

บันทึก

เรื่อง การใช้บังคับประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔

เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๕

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ คค ๐๒๑๑/๖๖๗๑ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงคมนาคมได้รับรายงานจากกรมการบินพาณิชย์ว่า ตามที่ได้มีประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ฯ ใช้บังคับ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามโครงการพัฒนาท่าอากาศยานอุบลราชธานีให้เป็นที่ท่าอากาศยานระหว่างประเทศซึ่งไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ได้รับ ได้ร้องขอความเป็นธรรมต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมโดยขอให้รัฐมนตรีฯ พิจารณาให้การช่วยเหลือตามประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฯ ดังกล่าว กรมการบินพาณิชย์จึงขอให้กระทรวงคมนาคมหารือปัญหาเกี่ยวกับการใช้บังคับประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฯ กับการเวนคืนตามโครงการนี้ โดยมีข้อเท็จจริงว่ากรมการบินพาณิชย์ได้ดำเนินการตามโครงการพัฒนาท่าอากาศยานอุบลราชธานี โดยในชั้นแรกได้ตกลงซื้อที่ดินได้บางส่วนเนื้อที่ประมาณ ๒๙ ไร่เศษ (๙๓ แปลง) จำนวนเจ้าของที่ดิน ๘๕ ราย ต่อมา ได้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ. ๒๕๓๑ ขึ้นใช้บังคับโดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๓๑ จากนั้นได้แต่งตั้งคณะกรรมการฯ ขึ้นทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทน คณะกรรมการฯ ได้กำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทนในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ และเจ้าหน้าที่ได้จ่ายเงินค่าทดแทนให้ผู้ถูกเวนคืนในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๒ และ พ.ศ. ๒๕๓๓ ผู้ถูกเวนคืนได้มาทำสัญญารับเงินค่าทดแทนตามราคาที่คณะกรรมการฯ ประกาศกำหนดไปก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีไว้ สำหรับผู้ถูกเวนคืนที่ไม่มาทำสัญญารับเงินค่าทดแทน กรมการบินพาณิชย์ได้วางเงินค่าทดแทนไว้กับธนาคารออมสินและแจ้งการเข้าครอบครองครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ ที่ดินที่เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการซื้อและจ่ายเงินค่าทดแทนมีเนื้อที่ประมาณ ๑๔๓ ไร่เศษ (๒๓๔ แปลง) จำนวนเจ้าของที่ดิน ๒๑๗ ราย และสำหรับกรณีที่มีการอุทธรณ์ รัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จสิ้นไปหมดแล้วและจนถึงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๓๕ ยังไม่มีผู้อุทธรณ์ผู้ใดนำคดีไปฟ้องต่อศาล

โดยที่การกำหนดราคาเบื้องต้น การจัดซื้อ การจ่ายหรือการวางเงินค่าทดแทน หรือการวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้เสร็จสิ้นไปแล้วก่อนวันที่ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฯ ใช้บังคับ (วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๕) ส่วนการฟ้องคดีนั้นยังคงเหลือผู้อุทธรณ์บางรายที่มีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลได้ แต่จนถึง

ขณะนี้ (วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๓๔)^๑ ไม่ปรากฏว่ามีผู้ไต่ยื่นฟ้องต่อศาลเลย นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ. ๒๕๓๑ ได้สิ้นอายุไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๓ จึงมีปัญหาว่าการเวนคืนตามโครงการพัฒนาท่าอากาศยานอุบลราชธานีจะอยู่ในข่ายบังคับของประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ฯ นี้หรือไม่ และหากอยู่ในข่ายบังคับของประกาศดังกล่าว จะมีผลต่อผู้ถูกเวนคืนทั้งโครงการรวมทั้งผู้ที่ได้ตกลงขายที่ดินของตนให้แก่ทางราชการก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินฯ ใช้บังคับ หรือจะมีผลต่อผู้ถูกเวนคืนเพียงเฉพาะราชเพราะในวันที่ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฯ มีผลใช้บังคับ มีบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอยู่หลายประเภทด้วยกัน เช่น ผู้ที่ได้ตกลงขายที่ดินให้เจ้าหน้าที่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ ใช้บังคับ ผู้ที่หมดสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี (เพราะไม่ได้สงวนสิทธิอุทธรณ์ไว้ หรือแม้จะสงวนสิทธิอุทธรณ์ไว้ แต่ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด) ผู้ที่รัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์ไปแล้วและไม่ได้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลและผู้ที่มีหมดสิทธิฟ้องคดีต่อศาลแล้ว

กระทรวงคมนาคมจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้นของกรมการbinพาณิชย์ด้วย และนอกจากปัญหาของกรมการbinพาณิชย์ที่หารือมาแล้ว ยังมีหน่วยงานอื่นในสังกัดของกระทรวงคมนาคมที่ได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ซึ่งอาจต้องนำประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ฯ มาใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่ยังมีความเห็นไม่ตรงกันว่าประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฯ ดังกล่าวจะใช้บังคับแก่การเวนคืนแต่ละโครงการได้เพียงใด เพราะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเวนคืนแต่ละโครงการอาจมีรายละเอียดแตกต่างไปจากการเวนคืนของกรมการbinพาณิชย์ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งอาจทำให้ต้องหารือปัญหาในทำนองเดียวกันนี้อีก กระทรวงคมนาคมจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเป็นหลักการด้วย ความในข้อ ๕^๒ แห่งประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฯ มีขอบเขตในการนำมาใช้บังคับแก่การเวนคืนได้เพียงใด เพื่อกระทรวงคมนาคมจะได้นำไปพิจารณาใช้กับการเวนคืนตามโครงการอื่น ๆ ต่อไป

^๑ หนังสือกระทรวงคมนาคม ด่วนมาก ที่ คค ๐๒๑๑/๖๖๗๑ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๓๔

^๒ ข้อ ๕ บทบัญญัติมาตรา ๙ วรรคสี่และวรรคห้า มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับนี้ให้มีผลใช้บังคับแก่การเวนคืนซึ่งการกำหนดราคาเบื้องต้น การจัดซื้อ การจ่ายหรือการวางเงินค่าทดแทน การอุทธรณ์หรือการฟ้องคดียังไม่เสร็จเด็ดขาดในวันที่ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับนี้ใช้บังคับด้วย

เพื่อประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่ารัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง หรือพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บรรดาที่ยังใช้บังคับอยู่ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับรัฐมนตรีที่รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยอนุโลม

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมการbinพาณิชย) สรุปความได้ว่า ในการเจรจาซื้อขายที่ดินที่ต้องใช้ในโครงการพัฒนาท่าอากาศยานอุบลราชธานีกับเจ้าของที่ดินก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินฯ ใช้บังคับ เจ้าหน้าที่ได้กำหนดราคาที่ดินที่จะซื้อจากเจ้าของที่ดินทำนองเดียวกันกับที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาฯ ใช้บังคับแล้ว และเจ้าหน้าที่ได้แจ้งให้เจ้าของที่ดินทราบด้วยว่า ถ้าไม่ตกลงขายที่ดินให้กับเจ้าหน้าที่ในราคาที่กำหนดก็จะออกกฎหมายมาเวนคืนที่ดินดังกล่าว ส่วนการจัดซื้อที่ดินที่ต้องเวนคืนเจ้าหน้าที่ไม่สามารถซื้อที่ดินจากเจ้าของ ๑๔ รายได้ เพราะเจ้าของที่ดิน ๑๒ ราย หาตัวไม่พบและอีก ๒ ราย มีคดีฟ้องร้องกันอยู่ที่ศาลเกี่ยวกับที่ดินดังกล่าว ซึ่งกรมการbinพาณิชยได้แจ้งการเข้าครอบครองและได้วางเงินค่าทดแทนไว้กับธนาคารออมสินแล้ว แต่ยังไม่ได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นมาใช้บังคับที่ดินดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่หารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมการbinพาณิชย) แล้ว มีความเห็นว่า ปัญหาที่กระทรวงคมนาคมขอหารือมานี้อาจแยกพิจารณาได้เป็น ๔ ประการ คือ

