เรื่องเสร็จที่ ๑๑๒/๒๔๗๗

บันทึก

เรื่อง รัฐบาลประกาศหวงห้ามที่ดินริมถนนที่ตัดใหม่ซึ่งยังไม่มีเจ้าของ

เป็นที่เข้าใจตามหนังสือของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ ฎ.๘๒๕๕/๒๔๗๗ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ.๒๔๗๗ ว่า คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นสมควรประกาศหวงห้ามที่ดินริมถนนที่ตัดใหม่ซึ่งไม่มีเจ้าของ เพื่อเอาไว้ใช้ในราชการ

การที่จะทำเช่นนี้เป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ตอบได้ไม่ยากนักว่า เป็นการชอบแล้ว

ที่ดินไม่มีเจ้าของนั้น ได้เคยถือกันว่าเป็นของพระมหากษัตริย์ หลักการอย่างเก่าไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปเลย และในทางปกครองก็ดี ศาลก็ดี ก็ยังถืออยู่ว่าทั้งนี้เป็นกฎหมายของบ้านเมือง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้วางหลักกฎหมายไว้ให้ชัดแจ้งยิ่งขึ้นโดยบัญญัติว่า "สาธารณสมบัติของแผ่นดิน" รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น "ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน"(มาตรา ๑๓๐๔) หลักทั้งสองนี้ไม่ได้ขัดแย้งกันเลย เป็นสิ่งแน่นอน กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จมีความหมายใคร่จะส่งเสริมให้ราษฎรทำที่ดินที่ว่างเปล่านอกกรุงเทพฯ ให้กลายเป็นเรือกสวนไร่นา ฯลฯ ขึ้น ทั้งนี้เพื่อเหตุผลในทางเศรษฐกิจอันเห็นได้ชัดและสมควร แต่ในเวลาเดียวกัน กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จก็ยังให้ผู้อ่านระลึกอยู่ว่า ที่ดินว่างเปล่านั้นหาใช่เป็นกรรมสิทธิ์ของราษฎรไม่ จะทำการซื้อขายกันไม่ได้(กล่าวคือจะโอนกรรมสิทธิ์กันไม่ได้) จึ่งเป็นอันว่าเป็นแต่เพียงยอมให้ราษฎรเข้าทำในที่ดินนั้นได้เพื่อประโยชน์แห่งการเพาะปลูกหรือประการอื่นเท่านั้น โดยเหตุนี้ทุก ๆ อย่างแสดงให้เห็นว่าที่ว่างเปล่านั้นเป็นของพระมหากษัตริย์และรวมอยู่ในสาธารณสมบัติ อีกทั้งการที่อนุญาตให้ใช้ที่ดินนั้นได้ก็โดยเป็นความกรุณาส่วนหนึ่งเท่านั้น หาเป็นการทำให้พระมหากษัตริย์หรือรัฐบาลจำต้องงดใช้สิทธิเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์เฉพาะอย่างยิ่งเพื่อสาธารณประโยชน์ในเมื่อเห็นเป็นการสมควรที่จะใช้ไม่ยิ่งกว่านั้นการสงวนไว้ซึ่งที่ดินไม่มีเจ้าของเพื่อใช้ทำประโยชน์ต่อไปนั้น เป็นการใช้กรรมสิทธิ์ตามธรรมดาอย่างหนึ่งจึ่งไม่เป็นที่น่าประหลาดอย่างไรที่ความคิดเห็นในเรื่องนี้และคำว่า "ที่หวงห้าม" ได้มีปรากฏอยู่แล้วในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ (มาตรา ๓๒,๖๑) และในกฎหมายเฉพาะรายบางฉบับ

แม้ถึงว่าบุคคลบางคน โดยดื้อดึงต่อกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นจะได้เข้าไปตั้งหลักแหล่งแน่นอนอยู่ในที่ว่างเปล่านั้นก็ดี ก็หาหมายความว่าเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ไม่ ทั้งนี้โดยเหตุว่า "ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน" (ดู ป.พ.พ. ม.๑๓๐๖) แม้ใบเหยียบย่ำตามความในหมวด ๙ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ก็ไม่ได้ให้สิทธิอย่างใดเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากปรากฏว่า รัฐบาลมีความจำนงที่จะ

หวงห้ามที่ไว้ด้วยแล้ว ก็เป็นแต่เพียงพยานหลักฐานอันหนึ่งแสดงว่า ที่ดินนั้นได้มีผู้ร้องขอเข้าทำในวันเดือนปีนั้น ๆ เท่านั้น

