๔) ๘๕) ๘๖) ๘๗) ๘๘) ๘๙) ๙๐) ๙๑) ๙๒) ๙๓) ๙๔) ๙๕) ๙๖) ๙๗) ๙๘) ๙๙) ๑๐๐)

(๒) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

^๘ ข้อ ๓ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุจะกระทำได้แต่โดยการขาย การแลกเปลี่ยน การให้ หรือการโอนคืนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือทายาท และจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เว้นแต่การโอนกรรมสิทธิ์ตามข้อ ๑๓

^๙ ข้อ ๑๓ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือตามโครงการของส่วนราชการ หน่วยงาน หรือองค์กรของรัฐ ที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับกรณีนั้นไว้เป็นการเฉพาะ ให้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาอนุมัติ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาอนุมัติ และตามข้อ ๔^{๑๐} แห่งกฎกระทรวงฯ กำหนดให้การขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ ให้ปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย อธิบดีกรมธนารักษ์ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย กรมธนารักษ์ ผู้อำนวยการสำนักประเมินราคาทรัพย์สิน กรมธนารักษ์ และผู้แทนส่วนราชการ หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐ ผู้ดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุที่จะโอนกรรมสิทธิ์นั้นอีกไม่เกินสามคน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาและเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฯ เพื่อเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และกำหนดมูลค่าขั้นต่ำของที่ราชพัสดุโดยประเมินจากราคาที่คาดว่าจะป็นราคาซื้อขายจริงในท้องตลาดปัจจุบัน^{๑๑} ทั้งนี้ กรณีการขายที่ราชพัสดุนั้น ตามข้อ ๖^{๑๒} แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดให้การขายที่ราชพัสดุต้องดำเนินการโดยวิธีประมูลตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยวิธีประมูลขายหรือแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๑

สำหรับแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พบว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสรีจที่ ๓๓๖/๒๕๔๑^{๑๓} ว่า การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน โดยการขายจะต้องใช้วิธีการประมูลตามที่กำหนดใน

^{๑๐} ข้อ ๔ ในการขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุแปลงใด ให้ปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย อธิบดีกรมธนารักษ์ เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย กรมธนารักษ์ ผู้อำนวยการสำนักประเมินราคาทรัพย์สิน กรมธนารักษ์ และผู้แทนส่วนราชการ หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐ ผู้ดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุที่จะโอนกรรมสิทธิ์นั้นอีกไม่เกินสามคน เป็นกรรมการเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนี้

ให้ผู้ว่าการกองบริหารจัดการกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์ เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งและวรรคสองอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้

^{๑๑} ข้อ ๕ การขายและการแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุ ให้คณะกรรมการตามข้อ ๔ กำหนดมูลค่าของที่ราชพัสดุโดยประเมินจากราคาที่คาดว่าจะป็นราคาซื้อขายจริงในท้องตลาดในปัจจุบัน และให้คำนึงถึงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สภาพและที่ตั้งของที่ราชพัสดุ มูลค่าเพิ่มของที่ราชพัสดุในกรณีที่จะนำไปผนวกเข้ากับที่ดินของบุคคลอื่นที่ตั้งอยู่ติดกัน รวมทั้งความเหมาะสมและปัจจัยที่สำคัญอื่น ๆ ที่จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๒} ข้อ ๖ การขายและการแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุ ให้กระทำโดยวิธีประมูลตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด เว้นแต่การขายหรือการแลกเปลี่ยนดังต่อไปนี้ จะกระทำโดยวิธีอื่นก็ได้

(๑) การขายหรือการแลกเปลี่ยนกับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล

(๒) การขายที่ราชพัสดุตามโครงการของส่วนราชการ หน่วยงาน หรือองค์กรของรัฐที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับกรณีนั้นไว้เป็นการเฉพาะ

