

บันทึก

เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน
ในท้องที่จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดธนบุรี
จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดสุพรรณบุรี
และจังหวัดนครปฐม พ.ศ. ๒๕..

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๔) ได้ตรวจพิจารณา
ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่จังหวัดสมุทรปราการ
จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดธนบุรี จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
จังหวัดสุพรรณบุรี และจังหวัดนครปฐม

กรรมการร่างกฎหมายมีความเห็นว่า ร่างพระราชกฤษฎีกานี้ตามนิตินัยไม่มี
ข้อความกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๕๓๗ แต่แผนที่ท้าย
ร่างพระราชกฤษฎีกาซึ่งได้เสนอมายังคณะกรรมการนี้ไม่ได้ “แสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่
ประเมินนั้นเป็นราย ๆ” ตามที่บังคับไว้ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่ง
เป็นแม่บทให้อำนาจตราพระราชกฤษฎีกานี้ และมาตรา ๖ นี้บัญญัติว่าให้มีแผนที่หรือแผนผังติด
ไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกา แผนที่หรือแผนผังนี้ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา ฉะนั้นถ้า
ไม่แก้ไขข้อบกพร่องในแผนที่ให้ถูกต้องเรียบร้อยเสียก่อนแล้ว ร่างพระราชกฤษฎีกานี้จะเป็นโมฆะ
ใช้บังคับไม่ได้ เป็นหนทางที่ผู้อยู่ในที่ดินเหล่านั้นอาจยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คัดค้านได้

อย่างไรก็ดี กรรมการกองนี้ขอเสนอให้พิเคราะห์ถึงจำนวนเนื้อที่ดินมากมายอัน
อยู่ในบังคับบัญชาแห่งพระราชกฤษฎีกานี้ ซึ่งหมายความว่าบรรดาเจ้าของที่ดินจำนวนมากไม่น้อย
กว่าเจ็ดจังหวัด จะต้องได้รับความกระทบกระเทือนกล่าวคือ เมื่อที่ดินอยู่ภายใต้บังคับพระราช
กฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนแล้ว (มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์)
เจ้าของที่ดินและราษฎรที่อยู่ในที่ดินนั้นย่อมจะไม่ได้ได้รับความสะดวกต่าง ๆ (เป็นต้นว่าจำต้องขอ
อนุญาตในการที่จะสร้างโรงเรือนหรือปลูกต้นไม้ในเมื่อสงวนสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทำขวัญ ฯลฯ)
ทั้งนี้ ย่อมทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในบังคับแห่งพระราชกฤษฎีกานั้นเสื่อมราคาไป
โดยเหตุนี้ กรรมการขอเสนอว่า ถ้าจำนวนที่ดินอันมากมายนั้นเป็นการสมควรกับโครงการ
ชลประทานอันกว้างขวาง ซึ่งรัฐบาลดำริจะทำแล้ว ก็เป็นการสมควรที่จะลดอายุพระราชกฤษฎีกานี้
ลงให้เหลือเพียงสองปี (แทนที่จะเป็นห้าปี) เมื่อพ้นกำหนดสองปีไปแล้ว จะขยายอายุพระราช
กฤษฎีกาออกไปอีกก็ได้ แต่บริเวณที่จะระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ ๒ นั้น ควรถอนส่วนของ
ที่ดินหรือจังหวัดซึ่งได้ทำการสำรวจเสร็จสิ้นแล้วในขณะนั้น และไม่จำเป็นต้องอยู่ในบังคับแห่งพระ
ราชกฤษฎีกาเพื่อการสำรวจต่อไปออกเสีย

คณะกรรมการกฤษฎีกา

บันทึกความเห็นแย้ง

อำนาจของรัฐบาลที่จะออกพระราชกฤษฎีกาเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้มีบัญญัติ
ชัดอยู่ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ซึ่งมีข้อความ
ดังนี้

