

บันทึก

เรื่อง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการของสถานีกษตรกลางบางเขน

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ๕๘๐๘/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๔ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาในกรณีที่จะเวนคืนที่ดินเพื่อขยายกิจการสถานีกษตรกลางบางเขน และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ การที่จะขยายกิจการออกไปนั้น จะต้องจัดหาที่ดินที่เหมาะสมเพื่อทำการทดลองและค้นคว้า กระทรวงเกษตรราธิการเห็นว่าที่ดินบริเวณติดต่อกับสถานีกษตรกลางบางเขนเป็นที่ที่เหมาะสมที่สุด แต่เจ้าของที่ดินบางรายไม่ยินยอมขายให้ โดยเหตุนี้กระทรวงเกษตรราธิการจึงใคร่จะออกพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินเหล่านี้ทั้งหมด

อย่างไรก็ดีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๔ บัญญัติไว้ว่า จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค ดังนั้น จึงเป็นปัญหาที่ใคร่จะทราบว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามที่กระทรวงเกษตรราธิการประสงค์นั้นเป็นไปเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือกิจการเกี่ยวกับการทดลองค้นคว้าในทางเกษตรกรรมของสถานีกษตรกลางบางเขนนั้น เป็นการสาธารณูปโภคหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหานี้แล้ว ขอเสนอให้ระลึกว่าปัญหาเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “สาธารณูปโภค” ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (มาตรา ๓๔) กับในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ หรือในพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช ๒๔๗๑ นั้น ได้มีการพิจารณากันหลายคราวมาแล้ว^๑ และได้กล่าวมาในคราวก่อนๆ แล้วว่าไม่มีกฎหมายใดในโลกที่ให้บทวิเคราะห์ศัพท์ของคำว่า “สาธารณูปโภค” ไว้ เหตุผลนั้นจะเห็นได้ชัดจากข้อความในหนังสือของ เอฟ.มอโรว่าด้วยกฎหมายปกครองซึ่งกล่าวว่า “เป็นการพ้นวิสัยที่จะให้บทวิเคราะห์ศัพท์ทางกฎหมายของคำว่า สาธารณูปโภค” กฎหมายมิได้ให้หลักเกณฑ์ที่ตายตัวเกี่ยวกับคำนี้ไว้ ปล่อยให้เจ้าพนักงานซึ่งตามปกติได้แต่งตั้งจากเจ้าพนักงานชั้นสูงอย่างรอบคอบเป็นผู้มีอำนาจที่จะพิจารณา กำหนดว่าอะไรเป็นหรือไม่เป็น “สาธารณูปโภค” และความเห็นของเจ้าพนักงานเหล่านั้นซึ่งอาศัยพฤติการณ์ของแต่ละกรณีเป็นหลักพิจารณาก็ไม่อยู่ในความควบคุมของศาล

ส่งพร้อมกับหนังสือที่ น.๑๙๓๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔

^๑ เฉพาะอย่างยิ่งโปรดดูบันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) เรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างตลาด ซึ่งได้ส่งพร้อมกับหนังสือที่ น.๑๗๐๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๓

ทั้งนี้ ย่อมเป็นข้อที่ชี้ให้เห็นว่า ในบรรดาตัวบทกฎหมายไทยดังกล่าวมาข้างต้น ไม่มีบทวิเคราะห์ศัพท์ของคำว่า “สาธารณูปโภค” ไว้ และก็ไม่มีเพียรที่จะให้บทวิเคราะห์ศัพท์ไว้ด้วย

อันที่จริง ในต่างประเทศมีกรณีอยู่มากหลายที่วินิจฉัยว่า อะไรเป็น “สาธารณูปโภค” และอาจแตกต่างกันในแต่ละประเทศ

เพื่อประกอบการพิจารณาอาจกล่าวได้ว่า กรณีซึ่งจำแนกไว้โดยย่อต่อไปนี้ ย่อมจะแสดงให้เห็นว่าอะไรที่ยอมรับกันว่าเป็น “สาธารณูปโภค”

ในประเทศอังกฤษ การได้มาซึ่งที่ดินโดยการบังคับซื้อ มีดังนี้ คือ สุสาน การไฟฟ้า การทำแก๊ส ท่าเรือ อุ สะพานท่าเรือ ตลาด และตลาดนัด รถไฟชนิดเบา รถไฟ การประปา กิจการเพื่อประโยชน์ของกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ การรักษาฝั่ง ที่ทำการไปรษณีย์ เรือนจำ ศุลกสถาน การสาธารณสุข (รวมทั้งการรื้อถอนและการปลูกสร้างอาคารใหม่แทนอาคารเดิมที่ไม่ถูกสุขลักษณะหรือเป็นอันตราย) โรงพยาบาลโรคจิต กิจการเพื่อประโยชน์แก่การศึกษา ทางหลวง การผังเมือง การระบายน้ำบนบก ประภาคาร ฯลฯ

ในประเทศฝรั่งเศส โดยปกติเจ้าพนักงานอยู่ข้างไม่สนใจที่จะเวนคืนที่ดินของเอกชนง่าย ๆ แต่ในบรรดากรณีเวนคืนทั้งหลายนั้นก็ไต่ขยายไปถึงทางและรถไฟ โรงงานที่ใช้กำลังน้ำ การผังเมือง ป้อม อนุสาวรีย์ทางประวัติศาสตร์ โรงเก็บยุทธภัณฑ์ ที่ดินที่ใช้ในการกีฬา การประปา การประทีป ฯลฯ ด้วย

โดยเหตุนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะพิจารณาโดยรอบคอบว่า การเวนคืนที่ดินมีเหตุผลเกี่ยวกับสาธารณูปโภคหรือไม่ แต่ต้องไม่ลืมว่าการเวนคืนนั้นจะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ เพราะฉะนั้นถ้ารัฐสภาเห็นว่าในกรณีใดไม่มีเหตุผลเกี่ยวกับสาธารณูปโภคอย่างเพียงพอแล้ว รัฐสภาก็อาจที่จะไม่ยอมผ่านร่างพระราชบัญญัตินั้น และอาจมีการขัดแย้งกันขึ้นกับรัฐบาลในเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่ารัฐบาลย่อมจะมีเหตุผลเพียงพอที่จะชี้แจงให้เห็นว่า การที่จะได้มาซึ่งที่ดินเพื่อทำการทดลองและค้นคว้าทางเกษตรกรรมนั้นเป็นประโยชน์แก่สวัสดิภาพของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างชัดเจน เพราะความก้าวหน้าในทางเกษตรกรรมตลอดจนวิธีการแห่งเกษตรกรรมเป็นความจำเป็นอันรับด่วนสำหรับประเทศไทย เพื่อที่จะจัดหาอาหารไว้ให้เพียงพอแก่พลเมืองที่กำลังเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับทำเลของที่ดินที่จะใช้เพื่อการทดลองและค้นคว้านั้น ความเห็นของกระทรวงเกษตรธิการที่ว่าควรจะใช้ที่ดินบริเวณติดต่อกับสถานีเกษตรกลาง ก็จะเป็นเหตุผลในทางปฏิบัติอันเพียงพออีกอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจจะเห็นได้ว่าเป็นสาธารณูปโภคตามแนวทางรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ แล้ว

(ลงชื่อ) ส. วินิจฉัยกุล

(นายเสริม วินิจฉัยกุล)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๔