

บันทึก

เรื่อง การเวนคืนที่ดินเพื่อทำเป็นเขตอุตสาหกรรม

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ๕๖๐๗/๒๕๐๖ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๐๖ ความว่า ประธานกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมได้เสนอขอให้ คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องการจัดหาที่ดินเพื่อทำเป็นเขตอุตสาหกรรม ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ พิจารณาแล้ว ลงมติขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่าการที่จะเวนคืนที่ดินมาเป็นของรัฐ เพื่อให้รัฐมีอำนาจนาที่ดินที่ได้เวนคืนมานั้นไปให้คนเช่าเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและ ประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม จะทำได้หรือไม่เพียงใด ถ้าทำไม่ได้ จะต้องแก้กฎหมายใดบ้าง อย่างไร จึงจะให้มีความจำเป็นการดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ขอให้เรียก ประชุมใหญ่พิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ครบคณะ) ได้พิจารณาโดย ได้เชิญผู้แทนคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม (นายทวี บุญยเกต และ นายโอสถ โกศิน) มาชี้แจงด้วยแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๑. ในปัญหาข้อแรกที่ว่า การเวนคืนจะพึงกระทำได้หรือไม่นั้น ตามธรรมนูญการ ปกครองราชอาณาจักรซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนี้มิได้มีความบัญญัติไว้โดยตรง แต่ได้มีบัญญัติใน มาตรา ๒๐ วรรคแรก ว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งธรรมนูญนี้บังคับแก้กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณี นั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” เมื่อธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักรได้มีความบัญญัติไว้ดังนี้ จึงเป็นการแน่ชัดว่า การวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวมาข้างต้น จะต้องวินิจฉัยไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ จะต้อง พิจารณาว่าการเวนคืนซึ่งรัฐจะพึงกระทำได้หรือไม่ นั้น ได้มีประเพณีการปกครองประเทศไทยใน ระบอบประชาธิปไตยมาประการใดบ้างหรือไม่

๑.๑ นับแต่ประเทศไทยได้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงได้มีประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๑ ซึ่ง บัญญัติให้นำประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยมาใช้นั้น ได้มี รัฐธรรมนูญตราขึ้นใช้หลายฉบับ และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ว่า ได้มีบัญญัติไว้โดยแจ่มชัดเริ่มแต่ การใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๒ ตลอดมาและรวมถึงระยะเวลาที่ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕ ด้วย ว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง และรัฐย่อมเคารพต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

ของเอกชน และได้บัญญัติบังคับไว้ต่อไปในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๔๙๒ ด้วยว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้อีกเฉพาะเมื่อ (๑) เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค (๒) เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง และ (๓) เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และได้มาซึ่งความบัญญัติเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๔๙๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๔๙๕ ขึ้นอีกเหตุหนึ่งเป็น (๔) เพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น กับทั้งได้บัญญัติบังคับไว้ด้วยว่ารัฐจะต้องชดใช้ค่าทดแทนอันเป็นธรรมให้แก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้นด้วย

๑.๒ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ย่อมจะไม่เป็นที่สงสัยแต่ประการใดว่า สิทธิของประชาชนพลเมืองแห่งประเทศไทยที่มีอยู่ว่ารัฐจะต้องเคารพต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเขาก็ดี และเขาจะต้องได้รับชดใช้ค่าทดแทนอันเป็นธรรมจากการเวนคืนก็ดี จะมีใช่เป็นประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย และเมื่อสิทธิของประชาชนพลเมืองเช่นนี้เป็นประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาฝ่ายข้างมากก็เห็นว่าข้อจำกัดอำนาจของรัฐที่จะพึงเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จากเอกชนมาได้ทั้ง ๔ ประการดังได้กล่าวมา ก็ย่อมเป็นประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน ไม่พึงแยกออกจากกันได้ แต่กรรมการฯ ฝ่ายข้างน้อยเห็นว่าข้อจำกัดในประการที่ (๔) ที่ว่า “เพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น” นั้น ไม่พึงถือว่าเป็นประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย

๑.๓ เมื่อข้อจำกัดในการเวนคืนที่ดินดังได้กล่าวมาเป็นประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยเช่นนี้แล้ว ปัญหาการเวนคืนในเรื่องที่หารือมานี้ รัฐจะพึงกระทำได้หรือไม่ก็ได้ ก็แล้วแต่ว่าการเวนคืนนั้นจะตกอยู่ในเหตุใดเหตุหนึ่งดังได้กล่าวมานั้นหรือไม่

๑.๔ ปรากฏตามปัญหาที่หารือมานั้นแล้วว่า การเวนคืนที่ดินที่จะกระทำนั้นมิใช่เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค มิใช่เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ และมีใช่เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติจึงเหลือเป็นข้อที่จะต้องพิจารณาว่า การเวนคืนที่หารือมานี้จะตกอยู่ในเหตุประการที่ ๔ คือ “เพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น” หรือไม่เท่านั้น

๑.๕ พึงสังเกตเป็นประการแรกว่า คำว่า “เพื่อประโยชน์ของรัฐ” นั้น แม้จะเป็นคำที่มีความหมายกว้างอยู่บ้างก็จริง แต่ก็มีคำจำกัดอยู่เหมือนกันว่าประโยชน์ที่จะพึงได้นั้นจะต้องเป็นประโยชน์ของ”รัฐ” คือประโยชน์ของแผ่นดินโดยส่วนรวม และพึงสังเกตเป็นข้อต่อไปด้วยว่า คำว่า “ประโยชน์ของรัฐ” นั้น ได้มีถ้อยคำต่อท้ายไว้ด้วยว่า “อย่างอื่น” คือ “ประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น” คำต่อท้ายว่า “อย่างอื่น” นี้ แสดงให้เห็นว่าประสงฆ์ให้มีความสัมพันธ์กับเหตุแห่งการเวนคืนใน ๓ ประการที่กล่าวมาแล้วข้างต้นด้วย กล่าวคือ การเวนคืนเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคก็ดี เพื่อการอันจำเป็นเพื่อป้องกันประเทศก็ดี เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติดี ล้วนแต่เป็นการเวนคืนกรรมสิทธิ์มาเป็นของรัฐ และรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจกรรมสิทธิ์ที่ได้อำนาจมาเองทั้งสิ้น มิใช่เป็นเรื่องโอนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลอื่น หรือให้บุคคลอื่นมาใช้อำนาจกรรมสิทธิ์แทนหรือรับช่วงไปจากรัฐนี้เป็นอันใด การเวนคืนมาเพื่อ “ประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น” ก็จะต้องเป็นเช่นนั้น

๑.๖ อาศัยข้อวินิจฉัยอันได้ยกขึ้นเป็นข้อสังเกตทั้ง ๒ ประการดังกล่าวแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกาฝ่ายข้างมากเห็นว่า การจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อจัดเป็นแหล่งอุตสาหกรรมขึ้นเพื่อประโยชน์แห่งการพัฒนาในทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น นับได้ว่าเป็นประโยชน์ของแผ่นดินโดยรวม ฉะนั้นหากว่าการเวนคืนจะได้กระทำภายใต้เงื่อนไขอันได้เสนอเป็นข้อสังเกตในประการที่ ๒ ดังได้กล่าวมาแล้ว คือมิใช่เป็นไปในทางที่จะให้บุคคลอื่นมาใช้อำนาจกรรมสิทธิ์แทนหรือรับช่วงไปจากรัฐ หรือมีประโยชน์จากการเวนคืนดังเช่นที่ปรากฏในบันทึกรายงานของประธานคณะกรรมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม (ซึ่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งสำเนามาเพื่อประกอบการพิจารณา) รัฐบาลก็ย่อมจะดำเนินการเวนคืนได้

๒. เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นในปัญหาที่หารือมาในปัญหาข้อแรกดังได้กล่าวมาแล้วใน ๑. ก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาในปัญหาข้อต่อไป

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๐๖