(๓) การขายหรือการแลกเปลี่ยนซึ่งคณะกรรมการตามข้อ ๔ โดยความเห็นชอบของปลัดกระทรวงการคลัง เห็นว่าโดยสภาพไม่เหมาะสมที่จะกระทำโดยวิธีประมูล

^{๑๓} บันทึก เรื่อง การขายที่ดินราชพัสดุให้แก่สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดินบางไทร จำกัด (เรื่องเสรีจที่ ๓๓๖/๒๕๔๑) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๕๒๔ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กฎกระทรวงฯ และกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดข้อยกเว้นกรณีที่ไม่ต้องขายด้วยวิธีประมูลไว้ เช่น การขายให้แก่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ การขายที่ดินราชพัสดุให้แก่สหกรณ์หรือสมาชิกสหกรณ์ซึ่งกรมส่งเสริมสหกรณ์ดำเนินการตามวิธีการสหกรณ์ในการจัดให้แก่ราษฎร ดังนั้น การขายที่ราชพัสดุนี้จึงไม่ต้องกระทำโดยวิธีการประมูล อย่างไรก็ตาม การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุให้แก่สหกรณ์ตามสัญญาจะซื้อจะขายนั้น เมื่อกระทรวงการคลังได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเรื่องนี้ และคณะกรรมการมีมติว่าควรโอนที่ราชพัสดุรายนี้ให้แก่สหกรณ์ฯ เพื่อเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีขออนุมัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ จึงเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว

๔. ข้อสังเกตบางประการของฝ่ายนิติบัญญัติในการตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

แม้ว่าการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ที่ออกตามความในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ จะเป็นกรณีที่สำนักงานฯ ดำเนินการเอง โดยไม่ได้เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้พิจารณา เนื่องจากอาจจะพิจารณาว่าเป็นกฎหมายแบบที่ไม่มีความยุ่งยาก แต่ทว่า ในความเป็นจริงแล้ว การตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีความยุ่งยากซับซ้อนในปัญหาข้อเท็จจริงค่อนข้างมาก เนื่องจากการดำเนินการย้อนหลังเพื่อไปรองรับการกระทำในอดีต ซึ่งมีปัญหาในเรื่องความสมบูรณ์ของพยานหลักฐาน และเป็นการดำเนินการก่อนการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เกือบทั้งสิ้น นอกจากนี้ แม้จะมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มานานกว่า ๔๓ ปีแล้ว แต่ก็ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ทั้งนี้ จากประสบการณ์ส่วนตัวของผู้เขียนซึ่งได้ร่วมการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโอนที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ในท้องที่ตำบลกมลาไสย อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ให้แก่นางบุญมี ดอนเมือง และนางสวาท ดอนกระสินธุ์ พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๑๑๘๑/๒๕๖๐) ทั้งในชั้นการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา การประชุมของฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คสช. การประชุมของคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง การประชุมของคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และในชั้นการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (โดยมอบหมายให้คณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดินเป็นผู้รับผิดชอบ) สรุปประเด็นข้อสังเกตที่เกี่ยวข้องกับการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ดังนี้

๔.๑ ชื่อร่างพระราชบัญญัติ

หากพิจารณาตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ จะบัญญัติชัดเจนว่า **การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ** ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๕^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ที่บัญญัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ แต่จากการตรวจสอบข้อมูล

^{๑๔} มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวจากฐานข้อมูลราชกิจจานุเบกษา^{๑๕} ปรากฏว่า นับตั้งแต่ปี ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นปีที่เริ่มใช้บังคับกฎหมายที่ราชพัสดุ เคยมีการตราพระราชบัญญัติฯ แล้วทั้งสิ้น จำนวน ๑๔ ฉบับ แบ่งเป็น ๒ ลักษณะ ดังนี้

(๑) การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุให้แก่ประชาชน จำนวน ๖ ฉบับ ดังต่อไปนี้

๑) พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ในท้องที่ตำบลยางหวาย อำเภอคอนสวรรค์ จังหวัดชัยภูมิ ให้แก่ นายลี ผลประเสริฐ พ.ศ. ๒๕๒๔