“มาตรา ๖ เมื่อรัฐบาลได้ตกลงจะกระทำการใดอันเกี่ยวแก่สาธารณูปโภคแต่
ยังมิได้ทำการสำรวจที่ที่เจาะจงให้แน่นอนไซ้ จะได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินใน
บริเวณที่ที่คิดว่าจะเวนคืนขึ้นฉบับหนึ่ง

ฯลฯ

ฯลฯ”

ความในมาตรานี้มีข้อความชัดเจนว่า รัฐบาลจะต้องมีบริเวณที่ที่คิดว่าจะเวนคืน
นั้นอยู่แล้ว คำว่า “บริเวณ” แสดงอยู่ในตัวว่าต้องใกล้เคียงกับที่ที่จะเวนคืนจริงๆ คำว่า “บริเวณ”
จึงแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายว่า ที่ดินที่จะมีพระราชกฤษฎีกาเวนคืนได้นั้นจะต้องไม่
ใหญ่กว่าที่ดินซึ่งจะได้มีพระราชบัญญัติเวนคืนจริงๆ มากมาย ถ้าจะออกพระราชกฤษฎีกากำหนด
ที่ดินไว้ ๑๐ เท่าของที่ที่ที่จะเวนคืนจริงๆ ก็อาจถือว่าอยู่ในข่ายแห่งเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว
แล้วได้ แต่ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินไว้ถึงเจ็ดจังหวัดซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าที่ดินที่จะเวนคืน
อันแท้จริงนั้น ไม่ถึงหนึ่งในหมื่นของที่ดินตามร่างพระราชกฤษฎีกา ข้าพเจ้าจึงเห็นว่าพระราช
กฤษฎีกาฉบับนี้ออกเกินอำนาจที่มาตรา ๖ มอบหมายให้แก่รัฐบาล (Ultra vires) ซึ่งถ้า
ประกาศใช้แล้วพระราชกฤษฎีกานี้จะเป็นโมฆะ

ข้าพเจ้าเห็นว่าถ้อยคำและเจตนารมณ์ของมาตรา ๖ แสดงให้เห็นชัดเจนว่ารัฐบาล
จะต้องตรวจสอบเป็นเลาๆ เสียก่อนว่าบริเวณที่ดินใดบ้างน่าจะเข้าอยู่ในข่ายแห่งการเวนคืน แล้ว
ออกพระราชกฤษฎีกาสำหรับที่ที่คิดว่าจะเวนคืนนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปสำรวจให้แน่นอน
ลงไปอีกชั้นหนึ่ง มาตรา ๖ นี้ไม่ใช่ให้อำนาจรัฐบาลออกพระราชกฤษฎีกาคลุมทั้งจังหวัดเพื่อให้
เจ้าหน้าที่ไปสอบสวนดูเสียก่อนว่าที่ดินตรงใดน่าจะเป็น “บริเวณ” ที่ที่คิดว่าจะเวนคืน จริงอยู่คำว่า
“สำรวจ” ที่ใช้ในมาตรา ๖ อาจชวนให้เข้าใจผิดได้แต่เมื่ออ่านถ้อยคำทั้งประโยคซึ่งใช้คำว่า “แต่ยัง
มิได้ทำการสำรวจที่ที่เจาะจงให้แน่นอน” แสดงให้เห็นว่าการสำรวจหลังจากออกพระราชกฤษฎีกา
นี้เป็นการสำรวจเพื่อให้เจาะจงแน่นอนลงไปเท่านั้น โดยรัฐบาลต้องคิดไว้แล้วว่าที่ที่ที่จะเวนคืนนั้น
อยู่ในบริเวณไหนบ้าง เมื่อได้คิดแล้วกฎหมายจึงให้ออกพระราชกฤษฎีกาเฉพาะบริเวณที่คิดไว้นั้น
เท่านั้น จะออกพระราชกฤษฎีกาคลุมไปทั้งจังหวัดไม่ได้ เจตนารมณ์ดังกล่าวแล้วนี้จะเห็นได้
ชัดเจนยิ่งขึ้น ถ้าพิจารณาวรรค ๓ ของมาตรา ๖ นี้เอง ซึ่งใช้คำว่า “ให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมิน
เขตที่ดินในบริเวณที่คิดว่าจะต้องเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้นเป็นรายๆ
ติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น” ความในวรรคนี้แสดงว่ารัฐบาลจะต้องประเมินเขตที่ดิน
เป็นรายที่ดินเสียก่อนที่จะออกพระราชกฤษฎีกา ไม่ใช่ประเมินคลุมไปทั้งจังหวัดหรือประเมินเป็น
จังหวัดๆ ไป นอกจากนี้มาตรา ๙ (ค) ยังบัญญัติชัดว่า จะต้องมอบสำเนาพระราชกฤษฎีกาพร้อม
ทั้งแผนที่ไปไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือหอทะเบียนที่ดิน (ถ้าหากมี) ในตำบลซึ่งทรัพย์สินที่ต้อง

เวนคืนนั้นตั้งอยู่ ซึ่งแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายว่า การออกพระราชกฤษฎีกาเวนคืนนั้น
อย่างมากก็เพียงเฉพาะ “ตำบล” เท่านั้นเอง จะคลุมไปถึงจังหวัดไม่ได้

อย่างไรก็ดี กรณีนี้รัฐบาลยังไม่ได้คิดว่าที่ดินที่จะออกพระราชกฤษฎีกาเวนคืนนี้
เป็นบริเวณที่จะเวนคืนเลย เป็นแต่เพียงจะให้เจ้าหน้าที่เข้าไปสำรวจเพื่อรัฐบาลจะได้คิดอีกชั้นหนึ่ง
ว่าจะเอาบริเวณใดบ้าง ผู้แทนกระทรวงเกษตรธิการชี้แจงว่าแผนการของชลประทานเป็นการใหญ่
จะต้องสำรวจที่ดินให้หมดเสียก่อนทั้งเจ็ดจังหวัด แต่ความประสงค์ของกระทรวงเกษตรธิการใน
ปัจจุบันมีเพียงแต่จะให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปสำรวจที่ดินของเอกชนเท่านั้น เพราะผู้แทนชี้แจง
ว่ามีเอกชนบางคนขัดขวาง ในเรื่องสำรวจที่ดินนี้ถ้าจะได้มีกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่สำรวจ
สำหรับโครงการก็จะไม่จำเป็นจะต้องออกพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินตามที่กระทรวงเกษตร
ธิการเสนอมาในขณะนี้เลย แต่ถ้าประสงค์เพียงให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจก็ควรที่รัฐบาลจะได้
เสนอกฎหมายพิเศษต่อรัฐสภาในสมัยประชุมคราวหน้าเพื่อเจ้าหน้าที่เฉพาะการสำรวจ ซึ่งจะเป็น
การจำกัดสิทธิของราษฎรเหนือที่ดินของเขาเพียงทางเดียว คือยอมให้เจ้าหน้าที่สำรวจเท่านั้น การ
จำกัดสิทธิตามกฎหมายพิเศษนี้ไม่ทำให้ราษฎรเดือดร้อน และเคยมีตัวอย่างมาแล้วหลายเรื่อง
ที่รัฐบาลทำเช่นนั้น เช่นเรื่องให้อำนาจเจ้าพนักงานสาธารณสุขที่จะตรวจความสะอาด เป็นต้น การ
ออกกฎหมายพิเศษจึงเป็นทางที่รัฐบาลน่าจะเลือกกระทำมากกว่าการใช้พระราชบัญญัติเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์เป็นเครื่องมือเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจสำรวจ เพราะพระราชบัญญัติเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์จำกัดสิทธิราษฎรในที่ดินเกือบทุกอย่าง กล่าวคือเมื่อออกพระราชกฤษฎีกาไปแล้ว
ที่ดินในเจ็ดจังหวัดนี้ราษฎรจะปลูกสร้างโรงเรือน หรือเช่าที่ดิน หรือปลูกต้นไม้ยืนต้น เช่นทุเรียน
จะต้องมาขออนุญาตต่อกรมชลประทานเสียก่อน มิฉะนั้นถ้าที่ดินถูกเวนคืนราษฎรจะเรียกค่าทำ
ขวัญสำหรับกิจการเข้าว่านั้นไม่ได้ การที่จะให้ราษฎรหลายแสนคนในจังหวัดทั้งเจ็ดนี้ซึ่งประสงค์จะ
รักษาสีบทินในค่าทำขวัญของเขามาขออนุญาตต่อกรมชลประทานสำหรับการปลูกสร้างโรงเรือน เช่า
ที่ดินหรือปลูกต้นไม้ยืนต้นนั้น กรมชลประทานย่อมไม่มีเจ้าหน้าที่พอจะดำเนินการนี้ได้เป็นแน่แท้
ความเดือดร้อนของราษฎรที่จะต้องมาขออนุญาตนี้เกือบทั้งหมดเป็นความเดือดร้อนที่จะไม่จำเป็น
เลย เพราะรัฐบาลประสงค์จะเวนคืนที่ดินไม่ถึงหนึ่งในหมื่นของที่ดินตามร่างพระราชกฤษฎีกานี้
ข้อที่ควรระลึกมีว่าเมื่อมีวิถีทางหลายๆ ทางที่จะไปสู่จุดหมายปลายทางอันเดียวกันกล่าวคือ การ
เสนอกฎหมายพิเศษต่อรัฐสภาเพื่อให้เจ้าหน้าที่ทำการสำรวจกับการใช้พระราชบัญญัติเวนคืน
เป็นเครื่องมือ รัฐบาลก็น่าจะใช้วิถีทางที่ทำให้ความเดือดร้อนน้อยที่สุด นอกจากนี้ผลร้ายของพระราช
กฤษฎีกาฉบับนี้ยังมีอีกประการหนึ่งซึ่งมีผลกระทบกระเทือนเศรษฐกิจกล่าวคือ เมื่อออกพระราช
กฤษฎีกาไปแล้วราษฎรในที่ดินเจ็ดจังหวัดนี้จะเกิดความตระหนกตกใจ เพราะคิดว่าที่ดินของตน
จะถูกเวนคืน ทั้งๆ ที่ความจริงรัฐบาลไม่ประสงค์จะเอาที่ดินถึงหนึ่งในหมื่นดังกล่าวแล้ว ราษฎร
นอกจากจะไม่กล้าปลูกสร้างโรงเรือน เช่า หรือปลูกไม้ยืนต้นเพราะกลัวถูกเวนคืนดังกล่าวแล้ว
ราษฎรก็จะไม่กล้าซื้อ เช่า หรือรับจ้างนองที่ดินในเจ็ดจังหวัดนี้ เพราะราคาที่ดินเวลาจะถูกเวนคืน
นั้นจะต้องติดตามราคาตลาดในวันออกพระราชกฤษฎีกา เป็นการตัดโอกาสของเขาคือจะใช้ที่ดินทำ
ทุนต่อไปด้วย

อนึ่ง การออกพระราชกฤษฎีกาทำนองนี้จะเป็นแบบอย่างที่ไม่ดี เพราะต่อไปถ้ากระทรวง ทบวง กรมใดประสงค์จะได้ที่ดินเพื่อกิจการใด ก็อาจออกพระราชกฤษฎีกาคลุมทั้งจังหวัด เช่นกระทรวงสาธารณสุขต้องการสร้างโรงพยาบาลในพระนคร แต่ยังไม่ได้สอบสวนว่าจะควรสร้างที่ใด ก็อาจขอให้ออกพระราชกฤษฎีกาคลุมทั้งจังหวัดพระนคร เพื่อเจ้าหน้าที่จะได้สอบสวนต่อไป ฯลฯ ดังนี้ เป็นต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา