

บันทึก

เรื่อง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสาธารณูปโภค (รถไฟ)
ในอำเภอโคกสำโรงและอำเภอบ้านหมี่

เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีได้แจ้งมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยหนังสือที่ ๗๑๑๘/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ ว่ากรมรถไฟขอออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอโคกสำโรงและอำเภอบ้านหมี่ เพราะได้ทำการสำรวจที่ดินดังกล่าวเสร็จแล้วโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาซึ่งตราไว้ ณ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๙ (ออกตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗)

ในพระราชกฤษฎีกาที่กล่าวนี้บังเอิญได้มีการผิดพลาดเกิดขึ้น โดยพระราชกฤษฎีกาได้ตราขึ้นไว้สำหรับอำเภอโคกสำโรงเท่านั้น หาได้ระบุอำเภอบ้านหมี่ไว้ด้วยไม่ อย่างไรก็ตามการสำรวจก็ได้กระทำไปแล้วทั้งสองอำเภอ เพราะแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นแสดงบริเวณที่ดินที่จะต้องสำรวจทั้งในอำเภอโคกสำโรงและในอำเภอบ้านหมี่

กรมรถไฟได้สมัครใจมาแต่แรกที่จะถือเอาประโยชน์แห่งการสำรวจที่ได้กระทำไปแล้วในอำเภอบ้านหมี่ และถือว่าเป็นการสำรวจตามกฎหมายและตามทางราชการซึ่งกรมรถไฟตั้งใจจะกระทำในอำเภอบ้านหมี่ แม้ถึงว่าจะมิได้มีพระราชกฤษฎีกาเพื่อการสำรวจตราขึ้นไว้สำหรับอำเภอบ้านหมี่ก็ตาม โดยเหตุนี้กรมรถไฟจึงดำริที่จะออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั้งสองอำเภอ

ข้อดำรินี้ทำให้เกิดปัญหาที่จะต้องตีความในกฎหมาย เพราะเป็นปัญหาว่าการที่จะแก้ความยุ่งยากด้วยวิธีง่าย ๆ หรือทำไม่รู้ไม่เห็นเช่นนี้เป็นวิธีที่ควรรับรองและจะไม่นำมาซึ่งความยุ่งยากในทางกฎหมายละหรือ เพราะเหตุนี้จึงได้ส่งเรื่องมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๔) ได้พิจารณาแล้ว กรรมการผู้มีนามข้างท้ายบันทึกนี้เห็นว่าข้อดำรินี้จะให้ผลเป็นการปิดบังข้อผิดพลาด (แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอโคกสำโรง) ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ตามเหตุผลดังต่อไปนี้

๑. เพื่อให้เข้าใจเรื่องนี้โดยชัดเจน จำเป็นต้องระลึกถึงหลักการแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ คือ

เมื่อจะต้องเวนคืนที่ดินแปลงหนึ่งแปลงใด กรณีอาจเป็นว่าเจ้าหน้าที่ทราบที่ดินแปลงนั้นแน่นอนแล้ว เพราะปรากฏอยู่ในโฉนดแผนที่พร้อมด้วยหมายเลขโฉนด เขตที่ดิน ชื่อ

เจ้าของ ฯลฯ ในกรณีเช่นนี้ก็อาจจะออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พร้อมด้วยแผนที่แสดงบริเวณที่ดินแปลงนั้นได้ทีเดียว

แต่กรณีก็อาจเป็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ทราบแต่เพียงเนื้อที่แห่งใดแห่งหนึ่ง ซึ่งในเนื้อที่นั้นมีที่ดินแปลงหนึ่งที่จะต้องถูกเวนคืน แต่ยังไม่ทราบเขตแน่นอนเท่านั้น (มาตรา ๖) ในกรณีเช่นนี้ก็ต้องออกพระราชกฤษฎีกาเสียก่อนเพื่อกำหนดบริเวณ (พร้อมด้วยแผนที่) ซึ่งภายในอาณาเขตแห่งบริเวณนั้นที่ดินที่จะต้องเวนคืนตั้งอยู่ ทั้งนี้ เพื่อจะได้มีการสำรวจบริเวณดังกล่าว และเพื่อให้ทราบที่อันแท้จริงตลอดจนอาณาเขตของที่ดินที่จะต้องเวนคืนเมื่อได้ทำการสำรวจเสร็จแล้ว จึงออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (พร้อมด้วยแผนที่) ระบุที่ดินที่จะต้องเวนคืน (มาตรา ๘)