๒) พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ในท้องที่ตำบลบางขนาก อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้แก่ นางพยงค์ เฟ่งพินิจ พ.ศ. ๒๕๒๙

๓) พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ในท้องที่ตำบลบ้านบึง อำเภอบ้านบึง จังหวัดชลบุรี ให้แก่นางสาวสกล บุญถนอม และนางสาวอรุณ ธีงตระกูล พ.ศ. ๒๕๓๗ (เพื่อแลกเปลี่ยนที่ดินนำไปสร้างถนนทางเข้าโรงพยาบาลบ้านบึง)

๔) พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ในท้องที่ตำบลเทพกระษัตรี อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ให้แก่ ทายาทของ นายถั่ว เมธา พ.ศ. ๒๕๔๓ (เพื่อแลกเปลี่ยนที่ดินเพื่อนำไปเป็นที่ตั้งโรงเรียนบ้านพรุจำปา)

๕) พระราชบัญญัติโอนที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ในท้องที่ตำบลเชียงบาน อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา ให้แก่นายสิงห์ ใจวังโลก พ.ศ. ๒๕๔๔

๖) พระราชบัญญัติโอนที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ในท้องที่ตำบลกมลาไสย อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ให้แก่นางบุญมี ดอนเมือง และนางสาวท ดอนกระสินธุ์ พ.ศ. ๒๕๖๑ (เพื่อแลกเปลี่ยนที่ดินเพื่อนำไปเป็นที่ตั้งโรงเรียนดอนยุงราษฎร์ประดิษฐ์วิทยาคาร ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๑๙ ก หน้า ๖ ถึง หน้า ๘ มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายเมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๑)

(๒) การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุให้แก่นิติบุคคล (ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองท้องถิ่น หรือวัด) จำนวน ๘ ฉบับ ดังต่อไปนี้

๑) พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ในท้องที่แขวงอนุสาวรีย์ เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร ให้แก่ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔

๒) พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ในท้องที่ตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ อำเภออุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่น ให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๖

^{๑๕} เว็บไซต์ของราชกิจจานุเบกษา (<http://www.ratchakitcha.soc.go.th>)

๓) พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ในท้องที่ตำบลกาฬสินธุ์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ให้แก่เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ พ.ศ. ๒๕๒๙

๔) พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ในท้องที่ตำบลกันตัง อำเภอกันตัง จังหวัดตรัง ให้แก่เทศบาลตำบลกันตัง จังหวัดตรัง พ.ศ. ๒๕๓๑

๕) พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ในท้องที่ตำบลหนองอ้อ อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี ให้แก่วัดหัวโป่ง และที่ธรณีสงฆ์ วัดหัวโป่ง ในท้องที่ตำบลหนองอ้อ อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี ให้แก่กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๓๓

๖) พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ในท้องที่ตำบลตะโก อำเภอทุ่งตะโก จังหวัดชุมพร ให้แก่วัดเทพนิมิต ตำบลตะโก อำเภอทุ่งตะโก จังหวัดชุมพร พ.ศ. ๒๕๓๔

๗) พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ในท้องที่ตำบลพระพุทธรบาท อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย ให้แก่วัดหินหมากเป้ง และโอนที่ธรณีสงฆ์ วัดหินหมากเป้ง ในท้องที่ตำบลพระพุทธรบาท อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย ให้แก่กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๐

๘) พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ในท้องที่ตำบลหลังสวน อำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร ให้แก่เทศบาลตำบลหลังสวน จังหวัดชุมพร พ.ศ. ๒๕๔๒

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าชื่อพระราชบัญญัติมีการใช้ถ้อยคำแตกต่างกัน โดยมีทั้งการใช้คำว่า “โอนกรรมสิทธิ์” และ “โอนที่ราชพัสดุ” ฝ่ายนิติบัญญัติมีข้อสังเกตว่าเหตุใดการกำหนดชื่อร่างพระราชบัญญัติฯ จึงใช้ถ้อยคำแตกต่างจากบทบัญญัติมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ จากการตรวจสอบแนวทางการตรวจพิจารณาของสำนักงานฯ ในเรื่องนี้ ปรากฏว่า เนื่องมาจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้เคยวางแบบเกี่ยวกับพระราชบัญญัติโอนที่ราชพัสดุ (ร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในท้องที่ตำบลตะโก อำเภอสวี จังหวัดชุมพร ให้แก่วัดเทพนิมิต พ.ศ. เรื่องเสร็จที่ ๓๒๑/๒๕๑๘) ไว้ว่า คำว่า “กรรมสิทธิ์” ให้ความหมายถึง “ความเป็นเจ้าของ” ดังนั้น ในการใช้ชื่อร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินฯ จึงต้องยึดถือตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินเป็นหลัก กล่าวคือถ้าเป็นที่ดินที่มีโฉนดก็ใช้คำว่า “โอนกรรมสิทธิ์” แต่หากเป็นกรณีที่เป็นที่ดินที่ไม่มีโฉนดก็ให้ใช้คำว่า “โอนที่ราชพัสดุ” ซึ่งสำนักงานฯ ได้ถือปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวมาโดยตลอด

๔.๒ บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติฯ

ในชั้นการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในกรณีร่างพระราชบัญญัติโอนที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ในท้องที่ตำบลกมลาไสย อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ให้แก่นางบุญมี ดอนเมือง และนางสวาท ดอนกระสินธุ์ พ.ศ. นั้น มีประเด็นข้อสังเกตเกี่ยวกับการระบุเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติฯ ว่าเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เอกชน ดังนี้

(๑) เหตุใดจึงมีการทอดระยะเวลาในการดำเนินการตราพระราชบัญญัติเพื่อแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุเป็นระยะเวลายาวนานมาก ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่เอกชนที่ยอมตกลงแลกเปลี่ยนที่ดินของตนกับที่ราชพัสดุของทางราชการ ซึ่งผู้แทนกรมธนารักษ์ชี้แจงเหตุผลว่า เนื่องจากการดำเนินการย้อนหลังเพื่อไปรองรับการกระทำในอดีตก่อนประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งในระยะเวลาก่อนหน้านั้น หน่วยงานของรัฐที่ตกลงแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุกับที่ดินของเอกชนไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย แต่ใช้การตกลงทำสัญญาแลกเปลี่ยนกันเองโดยไม่ได้มีการจดทะเบียนนิติกรรมทำให้ขาดพยานหลักฐานในการแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุ มีเพียงบันทึกถ้อยคำที่สร้างขึ้นในภายหลัง เมื่อกรมธนารักษ์รับโอนเรื่องจากหน่วยงานอื่น จึงต้องดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานเสนอคณะกรรมการที่กรมธนารักษ์แต่งตั้งขึ้น และดำเนินการตราพระราชบัญญัติเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งใช้ระยะเวลายาวนาน

(๒) ผู้ใดจะเป็นผู้รับผิดชอบในค่าธรรมเนียมจดทะเบียนนิติกรรมในการโอนที่ราชพัสดุให้แก่เอกชน เนื่องจากตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุไม่ได้กำหนดค่าใช้จ่ายเพื่อเป็นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนนิติกรรมเพื่อออกเอกสารสิทธิแก่เอกชนไว้ ฝ่ายนิติบัญญัติมองว่าเป็นกรณีที่ไม่เป็นธรรมแก่เอกชนในการให้เป็นผู้รับผิดชอบในการออกค่าใช้จ่ายค่าธรรมเนียมจดทะเบียนนิติกรรม

คณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติโอนที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะว่า “การแลกเปลี่ยนที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนนั้น ควรดำเนินการด้วยความรอบคอบและควรทำเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นเท่านั้น...” ทั้งนี้ ปรากฏรายละเอียดตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๐๐๖๕๘ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

(๓) ในการตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๘^{๖๖} แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ผ่านมา **ไม่มีหลักเกณฑ์**ในการตราพระราชบัญญัติที่ชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากกรณีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งคณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ตั้งข้อสังเกตในเรื่องนี้ไว้ว่า “...การโอนที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะทั้งกรณีการแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุกับเอกชนในกรณีนี้และกรณีอื่นกรมธนารักษ์ชี้แจงว่ายังไม่มีหลักเกณฑ์การดำเนินการ โดยเฉพาะ แต่ได้ใช้แนวทางตามกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาใช้โดยอนุโลม ซึ่งการอภิปรายในที่ประชุมคณะกรรมการฯ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เน้นย้ำไปที่ข้อกังวลเกี่ยวกับการฟอกขาวโดยการนำเอาที่ดินของเอกชนไปแลกเปลี่ยนกับที่ราชพัสดุได้ ซึ่งจะทำให้รัฐเสียเปรียบและเป็นการอาศัยช่องทางกฎหมายเพื่อนำที่ราชพัสดุไปโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่เอกชน

^{๖๖} มาตรา ๘ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การตราพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุแนบท้ายด้วย

อนึ่ง คณะกรรมการฯ เห็นว่ากรมธนารักษ์ควรจัดทำหลักเกณฑ์การโอนที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนให้ชัดเจนเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการของกรมธนารักษ์เอง และการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติ”^{๑๗}

๕. บทสรุป

แม้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับที่ราชพัสดุหรือที่หลวงจะมีมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้ว แต่ยังไม่มีความหมายกำหนดบทนิยามและหลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุไว้ชัดเจน จนเมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งกำหนดวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุไว้โดยเฉพาะแตกต่างจากการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินธรรมดา

สำหรับวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุได้แยกตามลักษณะของที่ราชพัสดุเป็น ๒ ประเภท กล่าวคือ (๑) ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ กฎหมายกำหนดให้โอนกรรมสิทธิ์โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ เช่นเดียวกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และการโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือศาสนสมบัติกลาง ที่ไม่ใช่การโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และ (๒) ที่ราชพัสดุที่มีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ กฎหมายกำหนดให้สามารถโอนกรรมสิทธิ์ได้ ๔ วิธีการ ได้แก่ ๑) การขาย ๒) การแลกเปลี่ยน ๓) การให้ และ ๔) การโอนคืนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือทายาท ซึ่งจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีของการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะซึ่งต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติซึ่งที่ผ่านมาสำนักงานฯ ตรวจสอบพิจารณาเอง นั้น แม้จะเห็นว่าเป็นกฎหมายที่ไม่มีความยุ่งยากในเรื่องแบบการร่างกฎหมาย แต่มีปัญหาข้อเท็จจริงที่มีความยุ่งยากซับซ้อนในการตรวจสอบค่อนข้างมาก ซึ่งจากประสบการณ์ส่วนตัวของผู้เขียนบทความในการชี้แจงต่อฝ่ายนิติบัญญัติปรากฏว่า ฝ่ายนิติบัญญัติให้ความสนใจรายละเอียดของข้อเท็จจริงอย่างมาก เนื่องจากที่ราชพัสดุประเภทนี้มีความสำคัญและอาจเป็นช่องทางให้มีการฟอกขาวที่ดินของเอกชนเพื่อนำไปแลกเปลี่ยนกับที่ราชพัสดุได้ตามประเด็นข้อสังเกตต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น นอกจากนี้ ฝ่ายนิติบัญญัตียังมอบหมายให้กรมธนารักษ์ในฐานะหน่วยงานผู้รับผิดชอบที่ราชพัสดุดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะให้ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานฯ และฝ่ายนิติบัญญัติต่อไปในอนาคต

^{๑๗} หนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ สว(สนช) ๐๐๐๗/๐๐๖๕๘ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