(๑) การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามโครงการพัฒนาท่าอากาศยานอุบลราชธานีอยู่ภายใต้บังคับของประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ฯ หรือไม่

(๒) ถ้าการเวนคืนนี้อยู่ภายใต้บังคับของประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฯ เจ้าของที่ดินที่ตกลงขายที่ดินของตนให้เจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ใช้บังคับ จะมีสิทธิได้รับประโยชน์จากประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฯ ดังกล่าวด้วยหรือไม่

(๓) เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนภายในเขตแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่หมดสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีแล้ว หรือผู้ที่ได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์ไปแล้วแต่ไม่นำคดีไปฟ้องต่อศาล หรือผู้ที่หมดสิทธิที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลแล้ว จะมีสิทธิได้รับประโยชน์จากประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฯ ทุกรายหรือเฉพาะเจ้าของที่ดินรายที่การดำเนินการเวนคืนยังไม่แล้วเสร็จเท่านั้น

(๔) การพิจารณาว่าประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฯ จะใช้บังคับแก่การเวนคืนที่ค้างดำเนินการอยู่ในวันที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับหรือไม่เพียงใด มีหลักการในการพิจารณาอย่างไร

สำหรับปัญหาประการแรกที่หารือว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามโครงการพัฒนาท่าอากาศยานอุบลราชธานีอยู่ภายใต้บังคับของประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ฯ หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาความในข้อ ๕ แห่งประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ฯ แล้วจะเห็นได้ว่า ความในข้อ ๕ มีลักษณะเป็น

บทบัญญัติที่ให้ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับย้อนหลังแก่บรรดาการเวนคืนซึ่งการกำหนดราคาเบื้องต้น การจัดซื้อ การจ่ายเงิน หรือการวางเงินค่าทดแทน การอุทธรณ์ หรือการฟ้องคดียังไม่เสร็จเด็ดขาด คำว่า “ยังไม่เสร็จเด็ดขาด” มีความหมายว่า การเวนคืนตามโครงการหนึ่งโครงการใดซึ่งการกำหนดราคาเบื้องต้นก็ดี การจัดซื้อที่ดินก็ดี การจ่ายเงินหรือการวางเงินค่าทดแทนก็ดี การอุทธรณ์ก็ดี หรือการฟ้องคดีก็ดี ยังไม่เสร็จเด็ดขาด กล่าวคือการเจรจาต่อรองระหว่างเจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนกับเจ้าหน้าที่ยังไม่ยุติ หรือเจ้าหน้าที่ยังจ่ายเงินหรือวางเงินค่าทดแทนยังไม่ครบถ้วนทั่วทุกคน หรือระยะเวลาการใช้สิทธิที่จะสงวนสิทธิอุทธรณ์หรือการใช้สิทธิอุทธรณ์ยังไม่หมดไป หรือยังมีอุทธรณ์ที่ค้างพิจารณาอยู่ที่รัฐมนตรี หรือระยะเวลาสำหรับการฟ้องคดียังไม่ล่วงพ้นไปหรือการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการเวนคืนยังไม่ถึงที่สุด ฉะนั้น เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ตามโครงการพัฒนาท่าอากาศยานอุบลราชธานีซึ่งทำให้มีการสำรวจเขตที่ดินโดยเจ้าหน้าที่ การกำหนดราคาเบื้องต้นโดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น การเจรจาทกลงซื้อขายที่ดินที่ต้องเวนคืน การจ่ายเงินหรือการวางเงินค่าทดแทน การสงวนสิทธิอุทธรณ์ การอุทธรณ์ หรือการฟ้องคดี ถ้าปรากฏว่าการดำเนินการดังกล่าวขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งยังไม่แล้วเสร็จ เช่นผู้ถูกเวนคืนบางรายยังไม่ได้ใช้สิทธิฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จะต้องถือว่าโครงการดังกล่าวอยู่ภายใต้บังคับประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ฯ ตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ

สำหรับปัญหาประการที่สองที่หรือว่า เจ้าของที่ดินที่ตกลงขายที่ดินของตนให้เจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ใช้บังคับจะมีสิทธิได้รับประโยชน์จากประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ฯ นี้หรือไม่นั้น เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นแล้วว่า ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ฯ ใช้บังคับแก่การเวนคืนที่การกำหนดราคาเบื้องต้น การจัดซื้อการจ่ายเงินหรือการวางเงินค่าทดแทน การอุทธรณ์ หรือการฟ้องคดีที่ยังไม่เสร็จเด็ดขาดโดยมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ใช้บังคับ ฉะนั้น การตกลงซื้อขายที่ดินระหว่างเจ้าของที่ดินกับเจ้าหน้าที่ก่อนวันที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินฯ ใช้บังคับ จึงเป็นการซื้อขายที่ดินกันตามธรรมดา แม้ว่าจะเป็นการซื้อตามโครงการพัฒนาท่าอากาศยานอุบลราชธานีก็ตาม แต่เนื่องจากการซื้อขายที่ได้กระทำก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินฯ ใช้บังคับ จึงไม่อาจถือได้ว่าราคาที่ซื้อขายเป็นราคาที่อยู่ภายใต้บังคับของราคาเบื้องต้นซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดไว้ เจ้าของที่ดินดังกล่าวจึงไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์จากประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ฯ

ในเรื่องการจัดซื้อที่ดินที่ต้องใช้ในโครงการต่าง ๆ จากเจ้าของที่ดินก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ใช้บังคับ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นสมควรเสนอเป็นข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่เวนคืนเริ่มมีอำนาจเกี่ยวกับการเวนคืน เช่น การเข้าไปสำรวจที่ดินที่จะเวนคืน การเจรจาขอซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่อยู่ในเขต

เวนคืนภายในกรอกของราคาเบื้องต้นซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดไว้ ถ้าเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมขายที่ดินก็ดี หรือยินยอมขายแต่ไม่ตกลงขายตามราคาที่เจ้าหน้าที่เสนอซื้อก็ดี เจ้าของที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ขอให้รัฐมนตรีเพิ่มราคาขายให้สูงขึ้น ถ้ายังไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีก็มีสิทธิฟ้องให้ศาลเป็นผู้กำหนดราคาที่ดินและค่าทดแทนการเวนคืนได้ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมาเป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์จะให้การกำหนดราคาที่ดิน ค่าทดแทน และค่าเสียหายแก่บุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของการเวนคืนเป็นการกำหนดที่เป็นธรรม และมีกฎหมายรองรับสิทธิของผู้ถูกเวนคืนตามขั้นตอนต่างๆ เช่น สิทธิอุทธรณ์ สิทธิฟ้องคดีต่อศาล ฉะนั้น ถ้ายินยอมให้เจ้าหน้าที่ไปเจรจาซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกา ใช้บังคับ ไม่ว่าจะแจ้งให้เจ้าของที่ดินทราบล่วงหน้าว่าถ้าไม่ตกลงขายที่ดินให้ก็จะทำการเวนคืนที่ดินดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในลักษณะเช่นนี้อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินไม่ว่าจะกำหนดราคาที่ดินในลักษณะใดก็ตาม ถ้าราคาที่ซื้อขายต่ำกว่าราคาที่เจ้าหน้าที่ตกลงซื้อขายกับเจ้าของที่ดินรายอื่นภายหลังการตราพระราชกฤษฎีกา ขึ้นใช้บังคับเจ้าของที่ดินซึ่งได้ตกลงขายที่ดินก่อนมีพระราชกฤษฎีกา ย่อมจะได้รับความเสียหายที่ขายที่ดินในราคาที่ต่ำกว่าเจ้าของที่ดินรายอื่นๆ และเมื่อรู้ว่าได้ขายที่ดินให้เจ้าหน้าที่ในราคาที่ต่ำกว่ารายอื่นก็ไม่มีสิทธิจะอุทธรณ์ขอความเป็นธรรมต่อรัฐมนตรีหรือฟ้องคดีต่อศาล และถ้าเจ้าหน้าที่ซื้อที่ดินก่อนมีพระราชกฤษฎีกา โดยให้ราคาสูงกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการฯ กำหนด เจ้าของที่ดินที่ขายที่ดินเมื่อพระราชกฤษฎีกา ใช้บังคับแล้วจะเป็นฝ่ายเสียหายและไม่ได้รับความเป็นธรรม และจะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์หรือฟ้องต่อศาลเกือบทุกราย เป็นการเพิ่มภาระแก่รัฐมนตรีและศาลโดยไม่จำเป็น กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงเห็นว่า ถ้ารัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ใดเพื่อใช้ในโครงการใด ก็ควรรีบดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินฯ ขึ้นใช้บังคับโดยเร็ว เพื่อความเป็นธรรมกับเจ้าของที่ดินทุกราย

