

บันทึกคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบของร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน และการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ของกรมชลประทาน ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

กรมชลประทาน ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๓๐๗/๔๐๐๐ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อหารือปัญหาข้อกฎหมาย สรุปความได้ว่า กรมชลประทานมีความจำเป็นต้องเสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนในท้องที่ ตำบลแดนสงวน ตำบลตะเคียน ตำบลบ้านใหม่ ตำบลระโนด อำเภอรโนด จังหวัดสงขลา และตำบลควนชะลิก อำเภอห้วยไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช พ.ศ. และร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลกีดช้าง ตำบลอินทิล ตำบลสนมหาพน ตำบลชี้เหล็ก อำเภอแม่แตง และตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. เพื่อทำการสำรวจให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนประกอบการดำเนินโครงการเกี่ยวกับการชลประทาน และได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นประกอบการจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่า กรณีร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนไม่จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบประกอบการจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนทั้งสองฉบับแล้ว เห็นว่า ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน เข้าข่ายเป็นร่างกฎหมายที่ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ และตามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงกำหนดร่างกฎหมายที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบ พ.ศ. ๒๕๖๕ จึงเห็นควรให้กรมชลประทานต้องดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้าน และเป็นระบบตามกฎหมายดังกล่าวเสียก่อน

กรมชลประทานจึงขอหารือว่า ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ เข้าข่ายเป็นร่างกฎหมายตามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงกำหนดร่างกฎหมายที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบ พ.ศ. ๒๕๖๕ หรือไม่ และกรมชลประทานต้องดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณาข้อหาหรือของกรมชลประทาน โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกรมชลประทาน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นการกำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนและให้สิทธิพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว และกระทำการเท่าที่จำเป็นเพื่อสำรวจให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งประชาชนจะต้องไม่ขัดขวางการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของตนที่อยู่ภายในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนเพื่อสำรวจอสังหาริมทรัพย์และรังวัดที่ดินให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา กรณีจึงมีลักษณะเป็นร่างกฎที่กำหนดให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามได้อย่างหนึ่งในการดำรงชีวิต ตามข้อ ๒ (๒)^๒ แห่งกฎกระทรวงกำหนดร่างกฎที่ต้องจัดทำให้มีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบ พ.ศ. ๒๕๖๕

อย่างไรก็ดี พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ฯ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเข้าทำการสำรวจอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว มีหน้าที่ต้องชี้แจง เผยแพร่ข้อมูล และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนให้ประชาชนทราบ พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาเจรจาตกลงซื้อขายและการเวนคืน ตามมาตรา ๑๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ฯ และหากไม่สามารถตกลงซื้อขายกันได้ หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตกเป็นของรัฐเป็นลำดับสุดท้าย กระบวนการเวนคืนข้างต้นได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นไว้เป็นการเฉพาะ

^๑มาตรา ๘ เมื่อมีความจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินตามมาตรา ๗ และจำเป็นต้องสำรวจเพื่อให้ทราบถึงที่ดินที่ต้องได้มาโดยแน่ชัด ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน โดยในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- (๑) วัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน
- (๒) ระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา
- (๓) แนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น
- (๔) ระยะเวลาการเริ่มต้นเข้าสำรวจ
- (๕) เจ้าหน้าที่เวนคืน
- (๖) แผนที่หรือแผนผังแสดงแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ข้อ ๒ ให้ร่างกฎดังต่อไปนี้ เป็นร่างกฎที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๕

(๑) ร่างกฎที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการขออนุญาต ขออนุมัติ ขอความเห็นชอบ จดทะเบียน ขึ้นทะเบียน แจ้ง ขอประทานบัตร ขออาชญาบัตร

(๒) ร่างกฎที่กำหนดให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือโดยวิธีการใดวิธีการหนึ่งในการประกอบอาชีพหรือดำรงชีวิตของประชาชน หรือในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ หรือยื่นเอกสารใด ๆ ให้หน่วยงานของรัฐ บรรดาที่มีใช้ร่างกฎตาม (๑)

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่ร่างกฎที่มีลักษณะตามมาตรา ๑๙

^๓มาตรา ๑๔ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เข้าทำการสำรวจตามมาตรา ๑๒ ชี้แจง เผยแพร่ข้อมูล และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนให้ประชาชนทราบ พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่เจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด

ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ฯ แล้ว กรมชลประทานจึงไม่ต้องดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน ตามมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ และสามารถดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ฯ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๙^๕ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ สำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบสมควรดำเนินการไปพร้อมกับการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๑๔ ดังกล่าว โดยต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ ก่อนที่จะเสนอพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไป

อนึ่ง คณะกรรมการพัฒนากฎหมายมีข้อเสนอแนะว่า การรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ฯ ควรจะนำแนวทางเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ มาใช้ประกอบการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่เจ้าหน้าที่จะใช้รับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๑๔ ดังกล่าวด้วย



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๖๗

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบประชาชน

ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นแก่ประชาชน และนำผลนั้นมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

ในการจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการเฉพาะกรณีที่จำเป็น และพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน รวมทั้งพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

ความในมาตรานี้ให้ใช้บังคับแก่การจัดทำร่างกฎหมายที่กำหนดในกฎกระทรวงด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๙ ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำร่างกฎหมายหรือการประเมินผลสัมฤทธิ์ไว้เป็นการเฉพาะ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการดังกล่าวตามกฎหมายนั้น