

บันทึก

เรื่อง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างตลาด

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมาโดยหนังสือ ที่ ๓๗๑๗/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ว่า ได้มีบุคคลขอเลิกตลาด (เอกชน) ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพมหานคร กรมมหาดไทยเห็นว่า

(ก) ในเรื่องนโยบาย ในเขตเทศบาลกรุงเทพ ตลาดเป็นสิ่งที่ประชาชนและเห็นว่าการเลิกตลาดจะเป็นเหตุก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่สาธารณชน ดังนั้นถ้าจะให้มีการเลิกตลาด (เอกชน) แล้ว กรมมหาดไทยก็มีหน้าที่ที่จะขอซื้อไว้และจัดสร้างตลาด (สาธารณะ) ขึ้นแทน

(ข) ในเรื่องปัญหากฎหมาย กรมมหาดไทยจะพึงปฏิบัติประการใด ถ้าหากเจ้าของตลาด (เอกชน) นั้นไม่ยอมขายให้ กรมมหาดไทยจะทำการเวนคืนตลาด (เอกชน) นั้นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายจะได้หรือไม่ การเวนคืนเช่นนี้นั้นจะเป็นการชอบด้วยลักษณะของ “การเวนคืนเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค” อันเป็นลักษณะจำเป็นที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บัญญัติไว้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ในทางนโยบาย คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เป็นหน้าที่ของกรมมหาดไทยที่จะวินิจฉัยว่าตลาดที่มีอยู่ในเขตเทศบาลนั้นเพียงพอแก่ประชาชนหรือไม่ แล้วจึงวินิจฉัยว่ามีเหตุผลแห่งความจำเป็นที่จะต้องจัดสร้างตลาด (สาธารณะ) ขึ้นแทนตลาด (เอกชน) ที่จะยุบเลิกนั้นหรือไม่ อำนาจและหน้าที่ของกรมมหาดไทยที่จะดำเนินการในเรื่องนั้นให้เป็นผลดีที่สุดแก่พลเมืองมาจากอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของกรมนั้น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘ ของพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๔๘๔ ซึ่งบัญญัติว่า กรมมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักร การสาธารณูปการ การปกครองท้องถิ่นและการประชาสัมพันธ์ การวินิจฉัยแต่ละข้อย่อมเป็นไปตามลักษณะแห่งกรณีนั้น ๆ

นอกจากนั้นเฉพาะที่เกี่ยวกับปัญหากฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า สมมติว่ากรมมหาดไทยพิจารณาเห็นว่าจำเป็นต้องจัดสร้างตลาด (สาธารณะ) ขึ้นแทนตลาด (เอกชน) แห่งหนึ่งที่จะขอเลิกไป อาจมีข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าของตลาด (เอกชน) กับ

กระทรวงนั้นขึ้นได้ กล่าวคือ ถ้าหากเจ้าของต้องการจะใช้ประโยชน์ในที่ดินของเขาในทางอื่นยิ่งกว่าที่จะทำเป็นตลาด เขาอาจปฏิเสธไม่ยอมขายให้แก่กระทรวงนั้น

ในกรณีเช่นนั้นกระทรวงมหาดไทยจะต้องดำเนินการให้ได้ที่ดินนั้นมาโดยวิธีบังคับเพื่อจัดสร้างตลาด (สาธารณะ) ขึ้นแทนตลาด (เอกชน) เดิม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือทำการเวนคืนที่ดินของเจ้าของนั่นเอง แต่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นจะทำได้ก็แต่เพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ความมุ่งหมายในการจัดสร้างตลาด (สาธารณะ) จะเข้าอยู่ในความหมายของสาธารณูปโภคหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิเคราะห์ดูแล้วว่าการที่จะพิจารณาและแปลความหมายของคำว่า “สาธารณูปโภค” ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นปัญหาสำคัญและเป็นข้อที่เจ้าหน้าที่ในการเวนคืนหรือแม้รัฐบาลเองจะยกขึ้นโต้แย้งได้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงขอชี้แจงไว้อีกครั้งหนึ่งว่า คำตอบมีดังต่อไปนี้ (ประการแรกเป็นการทั่วไป และประการที่สองเฉพาะเท่าที่เกี่ยวกับตลาด)

