

ปัญหาการจำกัดสิทธิการก่อสร้างและเปิดดำเนินการระบบขนส่งมวลชนใต้ดิน

เมื่อได้พิจารณาถึง ความหมาย ขอบเขต ลักษณะของแดนแห่งกรรมสิทธิ์และข้อจำกัดแดนแห่งกรรมสิทธิ์มาแล้วในบทที่ 2 และ 3 ซึ่งในบทนี้จะได้ศึกษาปัญหาซึ่งมีความสัมพันธ์กับการใช้อำนาจแดนแห่งกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดิน ในปัญหาที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในแดนแห่งกรรมสิทธิ์เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดระบบการขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน เพื่อแก้ปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานครโดยการเพิ่มพื้นผิวการจราจรและการดำเนินการก่อสร้างโครงการขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ใต้พื้นดินหรือที่เรียกว่า รถไฟใต้ดิน (Underground railway หรือ Subway)

จากแนวความคิดในการแก้ปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานครดังกล่าว จึงทำให้รัฐริเริ่มโครงการที่จะก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล จึงทำให้รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องจัดหาพื้นที่บางส่วน เพื่อนำมาใช้เป็นพื้นที่ในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนขึ้น จึงก่อให้เกิดปัญหาว่า (1) หากรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ของเอกชน เพื่อการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินแล้วรัฐควรดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด (2) และในกรณีที่รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งพื้นที่เฉพาะแต่บริเวณส่วนที่อยู่ใต้พื้นดินเพียงเพื่อวัตถุประสงค์ในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินในที่ดินของเอกชน รัฐควรดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด

ในกรณีตาม (1) นี้หากรัฐมีความจำเป็นที่จะได้มาซึ่งที่ดินใด เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคไม่ว่าที่ดินนั้นจะได้มีเอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือครอบครองอยู่ก่อนก็ตาม รัฐย่อมสามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นกลับมาเป็นของรัฐ เพื่อการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนได้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 แต่ในปัญหาตาม (2) นี้ มิใช่เป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามความหมายของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน *

* คำว่า "เวนคืน" ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ได้บัญญัติความหมายไว้ว่า บังคับเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นตามเงื่อนไขแห่ง.

อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นแต่การที่รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งที่ดินเฉพาะแต่ส่วนที่อยู่บริเวณใต้พื้นดินเท่านั้น โดยมีใช้เป็นการเวนคืนเพื่อนำที่ดินนั้นมาใช้ประโยชน์โดยทั้งหมดในกรณีเช่นนี้จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาได้ว่า การที่รัฐจะดำเนินการดังกล่าวได้นั้น ย่อมไม่สามารถนำเอาบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับแก่กรณีเช่นนี้ได้ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงก่อให้เกิดอุปสรรคแก่การก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินขึ้น เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่จะนำมาปรับใช้แก้ปัญหานี้ได้ และในขณะเดียวกันหากรัฐใช้อำนาจโดยพลการเพื่อดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินโดยไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดให้อำนาจกระทำได้ ตามหลักนิติรัฐแล้วย่อมเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของเอกชน

(ต่อ) พระราชบัญญัตินี้ กล่าวคือการเวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ สามารถแยกพิจารณาอสังหาริมทรัพย์ที่อาจถูกเวนคืนได้ 2 ประเภท คือ

1. ที่ดิน

2. อสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัตินี้ คำว่า อสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ให้ความหมายในมาตรา 139 แต่เมื่อพิจารณาตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว ตามมาตรา 13 วรรค 3 ยังรวมถึงเวนคืนสิ่งปลูกสร้างใด ๆ โดยการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนั้นออกไปจากที่ดินดังกล่าว และตามมาตรา 18 ได้บัญญัติให้รัฐได้จ่ายเงินค่าทดแทนแก่บุคคลดังต่อไปนี้ คือ

- (1) เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน
- (2) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้....
- (3) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นบนที่ดินที่ต้องเวนคืน...
- (4) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดิน...
- (5) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ซึ่งอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น....

ต้องเวนคืนนั้น....

(6) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันบนที่ดินต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา 1349 หรือมาตรา 1352

จากปัญหาในข้างต้นจึงทำให้นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจราจรทางบกก็คือ สำนักงานคณะกรรมการการจราจรทางบก (สจร.) จึงได้มีหนังสือที่ นร. 0801/0126 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2536 ทหารเรือไปถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่าในปัจจุบัน ปัญหาการเวนคืนที่ดินเพื่อเพิ่มพื้นผิวจราจรและการดำเนินการก่อสร้างโครงการขนส่งขนาดใหญ่ในเขตกรุงเทพมหานครยังมีอุปสรรค ในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินซึ่งอาจต้องทำการก่อสร้างเข้าไปในที่ดินของเอกชนที่ถือครองอยู่ สจร. จึงหารือในปัญหาข้อกฎหมายหลายประเด็นที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการดังกล่าวไปยัง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือในปัญหาดังกล่าว (โดยกรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1) เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2536 เรื่องการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน ในปัญหาดังกล่าวไว้หลายประการโดยเฉพาะในปัญหาที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในแดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์ในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้ดิน ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน



ก่อนที่จะได้ศึกษาถึงประเด็นปัญหาในข้อกฎหมายต่าง ๆ ต่อไป เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจมากขึ้นจึงมีความจำเป็นที่จะได้ทราบถึงข้อมูลเบื้องต้นบางประการของระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินเสียก่อน

1. ประวัติความเป็นมา

ระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน เริ่มมีการก่อสร้างขึ้นเป็นครั้งแรกในโลกที่ประเทศอังกฤษ ณ มหานครลอนดอน โดยเริ่มก่อสร้างโครงการแรกตามคำแนะนำของ Charles Pearson เมื่อ ค.ศ.1860 ด้วยวิธี cut-and-cover (ขุดและกลบ) รวมระยะทางทั้งสิ้น 6 กิโลเมตร ขบวนรถขับเคลื่อนด้วยพลังไอน้ำแล่นไปตามราง และได้ดำเนินการก่อสร้างขยายเส้นทางเดินรถออกไปอีกหลายเส้นทาง และในปี ค.ศ.1886 ได้นำเอาระบบการก่อสร้างขุดเจาะอุโมงค์รถไฟใต้ดินโดยไม่มีการเปิดหน้าดินโดยใช้เครื่องมือ Shield ในการขุดเจาะซึ่ง

พัฒนาโดย James Henry Greathead มีเส้นผ่าศูนย์กลางกว่า 3.2 เมตร จนกระทั่ง ค.ศ.1890 ได้เริ่มนำรถที่ขับเคลื่อนด้วยไฟฟ้ามาใช้เป็นครั้งแรก ในปัจจุบันระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินในมหานครลอนดอนมีระยะทางรวมทั้งสิ้น 406 กิโลเมตร¹ และนับตั้งแต่เข้ามาประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกก็เริ่มดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินเป็นระบบขนส่งมวลชนขั้นพื้นฐานที่สำคัญ ซึ่งมีความสะดวก รวดเร็ว ปลอดภัย สามารถขนส่งผู้โดยสารได้คราวละจำนวนมาก ๆ โดยเฉพาะในเมืองที่มีพลเมืองอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น เกือบทุกประเทศทั่วโลก เช่น Boston, Hamburg, Moscow, New York, Paris, Tokyo เป็นต้น

ส่วนประวัติความเป็นมาของระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินในประเทศไทยนั้น มีที่มาจากปัญหาการจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งเกิดขึ้นมาจากความต้องการในการเดินทางของประชากรซึ่งมีจำนวนประชากรประมาณ 10 ล้านคน รัฐจึงหาแนวทางในการแก้ปัญหาโดยริเริ่มโครงการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินขึ้น ซึ่งแต่เดิมโครงการดังกล่าวนี้อยู่ในความรับผิดชอบของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยได้รับการจัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ในข้อ 2 กำหนดให้มีวัตถุประสงค์ คือ (1) สร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีการใด ๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ (2) จัดดำเนินการหรือควบคุมธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยรถรางเดี่ยวและรถใต้ดิน (3) ดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทางพิเศษ แต่เนื่องจากมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานครโดยเร็วจึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานรับผิดชอบโครงการที่มีการบริหารงานที่มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับการดำเนินงานของเอกชน ประกอบกับการทางพิเศษแห่งประเทศไทยซึ่งรับผิดชอบโครงการรถไฟฟ้าอยู่เดิมมีงานโครงการขนาดใหญ่ในความรับผิดชอบอยู่ 2 ด้าน คือ โครงการทางด่วนและโครงการรถไฟฟ้าที่ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องแยกงานโครงการรถไฟฟ้าออกจากการทางพิเศษแห่งประเทศไทย และในปัจจุบันมีหลายหน่วยงานกำลังดำเนินการ

1 Edward E.White "Subways," The Encyclopedia Americana 25 (1988): 830.

โครงการรถไฟฟ้าอยู่ ซึ่งแต่ละโครงการเกิดขึ้นโดยไม่มีกระบวนการประสานและสอดคล้องกันดีเท่าที่ควร² ดังนั้น รัฐจึงได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ.2535 เห็นชอบให้จัดตั้งองค์การของรัฐขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.2496 เพื่อดำเนินการก่อตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นใหม่ คือ องค์การรถไฟฟ้ามหานครขึ้นมารับผิดชอบในการก่อสร้างและดำเนินการเกี่ยวกับรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนขึ้นในกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะ เพื่อให้หน่วยงานนี้สามารถมีอำนาจตามกฎหมายอย่างเพียงพอในการเวนคืนที่ดินและดำเนินการรถไฟฟ้า นอกจากนี้ควรให้หน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจในการดำเนินการรถไฟฟ้า หลังจากที่อายุสัมปทานโครงการรถไฟฟ้าอื่น ๆ หมดลงหรือดำเนินการแทนหากโครงการรถไฟฟ้าอื่น ๆ ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้³

องค์การรถไฟฟ้ามหานคร (Metropolitan Rapid Transit Authority) หรือ MRAT จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ.2535 * มีวัตถุประสงค์ในการจัดระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยการสร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีใด ๆ ซึ่งการขนส่งโดยรถไฟฟ้าและดำเนินการหรือให้บริการอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยรถไฟฟ้าดังกล่าวกับดำเนินการธุรกิจเกี่ยวเนื่องเพื่อประโยชน์ขององค์การรถไฟฟ้ามหานคร ** และตั้งแต่รัฐได้ก่อตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานครขึ้นก็ได้มีการศึกษาแนวทางถึงความเป็นไปได้ในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนต่าง ๆ หลายโครงการ และโครงการหนึ่งที่เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมายก็คือโครงการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน ซึ่งองค์การรถไฟฟ้ามหานครได้คัดเลือกและอนุมัติให้ บริษัท บางกอกแลนด์ จำกัด เป็นผู้ได้รับสัมปทานให้ดำเนินการก่อสร้าง

2 องค์การรถไฟฟ้ามหานคร "ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงการรถไฟฟ้าและโครงการรถไฟฟ้ามหานครระยะแรก," 19 ธันวาคม พ.ศ.2535.

3 เรื่องเดียวกัน.

* ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 90 ลงวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ.

2535

** มาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ.2535

และเปิดดำเนินการระบบขนส่งมวลชนขึ้น เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2537 จนกระทั่งในต้นปี พ.ศ. 2538 องค์การรถไฟฟ้าใต้ดินและการคมนาคม จำกัด เป็นผู้ได้รับสัมปทานโครงการดังกล่าว

และในปัจจุบันนอกจากองค์การรถไฟฟ้ามหานครที่มีหน้าที่ในการดำเนินการและให้บริการเกี่ยวกับระบบขนส่งมวลชนโดยรถไฟฟ้าแล้ว ในปัจจุบันก็ยังมีหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่มีหน้าที่ดังกล่าวอีก ดังนี้

1. การรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ในมาตรา 6(2) บัญญัติให้มีวัตถุประสงค์ จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินการธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ และในปัจจุบันการรถไฟแห่งประเทศไทย และกระทรวงคมนาคม ได้อนุมัติให้บริษัท โรบเวลล์ จำกัด เป็นผู้ได้รับสัมปทานเพื่อดำเนินการก่อสร้างถนนยกระดับและได้สิทธิรับสัมปทานระบบรถไฟฟ้าชุมชนขึ้น

2. กรุงเทพมหานคร จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยอาศัยอำนาจตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 เรื่องควบคุมกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ตามข้อ 3 บัญญัติว่า "กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค (1) การรถไฟ (2) การรถราง" และในข้อ 10 บัญญัติว่า "ให้กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการการรถราง..." ซึ่งในปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อนุญาตให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการเข้าทำสัญญาสัมปทานระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานครกับ บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด เพื่อดำเนินการก่อสร้างและเปิดบริการระบบขนส่งมวลชนในเขตกรุงเทพมหานคร

3. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 230 เรื่องการจัดตั้งการพิเศษแห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ในข้อ 2(2) คือ จัดดำเนินการหรือควบคุมธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยรถรางเดี่ยวและรถใต้ดิน เช่น ในอดีตการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้เคยเข้าทำสัญญาสัมปทานระบบขนส่งมวลชนโดยรถไฟฟ้ากับบริษัท ลาวาลิน จำกัด แต่ในภายหลังการทางพิเศษได้ยกเลิกสัญญาดังกล่าวไป

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับต่าง ๆ แล้วจะพบว่าในปัจจุบันองค์การของรัฐที่มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดสร้างและเปิดดำเนินการ หรืออนุมัติให้เอกชนดำเนินการ

จัดสร้างและเปิดบริการระบบขนส่งมวลชนโดยรถไฟฟ้านี้ ประกอบไปด้วยหน่วยงานของรัฐหลาย หน่วยงานตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น โดยมิใช่เป็นการจำกัดแต่เพียงองค์การรถไฟฟ้ามหานคร เท่านั้นที่มีอำนาจในการดำเนินการดังกล่าวเพียงหน่วยงานเดียว

2. ความหมายของระบบการขนส่งมวลชนโดยรถไฟฟ้า

ในปัจจุบันรูปแบบในการขนส่งมวลชนพื้นฐานที่สำคัญที่มีความสะดวก รวดเร็ว ปลอดภัย และสามารถเคลื่อนย้ายผู้โดยสารได้คราวละมาก ๆ ในเมืองที่มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น ในปัจจุบันก็มีเพียงแต่ระบบการขนส่งมวลชนโดยรถไฟฟ้าเท่านั้น

ส่วนความหมายของคำว่าระบบการขนส่งมวลชนโดยรถไฟฟ้านี้ ซึ่งตามกฎหมายไทยแต่เดิมก็มิได้มีการบัญญัติไว้แต่อย่างไร คงมีแต่บทบัญญัติที่เป็นการบัญญัติถึงคำว่า "รถราง" * "กิจการรถราง" ** แต่ก็มิได้มีการนิยามความหมายไว้แต่อย่างไร ด้วยเหตุดังกล่าวจึงต้องพิจารณาตามความหมายโดยทั่วไปว่าหมายถึงอะไร ตามความหมายของคำว่า รถราง หมายถึง รถที่พ่วงกันเป็นขบวน ขับเคลื่อนไปด้วยกระแสไฟฟ้าวิ่งไปตามราง 4 ส่วนคำว่า ระบบการขนส่งมวลชนโดยรถไฟฟ้านี้เป็นคำที่เพิ่งปรากฏมีในภายหลัง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าน่าที่จะมีความหมายเป็นเช่นเดียวกับระบบขนส่งโดยรถราง

สำหรับความหมายของคำว่า ระบบรถไฟฟ้า ตามกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ ใน Mass Rapid Transit Corporation ค.ศ.1983 ในมาตรา 2 ได้นิยามความหมาย Mass Rapid Transit System ว่าหมายถึง ระบบการขนส่งซึ่งวิ่งอยู่บนรางหรือส่วนใด ๆ ของระบบดังกล่าวที่มีเจตนาจะสร้างขึ้นเพื่อการขนส่งสาธารณะ

* ตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464.

** ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ในข้อ 3.

4 พจนานุกรม ฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ.2530, หน้า 440.

และตามความหมายใน Mass Rapid Transit Law ค.ศ.1988 แห่งสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ในมาตรา 3 ได้ให้นิยามของระบบ Mass Rapid Transit ว่า หมายถึง การใช้ประโยชน์บนหรือใต้ที่ดิน หรือการจัดสร้างเหนือพื้นดินซึ่งมีไว้เป็นการจราจรทางบก โดยใช้นยานพาหนะที่ขับเคลื่อนด้วยพลังงานโดยเฉพาะ วิ่งบนเส้นทางที่กำหนดไว้เป็นขบวนซึ่งเป็นระบบการขนส่งสาธารณะที่สามารถรับส่งผู้โดยสารเป็นจำนวนมาก ในเขตเมืองและพื้นที่บริเวณใกล้เคียง

เมื่อกลับมาพิจารณาถึงความหมายตามกฎหมายไทยแล้ว คงปรากฏแต่เพียงบทบัญญัติในกฎหมายบางฉบับซึ่งกล่าวถึงระบบการขนส่งมวลชนในกรณีดังกล่าว แต่ก็มีคำบัญญัตินิยามความหมายไว้โดยเฉพาะ เช่น ตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 มาตรา 3 ได้บัญญัติความหมายคำว่า "รถไฟ" ว่า หมายความว่า กิจกรรมที่จัดทำขึ้นเพื่อหาประโยชน์ด้วยวิธีบรรทุกส่งคนโดยสารและสินค้าบนทางซึ่งมีราง ส่วนรถไฟที่ใช้แต่เฉพาะภายในตำบลหนึ่ง เมืองหนึ่ง ทั่วจังหวัดหนึ่งนั้น ให้เรียกว่า "รถราง", ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ในข้อ 3 (2) บัญญัติให้กิจการรถรางเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค หรือตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 270 ในข้อ 1 ได้บัญญัติความหมายของคำว่า "ทางพิเศษ" ไว้ โดยให้หมายความรวมถึงทางสำหรับรถรางเดี่ยวหรือรถใต้ดิน

จนกระทั่งได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. 2535 ขึ้นในมาตรา 3 ได้ให้นิยามความหมายของคำว่า "รถไฟฟ้" หมายความว่า รถที่พ่วงกันเป็นขบวนยาวโดยขับเคลื่อนด้วยไฟฟ้าแล่นไปตามราง และความหมายของคำว่า "ราง" หมายความว่า ทางซึ่งใช้สำหรับรถไฟฟ้

และความหมายของคำว่า "ระบบขนส่งมวลชน กทม." ตามความหมายในสัญญาสัมปทานระบบขนส่งมวลชน กทม. ระหว่างกรุงเทพมหานครกับบริษัทระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด ได้ให้ความหมาย หมายถึงบริการขนส่งมวลชนโดยรถราง เพื่อเป็นทางเลือกอื่นแทนการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลในการเดินทางไปและกลับจากการทำงาน และการเดินทางสัญจรไปมาในกรุงเทพมหานครตามสัญญานี้ และให้หมายความรวมถึง สิ่งอำนวยความสะดวกหรือบริการอื่นที่เกี่ยวข้องต่อเนื่องกับรถรางที่บริษัทจัดขึ้นไม่ว่าจะอยู่บนที่ดิน กทม. หรือบนที่ดินอื่น ๆ หรือบน

ทรัพย์สินที่ กทม. เป็นผู้จัดหา *

จากคำนิยามข้างต้นตามกฎหมายไทยได้บัญญัติคำว่า "รกร้าง" ไว้ในหลายฉบับต่างกัน และจากคำนิยามคำว่ารกร้าง ดังกล่าวสามารถที่จะนำมาปรับบังคับใช้แก่ข้อเท็จจริงเพื่อนำมาบังคับใช้แก่การดำเนินการก่อสร้างและเปิดดำเนินการระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินได้หรือไม่ สำหรับในปัญหาข้างต้นนี้เห็นว่า จากคำนิยามความหมายตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 ในมาตรา 3 ได้บัญญัติความหมายของคำว่า "รกร้าง" ไว้ว่า "รถไฟที่ใช้แต่เฉพาะภายในตำบลหนึ่ง เมืองหนึ่ง ภา จังหวัดหนึ่ง ให้เรียกว่ารกร้าง" จากคำนิยามดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า หากกิจการรถไฟใดที่เป็นการดำเนินการเฉพาะแต่ในที่หนึ่ง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการภายในจังหวัดหนึ่ง เมืองหนึ่ง หรือตำบลหนึ่ง ให้เรียกว่ารกร้าง

ส่วนตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ในข้อ 3 (2) บัญญัติถึงการรกร้างไว้โดยมิได้ให้คำนิยามไว้ แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่าตามบทบัญญัติในข้อ 3 ได้บัญญัติแยก การรถไฟ และการรกร้าง ไว้แยกจากกัน ** ซึ่งแสดงให้เห็นว่าย่อมมีความหมายแตกต่างกัน

และตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ในข้อ 3 (2) บัญญัติถึงกิจการรกร้างเดียวหรือรถไฟใต้ดินอยู่ในความหมายของทางพิเศษ โดยมิได้ให้คำนิยามคำว่ารกร้างเดียวหรือรถไฟใต้ดินไว้แต่อย่างไร

สำหรับในปัญหาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่ามิใช่ข้อควรพิจารณาบางประการเพื่อหาแนวทางในการพิจารณาว่ากิจการรกร้าง อยู่ในความหมายของคำนิยามว่า รถไฟฟ้า ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ.2535 หรือไม่ ซึ่งแนวทางในการพิจารณาดังกล่าว

* ข้อ 1 แห่งสัญญาสัมปทานระบบขนส่งมวลชน กทม. ระหว่างกรุงเทพมหานครกับบริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด.

** "ข้อ 3 กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

- (1) การรถไฟ
- (2) การรกร้าง
- (3)



ผู้เขียนเห็นว่ามิมีประเด็นที่ควรพิจารณาหลายประการคือ ประการแรกเห็นว่ากิจการรุดรางและกิจการที่ดำเนินการโดยรถไฟฟ้า มีความเหมือนกันในพื้นที่หรือระยะทางในการให้บริการ กล่าวคือ ทั้งสองกิจการต่างก็เป็นกิจการที่ให้บริการแก่ประชาชนภายในที่บริเวณหนึ่ง ๆ เท่านั้น เช่น เฉพาะแต่ในเขตเมือง จังหวัด หรืออำเภอหนึ่ง ๆ โดยมีระยะทางในการให้บริการไม่ไกลนัก ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะอยู่ภายในเขตชุมชนหนึ่ง ๆ เท่านั้น หากเป็นการให้บริการในระหว่างเมือง จังหวัดหรืออำเภอ ย่อมเป็นการให้บริการที่อยู่ในความหมายของคำว่า การดำเนินการโดยกิจการรถไฟฟ้า ส่วนประการที่สองที่มีลักษณะอย่างเดียวกันคือ พลังงานที่ยานพาหนะดังกล่าวใช้ในการขับเคลื่อนซึ่งโดยทั่วไปแล้วกิจการรุดรางและรถไฟฟ้าต้องใช้พลังงานไฟฟ้าเป็นพลังงานขับเคลื่อน โดยไม่ใช้พลังงานอย่างอื่นในการขับเคลื่อน เช่น ในกรณีรถไฟฟ้าใช้เครื่องยนต์ที่ใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงในการขับเคลื่อน เป็นต้น และในประการต่อมาซึ่งทำให้กิจการรุดรางหรือรถไฟฟ้ามีความแตกต่างจากกิจการอื่น ๆ คือ เป็นกิจการที่ให้บริการในการคมนาคมขนส่งคนโดยสารเป็นสำคัญและรูปแบบของการดำเนินการโดยรถไฟฟ้าหรือรุดรางจะมีลักษณะ เป็นขบวนยาวแล่นไปตามรางเท่านั้นไม่สามารถเคลื่อนที่ไปได้โดยอาศัยวิธีการอื่นนอกจากการแล่นบนราง จากเหตุผลดังกล่าวหากกิจการใดมีลักษณะข้างต้นแล้วย่อมอยู่ในความหมายของกิจการรถไฟฟ้า

ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าแม้จะมีได้นิยามความหมายของคำว่า ระบบขนส่งมวลชนโดยรถไฟฟ้าไว้โดยตรงก็ตาม แต่ก็พอที่จะเข้าใจความหมายถึงระบบการขนส่งมวลชนเช่นนี้ได้จากคานิยามดังกล่าว ซึ่งหมายความถึง ระบบการขนส่งมวลชนที่ใช้ยานพาหนะโดยรถที่พ่วงกันเป็นขบวนขับเคลื่อนด้วยไฟฟ้าแล่นไปตามราง

3. รายละเอียดของระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน

3.1 ในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน โดยทั่วไปแล้วประกอบไปด้วยพื้นที่ที่ต้องใช้ในการก่อสร้างที่สำคัญ 2 ส่วนคือ พื้นที่ที่ใช้เพื่อการก่อสร้างสถานีขนถ่ายผู้โดยสารและอีกส่วนหนึ่งใช้เพื่อการก่อสร้างอุโมงค์ใต้พื้นดินเพื่อใช้เป็นเส้นทางสำหรับรถไฟฟ้า ซึ่งใช้พื้นที่ในการก่อสร้างส่วนนี้มากที่สุด และในการก่อสร้างอุโมงค์ใต้พื้นดินนี้สามารถจำแนกวิธีการก่อสร้างได้ 2 วิธี

1. โดยการเปิดหน้าดินเพื่อทำการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน เมื่อก่อสร้างเสร็จแล้วจึงกลบหน้าดินเช่นเดิม

2. โดยวิธีการขุดเจาะเป็นแนวตามเส้นทางโดยไม่มีกรเปิดหน้าดิน วิธีการคือใช้เครื่องมือ Hydroshield เจาะเหมือนการเจาะเสาเข็มแต่เป็นทางนอนระหว่างการเจาะวัสดุที่ถูกเครื่องเจาะตัดจะตกลงมาด้านล่าง และถูกบีบขึ้นเพื่อขับทิ้งในขณะที่เจาะเคลื่อนต่อไปข้างหน้า เครื่องมือด้านหลังหัวเจาะจะจับผนังคอนกรีตซึ่งหล่อสำเร็จรูปเป็นรูปอุโมงค์ **

3.2 ระบบการก่อสร้างอุโมงค์ใต้พื้นดิน สามารถจำแนกได้ 2 ระบบ คือ 5

1. ระบบการก่อสร้างแบบอุโมงค์คู่ โดยทำการก่อสร้างอุโมงค์คู่สองอุโมงค์ขนานกันไปตลอดใต้พื้นดิน เพื่อให้ขบวนรถไฟวิ่งสวนทางกันอุโมงค์หนึ่งไปอีกอุโมงค์กลับ ซึ่งมีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางประมาณ 5.5 เมตร

2. ระบบการก่อสร้างแบบอุโมงค์เดี่ยว โดยวิธีการก่อสร้างอุโมงค์เดี่ยวตลอดเส้นทางสามารถวางรางรถไฟแบบรางเดี่ยวซึ่งมีเส้นผ่าศูนย์กลางประมาณ 5.5 เมตร ส่วนแบบรางคู่จะมีขนาดของเส้นผ่าศูนย์กลางประมาณ 8.5 เมตร

3.3 ระดับความลึก

จากสภาพทางธรณีวิทยาของที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครมีสภาพเป็นดินอ่อนซึ่งโดยทั่วไปการก่อสร้างอุโมงค์มักจะสร้างในพื้นที่ชุมชนและอยู่ใต้ผิวดินที่ไม่ลึกมาก คือ

** ดุรายละเอียดใน พิชัย บมาณิกบุตร, "ความเป็นไปได้ของรถไฟฟ้า," ประชาชาติธุรกิจ (21-23 ตุลาคม 2536): 24.

5 "รชนชาติโรลตั้งแั้งเกิดรถไฟฟ้าใต้ดิน," Transportd&Communications 51 (ธันวาคม 2536): 80-81.

ไม่เกิน 30 เมตร⁶ และตามข้อเสนอของบริษัทต่าง ๆ ในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินนี้ มีความลึกจากพื้นดินลงไปโดยเฉลี่ยแล้วมีความลึกประมาณ 25 เมตร

3.4 โครงการระบบขนส่งมวลชนโดยระบบรถไฟฟ้า

ในปัจจุบันรัฐได้ดำเนินการจัดทำโครงการก่อสร้างและเปิดให้บริการขนส่งมวลชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลหลายโครงการด้วยกัน ซึ่งในบางโครงการก็กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และในบางโครงการก็ได้ถูกยกเลิกไปดังต่อไปนี้

โครงการแรก โครงการระบบขนส่งมวลชนโดยรถไฟฟ้าโครงการแรกที่ยังมีผลอยู่จนถึงปัจจุบันก็คือ โครงการของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยได้ทำสัญญาสัมปทานระบบรถไฟฟ้ายกระดับกับบริษัท ทรานส์ (ประเทศไทย) จำกัด โดยบริษัท ทรานส์ ได้รับสัมปทานจัดสร้างระบบขนส่งหลายระดับ และเก็บค่าผ่านทางรวมทั้งได้รับสัมปทานรถไฟฟ้าชุมชน ซึ่งในขณะเขียนวิทยานิพนธ์นี้ยังอยู่ในช่วงระยะเวลาของการก่อสร้างทางรถไฟยกระดับระยะที่ 1 ช่วง ยมราช-ดอนเมือง ซึ่งจะสิ้นสุดอายุของสัญญาโครงการระยะที่ 1 ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2538 ตามสัญญาสัมปทานดังกล่าวโครงการหลักก็คือ การยกระดับรางรถไฟของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยพร้อมกับการก่อสร้างถนนยกระดับ และบริษัท ทรานส์ จำกัด จะได้รับสัมปทานรถไฟฟ้าชุมชน

โครงการที่สอง คือโครงการระบบขนส่งมวลชนรถไฟฟ้าชานชาลา โดย กรุงเทพมหานครได้เข้าทำสัญญาสัมปทานระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร กับ บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด เพื่อดำเนินการก่อสร้างและเปิดบริการระบบขนส่งมวลชนในเขตกรุงเทพมหานครขึ้น เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2535 และจะแล้วเสร็จเปิดให้บริการได้ประมาณปี พ.ศ. 2540

⁶ นพดล เพียรเวช, "ปัญหาการก่อสร้างอุโมงค์ในดินกรุงเทพฯ," Transport & Communication 40 (มกราคม 2536): 90.

โครงการที่สาม โครงการของระบบขนส่งมวลชนของบางกอกแลนด์ ซึ่งเป็นโครงการขององค์การรถไฟฟ้า ที่ได้คัดเลือกให้บริษัท บางกอกแลนด์ เป็นผู้ได้รับสัมปทานในการก่อสร้างระบบและเปิดดำเนินการระบบขนส่งมวลชนโดยรถไฟฟ้า เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2537 แต่ในภายหลังองค์การรถไฟฟ้ามหานครได้บอกเลิกการอนุมัติให้ บริษัทบางกอกแลนด์ เป็นผู้ได้รับสัมปทานดังกล่าว เนื่องจากไม่สามารถตกลงข้อสัญญาในเรื่องการกำหนดค่าชดเชยที่บริษัท บางกอกแลนด์ จะได้รับจากการที่บริษัทจะต้องรับภาระในค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างบางส่วนของโครงการให้เป็นระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินได้

ดังนั้น ในปัจจุบันระบบขนส่งมวลชนโดยรถไฟฟ้า ซึ่งกำลังดำเนินการจัดสร้างอยู่ในปัจจุบันจึงมีเพียง 2 โครงการเท่านั้น คือ โครงการของบริษัท โยบเวลล์ จำกัด และโครงการของบริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด

3.5 รายละเอียดของโครงการระบบขนส่งมวลชนโดยรถไฟฟ้าของกรุงเทพมหานคร

ตามโครงการระบบขนส่งมวลชนโดยรถไฟฟ้าในขณะนี้ แม้รัฐจะได้ให้สัมปทานแก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างและเปิดบริการระบบขนส่งมวลชนโดยรถไฟฟ้าก็ตาม แต่ก็ยังมีโครงการใดที่ดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนโดยโครงการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนโดยรถไฟฟ้าไว้ใต้พื้นดินคงเป็นเพียงแต่การก่อสร้างโดยใช้ระบบเหนือพื้นดิน (ลอยฟ้า) และบนพื้นดินจึงมีอาจแสดงรายละเอียดได้อย่างชัดเจนนัก แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันโครงการระบบขนส่งมวลชนโดยรถไฟฟ้าที่มีความสมบูรณ์ที่สุดก็คือตามโครงการรถไฟฟ้าของกรุงเทพมหานคร ซึ่งแม้จะเป็นระบบรถไฟฟ้าเหนือพื้นดิน (ลอยฟ้า) ก็ตามแต่ในรายละเอียดต่าง ๆ ของระบบขนส่งมวลชนดังกล่าวก็มีลักษณะใกล้เคียงกัน คงมีความแตกต่างกันแต่เพียงระบบของเส้นทางที่ใช้ในการก่อสร้างเท่านั้น ผู้เขียนจึงใคร่ขอเสนอรายละเอียดของระบบการไฟฟ้าตามโครงการรถไฟฟ้าของกรุงเทพมหานคร (รถไฟฟ้ากรุงเทพมหานคร) ซึ่งจะแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2540 อันมีรายละเอียดโดยย่อต่อไปนี้

ลักษณะสัมปทาน

สัมปทานมีอายุ 30 ปี นับจากวันเริ่มเปิดให้บริการแก่ประชาชน โดยไม่มีการสนับสนุนเงินทุนจากภาครัฐ กรุงเทพมหานครรับภาระจัดหาที่ดินให้

ลักษณะโครงการ

แนวเส้นทาง สายสุขุมวิท เริ่มจากสุขุมวิท 77 - ถนนพระรามที่ 1 - ถนนพญาไท -อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ -สะพานควาย -จตุจักร -สถานีขนส่งสายเหนือ (หมอชิต) รวมระยะทางประมาณ 16.8 ก.ม. มีสถานีจำนวน 18 สถานี,สายสีลม เริ่มจากสะพานสาคร -ถนนสีลม -ถนนราชดำริ -สนามกีฬาแห่งชาติ รวมระยะทางประมาณ 6.5 ก.ม. มีสถานีจำนวน 8 สถานี

โครงการ โครงสร้างยกระดับกว้างประมาณ 9 เมตร อยู่สูงจากพื้นประมาณ 12 เมตร

ระบบรถ เป็นรถไฟฟ้าโดยใช้มอเตอร์ไฟฟ้าขับเคลื่อน วิ่งบนรางคู่ยก ระดับแยกทิศทางไปและกลับ มีความจุสูงสุด 50,000 คน/ชั่วโมง ต่อทิศทาง

ขบวนรถ ขบวนรถประกอบด้วยรถจำนวน 3 หรือ 6 คัน พ่วงต่อกัน สามารถวิ่งกลับทิศทางได้ ตัวรถแต่ละคันมีความกว้างประมาณ 3.20 เมตร ยาว 20.00 เมตร จุผู้โดยสารได้ประมาณ 278 คน

สถานี สถานีออกแบบให้มีโอกาสสร้างแบบเสาเดี่ยว ตั้งอยู่บนเกาะกลางถนนมีความยาวประมาณ 12 เมตร มี 2 ลักษณะคือ

1. Side platform station มีชานชาลาอยู่สองข้างโดยรถวิ่งอยู่ตรงกลางสถานี
2. Center platform station มีชานชาลาอยู่ตรงกลางและรถไฟฟ้าวิ่งอยู่สองข้างทาง

การให้บริการ การให้บริการในระหว่างเวลา 6.00-24.00 น. ทุกวัน มีขบวนรถวิ่งบริการทุก ๆ 4-6 นาที

ปัญหาในข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิที่ดินเพื่อการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน

เมื่อได้ทราบถึงรายละเอียดโดยย่อบางประการของระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินแล้ว ในประเด็นปัญหาต่อไปที่จะต้องพิจารณาในปัญหาข้อกฎหมายตามข้อหาหรือของสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก(สจร.) เรื่องการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน โดยได้หาหรือปัญหาข้อกฎหมายในหลายประเด็นดังนี้ 7 คือ

ประเด็นแรก ความว่า แคนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินของผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ใต้พื้นดินมีอยู่เพียงใด การที่รัฐจะใช้ที่ดินใต้พื้นดินในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนในระดับประมาณตั้งแต่ 20 เมตร ของระดับผิวพื้นดินลงไป รัฐจะต้องเวนคืนที่ดินหรือไม่

ในปัญหาข้างต้นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1) เห็นว่า "โดยที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1335 บัญญัติว่า ภายใต้อำนาจแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น แคนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินจะครอบคลุมทั้งส่วนที่อยู่เหนือพื้นดินและส่วนที่อยู่ใต้พื้นดินด้วย และในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายใดกำหนดขอบเขตของแคนกรรมสิทธิ์ส่วนใต้พื้นดินเป็นอย่างอื่น ดังนั้น การที่รัฐจะนำที่ดินส่วนที่อยู่ใต้พื้นดินมาใช้ในการสร้างระบบขนส่งมวลชนตามกฎหมายไทยในปัจจุบัน รัฐอาจดำเนินการตามหลักในกฎหมายเอกชน เช่น โดยการซื้อ การเช่าหรือการจดทะเบียนการกระจายอม เป็นต้น แต่ถ้าวรัฐจะดำเนินการตามกฎหมายมหาชนก็อาจทำได้ 2 วิธี คือ (1) ในกรณีที่รัฐต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นทั้งหมด ไม่ว่าทั้งส่วนที่อยู่บนพื้นดินและใต้พื้นดิน หรือเฉพาะส่วนที่อยู่ใต้พื้นดินก็ตาม รัฐจะดำเนินการเวนคืนเพื่อให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินส่วนนั้นเป็นของรัฐแต่ผู้เดียว โดยการตรากฎหมายเฉพาะสำหรับการเวนคืนนี้ หรือ (2) ถ้าเป็นกรณีที่รัฐต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้นเพียงบางประการโดย

7 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกเรื่องการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน," กรกฎาคม 2536.

เจ้าของที่ดินยังคงมีกรรมสิทธิ์อยู่ ก็อาจตรากฎหมายให้รัฐมีสิทธิดำเนินการเช่นนั้นได้ และห้ามเจ้าของที่ดินและผู้ใดกระทำการให้เสื่อมเสียหรือกระทบกระเทือนการใช้ประโยชน์ดังกล่าวบนที่ดินนั้น โดยรัฐต้องจ่ายค่าตอบแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิในที่ดินนั้น เช่น การติดตั้งระบบโทรศัพย์ (มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพย์ พ.ศ.2477 ระบบการส่งพลังงานไฟฟ้า (มาตรา 29(1) แห่งพระราชบัญญัติไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511) ฯลฯ เป็นต้น เพราะโดยวิธีนี้รัฐจะเสียค่าตอบแทนให้แก่เอกชนน้อยกว่าการเวนคืนที่ดินไปทั้งหมด ซึ่งการจัดสร้างระบบการขนส่งมวลชนก็มีสภาพตนเองเดียวกันนี้ เพราะส่วนใหญ่มักจะเป็นการสร้างอุโมงค์ไว้ใต้พื้นดินให้รถไฟสามารถแล่นไปมาได้ และในต่างประเทศก็ใช้วิธีเดียวกัน เช่น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 35 ของ Mass Rapid Transit Corporation Act ค.ศ.1983 ของประเทศสิงคโปร์หรือมาตรา 19 ของ Mass Rapid Transit Law ค.ศ.1988 ของประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

นอกจากความเห็นดังกล่าวแล้วยังมีปัญหาที่น่าสนใจอีกบางประการ คือ ในปัญหาที่ว่าแดนแห่งกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินมีอยู่เพียงไรนั้น ซึ่งจากความเห็นข้างต้นก็มีได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่าแดนแห่งกรรมสิทธิ์ของเจ้าของนั้นมีอยู่เพียงไร ซึ่งในปัญหานี้ผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 ซึ่งหากรัฐจะนำเอาที่ดินส่วนที่อยู่ใต้พื้นดินมาใช้ในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินโดยเจ้าของที่ดินไม่ยินยอม หรือมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดให้กระทำได้ การกระทำเช่นนั้นย่อมเป็นการละเมิดสิทธิในแดนแห่งกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดิน แต่หากรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินนั้น รัฐอาจดำเนินการได้ 2 วิธีคือ

1. ดำเนินการตามกฎหมายเอกชน
 2. ดำเนินการตามกฎหมายมหาชน
1. ดำเนินการตามกฎหมายเอกชน

บทบัญญัติที่เป็นแม่บทของกฎหมายเอกชน ก็คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อพิจารณาจากข้อหาหรือส่วนนั้นในการดำเนินการตามกฎหมายเอกชน รัฐสามารถดำเนินการได้หลายวิธี เช่น รัฐอาจดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยการซื้อที่ดินของเอกชนตามมาตรา 453 ว่าด้วยซื้อขายหรือขอเช่าอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา 537 ว่าด้วยเช่าทรัพย์

หรือรัฐอาจทำนิติกรรมสัญญาใดๆ กับผู้ทรงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 149 เพื่อเป็นที่ดินเฉพาะส่วนที่อยู่ใต้พื้นดินมาใช้ในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน เป็นต้น แต่ในกรณีของรัฐดำเนินการตามหลักกฎหมายข้างต้นนั้น หากไม่ได้พิจารณาถึงการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในกฎหมายลักษณะทรัพย์แล้ว การดำเนินการใด ๆ นั้นเป็นแต่เพียงการก่อให้เกิดสิทธิในฐานะเป็นบุคคลสิทธิเท่านั้น ดังนั้น สิทธิของรัฐที่จะนำเอาพื้นดินเฉพาะแต่ส่วนที่อยู่ใต้พื้นดินมาใช้ในการก่อสร้างดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายในบังคับของหลักกฎหมายในเรื่องบุคคลสิทธิเท่านั้น ซึ่งมีผลใช้บังคับระหว่างคู่สัญญาเท่านั้น หากมีผลใช้บังคับกับบุคคลภายนอกไม่ หากในภายหลังหน้าเจ้าของที่ดินได้จำหน่ายจ่ายโอนที่ดินดังกล่าวไป ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้นได้ หรือหากรัฐเกรงว่าจะเกิดปัญหานี้ข้างต้นขึ้นก็สามารถดำเนินการตามหลักกฎหมายในลักษณะทรัพย์ตามที่บัญญัติไว้ในบรรพ 4 มาใช้บังคับก็ได้ เช่น การจ่ายอม สิทธิเหนือพื้นดิน สิทธิเก็บกิน ภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น เนื่องจากสิทธิเหล่านี้มีฐานะเป็นทรัพย์สินชนิดที่จำกัดตัดถอนกรรมสิทธิ์ ดังนั้น ข้อจำกัดสิทธิประเภทนี้จึงต้องอยู่ในบังคับหลักกฎหมายเรื่องทรัพย์สิน สิทธิดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองสิทธิมากกว่าบุคคลสิทธิในหลายประการ เช่น ทรัพย์สินยอมก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลโดยทั่วไปไม่จำกัดเฉพาะคู่สัญญาเท่านั้น ทรัพย์สินยอมไม่สูญสิ้นไปด้วยการไม่ใช้ เป็นต้น แต่หากพิจารณาตามข้อจำกัดการใช้กรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สินประเภทจำกัดตัดถอนกรรมสิทธิ์ตามที่ได้บัญญัติไว้แล้วสามารถพิจารณาได้ดังนี้

1. ตามมาตรา 1352 ซึ่งบัญญัติว่า "ท่านว่าเจ้าของที่ดินได้รับค่าทดแทนตามสมควรแล้ว ต้องยอมให้ผู้อื่นวางท่อ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินของตน เพื่อประโยชน์แก่ที่ดินติดต่อซึ่งถ้าไม่ยอมให้ผ่านก็ไม่มีทางจะวางได้ หรือถ้าจะวางได้ก็เปลืองเงินมากเกินควร แต่ถ้าเจ้าของที่ดินอาจหลีกเลี่ยงประโยชน์ของตนขึ้นพิจารณาด้วย" ซึ่งเป็นการยอมอย่างหนึ่งที่เจ้าของที่ดินจำเป็นต้องยอมรับกรรมบางอย่างในอันที่จะให้เจ้าของที่ดินติดต่อกว้างท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้าหรือสิ่งอื่นคล้ายกัน⁸ แต่ตามบทบัญญัติในมาตรานี้จำกัด

⁸ บัญญัติ สุชีวะ, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายลักษณะทรัพย์ หน่วย 1-6, หน้า 214.

แต่เพียง ท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นคล้ายกันเท่านั้น จึงไม่อาจนำเอาบัญญัติใน มาตรานี้ไปบังคับใช้แก่กรณีการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินได้ และจะถือว่าเป็นสิ่งอื่นที่ คล้ายกันก็ไม่ได้ เนื่องจากความแตกต่างโดยสภาพของการจำกัดสิทธิและความมุ่งหมายในการ วิชาชีพประโยชน์โดยเฉพาะขนาดของพื้นที่ที่ถูกจำกัดการใช้สิทธิย่อมมีขนาดพื้นที่บริเวณมากกว่าการ วางท่อน้ำ สายไฟฟ้า และในการเปิดให้บริการระบบขนส่งมวลชนดังกล่าว โดยปกติแล้วย่อม เป็นการก่อสร้างอุโมงค์ไว้ใต้พื้นดินเพื่อให้เป็นเส้นทางเดินของขบวนรถไฟฟ้าจึงอาจส่งผลกระทบต่อ กระทบต่อการวิชาชีพประโยชน์หรือเป็นการจำกัดสิทธิเป็นอย่างมาก มากกว่าการจำกัดสิทธิตามที่ บัญญัติไว้ใน มาตรา 1352

2. ตามมาตรา 1387 ซึ่งบัญญัติว่า " อสังหาริมทรัพย์อาจต้องตกอยู่ในภาระ- จายยอมอันเป็นเหตุให้เจ้าของต้องยอมรับกรรมบางอย่าง ซึ่งกระทบถึงทรัพย์สินของตนหรือต้อง งดเว้นการใช้สิทธิบางอย่างอันมีอยู่ในกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินนั้นเพื่อประโยชน์แก่อสังหาริมทรัพย์ " การจายยอมเป็นทรัพย์สินประเภทใดท่อน้ำทางกรรมสิทธิ์อย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นเหตุให้เจ้าของ อสังหาริมทรัพย์ต้องรับกรรมบางอย่างซึ่งเป็นการกระทบกระเทือนต่อการวิชาชีพสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ ของตน หรือเป็นการงดเว้นการใช้สิทธิบางอย่างเพื่อประโยชน์แก่อสังหาริมทรัพย์อื่น ซึ่งว่าด้วย การจายยอม รัฐอาจดำเนินการโดยนำเอาบทบัญญัติว่าด้วยการจายยอมมาปรับใช้แก่การก่อสร้าง ระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินหรือไม่ เห็นว่า ในกรณีเช่นนี้ย่อมไม่สามารถจดทะเบียนสิทธิเป็น การจายยอมได้ เนื่องจากในการจดทะเบียนการจายยอมดังกล่าวจะต้องประกอบไปด้วยอสังหา- ริมทรัพย์ที่เป็นสามยทรัพย์และภารยทรัพย์ต้องเป็นของบุคคลต่างเจ้าของกัน และจะต้องมีช อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน⁹ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1159/2511, 3703-5/2525) ซึ่งตามสภาพข้อเท็จจริงนั้น ในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนนั้นรัฐมักที่จะ ดำเนินการก่อสร้างในที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นส่วนใหญ่ คงมีเพียงส่วนน้อยที่ การก่อสร้างนั้นได้ก่อสร้างเข้าไปใต้ที่ดินเอกชน ดังนั้น รัฐจึงไม่อาจกล่าวอ้างว่าที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ในฐานะ เป็นสามยทรัพย์ได้และในกรณีที่รัฐดำเนินการก่อสร้างระบบ

⁹ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์, หน้า 491.

ขนส่งมวลชนดังกล่าว เข้าไปใช้ที่ดินของเอกชนจึงจะอ้างการได้มาโดยอาศัยหลักกฎหมายการ-
 ายอมมิได้ เพราะผู้ที่จะฟ้องบังคับบนเรื่องการยอมมิได้ต้องเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์
 เท่านั้น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 738/2503, 1466/2505) บุคคลอื่นจึงไม่อาจอ้างการได้มาซึ่ง
 สิทธิในเรื่องการยอมมิได้ ด้วยเหตุดังกล่าวรัฐจึงไม่สามารถดำเนินการเพื่อกำจัดการใช้สิทธิ
 โดยอาศัยบทบัญญัติว่าด้วยการยอมมิได้

3. ตามมาตรา 1402 ว่าด้วยสิทธิอาศัย ซึ่งบัญญัติว่า "บุคคลใดได้รับสิทธิอาศัย
 ในโรงเรือน บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิอยู่ในโรงเรือนนั้นโดยไม่ต้องเสียค่าเช่า" ก็ไม่อาจนำมาใช้ปรับ
 แก้กรณีเช่นนี้ได้ เนื่องจากสิทธิอาศัยดังกล่าว จำกัดแต่เพียงการให้บุคคลผู้ทรงสิทธิได้อยู่อาศัยใน
 โรงเรือนโดยไม่ต้องเสียค่าเช่าเท่านั้น และต้องเป็นการอยู่อาศัยเพื่อกินอยู่หลับนอนเท่านั้น 10
 จะใช้เป็นที่ทำการค้า หรือธุรกิจอย่างอื่นมิได้¹¹ ดังนั้น รัฐจึงไม่อาจดำเนินการจำกัดสิทธิ
 เพื่อก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน โดยน้อมบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิอาศัยมาใช้บังคับกรณี
 เช่นนี้มิได้ เนื่องจากมิใช่เป็นการใช้ประโยชน์เพื่อกินอยู่หลับนอน

4. ตามมาตรา 1410 ว่าด้วยสิทธิเหนือพื้นดิน ซึ่งบัญญัติว่า "เจ้าของที่ดินอาจ
 ก่อให้เกิดสิทธิเหนือพื้นดินเป็นคุณแก่บุคคลอื่น โดยให้บุคคลนั้นมีสิทธิเป็นเจ้าของโรงเรือนสิ่งปลูก
 สร้างหรือสิ่งเฉพาะปลูกบนดินหรือใต้ดินนั้น" สิทธิเหนือพื้นดินนี้เป็นสิทธิที่บุคคลหนึ่งใดเป็นเจ้าของ
 โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งเพราะปลูกบนดินหรือใต้ดินของผู้อื่นโดยจะจ่ายค่าตอบแทนด้วย
 หรือไม่ก็ตาม เห็นว่าการที่รัฐจะดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน เข้าไปใช้ที่ดิน
 ของเอกชนโดยจดทะเบียนสิทธิเป็นผู้ทรงสิทธิเหนือพื้นดินอาจทำได้ โดยให้หน่วยงานของรัฐ
 ดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนขึ้นใต้พื้นดินในที่ดินของเอกชน และหน่วยงานของรัฐ
 ดังกล่าว เป็นเจ้าของสิ่งปลูกสร้างนั้นก็โดยทั่วไปแล้วก็เป็นเพียงการก่อสร้างอุโมงค์ลอดผ่าน
 ใต้พื้นดินของเจ้าของที่ดินนั้น โดยน้อมเอาบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเหนือพื้นดินมาใช้บังคับบนแก้กรณี

10 เสาวนีย์ อัสวโรจน์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายลักษณะทรัพย์ หน่วยที่
 7-10 (กรุงเทพฯ: สามเจริญพานิช, 2529), หน้า 40.

11 บัญญัติ สุชีวะ, กฎหมายลักษณะทรัพย์, หน้า 280.

ดังกล่าว และในขณะที่เดียวกันสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ก็ย่อมไม่ตกเป็นส่วนควบกับที่ดินนั้น ซึ่งผู้ทรงสิทธิเหนือพื้นดินก็ยังคงเป็นเจ้าของสิ่งปลูกสร้างได้พื้นดิน ตามมาตรา 146

5. ตามมาตรา 1417 ว่าด้วยสิทธิเก็บกิน ซึ่งบัญญัติว่า "อสังหาริมทรัพย์อาจต้องอยู่บนบังคับสิทธิเก็บกิน อันเป็นเหตุให้ผู้ทรงสิทธินั้นมีสิทธิครอบครอง ไร่ และถือเอาซึ่งประโยชน์แห่งทรัพย์สินนั้น

ผู้ทรงสิทธิเก็บกินมีอำนาจจัดการทรัพย์สิน

ผู้ทรงสิทธิเก็บกินในป่าไม้ เหมืองแร่ หรือที่ขุดหิน มีสิทธิทำการแสวงหาประโยชน์จากป่าไม้ เหมืองแร่ หรือที่ขุดหินนั้น"

ผู้ทรงสิทธิเก็บกินย่อมสามารถแสวงหาประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์อย่างใด ๆ ก็ได้ โดยการใช้หรือถือประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่น ซึ่งไม่จำกัดแต่เพียงเท่าที่ได้ระบุไว้ในมาตรา 1417 เท่านั้น กล่าวคือ สิทธิของเจ้าของทรัพย์สินตามมาตรา 1336 โอนมาเป็นของผู้ทรงสิทธิเก็บกินเกือบทั้งหมด คงเหลือเพียงสิทธิที่จะจำหน่ายทรัพย์สิน เท่านั้น ซึ่งยังคงอยู่กับเจ้าของทรัพย์สิน¹² ดังนั้น ผู้ทรงสิทธิเก็บกินย่อมมีสิทธิครอบครอง ไร่ และถือเอาประโยชน์แห่งทรัพย์สินนั้น รวมทั้งสิ่งปลูกสร้างใด ๆ บนที่ดินนั้นด้วย เช่น โรงเรือน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4470/2528) เมื่อนำมาพิจารณาเพื่อปรับใช้แก่การก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนดังกล่าว เห็นว่าเป็นการทำให้สิทธิแก่ผู้ทรงสิทธิไม่สมตามเจตนารมณ์ในการจำกัดสิทธิ แม้รัฐสามารถจดทะเบียนเป็นผู้ทรงสิทธิเก็บกินบนที่ดินของเอกชนเพื่อวัตถุประสงค์ในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนได้พื้นดินได้ก็ตาม แต่ผู้เขียนเห็นว่าหากนบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเก็บกินมาใช้แก่กรณีดังกล่าวนี้ ย่อมเป็นการไม่เหมาะสมแก่ความมุ่งหมายที่แท้จริงในการจำกัดสิทธิดังกล่าว รวมทั้งยังเป็นการจำกัดการใช้สิทธิของเจ้าของที่ดินมากเกินไปจนกว่าความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ จึงเป็นการส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิของเจ้าของที่ดินมากกว่าการดำเนินการด้วยวิธีอื่น ประกอบกับหากรัฐดำเนินการโดยวิธีดังกล่าวนี้ ค่าทดแทนที่รัฐจะต้องจ่ายเพื่อชดเชยความเสียหายจากการถูกจำกัดสิทธิในกรณีย่อมมีมูลค่ามากกว่าการดำเนินการตามวิธีการอื่นอีกด้วย

12 เรื่องเดียวกัน, หน้า 296.

6. ตามมาตรา 1429 ว่าด้วยการตีพิมพ์ในอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งบัญญัติว่า "อสังหาริมทรัพย์อาจต้องตกอยู่ในการตีพิมพ์อันเป็นเหตุให้ผู้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับการชำระหนี้เป็นคราว ๆ จากทรัพย์สินนั้นหรือได้ใช้และถือเอาซึ่งประโยชน์แห่งทรัพย์สินตามที่ระบุไว้" ซึ่งเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีความผูกพันที่จะต้องให้ผู้อื่นได้ใช้หรือเอาประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์นั้นตามที่ระบุไว้ ในกรณีนี้รัฐย่อมสามารถดำเนินการจดทะเบียนเป็นผู้ทรงสิทธิในการตีพิมพ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ โดยจำกัดเพียงแต่ให้รัฐมีสิทธิที่จะดำเนินการก่อสร้างและเปิดบริการระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน เฉพาะแต่ส่วนที่อยู่ใต้พื้นดินเพียงเท่าที่รัฐมีความจำเป็นที่จะใช้พื้นที่ในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินเท่านั้น ซึ่งมิใช่เป็นการจำกัดการใช้สิทธิของเจ้าของที่ดินดังกล่าวโดยทั้งหมด ซึ่งการดำเนินการในกรณีนี้ย่อมมีความเหมาะสมกับปัญหาในข้อเท็จจริงดังกล่าวอย่างมาก รวมทั้งสิ่งก่อสร้างใด ๆ อันผู้ทรงการตีพิมพ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ก่อสร้างไว้ก็ย่อมไม่ตกเป็นส่วนควบของเจ้าของที่ดินตามมาตรา 146 ด้วย และโดยเฉพาะในมาตรา 1434 บัญญัติให้ตามมาตรา 1388 ถึง 1395 และมาตรา 1397 ถึง 1400 มาใช้บังคับถึงการตีพิมพ์ในอสังหาริมทรัพย์โดยอนุกรมด้วย จะเห็นได้ว่าให้น้ำหนักกับมติในเรื่องการจ่ายอ้อมเกือบทั้งหมดมาใช้กับการตีพิมพ์ในอสังหาริมทรัพย์ ยกเว้น เพียงมาตรา 1396 และมาตรา 1401 เท่านั้น ซึ่งบทบัญญัติต่าง ๆ ในเรื่องการจ่ายอ้อมเหล่านี้ย่อมนำมาใช้บังคับแก่กรณีการจดทะเบียนสิทธิการตีพิมพ์ในอสังหาริมทรัพย์ โดยเป็นบทบัญญัติที่เป็นการก่อให้เกิดสิทธิ และหน้าที่ของผู้ทรงสิทธิและเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไว้ค่อนข้างละเอียดและรัดกุมมากกว่าในกรณีการจดทะเบียนตามสิทธิเหนือพื้นดินข้างต้น

ผู้เขียนจึงเห็นว่าบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เป็นการจำกัดการใช้สิทธิของเจ้าของที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ใต้พื้นดินในบางส่วนเท่าที่จำเป็นแก่การก่อสร้างและการเปิดดำเนินการระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินนี้ รัฐย่อมสามารถดำเนินการได้โดยอาจพิจารณาจดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งสิทธิเหนือพื้นดิน และการตีพิมพ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้แต่เห็นว่ารัฐควรดำเนินการจดทะเบียนสิทธิเป็นการตีพิมพ์ในอสังหาริมทรัพย์น่าจะมีความเหมาะสมกว่ากล่าวคือการตีพิมพ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของเจ้าของที่ดินและผู้ทรงสิทธิไว้โดยเฉพาะ

ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินการตามกฎหมายเอกชน

จากการพิจารณาทรัพย์สินประเภทตัดทอนกรรมสิทธิ์ในลักษณะต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในบรรพ 4 แล้ว คงมีเพียงแต่สิทธิเหนือพื้นดินและภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์เท่านั้นที่สามารถนำเอาบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับแก่กรณีที่รัฐจะดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินได้ แต่อย่างไรก็ตามแม้รัฐสามารถดำเนินการตามวิธีดังกล่าวได้ก็ตาม แต่ก็อาจเกิดปัญหาขึ้นได้ในบางประการ คือ

1. การก่อให้เกิดทรัพย์สินประเภทตัดทอนกรรมสิทธิ์ข้างต้นนี้ได้รับการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน ในฐานะที่เท่าเทียมกัน¹³ และทรัพย์สินเหล่านี้ก่อตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยนิติกรรมตามมาตรา 149 เท่านั้น ดังนั้น จึงจะต้องกระทำลงด้วยใจสมัคร จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาขึ้นได้ว่าหากเจ้าของที่ดินนั้นไม่สมัครใจที่จะก่อให้เกิดทรัพย์สินดังกล่าวแล้ว รัฐย่อมไม่สามารถใช้อำนาจบังคับให้เจ้าของที่ดินไปดำเนินการจดทะเบียนทรัพย์สินได้ จึงทำให้ระบบขนส่งมวลชนดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างได้

2. นอกจากอุปสรรคข้างต้นแล้ว หากรัฐดำเนินการดังกล่าวในบทบัญญัติเหล่านั้นอาจเป็นอุปสรรคได้กล่าวคือ การดำเนินการจดทะเบียนสิทธิเหนือพื้นดินนั้นตามมาตรา 1412 ได้บัญญัติถึงกำหนดระยะเวลาที่อาจก่อให้เกิดสิทธิเหนือพื้นดินไว้ 3 กรณี คือ 1. โดยมีกำหนดเวลา 2. ตลอดชีวิตของเจ้าของที่ดิน 3. ตลอดชีวิตของผู้ทรงสิทธิเหนือพื้นดิน เมื่อนำมาปรับใช้ในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนแล้วอาจเกิดอุปสรรคขึ้นได้ เนื่องจากการเปิดดำเนินการระบบขนส่งมวลชนนั้น มักที่จะมีได้กำหนดระยะเวลาที่สั้นสุดไว้ เช่น ระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินในประเทศอังกฤษ หากนับเวลาดังแต่เริ่มเปิดดำเนินการครั้งแรกจนถึงปัจจุบันมีระยะเวลาว่า 100 ปีเศษ หากนำบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเหนือพื้นดินมาใช้บังคับจะต้องกำหนดระยะเวลาสั้นสุดไว้ ซึ่ง

13 หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, หน้า 177.

ตามมาตรา 1412 วรรค 2 กำหนดให้ตามมาตรา 1403 วรรค 3 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ห้ามมิให้กำหนดระยะเวลาไว้เกินกว่า 30 ปี ถ้ากำหนดวันนานกว่านั้นให้ลดลงมาเป็น 30 ปี หรือรัฐอาจดำเนินการโดยจดทะเบียนสิทธิเหนือพื้นดิน โดยมีกำหนดเวลาตลอดชีวิตของเจ้าของที่ดินก็ได้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดความไม่แน่นอนว่า เจ้าของที่ดินจะถึงแก่ความตายเมื่อไหร่ได้ หรือรัฐอาจอาศัยกำหนดระยะเวลาตลอดชีวิตผู้ทรงสิทธิเหนือพื้นดินก็ได้ กล่าวคือในการดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนนั้นรัฐย่อมมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีฐานะ เป็นนิติบุคคล เป็นผู้ดำเนินการแทน ซึ่งนิติบุคคลดังกล่าวก็อาจเป็นทรงสิทธิได้ เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา

ส่วนในกรณีการดำเนินการโดยจดทะเบียนโดยวิธีการตามบทบัญญัติของภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์ เพื่อก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินนั้น และตามมาตรา 1430 บัญญัติถึงระยะเวลาในการก่อให้เกิดภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์ไว้ 2 กรณี คือ (1) โดยมีกำหนดเวลา (2) หรือตลอดชีวิตของผู้รับประโยชน์ แต่หากได้กำหนดระยะเวลาไว้ ก็ให้นำมาตรา 1403 วรรค 3 มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือมิให้มีกำหนดเกินกว่า 30 ปี ถ้านานกว่านั้นก็ให้ลดลงมาเหลือ 30 ปี ซึ่งในกรณีนี้จึงอาจเกิดปัญหาจากการถูกจำกัดระยะเวลาในการเป็นผู้ทรงสิทธิได้ หรือรัฐอาจดำเนินการจดทะเบียนเป็นผู้ทรงสิทธิตลอดชีวิตแห่งผู้รับประโยชน์ได้ โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมีฐานะ เป็นนิติบุคคลให้เป็นผู้ทรงสิทธิดังกล่าวก็ได้ ในกรณีเช่นนี้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวย่อมสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิได้ตลอดไปจนกว่าจะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติขึ้นมายกเลิก และในทางปฏิบัติแล้วหากในภายหลังรัฐมีความจำเป็นต้องยกเลิกหรือขยายหน่วยงานของรัฐดังกล่าวต่อไป รัฐอาจกำหนดให้หน่วยงานใหม่เป็นผู้รับโอนสิทธิและหน้าที่ที่มีมาแต่เดิมต่อไปอีกได้ เช่น โดยกำหนดให้องค์การรถไฟฟ้ามหานครซึ่งมีฐานะ เป็นนิติบุคคลเป็นผู้ทรงสิทธิ ถ้าในภายหลังมีการดำเนินการยกฐานะนิติบุคคลตามที่ได้รับการจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกามาเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ เช่น ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 15 ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยไทยได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่การรถไฟ เป็นต้น นอกจากนี้แล้วตามมาตรา 1434 บัญญัติให้ตามมาตรา 1388 ถึง 1395 และมาตรา 1397 ถึง 1400 มาใช้บังคับถึงภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์โดยอนุโลม การนำเอาบทบัญญัติของภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับแก่ข้อเท็จจริงดังกล่าวมีความแตกต่างจากการจดทะเบียนสิทธิเหนือพื้นดินในบางประการ กล่าวคือภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์ได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของเจ้าของที่ดินและผู้ทรงสิทธิไว้

โดย เฉพาะ แต่ในกรณีของการดำเนินการโดยจดทะเบียน เป็นสิทธิเหนือพื้นดินนั้นมิได้มีการกำหนด สิทธิและหน้าที่อย่างละเอียดและรัดกุมเท่ากับการจดทะเบียนตามบทบัญญัติของภาคที่ดินในอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีความเหมาะสมกว่าและสะดวกต่อการนำไปบังคับใช้ในการดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน

2. ดำเนินการตามกฎหมายมหาชน

เนื่องจากหากรัฐดำเนินการตามกฎหมายเอกชนแล้ว รัฐอาจจะประสบกับปัญหาหลายประการข้างต้น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับความสมัครใจของเจ้าของที่ดินซึ่งได้ครอบครองอยู่ก่อนนั้นย่อมได้รับผลกระทบกระเทือนซึ่งเป็นการจำกัดการใช้สิทธิในที่ดิน เช่น เจ้าของที่ดินย่อมต้องถูกจำกัดการใช้สิทธิในที่ดินบางประการที่จะไม่กระทำการใด ๆ ที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบขนส่งมวลชนหรืออาจจะต้องถูกรื้อถอนทำลายสิ่งปลูกสร้างใด ๆ รวมทั้งมูลค่าของที่ดินดังกล่าวย่อมมีราคาลดลง เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วรัฐย่อมไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้ ด้วยเหตุดังกล่าวรัฐจึงมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายในรูปของกฎหมายมหาชนขึ้นเพื่อนำมาใช้บังคับ โดยมีต้องอาศัยความสมัครใจหรือความยินยอมจากเอกชน เนื่องจากการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนมีความแตกต่างจากการใช้อำนาจตามกฎหมายเอกชนใน 2 ประการ คือ ¹⁴ 1. กฎหมายมหาชนมีวัตถุประสงค์ในการวางระเบียบบังคับความเกี่ยวพันระหว่างรัฐกับเอกชน 2. กฎหมายมหาชนยอมรับว่ารัฐมีฐานะสูงกว่าเอกชน ในฐานะที่รัฐเป็นฝ่ายปกครอง ราษฎรกล่าวคือในฐานะที่รัฐมีฐานะเหนือราษฎร ¹⁵

ด้วยเหตุดังกล่าวรัฐจึงมีอำนาจในการตรากฎหมายขึ้นเพื่อจำกัดการใช้สิทธิในที่ดินของเอกชนเพื่อให้รัฐสามารถดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน และห้ามมิให้เจ้าของที่ดินและผู้ใดกระทำการให้เสื่อมเสียหรือกระทบกระเทือนการเข้าประโยชน์ดังกล่าวในที่ดินนั้น

¹⁴ วิษณุ เครืองาม, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 1-7, (กรุงเทพฯ: หจก. นำกัการพิมพ์, 2534), หน้า 31.

¹⁵ หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, หน้า 179.

โดยจ่ายค่าทดแทนให้ รัฐจึงมีอำนาจบังคับแก่เอกชนได้โดยมิต้องอาศัยความสมัครใจของเจ้าของที่ดิน เช่นเดียวกับบทบัญญัติของกฎหมายฉบับต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 มาตรา 14, พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 29(1), พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 มาตรา 38 ฯลฯ เป็นต้น แม้ในปัจจุบัน รัฐจะได้มีการตรากฎหมายมหาชนขึ้นเพื่อนำมาบังคับใช้เพื่อการจำกัดสิทธิในแดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนไว้ในหลายฉบับ ซึ่งได้รับการบัญญัติไว้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับต่าง ๆ เป็นจำนวนมากตามความมุ่งหมายแห่งกฎหมายนั้น ๆ แต่ก็ไม่สามารถนำบทบัญญัตินี้มาใช้บังคับเพื่อนำมาจำกัดสิทธิในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินได้ เนื่องจากความมุ่งหมายในการจำกัดสิทธินั้นย่อมมีความแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายนั้น ๆ ที่เป็นการเฉพาะเรื่อง หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการดำเนินการนั้น ๆ ก็ย่อมต้องปฏิบัติตามขอบเขตของวัตถุประสงค์ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น รูปแบบการจำกัดสิทธิขององค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดค่าทดแทนเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทน ฯลฯ ย่อมมีความแตกต่างกันในหลายประการ จึงไม่อาจนำเอาบทบัญญัติต่าง ๆ เหล่านี้ตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ มาใช้บังคับได้ และในปัจจุบันประเทศไทยก็ยังมีได้มีบทบัญญัติในลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิเฉพาะแต่ส่วนที่อยู่ใต้พื้นดิน ที่มีวัตถุประสงค์ในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินโดยเฉพาะ ดังนั้นหากรัฐมีความประสงค์ที่จะดำเนินการดังกล่าว รัฐจึงต้องตราเป็นกฎหมายขึ้นมาใหม่

ประเด็นที่สอง มีปัญหาว่า ถ้ารัฐจำเป็นต้องเวนคืน รัฐจะเวนคืนที่ดินเฉพาะใต้พื้นดินใต้หรือไม่

ตามบันทึกความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า " สิทธิในทรัพย์สินเกิดขึ้นโดยกฎหมายกำหนด กฎหมายจึงอาจกำหนดให้สิทธิในทรัพย์สินมีลักษณะเช่นใดก็ได้ เช่นที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของคนหนึ่งแต่สิทธิเหนือพื้นดินเป็นของอีกคนหนึ่ง หรือกำหนดให้กรรมสิทธิ์ในอาคารชุดแยกส่วนกัน เป็นต้น ดังนั้น การตรากฎหมายขึ้นเป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อเวนคืน *

* คำว่า เวนคืน ตามความเห็นดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่ามิได้หมายความถึงการเวนคืนตามความหมายใน พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 หากแต่มีความหมายถึงการจำกัดสิทธิที่ดินของเอกชนเท่านั้น

ที่ดินเฉพาะส่วนใต้พื้นดินจึงอาจกระทำได้"

ในปัญหานี้ เห็นว่าที่ดินเป็นองค์ประกอบสำคัญทางวัตถุประสงค์ต่อการดำรงอยู่ของรัฐ¹⁶ ปัญหาการจัดระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เป็นหน้าที่ที่สำคัญของรัฐในการกำหนดสิทธิเกี่ยวกับทรัพย์สินและตัดสินใจพิพาทต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับสิทธินี้¹⁷ และสิทธิเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือที่เรียกว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นด้วยอำนาจของรัฐเท่านั้น¹⁸ สิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวมานี้มิได้เป็นสิ่งที่เด็ดขาดสมบูรณ์ในตัวเองทุกสิ่งทุกอย่างจะต้องกำหนดขอบเขตในเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไว้ตามความจำเป็นและเหมาะสม ในแต่ละประเทศอาจจะมีข้อกำหนดเรื่องทรัพย์สินไม่เหมือนกัน¹⁸ ด้วยเหตุดังกล่าวรัฐจึงอาจจำกัดการใช้สิทธิในทรัพย์สินของเอกชนอย่างไรก็ได้สิ่งเหล่านี้เป็นอำนาจของรัฐ แต่การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวย่อมต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น รัฐจะจำกัดสิทธิตามอำเภอใจมิได้ ตามบทบัญญัติในมาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538 ดังนั้นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินย่อมเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐ

เมื่อกลับมาพิจารณาถึงการในกรณีปัญหาว่าการที่รัฐมีความประสงค์ที่จะจำกัดสิทธิในที่ดินเพื่อนำมาใช้ในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินแล้ว หากรัฐมีความประสงค์เช่นนั้นก็สามารถกระทำได้ เช่น รัฐอาจตรากฎหมายกำหนดค่าที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของคนหนึ่งแต่กำหนดให้บุคคลอีกคนหนึ่งมีสิทธิเหนือหรือใต้ที่ดินนั้นก็ได้ แต่ในการดำเนินการจำกัดสิทธิเพื่อการดำเนินการก่อสร้างและเปิดดำเนินการระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินนั้น การใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมายมหาชนในกรณีเช่นนั้น เป็นเพียงแต่การที่รัฐมีความประสงค์ที่จะใช้ประโยชน์จากส่วนที่อยู่ใต้พื้นดิน

16 อุกฤษ มงคลนาวิน, "คำบรรยายกฎหมายระหว่างประเทศ," (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ป.ป.), หน้า 29-30.

17 วิษณุ เครืองาม, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 1-7, หน้า 77.

18 จรูญ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ ฉบับพิศดาร แนวทฤษฎีและประยุกต์ (กรุงเทพฯ: แผนกวิชาการการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 54-55.

19 เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

ของเจ้าที่ดินเพียงเท่าที่เป็นการจำเป็นแก่การก่อสร้างและเปิดดำเนินการเท่านั้น ตามขนาดของโครงการก่อสร้างเพื่อการก่อสร้างสถานีหรืออุโมงค์ของระบบขนส่งมวลชนดังกล่าว ซึ่งมีได้หมายความว่ารัฐจะได้ดำเนินการจำกัดการใช้สิทธิพื้นที่ส่วนที่อยู่ใต้พื้นดินของเจ้าของที่ดิน โดยทั้งหมดภายในอาณาเขตของแดนแห่งกรรมสิทธิ์ใต้พื้นดิน ซึ่งในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่าเจ้าของที่ดินยังคงมีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยแดนแห่งกรรมสิทธิ์ ตามมาตรา 1335 ที่สามารถใช้สอยและแสวงหาประโยชน์ได้เท่าที่การดำเนินการใด ๆ ไม่เป็นการกระทบกระเทือนหรือก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อการใช้ประโยชน์ของระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินดังกล่าวเท่านั้นซึ่งมีได้หมายความว่า เป็นเช่นเดียวกันกับในกรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นการกำหนดให้กรรมสิทธิ์และแดนแห่งกรรมสิทธิ์สูญสิ้นไปโดยสิ้นเชิง ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว

ประเด็นที่สาม มีปัญหาว่า ถ้าสามารถเวนคืนได้ รัฐควรดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือไม่

สำนักคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นที่ "โดยที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบัน (พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530) มีบทบัญญัติบางประการที่เหมาะสมเฉพาะกับการให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยมีแดนแห่งกรรมสิทธิ์ทั้งบนพื้นดินและใต้พื้นดินเท่านั้น เช่น ในการคิดค่าทดแทน (มาตรา 21) ดังนั้น หากจะดำเนินการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ก็อาจมีอุปสรรคในการที่จะตีความมาใช้กับกรณีการเวนคืนเฉพาะส่วนใต้"

เมื่อบุคคลใดเป็นเจ้าของที่ดินบุคคลนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่ในกรณีที่รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ฯลฯ เป็นต้น

รัฐย่อมสามารถเวนคืน * ำให้ที่ดินนั้นกลับมาเป็นของรัฐได้ โดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่โดยปกติแล้วจะกระทำมิได้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538 มาตรา 38 บัญญัติว่า "การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อการผังเมืองหรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรมหรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ"

และตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มาตรา 5 บัญญัติว่า "เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศหรือ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ำให้ดำเนินการเวนคืนตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้"

หากเจ้าของที่ดินสมัครใจที่จะเวนคืนที่ดินให้แก่อัฐก็อาจปฏิบัติตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ ซึ่งบัญญัติว่า "ผู้ใดมีความประสงค์เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่อัฐก็ให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม มาตรา 71" หรือในกรณีตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 เป็นต้น

แต่หากเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมที่จะให้ที่ดินกลับตกมาเป็นของรัฐ รัฐจึงอาจดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 เพื่อมีผลทำให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตกเป็นของรัฐรวมทั้งทรัพย์สินสิทธิอย่างอื่นเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้นเป็นอันสิ้นสุดลง ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ย่อมมีผลทำให้ที่ดินที่เวนคืนเป็น

* คำว่า "เวนคืน" ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ำให้คำนิยามไว้ในมาตรา 4 หมายความว่า บังคับเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัตินี้



สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในอันที่รัฐจะนำเอาที่ดินเหล่านั้นไปดำเนินการเพื่อประโยชน์ต่อไป (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3470-9/2530) แต่ในกรณีที่อยู่สงฆ์หรือที่อื่นนั้น เป็นที่ดินเจ้าของที่ดินยอม สละสิทธิในที่ดินไม่ว่าจะเป็นกรรมสิทธิ์และแดนแห่งกรรมสิทธิ์เหนือและใต้พื้นดินนั้นด้วยและที่ดิน นั้นยอมกลับตกมาเป็นของรัฐ แม้ว่าแดนแห่งกรรมสิทธิ์จะเป็นทรัพย์สินอื่นเกี่ยวกับที่ดินซึ่งอยู่ใน ความหมายของคำว่า อสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา 139 ก็ตาม แต่จากคำนิยามคำว่า "เวนคืน" ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น คำว่าแดนแห่งกรรมสิทธิ์นี้มีคำอยู่ใน ความหมายของคำว่า อสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว รัฐจึงไม่ สามารถนำเอาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มาใช้บังคับเพื่อ เป็นการเวนคืนแต่เพียงเฉพาะส่วนที่อยู่ใต้พื้นดินเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค(การขนส่งมวลชน) ในกรณีเช่นนี้ได้

เมื่อกลับมาพิจารณาในกรณีของรัฐมีความประสงค์ที่จะดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่ง มวลชนใต้พื้นดิน เพื่อใช้เป็นเส้นทางคมนาคมแล้วรัฐจึงมีความจำเป็นต้องเข้าไปก่อสร้าง ระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินในที่ดินของเอกชน ซึ่งงานการก่อสร้างนั้นส่วนใหญ่มักจะเป็นเพียง การสร้างอุโมงค์ผ่านเข้าไปใต้พื้นดินหรือสถานีขนถ่ายผู้โดยสารเท่านั้น ซึ่งมีมาเป็นการทำที่ที่ดิน นั้นตกกลับมาเป็นของรัฐ เช่น ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 หากเป็นเพียงแต่การจำกัดสิทธิพื้นที่บริเวณเฉพาะแต่ส่วนที่อยู่ใต้พื้นดินซึ่งมีอาณาเขต เพียงเท่ากับขนาดของเส้นผ่าศูนย์กลางของอุโมงค์ของระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินเท่านั้น โดยมิใช่ เป็นการทำที่ที่ดินรวมทั้งแดนแห่งกรรมสิทธิ์ส่วนที่อยู่เหนือหรือใต้อุโมงค์นั้น รวมทั้งกรรมสิทธิ์และ แดนแห่งกรรมสิทธิ์เหนือพื้นดินนั้นกลับตกมาเป็นของรัฐแต่อย่างไร เว้นแต่ในบริเวณบางพื้นที่ที่จะ นำมาใช้เป็นสถานที่สำหรับก่อสร้างเป็นสถานีสำหรับให้ผู้โดยสารขึ้นลงระหว่างบนดินและใต้พื้นดิน ซึ่งงานกรณีนี้รัฐยอมให้นำเอาบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ แต่หากรัฐมี เพียงแต่ความจำเป็นที่จะใช้ประโยชน์จากพื้นที่อยู่ใต้พื้นดิน เช่น ในกรณีของการก่อสร้างอุโมงค์ ดังกล่าวแล้ว หากรัฐดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 แล้วย่อมมีผลทำให้เจ้าของที่ดินสูญเสียกรรมสิทธิ์และแดนแห่งกรรมสิทธิ์ด้วย จึงไม่ตรงต่อความ มุ่งหมายที่แท้จริงในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินนัก ซึ่งงานทางปฏิบัติแล้วหากรัฐมีความ ประสงค์ที่จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วก็สามารถกระทำได้

แต่ในขณะที่เดียวกันรัฐอาจประสบกับปัญหาบางประการไม่ว่าจะเป็นปัญหามวลชนที่ถูกผลกระทบ เนื่องจากถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และขั้นตอนปฏิบัติในการเวนคืนซึ่งยังคงดำเนินการไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร รวมทั้งปัญหาในเรื่องค่าทดแทน เนื่องจากเป็นการดำเนินการก่อสร้างโครงการขนส่งมวลชนขนาดใหญ่จึงอาจมีอุปสรรคได้ โดยเฉพาะรัฐขาดแคลนงบประมาณในการจ่ายค่าทดแทนที่ดินกล่าวคือหากดำเนินการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วย่อมไม่อาจนำเอาบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมาปรับใช้แก้ไขข้อเท็จจริงนี้ได้เช่นในเรื่องการจ่ายค่าทดแทน ตามมาตรา 21* โดยเฉพาะในมาตรา 21(1) กำหนดให้จ่ายค่าทดแทนตามมูลค่าของการซื้อขายตามปกติในท้องตลาดของที่ดินนั้น ย่อมทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนที่มากกว่ากรณีการจำกัดสิทธิแต่เพียงส่วนที่อยู่ใต้พื้นดิน ซึ่งในการจำกัดสิทธิเช่นนี้ในการจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินย่อมต้องมีมูลค่าของราคาที่ต่ำกว่ากรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์



* มาตรา 21 เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

- (1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6
- (2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่
- (3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม
- (4) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้นและ
- (5) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

นอกจากนี้แล้วพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 เป็นกฎหมายที่ถูกจัดอยู่ในประเภทกฎหมายมหาชน และเป็นพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญา จึงมีรูปแบบที่เคร่งครัด ดังนั้น ในการตีความกฎหมายจึงต้องเคร่งครัดเช่นเดียวกัน และจะนำเอาหลักเกณฑ์การอุดช่องว่างแห่งกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่กรณีปัญหาที่ย่อมไม่ได้ จึงอาจประสบกับปัญหาในการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อนำมาปรับใช้แก่กรณีการจำกัดสิทธิเฉพาะแต่พื้นที่ในส่วนที่อยู่ใต้พื้นดินได้

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น หากรัฐมีความประสงค์ที่จะดำเนินการดังกล่าว ก็ควรที่จะพิจารณาเพื่อดำเนินการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่กรณีดังกล่าวโดยเฉพาะจึงเป็นการเหมาะสมกว่าวิธีการในการเทียบเคียงบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่อาจเกิดอุปสรรคและข้อโต้แย้งต่าง ๆ ขึ้นได้ในอนาคต

ประการที่สี่ มีปัญหาว่ารัฐควรตรากฎหมายเกี่ยวกับแดนแห่งกรรมสิทธิ์ใต้พื้นดินและการเวนคืนที่ดินใต้พื้นดินเป็นการเฉพาะหรือไม่

ตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวมิได้ให้คำตอบในปัญหาข้อนี้อย่างชัดเจนนักเป็นแต่เสนอแนวทางที่ชี้เป็น! ก่อให้เกิดการพิจารณาเรื่องค่าทดแทนที่รัฐจะต้องจ่ายให้แก่เอกชนรวมทั้งรัฐอาจตรากฎหมายกำหนดแดนแห่งกรรมสิทธิ์ใต้พื้นดินหรือกำหนดจุดต่ำสุดซึ่งมีการกำหนดค่าทดแทนในการที่รัฐจะนำไปใช้ประโยชน์ก็ได้ แต่เมื่อพิจารณาจากความเห็นในข้ออื่น ๆ แล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าจะได้มีการตรากฎหมายขึ้นใหม่เป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อการจำกัดสิทธิ (เวนคืนพื้นที่เฉพาะส่วนที่อยู่ใต้พื้นดิน) จึงน่าที่จะสะดวกกว่า

ดังนั้น หากรัฐมีความประสงค์ที่จะดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินแล้ว ในการดำเนินการดังกล่าวรัฐย่อมต้องประสบกับปัญหาในทางกฎหมายหลายประการตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยเฉพาะในปัญหาที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในแดนแห่งกรรมสิทธิ์ใต้พื้นดินในที่ดินของเอกชนหรือในปัญหาที่เกี่ยวกับการจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินว่าจะให้นำเอาบทบัญญัติ

แห่งกฎหมายใดมาใช้บังคับ และนอกจากนี้แล้วรัฐยังอาจที่จะต้องประสบกับปัญหาอื่น ๆ อีก เช่น ปัญหาในเรื่องของมาตรฐานความปลอดภัยในการดำเนินการ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาจากความเสียหายที่เกิดขึ้นภายหลังการดำเนินการ เป็นต้น เนื่องจากการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินเช่นนี้ยังมีเคยปรากฏมีมาก่อนในประเทศไทยซึ่งอาจที่จะประสบปัญหาใหม่ ๆ ที่ไม่เคยปรากฏในระบบขนส่งมวลชนประเภทอื่น ๆ มาก่อนก็ได้ จึงอาจมีอุปสรรคในการที่จะตีความมาใช้กับกรณีการเวนคืนเฉพาะส่วน (การจำกัดสิทธิ์) ได้ การตรากฎหมายขึ้นเป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อการเวนคืน (จำกัดสิทธิ์) เฉพาะส่วนที่อยู่ใต้พื้นดินจึงน่าจะสะดวกขึ้น²⁰ และในขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาถึงปัญหาเดียวกันนี้ในกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ที่ได้มีการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินขึ้นนั้นพบว่าในปัญหาในประเทศต่างๆ ก็ได้ดำเนินการตรากฎหมายขึ้นเป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อบังคับใช้สำหรับการดำเนินการดังกล่าว เช่น ในประเทศสิงคโปร์ ได้ตรา Mass Rapid Transit Corporation Act ค.ศ.1983, ในประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ได้ตรา Mass Rapid Transit Law ค.ศ.1988, และในฮ่องกงได้ตรา Mass Transit Railway Corporation Ordinance ค.ศ.1975 เป็นต้น

จากเหตุประการต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วนี้ ในระยะเวลาต่อมารัฐบาลได้มีความเห็นโดยพิจารณาให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดสร้างและควบคุมดูแลระบบขนส่งมวลชนนี้ ดำเนินการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการยกร่างพระราชบัญญัติการจำกัดสิทธิ์ในกรณีดังกล่าว เพื่อใช้ในโครงการรถไฟฟ้าใต้พื้นดินต่อไป

20 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกเรื่องการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน," กรกฎาคม 2536.

หลักการของกฎหมายในการจำกัดสิทธิเพื่อการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน

จากการที่รัฐมีแนวความคิดในการแก้ปัญหาการจราจรในเขตกรุงเทพมหานครโดยการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินขึ้น เพื่อใช้เป็นเส้นทางในการคมนาคมขนส่งในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งในการดำเนินการใด ๆ ของรัฐย่อมต้องดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ แต่การใช้อำนาจของรัฐย่อมถูกจำกัดภายใต้หลักนิติรัฐ กล่าวคือเป็นรัฐที่ยอมอยู่ต่อบังคับแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัด ซึ่งรัฐเป็นผู้ตราขึ้นเองหรือยอมมาซึ่งบังคับ²¹ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะถูกล้างหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจไม่ได้ อำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอยู่อย่างจำกัด คือถ้าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปก้ำกรายหรือรุกล้ำสิทธิเสรีภาพของราษฎรคนหนึ่งคนใดได้จะต้องแสดงได้ว่ามีกฎหมายฉบับใดให้อำนาจตนกระทำเช่นนั้นได้²² หากราษฎรถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐละเมิดสิทธิโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ก็อาจมีสิทธิโต้แย้งและดำเนินการฟ้องร้ององค์กรเจ้าหน้าที่นั้นได้ แต่อย่างไรก็ตามการที่รัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน * ของราษฎรไม่ได้หมายความว่ารัฐจะยอมให้ราษฎรใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำการใด ๆ ได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ จากองค์กรเจ้าหน้าที่รัฐหากรัฐมีผลประโยชน์ หรือผลประโยชน์สาธารณะที่จะต้องซำรงรักษาไว้แล้วรัฐก็อาจดำเนินการจำกัดสิทธิบางประการในทรัพย์สินของเอกชนได้ แต่จะจำกัดสิทธิเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น หากรัฐมีความจำเป็นที่จะจำกัดสิทธิพื้นที่ในบริเวณใต้พื้นดินเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินแล้วรัฐจึงต้องดำเนินการตราเป็นกฎหมาย โดยจะตรากฎหมายขึ้นเป็นกฎหมายเฉพาะ เพื่อเวนคืนที่ดิน

21 พยุค แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, (กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2526), หน้า 86.

22 สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2536), หน้า 155.

* มาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534.

เฉพาะส่วนที่ดินที่อาจกระทำได้²³ เนื่องจากรัฐประสบกับปัญหาในข้อกฎหมายบางประการ ตามที่กล่าวมาแล้วจึงทำให้รัฐไม่สามารถที่จะดำเนินการได้ รัฐจึงต้องดำเนินการตรากฎหมาย ขึ้นใหม่เพื่อขจัดอุปสรรคในปัญหาดังกล่าว โดยที่รัฐมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็น กิจการสาธารณูปโภค (ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ข้อ 3(2), 10)

ดังนั้น รัฐบาลไทยโดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้จัดตั้งองค์การรถไฟฟ้า ขึ้น ให้มีวัตถุประสงค์ในการจัดระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยการสร้าง หรือจัดให้มีด้วยวิธีการใด ๆ ซึ่งการขนส่งรถไฟฟ้าและดำเนินการหรือให้บริการเกี่ยวกับการขนส่ง รถไฟฟ้าและรัฐบาลโดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการ จัดการจราจรทางบก ไปทำการศึกษา และวางผังแม่บทการจราจรและรวมไปถึงรถไฟฟ้าและ กฎหมายเวนคืนพื้นที่ที่ดินเพื่อใช้สร้างโครงการรถไฟฟ้าใต้ดิน เพื่อศึกษาหลักการในการยกร่าง พระราชบัญญัติเวนคืนพื้นที่ที่ดินเพื่อใช้สร้างโครงการดังกล่าว²⁴ และได้มีมติมอบหมายให้ สจร. ร่วมกับผู้แทนองค์การรถไฟฟ้ามหานคร รับผิดชอบพิจารณาดำเนินการออกกฎหมายเกี่ยวกับการ เวนคืนพื้นที่ที่ดิน²⁵ ซึ่งโดยหลักการแล้วจะมีการยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ทั้งฉบับ โดย ใช้แนวทางของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530²⁶

จากแนวความคิดในข้างต้นจึงเป็นการก่อให้เกิดแนวความคิดในการจำกัดสิทธิที่ดิน เฉพาะพื้นที่เฉพาะแต่ส่วนที่อยู่ที่ดินแต่เพียงอย่างเดียวเพื่อวัตถุประสงค์ในการก่อสร้างระบบ ขนส่งมวลชนใต้ดิน โดยมีช้เป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่นที่เคยปฏิบัติมาก่อนในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนในอดีต จึงเป็นที่มาของการศึกษานครั้งนี้ว่าในการพิจารณาร่าง

23 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกเรื่องการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้ดิน," กรกฎาคม 2536.

24 "กฎหมายเวนคืนที่ดิน", ดอกเบี๋ยธุรกิจ (9-15 มกราคม 2537): 24.

25 "หลักการกฎหมายการไร้ที่ดินของรถไฟฟ้า" ประชาชาติธุรกิจ (10-13 กรกฎาคม 2537): 26.

26 "กฎหมายเวนคืนที่ดิน," ดอกเบี๋ยธุรกิจ (9-15 มกราคม 2537): 24.

พระราชบัญญัติดังกล่าวควรมีหลักการอย่างไร โดยเฉพาะจะพิจารณาถึงการจำกัดสิทธิเฉพาะ แต่ส่วนที่อยู่ใต้พื้นดิน การกำหนดค่าทดแทน เป็นต้น และตามโครงการดังกล่าวในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนขึ้นนั้น ในการก่อสร้างอาจสามารถจำแนกระบบการก่อสร้างได้หลายรูปแบบ ตามตามลักษณะการก่อสร้าง คือ 1.ระบบรถไฟฟ้าบนพื้นดิน 2.ระบบรถไฟฟ้ายกระดับ 3.ระบบรถไฟฟ้าใต้พื้นดิน ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วรัฐมีนโยบายที่จะส่งเสริมให้เอกชนเป็นผู้รับสัมปทานในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนดังกล่าว โดยรัฐเป็นผู้เก็บผลประโยชน์แต่รัฐจะไม่เข้าไปดำเนินการจัดการระบบการขนส่งมวลชนเอง ด้วยเหตุดังกล่าวนี้รูปแบบของการก่อสร้างจึงต้องถูกจำกัดตามข้อเสนอของโครงการโดยผู้รับสัมปทานที่ได้รับสัมปทานของรัฐ โดยคำนึงถึงงบประมาณในการก่อสร้างตามโครงการนั้น ๆ จากการศึกษาพบว่าในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินจะมีราคาสูงกว่าระบบขนส่งมวลชนเหนือพื้นดินประมาณ 2-5 เท่า จากเหตุผลในด้านงบประมาณข้างต้นแล้วในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนส่วนใหญ่จึงมักที่จะก่อสร้างในระบบรถไฟฟ้ายกระดับ เช่น ในสัญญาสัมปทานระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร กับ บริษัทระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด เว้นแต่ในการก่อสร้างตามโครงการนั้น ๆ จะถูกจำกัดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เช่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 * หรือหากรัฐมีความประสงค์เช่นนั้น หรือเพื่อป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นจากมลภาวะ เป็นต้น ซึ่งหากรัฐอนุมัติให้ก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนในรูปแบบเหนือพื้นดินแล้ว เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน รัฐย่อมดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้อยู่แล้ว แต่หากมีความประสงค์ที่จะก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินแล้วรัฐย่อมต้องดำเนินการตรากฎหมายขึ้นใหม่

ในชั้นแรกของโครงการดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการจัดการจราจรทางบก ได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนขึ้น ซึ่งในบทบัญญัติดังกล่าวเป็นแต่เพียงการบัญญัติ ให้นำเอาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

* เช่น ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ภายในบริเวณกรุงรัตน-โกสินทร์ขึ้นในท้องที่แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร

พ.ศ. 2530 มาใช้บังคับโดยอนุโลมเช่นเดียวกับบทบัญญัติต่าง ๆ ที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติอื่น ๆ แต่ในภายหลังเห็นว่าการนำเอาพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินนั้นไม่ตรงต่อเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการดำเนินการก่อสร้าง ระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน และหลังจากนั้นสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกจึงมีหนังสือไปหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาดังกล่าวตามที่ได้กล่าวไปแล้ว ดังนั้น ในการพิจารณาถึงหลักการของกฎหมายในการจำกัดสิทธิพื้นที่เฉพาะแต่ส่วนที่อยู่ใต้พื้นดิน เพื่อการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน จึงมีประเด็นที่สำคัญที่ควรได้รับพิจารณา ดังต่อไปนี้

1. ความหมาย

ในการจำกัดสิทธิเพื่อการใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นรูปแบบของการจำกัดสิทธิในแดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่มีในที่ดินประเภทหนึ่งที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิที่ยังมิได้มีการบัญญัติคานียามไว้ในบทบัญญัติใดมาก่อน จึงไม่อาจกำหนดคานียามไว้ ณ ที่นี้ได้ แต่ในกรณีที่รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในกิจการใด ๆ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นี้ ให้นำคานียามกรณีนี้ว่า การเวนคืน ซึ่งเมื่อพิจารณาตามรูปแบบของการจำกัดสิทธิ เพื่อการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินแล้วมิใช่ เป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามคานียามที่ได้บัญญัติไว้แต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ในการจำกัดสิทธิในกรณีเช่นนี้จึงได้ปรากฏคานียามไว้ต่าง ๆ ดังนี้

ตามบันทึกความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา²⁷ ให้นำคานียามว่า การเวนคืนเฉพาะส่วนที่อยู่ใต้พื้นดิน

²⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกเรื่องการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน," กรกฎาคม 2536.

ส่วนตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก เห็น
ว่า เป็นการเวนคืนที่ดิน 28 หรือการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ดิน 29

และตามความเห็นขององค์การรถไฟฟ้ามหานคร เห็นว่ากรณีการจำกัดสิทธิ เช่นนี้
เรียกว่า การรอนสิทธิ 30

แต่อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะได้มีการนิยามความหมายไว้อย่างไรก็ตาม ต่างก็เป็นการ
จำกัดสิทธิในแดนแห่งกรรมสิทธิ์อย่างหนึ่ง ที่มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกันเพื่อการสร้างระบบ
ขนส่งมวลชนเช่นเดียวกันซึ่งเมื่อพิจารณาจากคานียามต่าง ๆ ข้างต้นแล้วการใช้คำว่า "เวนคืน"
ในที่นี้ เมื่อพิจารณาตามความหมายโดยทั่วไป และตามคานียามของพระราชบัญญัติว่าด้วยการ
เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แล้ว อาจก่อให้เกิดความเข้าใจได้ว่าเป็นการที่รัฐบังคับซื้อ
ที่ดิน (แดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดิน) โดยทั้งหมดจากเจ้าของที่ดินโดยการจ่ายค่าทดแทนให้

แต่หากนำความหมายในกรณีดังกล่าวมาใช้แก่การจำกัดสิทธิในกรณีเช่นนี้แล้วอาจ
ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในความหมายของการจำกัดสิทธิได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าในการเวนคืนตาม
คานียามข้างต้นนี้คงมิใช่เป็นการเวนคืนส่วนที่อยู่ที่ดินเช่น ตามความหมายของคำว่า "เวนคืน"
ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งตามความประสงค์ในการดำเนินการเพื่อ
การดังกล่าวก็เป็นเพียงแต่การให้รัฐมีอำนาจเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อการดำเนินการก่อสร้างและ
เปิดดำเนินการระบบขนส่งมวลชนให้พื้นดินเท่านั้น มิใช่เป็นกรณีที่รัฐมีความประสงค์จะใช้ประโยชน์
จากส่วนที่อยู่ที่ดินโดยทั้งหมดตามความหมายดังกล่าว และในกรณีเช่นนี้ผู้เขียนจึงเห็นว่าน่าจะ
เป็นเพียงแต่การจำกัดการใช้สิทธิบางประการที่ดินเฉพาะแต่เพื่อประโยชน์แก่การก่อสร้าง
ระบบขนส่งมวลชนที่ดินเท่านั้น

28 "กฎหมายเวนคืนที่ดิน", ดอกเบี๋ยธุรกิจ (9-15 มกราคม 2537): 24.

29 "หลักการกฎหมายการใช้ที่ดินของรถไฟฟ้ามหานคร" ประชาชาติธุรกิจ (10-13 กรกฎาคม
2537): 26.

30 "กฎหมายเวนคืนที่ดิน," ดอกเบี๋ยธุรกิจ (9-15 มกราคม 2537): 24.

แต่อย่างไรก็ตามการให้คำนิยามการจำกัดสิทธิในกรณีเช่นนี้ โดยบัญญัติข้อไว้
อย่างไรก็ได้ตามเจตนารมณ์ของผู้ร่าง แต่ก็มีควมหมายเช่นเดียวกัน

2. ลักษณะโดยทั่วไปของกฎหมาย

ในการพิจารณาถึงบทบัญญัติที่รัฐจะได้ดำเนินการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับเพื่อการ
จำกัดการใช้สิทธิในแดนแห่งกรรมสิทธิ์เพื่อวัตถุประสงค์ในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน
นี้ สามารถจำแนกลักษณะโดยทั่วไปของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความประสงค์ที่มุ่งหมายได้ 2
กรณี คือ

2.1 ตามแนวทางแรก เห็นว่า การที่รัฐจะได้ดำเนินการตรากฎหมายเพื่อขึ้นใช้
บังคับแก่กรณีดังกล่าวข้างต้นนี้ เพื่อจำกัดการใช้สิทธิในแดนแห่งกรรมสิทธิ์นั้น รัฐควรที่จะตรา
กฎหมายขึ้นมีลักษณะเป็นการเฉพาะ กล่าวคือ โดยการกำหนดองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่ในการรับผิดชอบ
ขอการดำเนินการดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ ซึ่งเป็นการจำกัดหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการ
ดำเนินการแต่เพียงหน่วยงานเดียว โดยวิธีการจัดตั้งองค์กรของรัฐขึ้นใหม่ เช่นเดียวกับการจัด
ตั้งองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่สำคัญทั้งหลาย
เช่น การจัดตั้งการไฟฟ้านครหลวง ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ.2501 การจัด
ตั้งการประปานครหลวง ตามพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510 หรือ การจัดตั้ง
การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ฯลฯ เป็นต้น

2.2 ตามแนวทางที่สอง เห็นว่า การที่รัฐจะได้ดำเนินการตรากฎหมายขึ้น
เพื่อจำกัดการใช้สิทธิในแดนแห่งกรรมสิทธิ์เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ รัฐควรที่จะได้ดำเนินการ
ตรากฎหมายให้มีลักษณะเป็นการทั่วไป หรือมีลักษณะเป็นกลาง กล่าวคือ โดยไม่เป็นการจำกัด
อำนาจหน้าที่ การดำเนินการใด ๆ ไว้แต่เพียงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ บทบัญญัติ
ดังกล่าวจะต้องมีลักษณะเป็นกลางซึ่งหน่วยงานใด ๆ ก็ตามที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการ
ดังกล่าว ย่อมสามารถนำเอาบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ไปใช้บังคับได้ทันทีโดยมิต้องมีการบัญญัติถึง
อำนาจ หน้าที่ หรือการดำเนินการใด ๆ ที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในกรณีดังกล่าวขึ้นเป็นบท
บัญญัติใหม่ขึ้นอีก เช่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 เป็นต้น

ตามแนวทางแรกนั้นหากรัฐดำเนินการโดยการตรากฎหมายขึ้นใหม่ โดยพิจารณาตามแนวทางแรกนี้ ย่อมต้องเป็นการจำกัดหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าวไว้แต่เพียงหน่วยงานเดียว แต่หากหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่มีลักษณะของการดำเนินการใกล้เคียงกันหรือเหมือนกันแล้วก็ย่อมไม่อาจนำเอาบทบัญญัติดังกล่าวไปใช้บังคับได้ หากแต่จะต้องดำเนินการตราบทบัญญัติในลักษณะเดียวกันขึ้นใช้บังคับใหม่อีก ซึ่งมีข้อความในลักษณะที่เหมือนกันแต่วิธีการในการดำเนินการดังกล่าวอาจมีความแตกต่างกันได้ เช่นตามที่ปรากฏในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ในปัจจุบัน เช่น ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง, มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ.2503, มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 หรือตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510, มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการประปาสวนภูมิภาค พ.ศ. 2522, มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2521 ฯลฯ เป็นต้น

จากบทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ ข้างต้นล้วนแต่เป็นบทบัญญัติที่มีข้อความเป็นอย่างเดียวกัน กล่าวคือ เป็นแต่การให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่จะดำเนินการจำกัดการใช้สิทธิในแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินของบุคคลใด ๆ ใดโดยมีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่บัญญัติเป็นอย่างเดียวกัน และมีความมุ่งหมายไม่แตกต่างกัน แต่ในขณะที่ขั้นตอนในการจำกัดสิทธิและบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการจ่ายค่าทดแทน กลับมีลักษณะที่แตกต่างกัน จึงก่อให้เกิดความแตกต่างกันในการปฏิบัติอย่างสิ้นเชิงแม้การจำกัดสิทธิเช่นนั้นจะมีลักษณะเป็นอย่างเดียวกันก็ตาม

ในปัจจุบันหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการดำเนินการระบบขนส่งมวลชนโดยตรงก็คือ องค์การรถไฟฟ้ามหานคร ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้า พ.ศ.2535 แต่ในบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนั้นมิได้มีบทบัญญัติที่เป็นการให้อำนาจองค์การรถไฟฟ้าเพื่อดำเนินการจำกัดสิทธิในแดนแห่งกรรมสิทธิ์ไว้แต่อย่างไร การดำเนินการใด ๆ ตามวัตถุประสงค์จึงมีอาจสำเร็จลงได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วในอดีตหากองค์การรถไฟฟ้ามหานครมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในที่ใดแล้วก็จะมอบหมายให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการเวนคืนที่ดินสำหรับโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนดังกล่าว ด้วยเหตุดังกล่าวองค์การรถไฟฟ้ามหานครจึงได้ดำเนินการในระยะต่อไปโดยให้

ออกเป็นพระราชบัญญัติเพื่อำห้องค์การมีอำนาจเวนคืนที่ดินสำหรับการขยายงานต่อไป 31 รวมทั้งการจำกัดการใช้สิทธิในแดนแห่งกรรมสิทธิ์เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว และเป็นการยกฐานะจากนิติบุคคลที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาให้เป็นนิติบุคคลที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ โดยให้มีฐานะเป็นอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการจัดสร้างให้บริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานต่าง ๆ เช่น การประปานครหลวง การไฟฟ้านครหลวง องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ฯลฯ เป็นต้น

สำหรับปัญหาข้างต้นนี้ว่ารัฐควรที่จะดำเนินการตามแนวทางใดนั้น ตามกฎหมายต่างประเทศได้ดำเนินการโดยการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ให้มำอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดระบบการขนส่งมวลชนขึ้นโดยเฉพาะ เช่น ตาม Mass Rapid Transit Corporation Act ค.ศ.1983 ในประเทศสิงคโปร์ ตามมาตรา 3 ได้บัญญัติให้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่เป็นการเฉพาะก็คือ Mass Rapid Transit Corporation ให้มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนรวมทั้งการอนุญาตและวางข้อกำหนดต่าง ๆ

ส่วนในฮ่องกง ตาม Mass Transit Railway Corporation Ordinance ค.ศ.1975 ตามมาตรา 3(1) บัญญัติให้ก่อตั้ง Mass Transit Railway Corporation ขึ้นเพื่อมีอำนาจและหน้าที่ในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนขึ้นโดยเฉพาะ

และในประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ตาม Mass Rapid Transit Law ค.ศ.1988 ในมาตรา 4,25 ได้กำหนดให้หน่วยราชการที่มีหน้าที่ในการดำเนินการงานระบบขนส่งมวลชนไว้ใน 2 ระดับ คือ กระทรวงคมนาคม และหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นได้แก่ จังหวัดหรืออำเภอเป็นผู้ดูแลและบริหารระบบขนส่งมวลชนที่ได้ก่อสร้างขึ้น เนื่องจากตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะโดยทั่วไปของกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกลาง โดยไม่จำกัดหน่วยงานของรัฐไว้โดยเฉพาะหากแต่บัญญัติให้อำนาจแก่หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นใด ๆ ที่ประสงค์จะดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนดังกล่าวย่อมสามารถนำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติไปใช้บังคับได้ทันที

31 บริการส่งเสริมงานตุลาการ, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (กรุงเทพฯ: ขวนพิมพ์, 2537), หน้า 8.

แต่อย่างไรก็ตามในการพิจารณาเพื่อหาแนวทางตามระบอบกฎหมายไทย ผู้เขียน เห็นว่าควรที่จะดำเนินการตามแนวทางที่สอง เนื่องจากในปัจจุบันหน่วยงานของรัฐที่ได้รับการ จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับต่างๆ ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชน ประกอบไปด้วยหน่วยงานหลายหน่วยงาน เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย กระทรวงมหาดไทย การทางพิเศษแห่งประเทศไทย องค์การรถไฟฟ้ามหานคร ดังนั้น ในการบัญญัติดังกล่าวจึงควร ที่จะมิบทบัญญัติที่มีลักษณะ เป็นบทบัญญัติโดยทั่วไป ซึ่งหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานย่อมสามารถนำเอาบทบัญญัติดังกล่าวไปใช้บังคับได้โดยมิต้องดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นใหม่อีก รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการจำกัดสิทธิและการกำหนดค่าทดแทน มีลักษณะเป็นแนวทางในการดำเนินการ อย่างเดียวกันเพื่อมิให้เกิดความแตกต่างในการดำเนินการใด ๆ ประกอบกับการนำเอา บทบัญญัติอื่น ๆ มาใช้บังคับได้โดยมิต้องบัญญัติบทบัญญัติใด ๆ เป็นการซ้ำซ้อนกัน เช่น หากมี บุคคลใดมาขัดขวางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หรือผู้ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน ของรัฐหน่วยงานใดก็ตามที่มีวัตถุประสงค์ เช่นนั้น ย่อมสามารถนำเอาบทบัญญัติดังกล่าวไปใช้บังคับ ได้ เช่น ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 551/2506 วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 เป็นกฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั่วไปของรัฐ ฉะนั้น จึงนำวิธีปฏิบัติในการเวนคืนตลอดจนบทลงโทษในกรณีมีผู้ขัดขวางมิให้เจ้าหน้าที่เข้า ครอบครองทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืน อื่น ๆ ซึ่งมีได้บัญญัติวิธีปฏิบัติและบทลงโทษไว้โดยเฉพาะได้

และตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกได้ ดำเนินการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ดินนั้น ในการร่างดังกล่าว มีความเห็นให้ควรกำหนดเป็นกฎหมายกลางที่สามารถใช้ได้ทุกหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชน³² โดยมิต้องพิจารณา ร่าง แก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติของ กฎหมายใด ๆ ที่จะนำไปปรับใช้บังคับแก่กรณีการจำกัดสิทธิที่ดินเพื่อการก่อสร้างและเปิดให้

32 "หลักกฎหมายการใช้ที่ดินของรถไฟฟ้า," ประชาชาติธุรกิจ (10-13 กรกฎาคม 2537): 26.



บริการระบบขนส่งมวลชนโดยรถไฟฟ้าอีกรายภายหลัง รวมทั้งการดำเนินการอย่างใด ๆ เพื่อการดังกล่าวย่อมไม่เป็นการหลีกหลัดกันในการดำเนินการ ไม่ว่าจะ เป็น เรื่องการจำกัดสิทธิ ขั้นตอนในการดำเนินการ การกำหนดค่าทดแทน ฯลฯ เป็นต้น

3. บทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิในแดนแห่งกรรมสิทธิ์ใต้พื้นดิน เพื่อการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน

3.1 หลักการในการจำกัดสิทธิ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า เจ้าของที่ดินย่อมได้รับความคุ้มครองสิทธิในแดนแห่งกรรมสิทธิ์ ดังนั้น หากรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องจำกัดการใช้สิทธิเพื่อดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินแล้ว และการจำกัดสิทธิเช่นว่านั้นย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ * ตามหลักนิติรัฐแต่ในการดำเนินการดังกล่าวนี้ รัฐอาจจะประสบปัญหาในบางประการ เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายยังไม่เพียงพอต่อการดำเนินการเช่นนั้นได้ และเพื่อแก้ไขอุปสรรคดังกล่าว รัฐจึงอาจดำเนินการตามกฎหมายมหาชน เพื่อจำกัดการใช้สิทธิในทรัพย์สินของเอกชนได้ โดยดำเนินการตราบทบัญญัติแห่งกฎหมายขึ้น เพื่อจำกัดการใช้สิทธิในที่ดินของเอกชน

ด้วยเหตุผลข้างต้นในการดำเนินการดังกล่าวเพื่อพิจารณาถึงรูปแบบหรือหลักการของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รัฐควรดำเนินการต่อไป เพื่อจำกัดการใช้สิทธิพื้นที่ใต้พื้นดินในที่ดินของเอกชน ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประการ คือ

3.1.1 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินนั้น ในบางกรณีรัฐอาจมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เพื่อนำมาซึ่งประโยชน์ในการก่อสร้างระบบขนส่งดังกล่าว โดยมีข้อยกเว้นแต่การจำกัดการใช้สิทธิพื้นที่ใต้พื้นดินในที่ดินของเอกชน

* มาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534.

แต่เพียงประการเดียว เนื่องจากในการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวในบางพื้นที่อาจมีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์เหนือและใต้พื้นดินด้วย เช่น เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับการก่อสร้างสถานีรถไฟ เพื่อใช้เป็นสถานที่ขนถ่ายผู้โดยสารที่ขึ้นหรือลงไปใช้บริการระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน หรือใช้สำหรับการก่อสร้างช่องระบายอากาศหรือทางออกฉุกเฉิน เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการดังกล่าว จึงต้องดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนให้ตกมาเป็นของรัฐเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ต่อไป ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการสำเร็จลุล่วงไปจึงต้องมีบทบัญญัติเป็นการกำหนดอำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้หน้าเอาบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับ เช่นเดียวกับรูปแบบหรือหลักการของบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น ๆ เช่น ตามมาตรา 37 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494, มาตรา 35 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501, มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503, มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประปา นครหลวง พ.ศ. 2510 ฯลฯ เป็นต้น โดยวิธีการบัญญัติให้หน้าเอาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

สำหรับในหลักการของกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินนี้ ตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกและองค์การรถไฟฟ้ามหานคร เห็นว่าในกรณีดังกล่าวข้างต้นนี้ ให้หน้าเอาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับรวมถึงการก่อสร้างส่วนที่อยู่ในระดับที่ตื้นมากก็ควรใช้วิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์³³ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ

3.1.2 การจำกัดสิทธิพื้นที่ใต้พื้นดิน

ในการที่รัฐจะได้ดำเนินการตรากฎหมายขึ้นเพื่อจำกัดการใช้สิทธิใต้พื้นดินของเอกชนนั้นในปัจจุบันบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวนี้ก็ได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ อยู่แล้ว เช่น ในพระราชบัญญัติที่เป็นการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เป็นต้น

33 เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

แต่การจำกัดสิทธิดังกล่าวก็เป็นแต่เพียงการจำกัดสิทธิตามความมุ่งหมายแห่งกฎหมายนั้น ๆ โดยยังมีได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่มีวัตถุประสงค์เป็นการจำกัดสิทธิ เพื่อการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติในลักษณะเช่นนี้เคยได้รับการบัญญัติไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ในข้อ 26 ซึ่งได้บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีการสร้างหรือขยายทางพิเศษ * ผ่านแดนแห่งกรรมสิทธิ์เหนือพื้นดินหรือใต้พื้นดินของบุคคลอื่นโดยไม่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางพิเศษนั้นและให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย มีอำนาจเข้าดำเนินการที่จำเป็นในอสังหาริมทรัพย์นั้น ได้แต่ต้องจ่ายค่าเสียหายให้แก่ผู้มีสิทธิก่อนเข้าดำเนินการดังกล่าว

การกำหนดและการชำระค่าเสียหาย ตลอดจนการเข้าดำเนินการในอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้มีบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าทดแทน การอุทธรณ์และการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของเจ้าหน้าที่มาใช้นับตั้งแต่วันที่โดยอนุโลม"

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการให้อำนาจแก่การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เพื่อดำเนินการสร้างหรือขยายทางพิเศษโดยให้บทบัญญัติบางเรื่องของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาบังคับใช้โดยอนุโลม ซึ่งดูเหมือนจะเป็นบทบัญญัติแรกทีกล่าวถึงการจำกัดการเข้าถึงสิทธิในแดนแห่งกรรมสิทธิ์ เพื่อการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนที่มีชื่ เป็น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่ในทางปฏิบัติแม้ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 ในข้อ 2(2) จะให้อำนาจแก่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยที่จะดำเนินการหรือควบคุมธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยรถรางเดี่ยวและรถใต้ดินด้วยก็ตาม แต่ในปัจจุบันการทางพิเศษแห่งประเทศไทยก็มีได้ดำเนินการดังกล่าวแต่อย่างไร

* ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ในข้อ 1 ได้ให้คำนิยาม คำว่า "ทางพิเศษ" หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดสร้างขึ้นใหม่ ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้พื้นดินเหนือพื้นดินหรือพื้นน้ำ เพื่ออำนวยความสะดวกในการจราจรเป็นพิเศษ และหมายความรวมถึงทางซึ่งใช้สำหรับรถรางเดี่ยวหรือรถใต้ดิน สะพาน อุโมงค์ เรือสำหรับขนส่งรถข้ามปาก ท่าเรือสำหรับขึ้นลงรถ ทางเท้า...."

เป็นแต่การดำเนินการจัดสร้างหรือขยายทางพิเศษที่เป็นการสร้างทางหรือถนน เพื่อให้รถยนต์แล่นผ่านไปมาเท่านั้น โดยมิใช่เป็นการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนที่มีลักษณะเป็นการเคลื่อนย้ายประชาชนครั้งละจำนวนมากโดยรถไฟฟ้ามหานครแต่อย่างใด ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าตามนโยบายของรัฐแล้วได้มอบหมายให้องค์การรถไฟฟ้ามหานคร เป็นผู้ดำเนินการในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนขึ้น และในขณะที่เดียวกันองค์การรถไฟฟ้ามหานครก็จะนำเอาบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับก็ไม่ได้ เนื่องจากเป็นคนละนิติบุคคลกันและตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ก็มิใช่บทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับในการดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินนั้นมิใช่แต่รัฐจะประสบปัญหาแต่เพียงในปัญหาเรื่องการจำกัดสิทธิแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น รัฐยังอาจประสบกับปัญหาอื่น ๆ อีก เช่น การจำกัดสิทธิ ค่าทดแทน ความปลอดภัยในการก่อสร้าง ฯลฯ เป็นต้น

ด้วยเหตุดังกล่าวหากรัฐมีความประสงค์ที่จะก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินแล้ว รัฐจึงต้องตราบทบัญญัติในการจำกัดสิทธิพื้นที่ใต้พื้นดินขึ้นเพื่อให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐดำเนินการดังกล่าว บทบัญญัติในลักษณะที่เป็นการจำกัดการใช้สิทธิในแดนแห่งกรรมสิทธิ์นี้ นอกจากที่บัญญัติไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 แล้ว ก็ยังได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับอื่น ๆ อีก เช่น ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477, มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501, มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510, มาตรา 30(2) แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521, มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 ฯลฯ เป็นต้น

ดังนั้น ในการพิจารณาถึงหลักการแห่งบทบัญญัติในการจำกัดสิทธิดังกล่าวนี้สามารถพิจารณาได้ 2 แนวทางตามลักษณะโดยทั่วไปของกฎหมายตามที่ได้กล่าวไว้แต่ต้นแล้ว ดังนี้

แนวทางแรก เห็นว่าบทบัญญัติในการจำกัดสิทธิเพื่อให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินนี้มีลักษณะเป็นการเฉพาะโดยจำกัดหน่วยงานของรัฐที่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวในการจำกัดสิทธิในที่ดินของเอกชนได้เพียงหน่วยงานเดียว ซึ่งการดำเนินการตามแนวทางนี้สามารถกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ

ยกฐานะขององค์การรถไฟฟ้ามหานคร ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชนเช่นเดียวกับนิติบุคคลมหาชน ตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้มีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์รวมทั้งการจำกัดสิทธิ พื้นที่ที่ดินสำหรับการขยายงานต่อไป³⁴ โดยมีบทบัญญัติเป็นอย่างไรเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

แนวทางที่สอง เห็นว่าบทบัญญัติในการจำกัดสิทธิเพื่อให้อำนาจแก่ หน่วยงานของรัฐในการดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้ดินนี้มีลักษณะ เป็นการทั่วไปโดย ไม่เป็นการจำกัดหน่วยงานของรัฐที่จะนำเอาบทบัญญัตินี้ดังกล่าวไปใช้บังคับ เนื่องจากในปัจจุบัน หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการดำเนินงานประกอบด้วย หน่วยงานหลายหน่วยงาน จึงไม่ควรจำกัดให้อำนาจแก่หน่วยงานใดไว้โดยเฉพาะ นอกจากจะประกอบไปด้วยบทบัญญัติที่มี ลักษณะเป็นการซ้ำซ้อนกันแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการจำกัดสิทธิ วิธีการจำกัดสิทธิ การกำหนดค่า ทดแทน หลักเกณฑ์ในการจ่ายค่าทดแทน ฯลฯ ย่อมมีความแตกต่างกันในทางปฏิบัติแม้จะเป็นการ ดำเนินการในลักษณะอย่างเดียวกันก็ตาม ในการดำเนินการตามแนวทางนี้ตามความเห็นของ สำนักงานจัดระบบการจราจรทางบก ได้เห็นควรรอให้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นเป็นกฎหมายกลางที่ สามารถใช้ได้ทุกหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนขึ้น³⁵

แต่อย่างไรก็ตามในการที่รัฐจะได้ดำเนินการตรากฎหมายดังกล่าว ขึ้นใช้บังคับนี้ว่ารัฐควรยึดถือตามแนวทางใดนี้ย่อมต้องดำเนินการให้มีความสอดคล้องตามแนวทาง ในประเด็นเรื่องของลักษณะโดยทั่วไปของกฎหมาย ตามที่กล่าวมาข้างต้นเป็นสำคัญ

นอกจากแนวทางในการจำกัดการใช้สิทธิดังกล่าวแล้ว ในระยะ ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก ยังได้มีความเห็นว่าควรพิจารณาร่าง

34 บริการส่งเสริมงานตุลาการ, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์, หน้า 8.

35 "เวนคืน," เดลินิวส์ (19 มีนาคม 2538): 15.

กฎหมายที่เป็นกฎหมายกลาง เกี่ยวกับการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชนเพื่อกิจการของรัฐ โดยหน่วยงานของรัฐทั้งหมดซึ่งอาจมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดิน เช่น การไฟฟ้า การประปา องค์การโทรศัพท์ กรมทรัพยากรธรณี การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นต้น เนื่องจากเห็นว่า ในอนาคตจำเป็นต้องก่อสร้างรถไฟฟ้าใต้ดิน การวางสายไฟ วางท่อประปาหรือวางสายโทรศัพท์ ใต้ดิน อาจรวมถึงการท่อน้ำทิ้งและท่อรวมสาธารณูปโภคใต้ดิน (อยู่ในอุโมงค์เดียวกัน) ซึ่ง ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกำหนดในเรื่องนี้³⁶ โดยแยกเป็นร่างกฎหมายอีกฉบับหนึ่งโดยไม่เกี่ยวกับการพิจารณาจำกัดการใช้สิทธิเพื่อการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินแต่อย่างไร

และในส่วนของถ้อยคำตัวอักษรที่จะนำมาใช้ในบทบัญญัติเพื่อการจำกัด สิทธิดังกล่าวนั้นย่อมสามารถใช้ถ้อยคำอย่างไรก็ได้สุดแล้วแต่ผู้ร่างที่จะบัญญัติไว้ในกฎหมาย เนื่องจากในขณะนี้ยังเป็นเพียงแค่แนวความคิดในขั้นต้นเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติดังกล่าวย่อมมี วัตถุประสงค์เพื่อเป็นการจำกัดการใช้สิทธิในแดนแห่งกรรมสิทธิ์ใต้พื้นดินเท่านั้น โดยเหตุที่ในการ ก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนดังกล่าวในแต่ละโครงการอาจดำเนินการก่อสร้างได้หลายรูปแบบ เช่น ในระดับเหนือพื้นดิน บนพื้นดิน หรือใต้พื้นดิน จึงควรเป็นบทบัญญัติที่เป็นการเปิดกว้างและสามารถ ไปได้ไปใช้บังคับแก่โครงการต่าง ๆ ได้

ส่วนในปัญหาข้างต้นนี้ตามกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ ใน Mass Rapid Transit Corporation Act ค.ศ.1983 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในมาตรา 35, 36

ตามมาตรา 35 ได้วางหลักให้ Mass Rapid Transit Corporation (Corporation) หรือบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจจาก Corporation มีสิทธิ เข้าไปในที่ดินและเข้าครอบครองที่ดินใด ๆ รวมทั้งที่ดินในบริเวณใกล้เคียงด้วย ไม่ว่าที่ดิน ดังกล่าวจะเป็นของ Corporation หรือเป็นที่ดินซึ่ง Corporation ได้มา และมีอำนาจใน

36 เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

การวางระบบและก่อสร้างระบบรถไฟฟ้า บน, ใต้, เหนือที่ดินนั้น และดำเนินการใด ๆ เพียงเท่าที่จำเป็นตามวัตถุประสงค์ในการก่อสร้างระบบรถไฟฟ้า

หลังจากดำเนินการตามมาตรา 35 แล้ว ยังได้บัญญัติให้อำนาจแก่ Corporation ที่จะเข้าไปในที่ดินของบุคคลใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการก่อสร้างและวางระบบการขนส่งมวลชน รวมทั้งยังมีอำนาจเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของบุคคลอื่น ๆ ซึ่งมีได้อยู่ในอาณาเขตที่ได้กำหนดไว้ในแผนที่สำหรับการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนนี้ด้วย ซึ่งการใช้อำนาจตามมาตรา 35 นี้ ยังมีได้เป็นการก่อให้เกิดสิทธิแก่ Corporation อย่างถาวรในการก่อสร้างและวางระบบขนส่งมวลชนเหนือ ใต้ บนที่ดินดังกล่าว จนกว่า Corporation จะได้ปฏิบัติตามมาตรา 36 ต่อไป ในมาตรา 36 ได้บัญญัติให้เป็นการก่อให้เกิดสิทธิเหนือหรือใต้พื้นดินนั้นอย่างถาวร ตามมาตรา 36 ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้คือ

" (1) หลังจากที่ได้ประกาศใน Gazette แล้วยอมเป็นการก่อให้เกิดสิทธิตามมาตรา 35 Corporation หรือบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามวัตถุประสงค์ของการก่อสร้างระบบรถไฟฟ้า ที่จะเข้าไปในที่ดินนั้น เว้นแต่จะเป็นที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่ได้มาโดย Corporation และเป็นการใช้สิทธิบน, ใต้, เหนือที่ดินนั้นอย่างถาวร หรือเป็นการก่อให้เกิดสิทธิครอบครองภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในหนังสือ (notice)

(2) หนังสือดังกล่าวต้องประกอบด้วย

(a) เป็นหนังสือที่ทำโดย Corporation

(b) มีข้อความแสดงถึงการก่อให้เกิดสิทธิ บน, ใต้ หรือเหนือที่ดินนั้นหรือเป็นการก่อให้เกิดสิทธิครอบครองภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้รวมทั้งอาณาเขตที่เป็นการก่อให้เกิดสิทธิดังกล่าว

(c) สถานที่และเวลาซึ่งเจ้าหน้าที่จะได้ดำเนินการเข้าไปสำรวจในแนวเขตที่ปรากฏตามสำเนารายละเอียดของโครงการและแนวเขตในแผนที่

(3) สิทธิต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในหนังสือข้างต้นนี้เป็นการจำกัดสิทธิตามมาตรา 35 เพื่อให้ Corporation มีสิทธิและอำนาจเพียงเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อความสะดวกในการดำเนินการใด ๆ ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว "

และตาม Mass Rapid Transit Law ค.ศ.1988 ของประเทศ สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิเพื่อการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนไว้ ในมาตรา 19 ซึ่งบัญญัติว่า "ในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชน Rapid Transit ถ้ามีความ จำเป็นต้องก่อสร้างเข้าไปเหนือหรือใต้พื้นดินในที่ดินสาธารณะหรือของเอกชนก็ตาม เจ้าของที่ดิน ผู้ครอบครองหรือผู้เช่าประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวไม่อาจปฏิเสธได้ หากสามารถเจรจาตกลงกับบุคคล ดังกล่าวได้ก็ให้เป็นไปตามข้อสัญญาดังกล่าว แต่หากไม่สามารถตกลงกันได้ก็ให้ตราเป็นพระราช กฤษฎีกาจำกัดสิทธิ แต่จะต้องก่อให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุดและให้จ่ายค่าชดเชยที่เป็นธรรม"

ตามบัญญัติดังกล่าวกรณีที่มีรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการจัด สร้างระบบขนส่งมวลชน (Mass Rapid Transit) ขึ้นโดยผ่านเข้าไปเหนือหรือใต้พื้นดินของ บุคคลใดนั้น ได้บัญญัติให้รัฐใช้แนวทางในการเจรจาตกลงกับเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดิน นั้นก่อน หากสามารถเจรจาตกลงได้ก็ให้ใช้วิธีการประนีประนอมเพื่อขอใช้ประโยชน์ที่ดังกล่าว ต่อไป แต่ในกรณีที่รัฐไม่สามารถใช้วิธีการดังกล่าวได้ ตามมาตรา 19 นี้ก็ยังได้บัญญัติถึงกรณีเช่นนี้ ไว้ ปล่อยให้รัฐดำเนินการจำกัดการใช้สิทธิในที่ดินโดยการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อบังคับให้ เจ้าของที่ดินต้องยอมให้รัฐดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนต่อไป โดยวิธีการตราเป็น พระราชกฤษฎีกาจำกัดการใช้สิทธิในที่ดินดังกล่าว

แต่การดำเนินการดังกล่าวแม้จะเป็นการดำเนินการในลักษณะด้วย วิธีการบังคับโดยไม่จำเป็นต้องอาศัยความสมัครใจก็ตามบทบัญญัติดังกล่าวก็ยังได้บัญญัติในตอนท้ายเพื่อ เป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิแก่เจ้าของที่ดินในขณะเดียวกันด้วย กล่าวคือในการที่รัฐได้ดำเนินการ จำกัดสิทธิในที่ดินโดยวิธีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา รัฐต้องหาวิธีการหรือสถานที่ที่ใช้ใน การดำเนินการดังกล่าวโดยสร้างความเสียหายให้แก่เจ้าของที่ดินน้อยที่สุด และในขณะเดียวกัน รัฐก็ต้องจ่ายค่าชดเชยในความเสียหายดังกล่าวตามความเหมาะสมด้วย

จากบัญญัติตามมาตรา 19 นี้ เมื่อกลับมาพิจารณาเปรียบเทียบเพื่อ ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการต่อไปนี้ พบว่าบทบัญญัติแห่ง Mass Rapid Transit Law ค.ศ. 1988 นี้ เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปหรือเป็นกลาง กล่าวคือ ตามมาตรา 19 มิได้มีการระบุหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการดำเนินการจัดสร้างและเปิดดำเนินการระบบ

ขนส่งมวลชนไว้โดยเฉพาะ หากแต่เป็นกฎหมายที่เปิดช่องไว้ให้แก่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ที่มีความประสงค์ที่จะดำเนินการดังกล่าว สามารถนำกฎหมายฉบับดังกล่าวฉบับนี้ไปใช้บังคับได้โดยทันที ซึ่งต่างกับบทบัญญัติในมาตรา 35,36 แห่ง Mass Rapid Transit Corporation Act ค.ศ. 1983 ของประเทศสิงคโปร์ซึ่งได้จัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นมาให้มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการเป็นการเฉพาะและในบทบัญญัติของกฎหมายในประเทศสิงคโปร์จึงได้บัญญัติโดยวิธีการระบุหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการดำเนินการไว้โดยเฉพาะก็คือ Mass Rapid Transit Corporation ขึ้นโดยเฉพาะซึ่งในการบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นการจำกัดอำนาจของหน่วยงานของรัฐไว้เพียงหน่วยงานเดียว หากหน่วยงานอื่นมีความประสงค์ที่จะดำเนินการในลักษณะเดียวกันก็ไม่สามารถนำบทบัญญัติดังกล่าวไปใช้บังคับได้

ส่วนตามบทบัญญัติของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน (ไต้หวัน)

นั้น ตาม Mass Rapid Transit Law ค.ศ.1988 ในมาตรา 19 ได้บัญญัติบทบัญญัติมีลักษณะเป็นการทั่วไปโดยไม่ระบุหรือจำกัดหน่วยงานของรัฐไว้เป็นการเฉพาะจึงก่อให้เกิดความสะดวกต่อการนำไปใช้บังคับ และในขณะที่เดียวกันในประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ก็ได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานเป็นผู้มีอำนาจจัดสร้างและเปิดดำเนินการระบบขนส่งมวลชนได้ ซึ่งได้บัญญัติให้หน่วยราชการต่าง ๆ เป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการดำเนินการได้ ในมาตรา 4 แห่ง Mass Rapid Transit Law ค.ศ.1988 ซึ่งบัญญัติว่า

" หน่วยราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ Mass Rapid Transit นี้ในส่วนกลาง คือ กระทรวงคมนาคม ในส่วนท้องถิ่นคือ จังหวัด หรืออำเภอที่แนวเส้นทางของระบบ Mass Rapid Transit ได้ผ่าน

ถ้าแนวเส้นทางของระบบ Mass Rapid Transit ได้ผ่านในหลายท้องที่ ก็ให้จังหวัดหรืออำเภอที่เกี่ยวข้องนั้นร่วมกันรับผิดชอบ หากไม่สามารถกำหนดได้ว่าหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบให้ปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ถ้าแนวเส้นทางของระบบ Mass Rapid Transit ได้ผ่านพื้นที่ตั้งแต่ 2 จังหวัดขึ้นไปให้กระทรวงคมนาคมเป็นผู้พิจารณาว่าจังหวัดสมควรเป็นผู้รับผิดชอบ

(2) ถ้าแนวเส้นทางของระบบ Mass Rapid Transit ได้ผ่านพื้นที่ตั้งแต่ 2 อาเภอขึ้นไป ให้จังหวัดเป็นผู้พิจารณาว่าอาเภอใดสมควรเป็นผู้รับผิดชอบ "

ซึ่งจากบทบัญญัติในมาตรา 4 ข้างต้น สามารถแยกส่วนราชการที่มีหน้าที่ในการดำเนินการได้ 2 ระดับ กล่าวคือ 1. ในส่วนกลางก็คือ กระทรวงคมนาคม 2. ในส่วนท้องถิ่นก็คือ จังหวัดหรืออาเภอ เนื่องจากแนวนโยบายของรัฐบาลที่จะมอบหมายให้ส่วนราชการในแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ จัดสร้างและยังรวมถึงการให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นของระบบขนส่งมวลชนดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงได้กำหนดให้ส่วนราชการในแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ โดยเฉพาะส่วนกลางเป็นเพียงผู้พิจารณาอนุญาตเท่านั้น ส่วนการดำเนินการอื่น ๆ ได้มอบหมายให้ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการไป จึงดูมีความเหมาะสมกว่าการที่จะตรากฎหมายโดยระบุหน่วยราชการใดหน่วยราชการหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบเพียงหน่วยงานเดียว

และจากลักษณะดังกล่าวข้างต้นในการดำเนินการเพื่อพิจารณาหาแนวทางที่จะได้รับเป็นแนวทางต่อไป ซึ่งในประเทศไทยได้ประกอบไปด้วยหน่วยราชการหลายหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการจัดสร้างระบบขนส่งมวลชนดังกล่าวเช่นกัน ซึ่งแนวทางข้างต้นจึงเป็นแนวทางที่น่าสนใจแนวทางหนึ่งที่ควรพิจารณาเป็นแบบอย่างต่อไป และนอกจากจะเป็นการจำกัดสิทธิพื้นที่ในบางส่วนเหนือหรือใต้พื้นดินเพื่อการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนแล้ว ตามมาตรา 17 " บัญญัติให้การดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชน Rapid Transit ต้องดำเนินการไปพร้อมกับหน่วยราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการวางระบบประปา ระบบไฟฟ้า ระบบระบายน้ำ และสาธารณูปโภคอื่น ๆ ด้วย " ดังนั้น ตาม Mass Rapid Transit Law ค.ศ. 1988 นอกจากจะเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นกลางแล้วในบทบัญญัติดังกล่าวยังบัญญัติรวมไปถึงการให้อำนาจแก่ส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณูปโภคสามารถดำเนินการวางระบบสาธารณูปโภคอื่น ๆ ไปพร้อมกับการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชน

Rapid Transit ด้วย

ดังนั้น ในการพิจารณาถึงบทบัญญัติการจำกัดสิทธิพื้นที่ที่ดินนี้จึงต้องมีความสอดคล้องกับหลักการของลักษณะโดยทั่วไปทางกฎหมายว่ารัฐเห็นควรที่จะดำเนินการ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนตามแนวทางใด โดยหากดำเนินการตามแนวทางแรกแล้ว เห็นว่าบทบัญญัติในการจำกัดสิทธินี้จึงเป็นบทบัญญัติที่เป็นการทำอำนาจแก่หน่วยงานของรัฐ เช่น องค์การรถไฟฟ้ามหานคร มีอำนาจก่อสร้างระบบรถไฟฟ้าใต้ เหนือ ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใด ๆ รวมทั้งมีอำนาจกระทำการใด ๆ เพียงเท่าที่จำเป็น ในการดำเนินการดังกล่าว กรณีเช่นนี้บทบัญญัติ ดังกล่าวย่อมมีข้อความเป็นอย่างเดียวกับ บัญญัติต่าง ๆ ซึ่งได้รับการบัญญัติให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐดำเนินการจำกัดการใช้สิทธิใน แดนแห่งกรรมสิทธิ์เหนือหรือใต้ที่ดินของบุคคลใด ๆ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ รวมทั้งตาม Mass Rapid Transit Corporation Act ค.ศ.1983 เป็นต้น

ส่วนในแนวทางที่สองเห็นว่าหากรัฐมีความประสงค์ที่จะตรากฎหมาย ขึ้นในลักษณะเป็นกลาง โดยไม่เป็นการจำกัดให้อำนาจแก่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ เป็นแต่บทบัญญัติที่เป็นการทั่วไปหากแต่หน่วยงานใดมีความประสงค์ที่จะดำเนินการก่อสร้างระบบ ขนส่งมวลชนแล้วยอมเอาบทบัญญัตินี้ไปใช้บังคับได้ เช่น ให้รัฐมีอำนาจก่อสร้างระบบรถไฟฟ้า ใต้ เหนือ ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใด ๆ รวมทั้งมีอำนาจกระทำการใด ๆ เพียงเท่าที่ จำเป็นในการดำเนินการดังกล่าว เป็นต้น ซึ่งคำว่า "รัฐ" ในบทบัญญัตินี้จึงมีความหมายหมาย ความถึง กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ โดยไม่เป็นการจำกัดหน่วย งานใดโดยเฉพาะเจาะจงเช่นในกรณีแรก

สำหรับในปัญหาดังกล่าวเห็นว่ารัฐควรที่จะดำเนินการโดยการตรา กฎหมายที่มีลักษณะเป็นกลางทั่วไป (เป็นกลาง) ตามแนวทางที่สอง ด้วยเหตุผลว่าในปัจจุบัน หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการเพื่อจัดสร้างและให้บริการระบบขนส่ง

มวลชนโดยรถไฟฟ้า ประกอบไปด้วยหน่วยงานหลายหน่วยงาน อันได้แก่ การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย องค์การรถไฟฟ้ามหานคร ซึ่งในแต่ละหน่วยงานก็ได้ดำเนินการที่จะจัดสร้างและเปิดดำเนินการระบบขนส่งมวลชนโดยรถไฟฟ้าและตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ได้จัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ข้างต้นนั้นก็มีบัญญัติถึงขั้นตอน หลักเกณฑ์ในการจำกัดการใช้สิทธิเฉพาะแต่ส่วนที่อยู่ใต้พื้นดิน ค่าทดแทน การกำหนดค่าทดแทน ฯลฯ เฉพาะกรณีการดำเนินการดังกล่าวไว้เป็นพิเศษ โดยเฉพาะแต่อย่างไร เว้นแต่ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 ในข้อ 26 ได้บัญญัติถึงการดำเนินการในกรณีเช่นนี้ไว้โดยเฉพาะแต่ก็มีได้มีรายละเอียดใด ๆ เป็นพิเศษ แต่กรณีการจัดสร้างและเปิดดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวไว้หากแต่เป็นการบัญญัติให้เอาหลักกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่านั้น และในทางปฏิบัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทยก็ไม่เคยเอาบทบัญญัติดังกล่าวไปใช้เพื่อการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนโดยรถไฟฟ้าแต่อย่างไร รวมทั้งยังต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับความที่ยังขาดความชัดเจนที่จะนำมาปรับใช้แก้ไขให้จริงในกรณีดังกล่าวซึ่งกล่าวไปแล้ว ประกอบกับในปัจจุบันรัฐได้มีความเห็นที่จะได้ดำเนินการจัดสร้างระบบขนส่งมวลชนโดยรถไฟฟ้า ไปยังจังหวัดอื่น ๆ โดยเฉพาะในจังหวัดใหญ่ เช่น จังหวัดเชียงใหม่ เป็นต้น ซึ่งหากรัฐดำเนินการตามแนวทางแรกโดยยกฐานะองค์การรถไฟฟ้ามหานคร ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแล้ว เนื่องจากตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร ตามมาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้องค์การรถไฟฟ้ามีวัตถุประสงค์ในการจัดสร้างระบบขนส่งมวลชนขึ้นในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเท่านั้น จึงไม่อาจนำเอาบทบัญญัติดังกล่าวไปใช้บังคับถึงในกรณีที่รัฐมีโครงการจะจัดสร้างระบบขนส่งมวลชนโดยรถไฟฟ้าในจังหวัดอื่น ๆ ของประเทศไทยได้

และในปัจจุบันรัฐมีแนวโน้มที่จะให้หน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดสร้างระบบขนส่งมวลชนโดยรถไฟฟ้าหลายหน่วยงาน โดยให้ดำเนินการไปพร้อม ๆ กันซึ่งเห็นว่า เพื่อเป็นการสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพและประหยัดงบประมาณ ฯลฯ รัฐจึงอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ซึ่งกล่าวมาแล้วข้างต้น ดำเนินการจัดสร้างระบบขนส่งมวลชนโดยรถไฟฟ้าไปพร้อม ๆ กันในขณะเดียวกัน เพื่อความรวดเร็วในการแก้ปัญหาการจราจรในปัจจุบันซึ่งเห็นได้จากการที่รัฐได้อนุญาตให้หน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน



เข้าทำสัญญาให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชนต่าง ๆ ที่เสนอโครงการเพื่อจัดสร้างและเปิดดำเนินการระบบขนส่งมวลชนโดยรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานคร ทั้งที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันและรวมทั้งโครงการที่ได้ยกเลิกไปแล้ว ประมาณ 3-4 โครงการ

ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงเห็นว่าหากรัฐดำเนินการตามแนวทางแรกย่อมประสบปัญหาในการนำกฎหมายไปใช้บังคับ เนื่องจากในกรณีดังกล่าวมีความจำเป็นที่จะต้องตราเป็นกฎหมายพิเศษเพื่อบังคับใช้แก้ไขข้อเท็จจริงนี้ โดยเฉพาะซึ่งต้องดำเนินการตราหรือแก้กฎหมายฉบับต่าง ๆ เพื่อให้รัฐมีอำนาจในการดำเนินการดังกล่าวได้ จึงเห็นว่าแทนที่จะสะดวก รวดเร็วกว่า กลับช้าลงและประสบอุปสรรคต่าง ๆ มากขึ้น แต่หากดำเนินการตามแนวทางที่สองปัญหาต่าง ๆ ย่อมสามารถแก้ไขคล่องตัวได้และจากปัญหาดังกล่าวข้างต้น หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดระบบการจราจรของรัฐในปัจจุบัน ก็คือ สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกก็ได้ดำเนินการตรากฎหมายขึ้นมาใหม่ตามแนวทางที่สองนี้ โดยพิจารณาว่าร่างกฎหมายลักษณะเป็นกลาง 37

แต่อย่างไรก็ตามไม่ว่าบัญญัติดังกล่าวจะมีลักษณะอย่างไรก็ตามต่างก็เป็นบทบัญญัติเป็นการก่อให้เกิดสิทธิแก่รัฐอย่างถาวรเพื่อจำกัดการใช้สิทธิได้ เหนือ ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใด ๆ เพื่อประโยชน์แก่การดำเนินการใด ๆ ของรัฐเช่นเดียวกัน และในการดำเนินการดังกล่าวควรเป็นการจำกัดเพียงเท่าที่รัฐมีความจำเป็น เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนโดยรถไฟฟ้าเท่านั้น โดยมีใช่เป็นการจำกัดการใช้สิทธิเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ เช่น ใช้เป็นสถานที่สำหรับก่อสร้างร้านค้าพาณิชย์เพื่อให้บุคคลอื่นเข้าทำธุรกิจโดยมีค่าตอบแทน เป็นต้น นอกเหนือจากการให้บริการขนส่งผู้โดยสารอีก

3.2 ผลของการจำกัดสิทธิ

เมื่อรัฐได้ดำเนินการจำกัดการใช้สิทธิใต้พื้นดินเพื่อวัตถุประสงค์ในการก่อสร้างและเปิดดำเนินการระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินแล้ว ผลจากการดำเนินการดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิในที่ดินของเจ้าของที่ดิน ซึ่งนอกจากจะต้องประสบปัญหาในเรื่องค่าทดแทนความเสียหายแก่เจ้าของที่ดินแล้ว การดำเนินการดังกล่าวยังอาจประสบกับปัญหาอื่น ๆ อีก เช่น เจ้าของที่ดินย่อมถูกจำกัดการใช้สิทธิในที่ดินที่จะต้องไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน รวมทั้งผลจากการดำเนินการดังกล่าวย่อมทำให้มูลค่าของที่ดินนั้นย่อมมีมูลค่าลดลงอันเนื่องมาจากข้อจำกัดในการก่อสร้างรากฐานของสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ นอกจากนี้แล้วยังมีความจำเป็นที่จะต้องหาแนวทางในการให้ความคุ้มครองแก่ระบบขนส่งมวลชนที่จะต้องมีความปลอดภัยในการดำเนินงาน เป็นต้น

3.2.1 ผลกระทบที่มีต่อการใช้ประโยชน์ที่ดิน

เมื่อเจ้าของถูกจำกัดการใช้สิทธิในที่ดินตามบทบัญญัติข้างต้นแล้ว การจำกัดสิทธิดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ทรงสิทธิในที่ดินอย่างมาก โดยเฉพาะในด้านของสภาพในการใช้ประโยชน์ในหลายประการ

มูลค่าของที่ดินย่อมมีราคาลดลง อันเนื่องมาจากเจ้าของที่ดินย่อมถูกจำกัดในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่จะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบขนส่งมวลชนย่อมส่งผลให้การแสวงหาประโยชน์ในที่ดินย่อมลดน้อยลงจากเดิม และในขณะที่ดำเนินการดังกล่าวอาจมีความจำเป็นที่จะต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ รวมทั้งต้นไม้ซึ่งขึ้นหรืออยู่บนที่ดินรวมทั้งอาจมีผลกระทบต่อบุคคลผู้ทรงสิทธิต่าง ๆ ในที่ดินไม่ว่าจะเป็นผู้เช่าหรือผู้ทรงสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมาย เช่น สิทธิในภาระจำยอมหรือสิทธิอาศัย เป็นต้น หากการจำกัดสิทธิดังกล่าวมีผลกระทบต่อดำเนินการแล้วผู้ทรงสิทธิย่อมถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ลงหรือสิทธิดังกล่าวอาจสิ้นสุดลงได้ และนอกจากนี้แล้วเจ้าของที่ดินหรือผู้ทรงสิทธิยังอาจได้รับผลกระทบกระเทือน



ในภายหลังจากการเปิดให้บริการระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินได้ โดยเฉพาะในปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากผลของการให้บริการ ไม่ว่าผลจากการสั่นผ่านของขบวนรถไฟฟ้าย่อมก่อให้เกิดความสั่นสะเทือนหรือผลกระทบที่เกิดจากมลภาวะทางสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เช่น เสียง อากาศ ฯลฯ อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลและสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ในบริเวณตามแนวเส้นทางที่ระบบขนส่งมวลชนใต้ผ่าน ซึ่งความเสียหายในกรณีดังกล่าวเจ้าของที่ดินหรือผู้ทรงสิทธิต่าง ๆ ย่อมได้รับความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินตามกฎหมายจากการดำเนินการดังกล่าว

3.2.2 มาตรการในการให้ความคุ้มครองแก่ระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน
เนื่องจากการดำเนินการจำกัดสิทธิดังกล่าว รัฐย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องหาแนวทางในการป้องกันและให้ความคุ้มครองแก่การเปิดดำเนินการระบบขนส่งมวลชน ซึ่งในการกำหนดแนวทางดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการก่อให้เกิดความปลอดภัยในการดำเนินการ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ 2 แนวทาง

3.2.2.1 การดำเนินการตามกฎหมายเอกชน
จากแนวทางในการดำเนินการจำกัดการใช้สิทธิใต้พื้นดินเพื่อวัตถุประสงค์ในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนนั้น หากรัฐดำเนินการโดยการดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเฉพาะในกรณีการที่รัฐมีความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อความสะดวกและรวดเร็วหากสามารถเจรจากับเจ้าของที่ดินเพื่อดำเนินการจำกัดการใช้สิทธิและก่อสร้างระบบขนส่งมวลชน โดยอาศัยการนำเอาบทบัญญัติในบรรพ 4 ตามหลักกฎหมายอันว่าด้วยทรัพย์สินประเภทที่ดินกรรมสิทธิ์มาใช้บังคับแล้ว ซึ่งในการดำเนินการตามบทบัญญัติต่าง ๆ เช่น การจดทะเบียนสิทธิเหนือพื้นดินหรือการติดพันนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น มาใช้บังคับแก่การดำเนินการดังกล่าวและในกรณีดังกล่าวย่อมต้องตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งได้บัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ของผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เช่น การดำเนินการโดยจดทะเบียนสิทธิอันว่าด้วยที่ดินนอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา 1429 ซึ่งในมาตรา 1434 บัญญัติให้ตามมาตรา 1388 ถึง 1395 และ 1397 ถึง 1400 มาใช้

บังคับถึงภารติดพันในอสังหาริมทรัพย์ด้วย ซึ่งแม้บทบัญญัติดังกล่าวจะได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ไว้โดยละเอียดและรัดกุมก็ตาม แต่อย่างไรก็ตามในการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวนี้ก็จะเป็นเพียงบทบัญญัติที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายเอกชน หากมีการฝ่าฝืนก็มีเพียงความรับผิดทางแพ่งเท่านั้น ย่อมส่งผลให้การให้ความคุ้มครองแก่ระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินดังกล่าวเพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาความปลอดภัยในการดำเนินการย่อมส่งผลให้ประสิทธิภาพในการบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าวไม่มีผลเท่าที่ควร เนื่องจากมิได้มีบทกำหนดโทษทางอาญาไว้

3.2.2.2 การดำเนินการตามกฎหมายมหาชน

จากปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ข้างต้น เพื่อให้ผลของการดำเนินการให้ความคุ้มครองในการดำเนินการระบบขนส่งมวลชนบรรลุวัตถุประสงค์สมเจตนาธรรมเพื่อนำมาซึ่งมาตรการในการก่อให้เกิดความปลอดภัยในการดำเนินการนั้น อีกแนวทางหนึ่งก็โดยดำเนินการตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญาขึ้น เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ระบบขนส่งมวลชน ก็โดยการตราบทบัญญัติขึ้นเพื่อก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลโดยทั่วไปโดยการห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อการดำเนินการระบบขนส่งมวลชนดังกล่าวโดยได้บัญญัติไว้โดยกำหนดให้มีโทษทางอาญา เช่น ตามมาตรา 58 แห่ง Mass Rapid Transit Corporation Act ค.ศ.1983 ของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งบัญญัติว่า

" ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการหรือละเว้นกระทำการใด ๆ อันเกี่ยวกับรถไฟ (railway) ซึ่งเป็นผลให้ผู้โดยสารได้รับอันตรายหรือจะได้รับอันตราย ผู้ที่มีความผิดต้องระหว่งโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 10,000 เหรียญหรือทั้งจำทั้งปรับ "

ส่วนตาม Mass Rapid Transit Law. ค.ศ. 1988 ของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ได้บัญญัติบทบัญญัติที่เป็นการให้ความคุ้มครองแก่ระบบขนส่งมวลชนดังกล่าวไว้ในหลายมาตรา เช่น

ในมาตรา 48 บัญญัติว่า

" การบุกรุกหรือทำลายสถานที่ ยานพาหนะและสิ่ง
อำนวยความสะดวกของ Mass Rapid Transit นอกจากจะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมายแล้ว
ผู้นั้นยังอาจถูกฟ้องร้องให้รับผิดชอบค่าเสียหายตามกฎหมายอีก "

หรือในมาตรา 50 บัญญัติว่า

" บุคคลใดกระทำการดังต่อไปนี้ ต้องถูกปรับไม่น้อย
กว่า 500 เหรียญแต่ไม่เกิน 1,000 เหรียญ

(1) ปีนไต่ กระโดดขึ้นลงรถไฟฟ้าหรือ ตีง เกาะ
ผู้อื่นในขณะที่รถไฟฟ้ากำลังแล่นอยู่

ซึ่งมีใบผู้ทำใจเพื่อการโดยสาร

(2) ไม่ปฏิบัติตามข้อห้ามรถยนต์บุกรุกเข้าไปในตู้สินค้า

(3) กีดขวางการเปิดหรือปิดประตูรถไฟฟ้า

(4) ไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับการเข้า ออกสถานี

หรือชานชาลาสำหรับขึ้นลงของรถไฟฟ้า

(5) ขायของหรือขอรับบริจาคจากผู้โดยสารบน

ขบวนรถไฟฟ้าหรือในบริเวณสถานีโดยมิได้รับอนุญาต

(6) ไม่ยอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจตัวโดยสาร

บนรถหรือในบริเวณสถานีของระบบขนส่ง Mass Rapid Transit

(7) นำวัตถุอันตรายหรือไวไฟเข้าไปบนรถไฟฟ้า

หรือในสถานี Mass Rapid Transit โดยมิได้รับอนุญาต " เป็นต้น

จากบทบัญญัติข้างต้นตามมาตรา 58 แห่ง Mass
Rapid Transit Corporation Act ค.ศ.1983 ของประเทศสิงคโปร์ ได้บัญญัติเป็นการ

ห้ามบุคคลใด ๆ มิให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำใด ๆ ซึ่งเกี่ยวกับรถไฟ * (railway) อันเป็นผลให้เกิดอันตรายแก่ผู้โดยสาร ย่อมต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และตามมาตรา 48,50 แห่ง Mass Rapid Transit Law. ค.ศ.1988 ของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ก็ได้บัญญัติบทบัญญัติเป็นการเฉพาะเพื่อมีวัตถุประสงค์ในการรักษาความปลอดภัยในการดำเนินการระบบ Mass Rapid Transit ไว้หลายกรณีเช่นกัน ซึ่งในการตรากฎหมายในลักษณะดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน โดยได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษอีกมาตราหนึ่งเพื่อเป็นการก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลโดยทั่วไป เพื่อวัตถุประสงค์ในการให้ความคุ้มครองแก่ระบบขนส่งมวลชนโดยเฉพาะและเพื่อความปลอดภัยของผู้โดยสารที่มาใช้บริการรวมทั้งในบริเวณอื่น ๆ อีก เช่น ในบริเวณสถานีหรือชานชาลา เป็นต้น

4. ขั้นตอนในการจำกัดสิทธิ

เมื่อรัฐได้ใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนเพื่อจำกัดการใช้อิทธิพลในแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนแล้ว ในการดำเนินการดังกล่าวรัฐย่อมต้องกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวเป็นการกระทบกระเทือนโดยตรงต่อการใช้อิทธิพลในทรัพย์สินของเอกชน

สำหรับขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อจำกัดการใช้อิทธิพลในแดนแห่งกรรมสิทธิ์นั้นในปัจจุบันขั้นตอนในการดำเนินการดังกล่าวได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ซึ่งในแต่ละฉบับได้บัญญัติขั้นตอนในการดำเนินการไว้แตกต่างกัน เช่น

* คำว่า รถไฟฟ้า (railway) จากคำนิยามในมาตรา 2 ของ Mass Rapid Transit Corporation Act ค.ศ.1983 ได้นิยามความหมายว่าหมายถึง รถไฟฟ้า อุโมงค์ สะพาน ทางข้าม ที่จอดรถไฟฟ้า สถานี และโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ รวมทั้งสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ สำหรับระบบการขนส่งมวลชน (Mass Rapid Transit System)

1. ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ได้บัญญัติขั้นตอนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ในมาตรา 5-17 ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้ คือ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการอันจำเป็นใด ๆ ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน (มาตรา 5) และปิดประกาศสำเนาแห่งพระราชกฤษฎีกาพร้อมแผนที่หรือแผนผังไว้รดยเปิดเผย ณ สถานที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 และให้แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนค่าทดแทน (มาตรา 9) ก็ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว (มาตรา 15) ซึ่งมีผลทำให้กรรมสิทธิ์ตกเป็นของเจ้าหน้าที่ แต่จะต้องจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนก่อนจึงจะมีสิทธิเข้าครอบครองหรือใช้ได้ (มาตรา 16)
2. ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ.2501 ได้บัญญัติขั้นตอนไว้ในมาตรา 35 คือ ให้การไฟฟ้านครหลวงมีอำนาจเดินสายส่งไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ก่อนที่จะดำเนินการให้แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินทราบ
3. ตามพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510 ได้บัญญัติขั้นตอนในมาตรา 38 คือ ให้การประปานครหลวงมีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไป ได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ก่อนดำเนินการข้างต้น ให้แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินทราบ
4. ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 ในข้อ 26 เมื่อการทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นต้องดำเนินการสร้างหรือขยายทางพิเศษผ่านแดนแห่งกรรมสิทธิ์เหนือพื้นพื้นดินหรือใต้พื้นดินของบุคคลอื่นโดยไม่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางพิเศษ
5. ตามพระราชบัญญัติการปิดรื้อเสียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2521 ได้บัญญัติหลักการไว้ในมาตรา 30 ให้การปิดรื้อเสียมแห่งประเทศไทย มีอำนาจวางระบบการขนส่งปิดรื้อเสียมทางท่อไปได้ เหนือ ตาม ข้ามที่ดินของบุคคลใด ๆ ก่อนดำเนินการให้แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบภายในเวลาอันควรแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามวัน ถ้าไม่อาจติดต่อกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้ให้ประกาศให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน การประกาศให้ทำเป็นหนังสือปิดไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และ ณ ที่ทำการเขตหรืออำเภอ ที่ทำการกั้นและที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน



ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ เป็นต้น

จากวิธีการดำเนินการจำกัดสิทธิในพื้นที่ดินตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ย่อมมีความแตกต่างกันในวิธีปฏิบัติ ส่วนแนวทางตาม Mass Rapid Transit Corporation Act ค.ศ.1983 ของประเทศสิงคโปร์ ได้บัญญัติขึ้นตอนไว้ตามมาตรา 32

(1) ให้ Mass Rapid Transit Corporation โดยความยินยอมของ Competent Authority * กำหนดรายละเอียดโครงการและกำหนดแนวเขตดินแดนที่ซึ่งมีรายละเอียดอย่างเพียงพอเพื่อกำหนดแนวเขตของระบบรถไฟฟ้า และให้ดำเนินการอย่างใด ๆ ในการได้มาซึ่งที่ดินหรือได้มาซึ่งสิทธิได้หรือเหนือที่ดินในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการดำเนินงานของรถไฟฟ้า

(2) ทาสานารายละเอียดของโครงการและแนวเขตดินแดนที่ตาม (1) พร้อมทั้งลงลายมือชื่อเจ้าพนักงานและให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(a) ส่งมอบให้ Competent Authority และ

(b) ปิดประกาศในที่ซึ่งสาธารณะชนสามารถตรวจดูได้ ณ ที่ทำการของ Corporation ในวันและเวลาราชการ

(3) รายละเอียดของโครงการและแนวเขตดินแดนที่ตาม (1) อาจแก้ไขเพิ่มเติมได้ แต่ Corporation ต้องแสดงเหตุผลโดยไม่ชักช้าและให้หน้า (2) มาใช้บังคับแก่การแก้ไขเพิ่มเติมด้วย

* คณะกรรมการซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายผังเมือง (Planning Act) ตามตํานิยามในมาตรา 2 ของพระราชบัญญัติ Mass Rapid Transit Corporation Act ค.ศ.1983

(4) ภายใน 21 วันให้ Corporation ส่งมอบสำเนารายละเอียดของโครงการและแนวเขตต่อ Competent Authority หรือสำเนาซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งเหตุผลและให้ประกาศใน Gazette ซึ่งประกอบด้วยข้อความดังนี้

(a) รายละเอียดโดยทั่วไปของโครงการและแนวเขตในแผนที่

(b) เวลาและสถานที่ที่สามารถตรวจสอบสำเนาโครงการและแนวเขตแผนที่หรือรายละเอียดซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมตาม (2)

ส่วนตามบทบัญญัติใน Mass Rapid Transit Law ค.ศ.1988 ของประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ได้บัญญัติขั้นตอนในการดำเนินการดังกล่าวไว้ ในมาตรา 19 ในขั้นแรกกำหนดให้หน่วยราชการเจรจากับเจ้าของที่ดินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น ๆ ในที่ดินก่อน หากไม่สามารถตกลงได้ก็บัญญัติให้หน่วยราชการดังกล่าว มีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นเพื่อเป็นการจำกัดสิทธิเหนือหรือใต้ที่ดินดังกล่าว เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชน Rapid Transit ต่อไป

เมื่อได้พิจารณาถึงขั้นตอนในการจำกัดสิทธิเพื่อการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนแล้ว การดำเนินการดังกล่าวย่อมเป็นการส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิในที่ดินของเอกชนเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นบนที่ดินนั้นย่อมถูกจำกัดลงในบางกรณีอาจมีความจำเป็นที่จะต้องทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างใด ๆ เพื่อดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนดังกล่าว เช่น ในกรณีการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินในระดับความลึกประมาณ 25 เมตร ย่อมมีผลกระทบต่อโครงสร้างรากฐานของสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ใต้ และเจ้าของที่ดินย่อมไม่สามารถก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างในระดับความสูงที่สูงมากได้ รวมทั้งมูลค่าหรือราคาของที่ดินดังกล่าวย่อมต้องลดลงตามสภาพของการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น เนื่องจากความกว้างของเส้นผ่าศูนย์กลางของระบบขนส่งดังกล่าวมีความกว้างประมาณ 5.5-8.5 เมตร จึงเป็นอุปสรรคต่อการก่อสร้างดังกล่าวมากกว่าการถูกจำกัดสิทธิเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ เช่น การวางระบบโทรศัพท์ ระบบไฟฟ้า ระบบน้ำประปา เป็นต้น ประกอบกับโดยสภาพของการใช้ประโยชน์ย่อมเกิดการสั่นสะเทือนซึ่งเกิดจากการแฉกผ่านของขบวนรถไฟด้วยเหตุดังกล่าวการดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวจึงควรมีลักษณะเป็นการเปิดเผยแก่บุคคลโดยทั่วไป

โดยไม่จำกัดให้เป็นการรับทราบแต่เพียง เจ้าของที่ดินที่ถูกจำกัดเท่านั้น และตามแนวทางของ ขั้นตอนในการดำเนินการดังกล่าวตามกฎหมายไทย ได้กำหนดให้ดำเนินการโดยวิธีการตราเป็น พระราชกฤษฎีกาขึ้น เช่น ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 230 ข้อ 26 หรือตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มาตรา 5 เป็นต้น

สำหรับในปัญหานี้ผู้เขียนเห็นว่า การที่รัฐดำเนินการโดยใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน เพื่อเป็นการจำกัดการใช้สิทธิของเจ้าของที่ดินกรณีนี้ ย่อมเป็นการกระทบกระเทือน ต่อการใช้สิทธิของเจ้าของที่ดินเป็นบริเวณกว้างตลอดแนวเส้นทางของการดำเนินการก่อสร้าง รวมทั้งยังอาจมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปใช้ประโยชน์ใด ๆ เพื่อความสะดวกในการก่อสร้าง ระบบขนส่งมวลชนบนที่ดินของเจ้าของที่ดินบริเวณใกล้เคียงและในขณะเดียวกันบุคคลอื่น ๆ ก็ ย่อมต้องมีหน้าที่ที่จะไม่กระทำการใด ๆ เพื่อเป็นการขัดขวางต่อการดำเนินการดังกล่าวไม่ว่า จะเป็นการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ในบริเวณใกล้เคียง รวมตลอดถึงผลกระทบที่เจ้าของ ที่ดินอาจได้รับภายหลังการก่อสร้างและเปิดดำเนินการ ด้วยเหตุต่าง ๆ เหล่านี้ผู้เขียนจึงเห็น ว่ารัฐควรดำเนินการโดยวิธีการใด ๆ ก็ตามที่เป็นการเปิดเผยถึงการดำเนินการต่าง ๆ โดยเฉพาะ แนวเขตเส้นทางที่จะใช้ก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนนี้ควรให้บุคคลใด ๆ ก็ตามสามารถรับรู้และ ทราบถึงการดำเนินการโดยไม่เป็นการจำกัดไว้แต่เพียงเป็นการแจ้งให้ทราบ แต่เจ้าของที่ดิน ที่ถูกจำกัดสิทธิตามแนวเขตของโครงการนั้นเท่านั้น เช่น ในการดำเนินการในการจำกัดสิทธิตาม พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

ดังนั้น การพิจารณาถึงขั้นตอนเพื่อจำกัดสิทธิเพื่อก่อสร้างระบบขนส่งมวลชน ดังกล่าว ตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจร เห็นว่าควรที่จะมีผล บังคับใช้เป็นการจำกัดสิทธิพื้นที่ใต้พื้นดิน เฉพาะบางพื้นที่โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเวนคืน ที่ใต้ดินในส่วนของแนวเส้นทางโครงการ³⁸ ซึ่งในการที่รัฐดำเนินการ

38 "กฎหมายเวนคืนใต้ดิน," ดอกระเบี่ยธุรกิจ (9-15 มกราคม 2537): 24.

