

บันทึก

เรื่อง การนำที่ดินที่กฎหมายเวนคืนเพื่อใช้ในการสร้างท่าเรือ
และโรงงานเนื้อสัตว์ไปใช้จัดนิคมอุตสาหกรรม

สำนักบริหารของนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ๓๙๔/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๔ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาของกระทรวงอุตสาหกรรมเกี่ยวกับการจะนำเอาที่ดินที่ได้เวนคืนมาเพื่อใช้ในการสร้างท่าเรือและโรงงานเนื้อสัตว์นั้นไปใช้จัดทำเป็นนิคมอุตสาหกรรมว่าจะกระทำได้เพียงไร ข้อเท็จจริงปรากฏว่า กระทรวงอุตสาหกรรมได้พิจารณาจะนำเอาที่ดินแปลงนี้ซึ่งอยู่ที่บริเวณคลองเตย อำเภอพระโขนง เนื้อที่ประมาณ ๑๕๓ ไร่ และซึ่งเดิมกระทรวงคมนาคมได้ขอเวนคืนเพื่อใช้ในการสร้างท่าเรือแห่งประเทศไทยเพื่อจัดให้เป็นสถานที่ก่อสร้างโรงงานเนื้อสัตว์นั้น ขณะนี้โครงการโรงงานเนื้อสัตว์ได้ระงับไปแล้ว กระทรวงอุตสาหกรรมก็ประสงค์จะใช้ที่ดินแปลงนี้ดำเนินการจัดเป็นนิคมอุตสาหกรรม โดยจะจัดสร้างอาคารโรงงานอุตสาหกรรมให้เอกชนเช่าหรือจะให้เช่าแต่เพียงที่ดินเพื่อให้เอกชนสร้างอาคารเองตามแบบที่ทางการเห็นชอบด้วย แต่การจะใช้ที่ดินแปลงนี้จัดสร้างเป็นนิคมอุตสาหกรรมอาจเป็นการขัดกับวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายการเวนคืนที่ดินรายนี้เดิมได้ กระทรวงอุตสาหกรรมจึงขอทราบว่าจะใช้ที่ดินได้มีการเวนคืนไว้แล้วเช่นนี้มาจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมจะกระทำได้เพียงไรหรือไม่ ถ้าหากมีข้อขัดข้องควรจะแก้ไขอย่างไร และในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมต่อไปอาจต้องมีการเวนคืนที่ดินของเอกชนอีก กระทรวงอุตสาหกรรมก็สงสัยว่าจะเป็นการชอบด้วยหลักการของพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินหรือไม่เพียงใด จึงขอหารือด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหานี้พร้อมด้วยผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (การท่าเรือแห่งประเทศไทย) แล้ว มีความเห็นว่า สำหรับที่ดินที่รัฐได้เวนคืนมาเพื่อวัตถุประสงค์ที่ได้ระบุไว้ในกฎหมายเวนคืนนั้นกันเสมอ ส่วนการจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงลงไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นนั้นก็อาจทำได้ ทั้งนี้โดยตราเป็นกฎหมายเฉพาะอนุมัติให้รัฐมีอำนาจนำที่ดินที่ได้เวนคืนมานั้นไปใช้เพื่อการอย่างอื่น นอกจากนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกายังเห็นว่าการเวนคืนที่ดินเพื่อนำไปใช้จัดนิคมอุตสาหกรรมนั้นย่อมเป็นการขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพราะเป็นการเวนคืนที่ดินเพื่อเพียงอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเอกชนที่มีทุนน้อยเท่านั้น กรณีไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะทำการเวนคืนที่ดินได้ตามนัยแห่งบทบัญญัติมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๔๙๗ เพราะไม่เกี่ยวกับประโยชน์ของราชการอย่างแท้จริง

แต่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่เรื่องทำนองเดียวกันนี้ กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ (มติมากกว่าครึ่งนิดเดียว) ได้เคยให้ความเห็นไว้นาน

แล้วว่า ที่ดินที่รัฐได้เวนคืนมาแล้วนั้นย่อมมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งรัฐอาจนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในกฎหมายเวนคืนนั้นได้ ทั้งนี้โดยไม่มีความจำเป็นจะต้องเสนอกฎหมายเพื่อขอความเห็นชอบหรืออนุมัติจากสภานิติบัญญัติอีก (บันทึกเรื่องการใช้ที่ดินบริเวณถนนดินแดงปลูกบ้านให้ประชาชนเช่าในราคาถูก ซึ่งส่งพร้อมหนังสือ ที่ ๖๓๒/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๐) ฉะนั้น ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔ ในเรื่องนี้ซึ่งขัดกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายครบคณะที่ได้เคยให้ไว้แต่เดิม จึงสมควรที่จะได้นำเสนอให้กรรมการร่างกฎหมายครบคณะได้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดอีกครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ครบคณะ) ได้พิจารณาแล้วสำหรับปัญหาประการแรกที่ว่า การที่กระทรวงอุตสาหกรรมจะใช้ที่ดินแปลงนี้จัดสร้างนิคมอุตสาหกรรมจะกระทำได้เพียงใดหรือไม่ เพราะอาจเป็นการขัดกับวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายเวนคืนที่ดินรายนี้ได้นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอให้ระลึกว่า หลักที่สำคัญอย่างหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นก็คือรัฐย่อมเคารพต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน ฉะนั้นเมื่อรัฐประสงค์จะได้มาซึ่งที่ดินของเอกชน รัฐก็ต้องดำเนินการในรูปของกฎหมายโดยตราเป็นพระราชบัญญัติขึ้น ทั้งนี้ ก็เพื่อให้สภานิติบัญญัติได้พิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นอันใหม่ในอันที่จะต้องดำเนินการให้ได้มาซึ่งที่ดินนั้นว่า จะสมควรเพียงไร เรื่องนี้เห็นได้จากการที่ได้มีการระบุวัตถุประสงค์ของการเวนคืนไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในแต่ละฉบับด้วย ดังนั้นเมื่อได้ที่ดินมาแล้ว รัฐก็ย่อมต้องมีพันธะในอันที่จะต้องนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนนั้น เพราะไม่ใช่ได้กรรมสิทธิ์มาตามหลักกฎหมายธรรมดา แต่ได้มาโดยอำนาจกฎหมายพิเศษบังคับเวนคืนโดยเจ้าของเดิมไม่สมัครใจ การใช้อำนาจกรรมสิทธิ์ของรัฐในที่ดินรายนี้ จึงต้องจำกัดอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายพิเศษนั้น หากเจ้าหน้าที่นำที่ดินที่ได้เวนคืนมานั้นไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นนอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ที่สภานิติบัญญัติได้ยินยอมให้ตราพระราชบัญญัติเวนคืนเอามานั้น ก็เป็นการปฏิบัติไม่ชอบด้วยหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายพิเศษ และขัดต่อเจตนาของสภานิติบัญญัติ ทั้งไม่เคารพต่อหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าที่ดินที่ได้เวนคืนมาเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งแล้ว รัฐจะนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นหาได้ไม่ ทั้งนี้ ไม่ว่าที่ดินนั้นจะยังคงอยู่ในอายุความที่เจ้าของที่ดินมีสิทธิเรียกร้องคืนหรือไม่

ส่วนในปัญหาที่ว่า หากมีข้อขัดข้องแล้วควรจะแก้ไขอย่างไรนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า หากรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ที่ดินดังกล่าวอย่างเลียงไม่ได้แล้ว รัฐก็ต้องดำเนินการโดยตราเป็นกฎหมายขึ้น ซึ่งในการนี้ก็อาจส่งให้คณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่าจะสมควรตราเป็นกฎหมายในรูปใด

สำหรับปัญหาที่ว่าในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมต่อไป อาจต้องมีการเวนคืนที่ดินของเอกชนอีก จะเป็นการชอบด้วยหลักการของพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินเพียงใดหรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การที่จะวินิจฉัยปัญหาเช่นนั้นก็ต้องแล้วแต่ข้อเท็จจริง

ตลอดจนพฤติกรรมและเหตุผลเป็นเรื่อง ๆ ไป เมื่อข้อเท็จจริงเหล่านี้ไม่ปรากฏ คณะกรรมการ
กฤษฎีกาจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะให้ความเห็นให้ถูกต้องได้

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๐๔