ประการแรก การที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเมืองไทยบัญญัติถึงความมุ่งหมายแห่ง “สาธารณูปโภค” ได้บัญญัติไว้โดยมิได้มีคำวิเคราะห์ศัพท์และคำอธิบายไว้ด้วย การทำเช่นนั้นก็เป็นการดำเนินตามตัวอย่างกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ ซึ่งใช้ถ้อยคำเช่นเดียวกัน และมิได้ให้อรรถาธิบายไว้ ดูเหมือนว่า คำว่า “สาธารณูปโภค” ในเรื่องเกี่ยวกับการเวนคืนมิได้มีความหมายเป็นพิเศษ (technique) แต่เป็นความหมายธรรมดาสามัญที่จะค้นพบความหมายได้จากปทานุกรมนั้นเอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือมีความหมายถึง “สิ่งที่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนทั่วไป” (มิใช่แก่บุคคลคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ)

เนื่องจากถ้อยคำในเรื่องนี้เป็นไปเช่นเดียวกับในบรรดานานาประเทศ จึงไม่มีหวังที่จะค้นหาแนวทางโดยอ้างอิงถึงตัวบทกฎหมายของต่างประเทศได้ แต่เราอาจค้นหาความกระจ่างได้ โดยการพิจารณาถึงการที่ประเทศอื่น ๆ ได้ปฏิบัติไปแล้วเพื่อจัดความยุ่งยากทั้งนี้

การปฏิบัติได้เคยกระทำไปแล้วมีอยู่อย่างแจ่มชัด เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะตรวจสอบแยกแยะบรรดากรณีต่าง ๆ ที่การเวนคืนได้กระทำไปโดยอาศัยความมุ่งหมายที่ว่า “เพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค” เพื่อให้เป็นการแน่นอนว่าการกระทำเหล่านั้นเป็น “กิจการอันเป็นสาธารณูปโภค” โดยแท้จริงหรือไม่ ข้อวินิจฉัยก็ตกอยู่แก่พฤติการณ์อันแท้จริงแห่งแต่ละกรณีนั้นนั่นเอง

ปัญหาว่าใครจะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะวินิจฉัยว่า อะไรเป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค โดยปกติการวินิจฉัยนั้นก็จำเป็นต้องตกอยู่แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบที่จะแสดงว่าการสิ่งใดเป็น “กิจการอันเป็นสาธารณูปโภค” (การคัดค้านคำวินิจฉัยนั้นจะทำได้ก็แต่โดยรัฐบาลอันเป็นการโต้แย้งกับความคิดเห็นของรัฐบาลซึ่งอาจกระทำโดยไม่ยอมอนุมัติให้ผ่านร่างกฎหมายนั้น)

ความจริงนั้นนับเป็นเวลาประมาณ ๑๐๐ หรือ ๑๕๐ ปีมาแล้วที่ได้มีกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ จึงมีข้อวินิจฉัยปรากฏไว้จนเป็นที่

สันนิษฐานได้ในปัจจุบันนี้ว่า กรณีใดบ้างที่จะพึงถือว่าเป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค อาทิเช่น กรณีที่ถือและรับกันทั่ว ๆ ไป ก็ได้แก่การสร้างถนนหรือรถไฟ โรงพยาบาล กิจการเกี่ยวกับการทหารเพื่อป้องกันประเทศ เป็นต้น แต่ก็ยังมีกรณีที่ไม่แน่นอนว่าจะจะเป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือไม่ และการวินิจฉัยกรณีเรื่องนั้น ๆ ก็จำเป็นต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป

ถึงกระนั้นก็ตาม ข้อยกเว้นก็มักจะบังเกิดขึ้นเสมอเพราะเหตุว่า

อย่างเช่นการสร้างถนน เป็นต้น มิใช่จะถือว่าเป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคเสมอไป ถ้าหากว่าถนนที่จะก่อสร้างนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนทั่วไป ก็ไม่ควรนับว่าเป็นสาธารณูปโภค

อีกประการหนึ่งคำว่า “สาธารณูปโภค” หากจะต้องมีความหมายหรือขอบเขตเช่นเดียวกันหมดทุกประเทศไม่ คำว่า “สาธารณูปโภค” ที่เข้าใจกันในประเทศไทยอาจแตกต่างกับที่เข้าใจกันในสหรัฐอเมริกาก็ได้ เช่นเดียวกับความหมายของคำว่า “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” ซึ่งย่อมแตกต่างกันในแต่ละประเทศ

เนื่องจากการที่จะวินิจฉัยว่ากิจการใดเป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค อาจมีการโต้แย้งได้ในบางกรณี จึงเป็นการสมควรที่จะสังเกตว่าในบางประเทศรัฐบาลได้ขอความร่วมมือจากบุคคลที่มีส่วนได้เสีย เพื่อพิจารณาถึงเจตนาแห่งกิจการแต่ละสิ่งให้ชัดเจน ตัวอย่างเช่นในประเทศฝรั่งเศสได้มีวิธีสอบสวนเป็นการสาธารณะซึ่งบรรดาบุคคลผู้มีส่วนได้เสียอาจให้คำปรึกษา ให้ความเห็น หรือคัดค้านกิจการนั้น ๆ ได้ เมื่อการสอบสวนได้เสร็จสิ้นลงตามสมควรแล้ว รัฐมนตรีเจ้าหน้าที่อาจประกาศโดยตราเป็นกฎหมายว่ากิจการนั้น ๆ เป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคแล้ว จึงดำเนินการเวนคืนต่อไปตามพิธีการ

ประการที่สอง เท่าที่เกี่ยวกับปัญหาเรื่องตลาด ได้มีตัวอย่างวางไว้เป็นบรรทัดฐานมากมาย เพราะว่าปัญหานี้เกี่ยวกับส่วนได้เสียของสาธารณชนเป็นพิเศษและย่อย ๆ อาจกล่าวได้ว่าความโน้มเอียงอย่างชัดเจนของกฎหมายของต่างประเทศไปในทางที่ว่าการสร้างตลาดเป็นเรื่องที่ถือว่าเป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค เนื่องจากความสะดวกสบายที่จะบังเกิดแก่ประชาชนพลเมือง

ในกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรณีตลาดไว้โดยเฉพาะคือบุคคลใดที่เป็นเจ้าของตลาด (เอกชน) อาจถูกขอร้องให้เทศบาลเข้าไปก็ได้ ถ้าปฏิเสธก็อาจถูกบังคับให้ขายภายใต้ระเบียบข้อบังคับในทางปกครอง ในกรณีเช่นว่านั้นการประกาศว่าเป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่ว ๆ ไปของกฎหมายประเทศฝรั่งเศสที่ให้อำนาจกระทำเช่นนั้นก็ไม่จำเป็น (หมายความว่าลักษณะของการเป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคในกรณีเกี่ยวกับตลาดเป็นกรณีที่ไม่มีปัญหา)

ในประเทศอังกฤษไม่มีกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ “การบังคับซื้อ” (ที่ดิน) ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ แล้วแต่ความมุ่งหมายของรัฐบาลหรือเทศบาล ที่ให้อำนาจที่จะเวนคืนเอาที่ดินเสียได้ (ความมุ่งหมายนั้นจะต้องระบุไว้ในพระราชบัญญัติอนุญาตให้มีการบังคับซื้อได้) คณะมนตรีประจำท้องถื่น (District Council) มีอำนาจตามกฎหมาย (พระราชบัญญัติสาธารณสุข) ที่จะได้มาซึ่งที่ดินด้วยการบังคับ

ซื้อ (ภายใต้คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการสาธารณสุขที่ได้รับอำนาจจากรัฐสภา) เพื่อจัดให้มีตลาดสำหรับประชาชนพลเมือง และก่อสร้างร้านโรงหรือสิ่งที่เหมาะสมอื่น ๆ เพื่อจัดตั้งตลาด เช่นนี้จึงเป็นการแสดงให้เห็นว่าตลาดเป็นกิจการสาธารณูปโภคตามความหมายแห่งกฎหมายของประเทศในคอนติเนนต์ดังกล่าวแล้ว

(ลงชื่อ) ส. วินิจัยกุล
(นายเสริม วินิจัยกุล)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๔๙๓