เพื่อได้ออกพระราชกฤษฎีกาแล้ว เจ้าหน้าที่จะทำการอื่นไม่ได้ด้วยมีข้อผูกพันตามพระราชกฤษฎีกานั้น และมีอำนาจที่จะทำการสำรวจได้แต่เฉพาะที่ดินที่พระราชกฤษฎีกานั้นระบุไว้เท่านั้น

๒. ในกรณีอำเภอโคกสำโรงนั้น การปฏิบัติให้เป็นไปโดยถูกต้องแล้วโดยได้ออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อการสำรวจแล้วจึงทำการสำรวจ และเมื่อได้ทำการสำรวจเสร็จแล้ว ก็ออกพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินซึ่งในที่สุดจะต้องเวนคืน

๓. ในส่วนที่เกี่ยวกับอำเภอบ้านหมี่นั้น กรมรถไฟก็ได้ทำการสำรวจรวมไปด้วย แต่การสำรวจได้กระทำไปโดยไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจที่จะทำการสำรวจนั้นชอบด้วยกฎหมาย การสำรวจได้กระทำไปเพราะแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาสำหรับอำเภอโคกสำโรงล้ำเข้าไปในอำเภอบ้านหมี่โดยไม่มีเหตุผล

๔. บัดนี้กรมรถไฟมีเจตจำนงมาแต่แรกที่จะถือเอาการสำรวจในอำเภอบ้านหมี่ที่ได้กระทำไปแล้วโดยไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกานั้นเป็นมูลฐานในการที่จะออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในอำเภอบ้านหมี่ แต่การสำรวจนั้นได้กระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและปราศจากมูลฐาน เป็นการกระทำอันเสื่อมเสียต่อผลประโยชน์ของบรรดาเจ้าของที่ดินในอำเภอบ้านหมี่โดยที่ไม่มีพระราชกฤษฎีกาบอกกล่าวให้เจ้าของที่ดินทราบว่าที่ดินของตนอยู่ในบังคับแห่งการสำรวจ และจะเป็นการเสียหายต่อผลประโยชน์ของกรมรถไฟหาไม่น้อย โดยที่ในอนาคตเจ้าของที่ดินในอำเภอบ้านหมี่อาจจะกล่าวอ้างขึ้นได้โดยชอบด้วยกฎหมายว่าการสำรวจนั้นเป็นโมฆะ เพราะได้กระทำไปโดยปราศจากอำนาจ และต่อไปอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากขึ้นอีกเป็นอันมากในระหว่างดำเนินการเวนคืน

๕. ดังนั้นกรมรถไฟจึงดำริมาแต่แรกที่จะออกพระราชบัญญัติเวนคืนสำหรับอำเภอบ้านหมี่ เพราะกรมรถไฟอ้างว่าทราบที่ดินแปลงที่จะต้องเวนคืนนั้นดี หากจำเป็นต้องออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อทำการสำรวจไม่ แน่ละ กรมรถไฟทราบที่ดินดีเพราะกรมรถไฟได้ทำการสำรวจมาแล้วโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยถือเอาประโยชน์อันเกิดจากความผิดพลาดเกี่ยวกับแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาสำหรับอำเภอโคกสำโรง แต่พึงเห็นได้ชัดว่าการสำรวจนั้นไม่ใช่เป็นการสำรวจอันจะถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

๖. กรมรถไฟได้โต้แย้งอีกว่าไม่จำเป็นต้องออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อการสำรวจ ในเมื่อการสำรวจอาจกระทำได้ด้วยมิตรจิต เพราะเจ้าของที่ดินไม่คัดค้านประการใด ข้อนี้เป็น ปัญหาในหลักการ เพราะพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ไม่ได้บัญญัติถึงการสำรวจด้วยมิตรจิต แต่ได้บัญญัติเฉพาะการสำรวจโดยผลแห่งพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นวิธีเดียวที่ให้อำนาจกรมรถไฟและให้หลักประกันอันสมควรแก่เจ้าของที่ดิน แต่ถึงหากจะ ยอมรับกันว่าการสำรวจอาจกระทำได้ด้วยมิตรจิตก็ตาม ในเรื่องนี้จะมีความเห็นไปในทำนองนั้น ไม่ได้ เพราะการสำรวจที่ของเจ้าของที่ดินทั้งหมดในอำเภอบ้านหมี่เป็นอันเสียไป เนื่องจากความ จริงในประการสำคัญที่ว่า การสำรวจในอำเภอบ้านหมี่นั้นได้กระทำไปในลักษณะบังคับโดยกรม รถไฟได้อาศัยแผนที่ซึ่งไม่มีค่าในทางกฎหมายแต่สมมติว่ามีค่าเช่นนั้น

นอกจากนี้พึงอย่าลืมว่า การสำรวจอันถูกต้องสำหรับอำเภอบ้านหมี่นั้น กรม รถไฟก็เห็นว่าเป็นการจำเป็น เพราะกรมรถไฟได้เอาใจใส่ทำแผนที่ขึ้นเช่นนั้นและเพราะเหตุนี้จึง เกี่ยวถึงอำเภอบ้านหมี่ด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ในเวลาที่เอาแผนที่ต่อท้ายพระราชกฤษฎีกา เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอโคกสำโรงโดยไม่ถูกต้องนั้น กรมรถไฟหาทราบไม่ว่าที่ดิน แปลงใดในอำเภอบ้านหมี่จะต้องถูกเวนคืนและต้องการที่จะสำรวจ (หมายถึงการสำรวจตาม มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์) เพื่อจักทราบที่ดินเหล่านั้น

๗. กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๔ ผู้มีนามข้างท้ายนี้ได้ชี้แจงให้กรมรถไฟทราบ ว่า การที่จะยอมรับข้อตำราของกรมรถไฟก็เท่ากับเป็นการเห็นพ้องด้วยที่จะไม่ออกพระราช กฤษฎีกาเพื่อการสำรวจ ซึ่งกรมรถไฟเห็นแล้วว่าเป็นการจำเป็นสำหรับอำเภอบ้านหมี่ดังปรากฏใน แผนที่ของกรมรถไฟเอง กรรมการร่างกฎหมายได้ชี้แจงอีกว่า ไม่มีนักกฎหมายคนใดผู้สำนึกใน หน้าที่และความรับผิดชอบของตนในฐานะที่ปรึกษาของรัฐบาลที่จะแนะนำรัฐบาลให้รับเอาวิธีการ ง่าย ๆ นั้น โดยไม่คำนึงถึงบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๓๔) ได้บัญญัติไว้ด้วยความ ระมัดระวังซึ่งนโยบายในอันที่จะคุ้มครองเจ้าของที่ดินที่จะถูกเวนคืน กรรมการร่างกฎหมายได้ ชี้แจงเพิ่มเติมอีกว่า ข้อตำราของกรมรถไฟอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากอย่างร้ายแรงแก่รัฐบาลได้ ถ้า หากข้อเท็จจริงปรากฏขึ้นและรู้ไปถึงรัฐสภาเข้า ปัญหายุ่งยากทางกฎหมายก็อาจเกิดขึ้นด้วยถ้า เจ้าของที่ดินที่ปฏิเสธไม่ยอมเวนคืนที่ดินได้นำปัญหาขึ้นสู่ศาลยุติธรรมหรืออาจเกิดปัญหาในทาง การเมืองก็ได้ถ้ามีผู้เสนอบัญญัติขึ้นในรัฐสภา เรื่องนี้จึงสำคัญอย่างยิ่งเพราะวิธีการที่ดำรินั้นอาจ เป็นการแย้งกับหลักประชาธิปไตยแห่งรัฐธรรมนูญและหลักการพิเศษของพระราชบัญญัติว่าด้วย การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เองด้วย

๘. กรรมการร่างกฎหมายกอง ๔ ผู้มีนามข้างท้ายนี้ขอเสนอว่า เมื่อได้ชี้แจงถึงข้อ วินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นให้กรมรถไฟทราบโดยแจ่มแจ้งแล้ว ผู้แทนกรมรถไฟก็ได้ตกลงที่จะ พิจารณาปัญหานี้ใหม่ และพร้อมที่จะออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อการสำรวจสำหรับอำเภอบ้านหมี่ รวมทั้งแผนที่เฉพาะอำเภอนั้นด้วย ส่วนการสำรวจอันจะพึงกระทำตามพระราชกฤษฎีกานั้น ตามปกติก็เป็นเรื่องที่กรมรถไฟจะดำเนินการต่อไปโดยความรับผิดชอบของกรมรถไฟเอง

(ลงนาม) นายเสริม วินิจฉัยกุล
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๕๓