วิธีการที่รัฐบาลจะหวงห้ามที่ดินซึ่งยังไม่มีใครเข้าทำนั้น ถึงหากจะมีอยู่บ้างก็ไม่ปรากฏชัดแจ้งในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลานี้นักบทบัญญัติบางมาตราในพระราชบัญญัติได้กล่าวถึงที่หวงห้ามก็เพียงอย่างที่ได้ว่ามาแล้วข้างต้น ได้มีพระราชบัญญัติที่ได้ตราไว้บางฉบับซึ่งหวงห้ามที่ดินไว้ บางทีก็ในกรณีที่จะต้องมีการบังคับซื้อที่ดิน หรือทำกิจการบางอย่างในภายหลังสำหรับกรณีเฉพาะเจาะจง ซึ่งต้องกินไปถึงเนื้อที่ซึ่งกะไว้นั้นด้วย เวลานี้ยังไม่มีกฎหมายทั่วไป ซึ่งอาจถือเป็นกฎหมายที่วางหลักกำหนดสิทธิทั่วไปเกี่ยวกับการหวงห้ามที่ดินในราชอาณาจักร และกำหนดเงื่อนไขกับทั้งผลแห่งการหวงห้ามนั้นด้วย

ตราบใดที่ยังไม่มีกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับเรื่อง วิธีปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะ ซึ่งใช้กันอยู่ในเวลานี้ก็คงดำเนินต่อไปได้ ตัวอย่างดั่งที่เคยปฏิบัติมาแล้ว เรื่องเขตหวงห้ามเพื่อจัดให้การคมนาคมทางน้ำที่จังหวัดสมุทรปราการดีขึ้น ซึ่งได้ออกโดยพระราชกฤษฎีกาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ มีแผนที่แสดงเขตหวงห้ามประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ ไม่ต้องสงสัยกฎหมายทั่วไปซึ่งรวมวิธีการที่จะต้องปฏิบัติในเรื่องที่ดินที่จะหวงห้ามเพื่อประโยชน์ของรัฐบาลเข้าไว้นั้น ถ้าบัญญัติถึงผลการหวงห้ามที่ดิน ฯลฯ ไว้ด้วยแล้ว จะมีประโยชน์มากทีเดียว อย่างน้อยที่สุดก็ไม่ต้องกล่าวซ้ำเรื่องหลักเกณฑ์ทั่วไปในการหวงห้ามไว้ในพระราชบัญญัติเฉพาะรายอีก ผลที่ได้รับย่อมเป็นเช่นเดียวกับที่ได้อธิบายไว้แล้วในเรื่องบังคับซื้ออสังหาริมทรัพย์ โดยใช้กฎหมายที่วางหลักทั่วไปนั้นแทนข้อความในพระราชบัญญัติเฉพาะรายซึ่งเวลานี้ได้ตราขึ้นไว้เป็นคราว ๆ ส่วนพระราชบัญญัติเฉพาะรายนั้นไม่ใช่ว่าจะไม่ต้องตราขึ้นไว้เสียเลยหามิได้ ยังคงต้องตราต่อไป แต่ว่ามีข้อความเพียงที่เกี่ยวด้วยสถานที่ กำหนดเวลา ฯลฯ สำหรับกรณีเป็นราย ๆ ไปเท่านั้น

ปัญหาที่ว่า การหวงห้ามที่ดินจะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกากล่าวคือโดยอำนาจนิติบัญญัติ หรืออำนาจบริหารนั้น เป็นการสมควรที่จะขอให้ระลึกว่า การบังคับซื้อที่ดินและการหวงห้ามที่ดิน ไม่ใช่เป็นเรื่องทำนองเดียวกัน อันแรกเป็นเรื่องที่มีผลสำคัญมากกว่าอันหลัง (เป็นการบังคับให้โอนกรรมสิทธิ์) ร่างพระราชบัญญัติให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่บัญญัติว่า ในขั้นแรกต้องตรา พ.ร.บ. ระบุบริเวณซึ่งจะทำกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคเสียชั้นหนึ่งก่อน และในขั้นที่สองต้องตรา พ.ร.บ. อีกฉบับหนึ่งในเมื่อที่ดินที่จะบังคับซื้อ (ในบริเวณนั้น) ได้ทำการรังวัดแล้วนั้น ก็เพราะเหตุว่าการบังคับซื้อที่ดินมีผลเป็นไปในทางเป็นข้อยกเว้นอย่างสำคัญของเรื่องการใช้สิทธิฐานเป็นเจ้าของ (ซึ่งพระมหากษัตริย์หรือรัฐบาลจำต้องเคารพ โดยไม่ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์เก่า ๆ ที่ว่า ที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์) เป็นการตรงข้าม การหวงห้ามที่ดินไม่ได้หมายความเลยว่า เป็นการโอนที่ดิน ใช่แต่เท่านั้นการหวงห้ามไม่เกี่ยวถึงสิทธิของเอกชนเลย เพราะความประสงค์มีอยู่ว่าจะใช้เฉพาะในกรณีที่เป็นที่ดินไม่มีเจ้าของเท่านั้น เพียงแต่ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาก็คงให้ความคุ้มครองเพียงพอ แต่ถึงกระนั้นก็ยังเป็นเรื่องที่มีปัญหาอยู่ ฉะนั้นข้อสงสัยหรือปัญหาต่าง ๆ จะหมดไปได้ก็โดยออก

พระราชบัญญัติวางหลักทั่วไปเกี่ยวด้วยการหวงห้ามที่ดิน มีบัญญัติยอมให้ฝ่ายบริหารหวงห้ามที่ดินได้ โดยไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องอีก

(ลงนาม) อาร์.กียอง

คณะกรรมการกฤษฎีกา
วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๗๗