สำหรับปัญหาประการที่สามที่หาหรือว่า เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนภายในเขตแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา จะมีสิทธิได้รับประโยชน์จากประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฯ ทุกราย หรือเฉพาะเจ้าของที่ดินรายที่การดำเนินการเวนคืนยังไม่แล้วเสร็จ นั้น มีความเห็นว่า ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฯ ฉบับที่ ๔๔ฯ มีเจตนารมณ์จะให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน จึงได้บัญญัติข้อ ๕ ขึ้นเพื่อให้ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฯ ดังกล่าวใช้บังคับแก่การเวนคืนที่ยังไม่แล้วเสร็จเด็ดขาดในวันที่ประกาศฯ นั้นมีผลใช้บังคับด้วย โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินฯ ใช้บังคับ ดังปรากฏตามเหตุผลที่ได้กล่าวไว้ในปัญหาประการแรก ซึ่งแสดงว่าประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฯ ฉบับนี้มีผลไปถึงผู้ถูกเวนคืนตามโครงการทุกรายมิใช่เฉพาะผู้ถูกเวนคืนรายที่การเวนคืนยังไม่แล้วเสร็จเท่านั้น และความในมาตรา ๑๐ ทวิ^๓ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจ

^๓ มาตรา ๑๐ ทวิ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการได้ประกาศราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่จะเวนคืนทั้งหมดหรือบางส่วนแล้ว ถ้าปรากฏ

รัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีสั่งให้คณะกรรมการฯ แก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ถ้าเห็นว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่ได้กำหนดไปแล้วนั้นไม่เป็นธรรมก็แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การแก้ไขราคาดังกล่าวมีผลย้อนหลังไปถึงผู้ถูกเวนคืนทุกรายได้ เพราะมาตรา ๑๐ ทวิ บัญญัติว่าให้ถือว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่แก้ไขแล้วเป็นราคาซื้อขายที่ตกลงกันใหม่แทนราคาเดิมและราคาเบื้องต้นที่แก้ไขแล้วเป็นราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ แล้วแต่กรณี แต่ผู้ถูกเวนคืนแต่ละรายหรือแต่ละท้องที่จะได้รับประโยชน์จากการแก้ไขราคาตามมาตรา ๑๐ ทวิ เพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่ได้กำหนดไปแล้วในท้องที่ใดเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนแล้ว คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจที่จะกำหนดเป็นเงื่อนไขไม่ให้แก้ไขราคาสำหรับการเวนคืนที่ดินบางแปลงเป็นบางท้องที่ได้

สำหรับปัญหาประการที่สี่ที่ขอหารือว่า ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ฯ จะใช้บังคับแก่การเวนคืนที่ค้างดำเนินการอยู่ในวันที่ประกาศฯ ดังกล่าวมีผลใช้บังคับได้หรือไม่ เพียงใด จะมีหลักการในการพิจารณาอย่างไรนั้น มีความเห็นว่าการพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องมีพื้นฐานอยู่บนข้อเท็จจริงที่ชัดเจนแน่นอน หากข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้นแตกต่างไปความเห็นทางกฎหมายก็อาจเปลี่ยนแปลงไปได้ เมื่อปัญหาที่หารือมา มีลักษณะเป็นปัญหาที่หารือล่วงหน้ามิใช่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกรณีหนึ่งกรณีใด คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงไม่อาจให้ความเห็นในลักษณะเป็นหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการใช้บังคับประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฯ แก่การเวนคืนที่ค้างดำเนินการอยู่ในวันที่ประกาศฯ ดังกล่าวมีผลใช้บังคับได้อย่างไรก็ตามคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เข้าใจว่า ถ้าปัญหาข้อนี้มีความมุ่งหมายที่จะขอทราบ ว่า ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ฯ จะใช้บังคับแก่การเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งยังค้างดำเนินการอยู่ด้วยหรือไม่ มีความเห็น ว่า มาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน

ว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับและราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๐ หรือราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการได้กำหนดและประกาศไปแล้วตามมาตรา ๙ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๙ แก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติได้ และให้ถือว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่แก้ไขแล้วเป็นราคาซื้อขายที่ตกลงกันใหม่แทนราคาเดิม และราคาเบื้องต้นที่แก้ไขแล้วเป็นราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ แล้วแต่กรณี

ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ประกาศแก้ไขแจ้งให้ผู้มีสิทธิรับเงินซึ่งเป็นราคาของอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เพิ่มขึ้น และให้นำมาตรา ๒๘ วรรคสอง และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าการสั่งให้แก้ไขตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นคุณแก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ บุคคลใดมาครั้งหนึ่งแล้ว จะสั่งให้แก้ไขใหม่เพื่อบุคคลนั้นอีกไม่ได้

อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติไว้แล้วว่า “การเวนคืนและการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่มีการตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้นแล้วและอนุญาโตตุลาการยังมิได้ชี้ขาด ให้เป็นอันยกเลิกอนุญาโตตุลาการนั้น และให้คู่กรณีมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ” ความที่ว่า “แต่การดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้” มีความหมายว่า จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่ไม่ขยายไปถึงการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ฯ พ.ศ. ๒๕๓๔ เพราะดังได้กล่าวมาแล้วในปัญหาประการแรกว่า ประกาศฯ ฉบับนี้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปถึงวันที่พระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับ ฉะนั้นการเวนคืนรายใดที่ได้ดำเนินการไปก่อนพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๓๐ และยังไม่เสร็จเด็ดขาด การดำเนินการต่อไปจะต้องดำเนินการตามนัยมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๓๐

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามโครงการพัฒนาท่าอากาศยานอุบลราชธานีอยู่ภายใต้บังคับของประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ฯ ถ้าเป็นการเวนคืนที่การกำหนดราคาเบื้องต้น การจัดซื้อ การจ่ายเงินหรือการวางเงินค่าทดแทน การอุทธรณ์ หรือการฟ้องคดียังไม่เสร็จเด็ดขาดในวันที่ประกาศฯ ดังกล่าวมีผลใช้บังคับ อนึ่ง ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ. ๒๕๓๑ ได้สิ้นอายุไปก่อนวันที่ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ฯ จะมีผลใช้บังคับ คงมีผลให้เจ้าหน้าที่หมดสิทธิเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่อยู่ภายในเขตที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๓๑ รวมทั้งไม่มีอำนาจตกลงซื้อขายและกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามนัยมาตรา ๘ หรือมาตรา ๑๐ แล้วแต่กรณี แต่ไม่มีผลกระทบแก่การกำหนดราคาเบื้องต้น การจัดซื้อ การจ่ายเงินหรือการวางเงินค่าทดแทน การอุทธรณ์ หรือการฟ้องคดีที่ยังไม่เสร็จเด็ดขาดตามโครงการพัฒนาท่าอากาศยานอุบลราชธานี และเจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนภายในเขตแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ ทุกรายมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากการแก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินตามมาตรา ๑๐ ทวิ แต่เจ้าของที่ดินแต่ละรายจะได้รับประโยชน์จากการแก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเพียงใดนั้น ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ส่วนเจ้าของที่ดินที่ตกลงขายที่ดินของตนให้เจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ใช้บังคับ เมื่อการซื้อขายที่ดินนั้นเกิดขึ้นก่อนวันที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินฯ ใช้บังคับ จึงถือไม่ได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการเวนคืนตามกฎหมาย แต่เป็นการตกลงซื้อขายธรรมดา เจ้าของที่ดินดังกล่าวจึงไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับประโยชน์จากการแก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินตาม

มาตรา ๑๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ฯ

(นายวัฒนา รัตน์วิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา