

(คำแปล)

บันทึก

ว่าด้วยการที่เอกชนทำทาง

กรรมการร่างกฎหมาย ได้อ่านลายพระหัตถ์ของเสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมลงวันที่ ๒๖ เมษายนก่อนแล้ว เห็นชอบด้วยความเห็นของอธิบดีกรมอัยการว่า ตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. ๒๔๙๖ การที่จะฟ้องเอกชนผู้หนึ่งซึ่งทำทางลงในที่ดินว่างเปล่าโดยมิได้รับอนุญาตเป็นคดีอาญานั้นไม่มีทางจะทำได้นอกจากจะฟ้องเป็นคดีแพ่งขับไล่ออกจากที่ดินทางเดียว โดยอ้างเหตุว่าบุคคลผู้นั้นได้เข้าจับจองที่ดินโดยมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๕๙ ถึงมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗

นโยบายแห่งพระราชบัญญัติปัจจุบัน ปี พ.ศ. ๒๔๖๔ ก็คือว่า ทางหลวงของแผ่นดินและทางหลวงของมณฑลนั้น ให้กรมทางและเจ้าหน้าที่ฝ่ายมณฑล "ก่อสร้างและบำรุงรักษา" (มาตรา ๑๔๖) ซึ่งความจริง ทั้งนี้ เป็นการให้อำนาจสิทธิ์ขาดในการก่อสร้างแก่กรมหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งกล่าวมาแล้วนั้น ส่วนทางราษฎรนั้นกล่าวว่า "ให้ราษฎรในตำบลเป็นผู้ก่อสร้างและบำรุงรักษา" (มาตรา ๑๔๖) และข้อนี้ไม่มีใครจะเปิดช่องให้กระทรวงพาณิชย์และคมนาคมขัดขวางการที่ราษฎรคนหนึ่งคนใดในจำพวกนั้นที่จะจัดการทำทางโดยเสียทรัพย์ของตนเอง แต่ว่าบุคคลผู้นั้นจะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๕๑ ซึ่งว่า "การก่อสร้างและบำรุงรักษาทางราษฎรนั้น ให้อยู่ในความกำกับตรวจตราของนายอำเภอ" และการขออนุญาตหาเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการก่อสร้างหรือก่อนที่จะก่อสร้างทางราษฎรดังกล่าวนี้ไม่ แม้ในเรื่องทางหลวงของแผ่นดินและทางหลวงของมณฑล กฎหมายก็หาได้บัญญัติโทษทางอาญาไว้สำหรับบุคคลผู้ทำทางลงในที่ดินว่างเปล่าโดยมิได้รับอนุญาตไม่ มาตรา ๑๕๙ บัญญัติถึงเรื่องการตรวจตราเท่านั้น

ฉะนั้น การจึงเป็นว่า เมื่อมีเอกชนได้ทำทางลงในที่ดินว่างเปล่าก็ยังไม่ได้ว่าบุคคลนั้น ๆ ละเมิดบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติปัจจุบัน พ.ศ. ๒๔๖๔ แม้ถึงว่าบุคคลนั้นจะได้กระทำการอันเป็นผิดโดยไม่ต้องสงสัยต่อความหมายแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว อันประสงค์จะควบคุมการทำทางสาธารณะทั้งหมดในพระราชอาณาจักรให้การเป็นไปในทางขออนุญาตก่อนก็ตาม

กรรมการร่างกฎหมาย เข้าใจว่า กรมทางประสงค์จะห้ามวิธีการที่เอกชนถือโอกาสในความบกพร่องแห่งพระราชบัญญัติปัจจุบันก่อสร้างทางขึ้นโดยมิได้รับอนุญาตนี้ ในกรณีเช่นนั้นก็ควรที่จะออกพระราชบัญญัติเพิ่มเติมกฎหมายปัจจุบันเสีย

กล่าวตามหลักการแล้วมีกรณีที่จะต้องแยกพิจารณาเป็น ๒ ทาง คือ

๑. กรณีที่เอกชนทำทางลงในที่ดินว่างเปล่าเพื่อประโยชน์ของตนเองโดยเฉพาะ (เช่นในเรื่องหลวงภักดีลักษณะพิจารณาตามที่กรรมการเข้าใจ) ไม่ต้องสงสัย กิจการเช่นนี้ควรต้องห้ามในทันที และถึงแม้ก่อนที่จะได้มีการฟ้องร้องขอให้ขับไล่ก็ดี

๒. กรณีที่เอกชนทำทางลงในที่ดินว่างเปล่าแต่เพื่อประโยชน์อันร่วมกันแห่งราษฎรในตำบลนั้น และเปิดให้เป็นทางสัญจรไปมาโดยไม่ได้คิดมูลค่า ในกรณีเช่นนี้ไม่เป็นการเห็นแก่ตนเอง นับว่าเป็นกิจการสำหรับประโยชน์ทั่วไป

แต่ในกรณีทั้งสองนี้ ดูเหมือนว่าทางแก้ก็ควรจะเป็นเช่นเดียวกันกล่าวคือให้มีบทบัญญัติกฎหมายบังคับเอกชนที่จะทำทางว่าต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน ส่วนการฟ้องร้องเป็นคดีอาญา และการลงโทษทางอาญานั้นเมื่อเจ้าหน้าที่ดังกล่าวแล้วได้ร้องขึ้นมาก็วางลงไว้ด้วย เมื่อพิจารณาข้อแตกต่างดังกล่าวมาข้างต้น ก็เป็นหน้าที่ของกรมทางที่จะวินิจฉัยตามพฤติการณ์แห่งเรื่องว่า การฟ้องทางอาญานั้นจะเป็นที่พึงประสงค์หรือไม่

นอกจากนั้นตามลายพระหัตถ์ของเสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม ปรากฏว่าทรงมุ่งหมายที่จะให้นโยบายในเรื่องการที่เอกชนทำทางนี้เป็นไปทำนองเดียวกับนโยบายในเรื่องรถไฟราษฎรซึ่งใช้เป็นกฎหมายอยู่บัดนี้ (ขอพระบรมราชานุญาต) กรรมาการร่างกฎหมายเห็นชอบด้วยในความเห็นนั้น แต่ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ในเรื่องที่เกี่ยวกับรถไฟราษฎรแล้ว การขออนุญาตเป็นสิ่งจำเป็นทุกรายไป (มาตรา ๙๕) ถึงแม้ในเรื่องรถไฟเหตุการณ์ที่เดินเฉพาะแต่ในบริเวณที่ดินอันเป็นที่ประกอบการของห้าง ก็ยังต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานผู้ปกครองท้องที่ก่อนเช่นเดียวกัน (มาตรา ๑๔๓) ทั้งนี้ สำหรับรถไฟเป็นการถูกต้องทีเดียว โดยเหตุที่รถไฟย่อมมีปัญหาในเรื่องความปลอดภัยแห่งประชาชนเสมอ ส่วนในเรื่องทางนั้นดูเหมือนว่าฐานะอยู่ข้างจะผิดแผกกัน และกล่าวตามหลักแล้วความปลอดภัยของประชาชนก็ไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องด้วยเลย โดยเหตุนี้ดูเหมือนเป็นการสมควรที่จะให้เอกชนคงมีอิสระเต็มที่ในอันจะสร้างทางภายในที่ดินส่วนตัวของตนได้โดยไม่ต้องรับอนุญาตเสียก่อน อนึ่งกรรมการขอเสนอด้วยว่า คำว่า “ที่ดินส่วนตัว” นี้ควรให้มีความหมายอย่างกว้าง ๆ คือรวมทั้งที่ดินที่มีใบเหี้ยบบ่า ฯลฯ อยู่ด้วย เพราะนับว่าเป็นสาธารณประโยชน์ในการที่จะให้ความสะดวกทั้งปวงแก่ความเจริญแห่งที่ดิน ควรให้มีข้อยกเว้นสักข้อหนึ่งในเรื่องทาง ซึ่งถึงแม้จะอยู่ในที่ดินส่วนตัวก็ดี ควรให้เปิดเป็นทางเดินสาธารณะเพื่อเก็บเงิน

ในที่สุดกรรมการขอเสนอให้พิจารณาถึงความจริงว่า ในเรื่องรถไฟราษฎร(มาตรา ๙๕ ถึงมาตรา ๑๔๕) นั้น เมื่อเอกชนคนใดใจสร้างรถไฟราษฎรขึ้นในที่ดินว่างเปล่าโดยไม่ขอหรือรับอนุญาตเสียก่อน (มาตรา ๙๕ และ ๑๒๐) ก็ให้มีบทบัญญัติในกฎหมายที่จะฟ้องบุคคลผู้นั้นให้รับผิดชอบเป็นทางอาญาไม่ (มาตรา ๑๑๙ ใช้บังคับแต่เฉพาะเรื่องที่ได้รับอนุญาตกระทำการลบหลู่คำสั่งของสภากรรมการรถไฟเท่านั้น ข้อนี้ดูเหมือนจะได้ร่างขึ้นเพื่อประโยชน์ ที่จริงบทลงโทษควรเป็นข้อไล่ผู้ละเมิด และสำหรับการสร้างรถไฟแล้วข้อนี้เป็นเหตุให้เสียเงินเป็นจำนวนมากมาย จนไม่น่าที่จะมีผู้ใดกระทำลงโดยเจตนา ส่วนในเรื่องทางนั้นฐานะผิดแผกกัน และตามความซ้ำของยอมพิสูจนได้ว่ากรมทางจะต้องเผชิญกับเรื่องที่ฝ่าฝืนละเมิดกฎหมายโดยชัดแจ้ง ฉะนั้น จึงดูเหมือนเป็นการจำเป็นที่จะบัญญัติโทษทางอาญาไว้ แต่อย่างไรก็ดีกรรมการเห็นว่าโทษที่บัญญัตินี้ไม่ควรใช้บังคับแต่ทางเกวียน บาทวิถี ฯลฯ เพราะเหตุว่าทางชนิดนี้มีได้ก่อสร้างกันจริงจึงตามความมุ่งหมายแห่งกฎหมาย และจัดว่าเป็นกิจการเล็กน้อยซึ่งควรจะปล่อยให้แล้วแต่ราษฎรจะเห็นควร

เมื่อกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมเห็นชอบด้วยหลักดังกล่าวแล้วข้างต้น ซึ่งต้อง
แก้ไขเปลี่ยนแปลงตามที่กระทรวงพาณิชย์จะส่งมานั้นอีกและรัฐบาลได้เห็นชอบด้วย กรรมการก็
เตรียมพร้อมที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมในเรื่องนี้

(ลงนาม) หลวงสารสาสน์ประพันธ์
เลขานุการ

วันที่ ๒๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๗๑