

บันทึก

เรื่อง การที่กระทรวงมหาดไทยออกใบเหี้ยบย่ำ

กรรมการร่างกฎหมาย ได้พิจารณาเรื่องการที่กระทรวงมหาดไทยออกใบเหี้ยบย่ำ ตามคำขอกระทรวงเกษตรธิการแล้ว

ตามเอกสารต่าง ๆ ที่ส่งมารวมทั้งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ มีความขัดแย้งว่า กรมการอำเภอ (ก่อนประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๐ ตลอดถึงกำนันด้วย) เป็นเจ้าพนักงานที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ออกใบเหี้ยบย่ำ และลงนามในใบเหี้ยบย่ำแต่ผู้เดียว เจ้าพนักงานทั้งนี้สังกัดขึ้นแก่กระทรวงมหาดไทย การนี้อาจเป็นไปได้ว่า ก่อนที่จะดำเนินการตามวิธีที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ กระทรวงเกษตรธิการได้เคยจ่ายแบบใบเหี้ยบย่ำให้แก่อำเภอ และเป็นผู้นำคำแนะนำในการออกใบเหี้ยบย่ำ ทั้งความประสงค์ของกฎหมายก็มีอยู่ว่า ในการกระทำความผิดนี้กรมการอำเภอเป็นผู้ทำแทนกระทรวงเกษตรธิการ แต่ทั้งนี้ไม่เสียความที่เป็นการตีความเท่านั้น หากมีระบุไว้โดยชัดเจนในที่ใดไม่ ข้อที่ให้กรมการอำเภอรายงานไปยังกรมการตำแหน่งนาให้ทราบว่าได้ออกใบเหี้ยบย่ำไปแล้ว ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ หมวด ๑๑ นั้น ก็ไม่เป็นการยุติแน่นอนได้ว่า ที่กรมการอำเภอต้องรายงานเช่นนี้ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานของกระทรวงมหาดไทยแจ้งความแก่เจ้าพนักงานกระทรวงอื่นให้ทราบ หรือว่าที่กระทำเช่นนั้นเพราะทำการแทนกระทรวงเกษตรธิการ ไม่ต้องสงสัยเลยว่า ด้วยเหตุที่ยังบกพร่องไม่มีบทบัญญัติอันชัดเจน จึงได้เกิดมีวิธีดำเนินการขึ้นใหม่ภายหลังที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ โดยมีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลก่อน และตามคำสั่งของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีไปยังกรมการอำเภอในเรื่องออกใบเหี้ยบย่ำ ซึ่งปรากฏว่าเป็นอันถือเอาว่ากรมการอำเภอนั้น ๆ กระทำการในหน้าที่ของเจ้าพนักงานของกระทรวงมหาดไทย

ตามที่เป็นอยู่เช่นนี้ กรรมการคิดว่า เพราะเหตุที่กรมการอำเภอเป็นเจ้าพนักงานของกระทรวงมหาดไทยประการหนึ่ง ไม่มีบทกฎหมายระบุไว้โดยชัดเจนว่าในการออกใบเหี้ยบย่ำนั้นกรมการอำเภอทำแทนกระทรวงเกษตรธิการประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งวิธีดำเนินการนี้เกิดขึ้นโดยพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลก่อน ให้ถือว่าทำการในหน้าที่เจ้าพนักงานของกระทรวงมหาดไทย เพราะฉะนั้นเพียงแต่ที่เสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการและเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจะมาทำความเข้าใจกันเองนั้น คงจะไม่เพียงพอที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีดำเนินการในปัจจุบันให้ผิดแผกไปจากพระบรมราชโองการ และดูจะเป็นการนอกเหนืออำนาจของเสนาบดีทั้งสองด้วย นอกจากนี้กรรมการเห็นว่า เพื่อที่จะกำจัดเสียซึ่งข้อโต้แย้งในกาลภายหน้าด้วยข้อที่ว่า การออกใบเหี้ยบย่ำจะสมบูรณ์หรือไม่นั้น ควรออกประกาศพระราชกฤษฎีกา เพื่อแสดงให้เห็นว่าได้โอนอำนาจไปแล้ว เมื่อทำดังนี้บรรดาคำสั่งของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในเรื่องนี้ก็จะเป็นอันใช้ได้ต่อไป ที่จะออกเพียงแต่สารตรานั้นดูไม่เป็นที่น่าจะทำ ในที่สุดถ้าการออกใบเหี้ยบย่ำจะโอนตกมาเป็นหน้าที่ของกระทรวงเกษตรธิการแล้ว

สำหรับที่ดินที่ไม่มีหนังสือสำคัญของเกษตร (ใบนำ) นั้น ถ้าจะออกใบเหี้ยบย่ำให้ก็จะทำได้ ต่อเมื่อมีพระราชกฤษฎีกา เพราะในเรื่องเช่นนั้นกระทรวงมหาดไทยทรงไว้เสมอซึ่งอำนาจที่จะออกใบเหี้ยบย่ำได้โดยไม่มีปัญหาข้อคัดค้าน เมื่อได้พิจารณาเห็นว่าวิธีดำเนินการในปัจจุบันนี้ สะดวกเรียบร้อยดียังคงมีก็แต่ปัญหาในเรื่องหลักเท่านั้น นอกจากนี้ปัญหาทั้งปวงอันเกี่ยวแก่ Land Policy ก็จะได้วินิจฉัยให้เป็นเด็ดขาดในไม่ช้า แล้วจะได้รวมเข้าในพระราชบัญญัติที่ดินใหม่ซึ่งกำลังพิจารณาอยู่ กรรมการเห็นว่าไม่จำเป็นจะต้องออกประกาศกฎหมายพิเศษในเรื่องที่จะโอนอำนาจ เพราะบทบัญญัติในข้อนี้ก็จะรวมอยู่ในพระราชบัญญัติที่ดินใหม่แล้ว กรรมการขอเสนอว่า ให้เสนาบดีเจ้ากระทรวงทั้งสองทำความเข้าใจกันไปพลางก่อน จนกว่าจะถึงเวลาใช้พระราชบัญญัติที่ดินที่แก้ไขใหม่ เพื่อให้กรรมการอำเภอคงทำการตามหน้าที่ต่อไปดังที่ทำอยู่ในเวลานี้ก็จะเป็นการสะดวกดี แต่เสนาบดีเจ้ากระทรวงทั้งสองต้องทำความเข้าใจกันไว้ว่าในการที่จะออกใบเหี้ยบย่ำนี้ กรรมการอำเภอต้องได้รับคำแนะนำจากกระทรวงเกษตรธิการ และต้องทำการติดต่อกัน กรรมการไม่คิดว่า วิธีที่เสนอมานี้จะไม่มีข้อบกพร่องอยู่บ้าง แต่เห็นว่าเป็นการสมควรยิ่ง หรือบางที โดยที่พระราชบัญญัติที่ดินใหม่จะออกใช้ในเวลาไม่สู้ช้านัก ก็ควรจะปล่อยเรื่องนี้ไว้ให้การดำเนินไปตามรูปเดิม

วันที่ ๒๒ ตุลาคม พ.ศ.๒๔๗๐

(ลงนาม) หลวงสารสาสน์ประพันธ์
เลขานุการ