จำกัดสิทธิโดยการกำหนดแนวเขตของโครงการเพื่อการก่อสร้างและเปิดดำเนินการระบบขนส่งมวลชนนี้ นอกจากจะเป็นการเปิดเผยให้แก่สาธารณชนได้รับทราบโดยวิธีการประกาศและจัดพิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษาตามขั้นตอนในการตราพระราชกฤษฎีกาแล้ว ในขณะที่เดียวกันการดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวนี้ยังได้รับการพิจารณาจากบุคคลหรือองค์กรหลายฝ่าย ตามแนวทางในกระบวนการทางนิติบัญญัติ เพื่อให้ได้รับการตรวจสอบและกลั่นกรองจากบุคคลหลายฝ่าย ซึ่งมีไม่เพียงแต่หน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดที่มีความประสงค์จะจำกัดการใช้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลใด ก็เพียงแต่มีหนังสือแจ้งไปยังเจ้าของที่ดินก็ถือเป็นการจำกัดสิทธิ เช่น ตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เป็นการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นต้น ดังนั้น ในการดำเนินการใด ๆ เพื่อเป็นการจำกัดสิทธิในกรณีเช่นนี้ควรได้รับการพิจารณาและดำเนินการอย่างรอบคอบและระมัดระวังมากที่สุด มิให้กระทบกระเทือนต่อการใช้สิทธิในทรัพย์สินมากกว่าความจำเป็น

5. การดำเนินการทางทะเบียนในการจำกัดสิทธิ

เมื่อรัฐดำเนินการตามขั้นตอนในการจำกัดสิทธิในที่ดินของเอกชนตามแนวทางที่ได้กล่าวไปแล้ว รัฐควรดำเนินการทางทะเบียนในการจำกัดสิทธิดังกล่าวโดยวิธีใด เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นปรากฏถึงข้อจำกัดสิทธิพื้นที่ที่ดินในทางทะเบียน เนื่องจากตามประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติให้รัฐออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ทรงสิทธิเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการแสดงสิทธิในที่ดินว่าเจ้าของที่ดินจะมีสิทธิในที่ดินเพียงไร การเปลี่ยนแปลงแก้ไขสิทธิใด ๆ ในที่ดินย่อมแสดงออกด้วยการจดทะเบียน ตามมาตรา 1299 รวมทั้งการถูกจำกัดสิทธิในที่ดินก็ย่อมแสดงให้ปรากฏในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเช่นเดียวกัน เช่น ข้อจำกัดสิทธิแห่งเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามมาตรา 1338 วรรค 2 บัญญัติว่า "ข้อจำกัดสิทธิเช่นนี้ ท่านว่าจะถอนหรือแก้ไขให้ย่อนลงโดยนิติกรรมไม่ได้ นอกจากจะได้อำนาจนิติกรรมเป็นหนังสือและจดทะเบียนกับพนักงานเจ้าหน้าที่" รวมทั้งข้อจำกัดสิทธิต่าง ๆ ซึ่งเป็นทรัพย์สินประเภทตัดทอนกรรมสิทธิอื่น ๆ เป็นต้น นอกจากนี้แล้วในการจดทะเบียนดังกล่าวยังมีวัตถุประสงค์ให้เอกสารดังกล่าวเป็นเอกสารที่จะสามารถตรวจสอบที่ตั้งแนวเขตที่ดิน และเนื้อที่ของที่ดินได้ว่าที่ดินแต่ละแปลงตั้งอยู่ที่ใดมีแนวเขตอย่างไร เนื้อที่เท่าใด รวมทั้งสามารถตรวจสอบชื่อผู้ทรงสิทธิต่างๆ

และรายการการโอนหรือจดทะเบียนภาระผูกพันใด ๆ ซึ่งบุคคลภายนอกสามารถตรวจสอบและรู้ถึงการเป็นผู้ทรงสิทธิและภาระผูกพันในที่ดินนั้นได้

สำหรับวิธีการในการดำเนินการทางทะเบียนในการจำกัดเงินที่ดินตามกฎหมายไทยได้ดำเนินการดังนี้ เช่น 1. ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติวิธีการขั้นตอนในการดำเนินการไว้ในมาตรา 1299 โดยทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนกับพนักงานเจ้าหน้าที่

2. ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ในมาตรา 11 วรรค 2 ได้บัญญัติว่า "ในการทำสัญญาซื้อขายหากปรากฏว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อขายมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้เจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินทราบ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้งฉบับที่เก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานที่ดิน..."

และในมาตรา 32 บัญญัติว่า "ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนรายใดแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินทราบ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียน..."

3. ตามพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่เป็นการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ แม้ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่รัฐวิสาหกิจเหล่านั้น ในการจำกัดการใช้สิทธิของเจ้าของที่ดินใด ๆ เพื่อประโยชน์แก่การดำเนินการใด ๆ ตามวัตถุประสงค์ แต่ในบทบัญญัติตามกฎหมายเหล่านี้มิได้บัญญัติกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการทางทะเบียนไว้แต่อย่างใด เป็นแต่บัญญัติให้ทำเป็นหนังสือไปยังเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น โดยมีบัญญัติขั้นตอนในการดำเนินการจำกัดสิทธิในทางทะเบียนแต่อย่างใด แม้ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 ในมาตรา 30 ได้บัญญัติให้มีการกำหนดแนวเขตในราชกิจจานุเบกษา และให้ปิดประกาศไว้ในสถานที่ต่าง ๆ ก็ตาม แต่ก็มิได้เป็นการบันทึกไว้ในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อให้บุคคลภายนอกได้รับทราบ ในกรณีเช่นนี้จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาแก่บุคคลภายนอก ซึ่งเป็นผู้รับโอนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวได้ เนื่องจากมิได้มีขั้นตอนในการบันทึกถึงข้อจำกัดสิทธิดังกล่าวแสดงให้ปรากฏในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เช่น ตามข้อเท็จจริงในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1034/

2518 ที่ดินของจำเลยถูกจำกัดสิทธิการปลูกสร้างเพราะถูกสายไฟฟ้าแรงสูงผ่าน ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าอันอี จำเลยขายฝากแก่โจทก์ในราคาสูงโดยโจทก์ไม่ทราบ เป็นความสำคัญผิดในสาระสำคัญของคุณสมบัติของทรัพย์ โจทก์จึงบอกกล่าวและเรียกเงินค่าซื้อฝากคืนได้ และในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3382/2525 จำเลยทำสัญญาจะขายที่พิพาทซึ่งถูกจำกัดสิทธิห้ามปลูกสร้างอาคาร เพราะสายไฟฟ้าแรงสูงผ่านตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 โดยมิได้แจ้งเรื่องนี้ให้โจทก์ทราบก่อน ทำให้โจทก์สำคัญผิดในคุณสมบัติซึ่งเป็นสาระสำคัญ เพราะโจทก์ซื้อเพื่อปลูกสร้างโรงงานการแสดงเจตนาจึงเป็นرمىยะ

ดังนั้น ในการพิจารณาถึงแนวทางการจำกัดสิทธิเพื่อก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนนี้ ย่อมมีผลกระทบต่อการใช้สิทธิในทรัพย์สินของเอกชน รวมทั้งในขณะเดียวกันรัฐก็ควรดำเนินการเพื่อความคุ้มครองบุคคลภายนอกด้วยโดยเฉพาะควรที่จะดำเนินการทางทะเบียน เพื่อแสดงให้ปรากฏการจำกัดสิทธิในหนังสือแสดงสิทธิที่ดินซึ่งมีข้อพิจารณาคือ

ในกรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ซึ่งถูกจำกัดสิทธิอันเนื่องมาจากการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนสามารถตกลงกับพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อดำเนินการจำกัดสิทธิในแดนแห่งกรรมสิทธิ์ได้โดยความสมัครใจ ในการดำเนินการเพื่อจำกัดสิทธิดังกล่าว ตามความเห็นขององค์การรถไฟฟ้ามหานคร เห็นว่าในกรณีนี้ควรกำหนดให้อำนาจหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชน มีอำนาจเจรจาขอใช้ที่ดินส่วนที่อยู่ใต้พื้นดินกับเจ้าของที่ดินโดยจ่ายค่าทดแทนให้ ถ้าเจ้าของที่ดินตกลงให้ใช้วิธีการจดทะเบียนภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์³⁹ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ส่วนในกรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่สามารถเจรจาตกลงกับพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการดำเนินการจำกัดสิทธิดังกล่าวได้ หน่วยงานของรัฐดังกล่าวจึงต้องดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายมหาชนในการจำกัดสิทธิพื้นที่ส่วนที่อยู่ใต้พื้นดิน เพื่อก่อให้เกิดสิทธิแก่หน่วยงาน

39 "หลักการกฎหมายการใช้ที่ดินของรถไฟฟ้า," ประชาชาติธุรกิจ (10-13 กรกฎาคม 2537): 26.

ของรัฐ เพื่อก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนโดยมีต้องอาศัยความสมัครใจ ซึ่งตามความเห็นของ สำนักงานคณะกรรมการจัดการจราจรทางบก เห็นว่ากรณีเช่นนี้ไม่ว่าจะเอาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับได้ ดังนั้น ในการดำเนินการทางทะเบียนเพื่อแสดงให้ปรากฏถึงการจำกัดสิทธิในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยวิธีการบันทึกถึงการจำกัดสิทธิ เช่นนี้ลงในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐมีหนังสือไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนทั้งฉบับที่เก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานที่ดินและฉบับที่ผู้มีสิทธิในที่ดินยึดถือไว้ และเพื่อประโยชน์ ในการบันทึกหลักฐานทางทะเบียนข้างต้นให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนผู้กรณีและเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็นแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปตามควรแก่กรณี * หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามย่อมมีความผิดตามมาตรา 103 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้สอดคล้องตามแนวความคิดของสำนักงานคณะกรรมการจัดการจราจรทางบกโดยไม่ว่าเจ้าของที่ดินซึ่งถูกจำกัดสิทธิดังกล่าวจะสามารถเจรจาทกลงกับพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อจำกัดสิทธิได้หรือไม่ก็ตามก็ให้ดำเนินการตามมาตรา 74 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดยจัดบันทึกรายการจำกัดสิทธิดังกล่าวให้ปรากฏในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

แม้ว่าในการกำหนดถึงขั้นตอนหรือผลในการจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินในทางทะเบียนนี้สามารถแยกพิจารณาได้ 2 แนวทางก็ตาม ซึ่งในปัญหาที่ย่อมอาจทำให้เกิดความแตกต่างกันในการบังคับใช้และผลในการก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ต่อไปในอนาคตได้ เนื่องจากการดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการจำกัดการใช้สิทธิของเจ้าของที่ดินนี้ ย่อมมีทั้งที่ดินแปลงที่เจ้าของที่ดินสมัครใจในการถูกจำกัดสิทธิ และมีทั้งที่ดินแปลงที่เจ้าของที่ดินไม่สมัครใจที่จะถูกจำกัดการใช้สิทธิดังกล่าวจึงอาจก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการบังคับใช้กฎหมายได้ โดยเฉพาะการดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ แต่ละโครงการย่อมต้องผ่านที่ดินของเอกชนเป็นจำนวนมาก ซึ่งผู้เขียนเห็น

* ตามมาตรา 74 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ว่าแม้ว่าในการดำเนินการจำกัดการใช้สิทธิในที่ดินโดยวิธีการจดทะเบียนเป็นภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์จะได้มีบทบัญญัติกำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ไว้โดยเฉพาะในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไว้แล้วก็ตาม ซึ่งหากดำเนินการตามแนวทางของประมวลกฎหมายที่ดินแล้วอาจจะมิได้มีการกำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ไว้ เช่นกรณีที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในการดำเนินการตราบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อการนี้ขึ้นก็อาจตราบทบัญญัติไว้เป็นอีกกรณีหนึ่งถึงการห้ามมิให้บุคคลใด ๆ กระทำการใด ๆ ให้เป็นที่เสื่อมเสีย หรือกระทบกระเทือนต่อระบบขนส่งมวลชนดังกล่าวก็ได้ เพื่อให้การดำเนินการในทางทะเบียนเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

แต่อย่างไรก็ตามไม่ว่ารัฐจะดำเนินการโดยกำหนดวิธีการแสดงออกให้ปรากฏในทางทะเบียนตามแนวทางใด ๆ ก็ตามก็ควรกำหนดให้มีแนวทางในการดำเนินการในแนวทางเดียวกันเพื่อมิให้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและแตกต่างในการดำเนินการดังกล่าว

6. ค่าทดแทน

เมื่อรัฐได้ใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อจำกัดการใช้สิทธิในทรัพย์สินของเอกชนแม้รัฐจะใช้อำนาจเข้าแทรกแซงกิจการของเอกชนได้ แต่แนวตามคิดในเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ยังคงปรากฏควบคู่กันอยู่ และในขณะเดียวกันการกระทำของรัฐดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องจ่ายค่าชดเชยที่เป็นธรรมให้แก่เอกชน ซึ่งถูกจำกัดสิทธิดังกล่าว ไม่ว่าจะการจำกัดสิทธินั้นจะมีวัตถุประสงค์ใด ๆ ก็ตาม เช่น ตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งเป็นการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ก็ยังมีบทบัญญัติให้จ่ายค่าทดแทนในความเสียหายให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ใด ๆ

ส่วนเงินที่รัฐจะต้องจ่ายให้แก่เอกชนเป็นค่าชดเชยในความเสียหายจากการกระทำของรัฐนั้น ตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ อาจใช้ชื่อเรียกที่แตกต่างกันได้ เช่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 เรียกว่า "ค่าท้าวัญ" และในปัจจุบันค่าเสียหายที่รัฐจ่ายให้แก่เอกชนนั้นก็ยังคงปรากฏที่ใช้เรียกแตกต่างกันอยู่ เช่น ตามพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เรียกว่า "เงินค่าทดแทน" หรือตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 ได้บัญญัติเรียกว่า "ค่าตอบแทน" เป็นต้น แม้ว่า ตามบทบัญญัติของกฎหมายฉบับต่าง ๆ จะได้บัญญัติชื่อที่ใช้เรียกเงินที่รัฐจ่ายให้แก่เอกชนเป็นค่าชดเชยในความเสียหายอย่างใด ๆ ก็ตาม ซึ่งต่างก็มีความหมายอย่างเดียวกัน

6.1 บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจกำหนดเงินค่าทดแทน

ในการกำหนดค่าทดแทนเพื่อชดเชยความเสียหายจากการที่รัฐได้จำกัดการใช้สิทธิในที่ดินของเอกชนนั้น ย่อมต้องมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ตามบทบัญญัติของกฎหมายฉบับต่าง ๆ ก็ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นพิจารณาโดยเฉพาะ เช่น ตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เป็นการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้น ซึ่งได้บัญญัติให้รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ จ่ายค่าทดแทนในความเสียหายให้แก่เจ้าของที่ดินใด ๆ ที่ได้รับความเสียหายจากการถูกจำกัดสิทธิ โดยเป็นการกำหนดองค์กรที่มีอำนาจในการ

พิจารณาไว้เพียง 2 ระดับ เช่น มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501, มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510, มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2521, มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.2122 ฯลฯ เป็นต้น กล่าวคือ องค์กรแรกที่ทำหน้าที่ในการพิจารณากำหนดค่าทดแทน ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายข้างต้นก็คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ของนิติบุคคลต่าง ๆ ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นตามอำนาจแห่งกฎหมายฉบับต่าง ๆ และองค์กรที่สองที่มีอำนาจในการพิจารณาก็คือ คณะกรรมการซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายนั้น ๆ เช่น ตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.2522 ในมาตรา 12 ให้มีคณะกรรมการหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาคขึ้น เป็นต้น เป็นผู้ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยกำหนดค่าทดแทน อีกชั้นหนึ่งและควาวินิจฉัยโดยคณะกรรมการนี้ให้ถือเป็นที่สุด บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจึงไม่อาจใช้สิทธิในการอุทธรณ์ หรือฟ้องคดีต่อศาลได้อีก หรือตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ได้กำหนดองค์การมีอำนาจในการกำหนดเงินค่าทดแทนไว้ 3 ระดับ ตามมาตรา 9 หรือมาตรา 23, มาตรา 25 และมาตรา 26 ซึ่งการจัดระดับองค์กรที่มีอำนาจกำหนดเงินค่าทดแทนนี้ ได้เปิดโอกาสให้มีการถ่วงดุลในเรื่องของเงินค่าทดแทนที่เกิดจากการกระทำโดยองค์กรระดับล่าง องค์กรระดับบนก็จะมีโอกาสตรวจสอบและสั่งแก้ไข³⁷ ได้แก่ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น, รัฐมนตรี, ศาลยุติธรรม 40

40 อมร จันทรสุมบูรณ์, "บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบบันทึกความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2 เรื่อง อำนาจของคณะรัฐมนตรี ในการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน ค่าชดเชยพิเศษ (เพิ่มเติม) ให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ที่ต้องเวนคืนตามโครงการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วน ชั้นที่ 2," 2533.

เมื่อพิจารณาจากบัญญัติฉบับต่าง ๆ แล้วสามารถจำแนกองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาได้คือ

1. คณะกรรมการ คณะกรรมการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นนี้มีหน้าที่ในการกำหนดราคาเบื้องต้นโดยทั่วไปแล้วมักจะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดค่าทดแทนในระดับต้น คือในระดับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ ก็คือ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ ก็ตามที่ให้อำนาจแก่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ๆ เช่น กรมทางหลวง การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง ฯลฯ สามารถจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณากำหนดค่าทดแทนในกรณีดังกล่าว ซึ่งในการนำระบบคณะกรรมการมาใช้จะเป็นผลดี เพราะเป็นการตัดสินใจโดยกลุ่มคนหลายคน แต่ในบางกรณีคณะกรรมการอาจประกอบด้วยบุคคลซึ่งได้เลือกขึ้นมาโดยไม่มี ความเหมาะสม และไม่มีกำหนดวิธีพิจารณาของคณะกรรมการ ดังนั้น ในการพิจารณาถึง บทบัญญัติที่เป็นการจัดตั้งคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่กำหนดค่าทดแทนเบื้องต้นสามารถแยกพิจารณาได้ 2 กรณี

1.1 หากตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในการจำกัดสิทธิการเข้าพื้นที่ที่ดินนั้นเป็น บทบัญญัติเป็นการเฉพาะ โดยเป็นการกำหนดหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการ ดำเนินการแล้ว เช่น องค์การไฟฟ้ามหานคร ในบทบัญญัติที่เป็นการจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ย่อมกำหนดให้หน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดค่าทดแทน

1.2 หากตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในการจำกัดสิทธิการเข้าพื้นที่ที่ดินนั้นเป็น บทบัญญัติที่เป็นกลาง โดยไม่จำกัดหน่วยงานใดไว้โดยเฉพาะ หน่วยงานใดก็ตามที่มีวัตถุประสงค์ ในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนแล้ว ในการจัดตั้งคณะกรรมการนี้มักที่จะประกอบไปด้วยผู้แทน ของหน่วยงานหลายฝ่าย เช่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 9 ได้กำหนดให้คณะกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยงานนั้นหนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดิน หนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน ผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องหนึ่งคน

ซึ่งเมื่อพิจารณาคูณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นกรรมการเห็นว่า ผู้ที่จะมาเป็น กรรมการควรที่จะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการประเมินราคาทรัพย์สิน มิใช่ว่าบุคคลใด ๆ ก็

สามารถประเมินราคาทรัพย์สินได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประเมินมูลค่าที่ดินนั้น แม้กรมที่ดินเองก็ยังขาดผู้เชี่ยวชาญในการประเมินมูลค่าที่ดินอย่างมาก⁴¹ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ในการพิจารณาถึงบทบัญญัติดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการการจ้ดการจรรยาจรทางบกจึงได้มีแนวความคิดที่จะกำหนดให้คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นนี้ ประกอบด้วยผู้แทนของเอกชนซึ่งมิใช่ข้าราชการที่มีงานในความรับผิดชอบประจำ แต่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถในเรื่องการประเมินและกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์มาเป็นคณะกรรมการร่วมในการพิจารณาด้วย เช่น เจ้าหน้าที่ของบริษัทซึ่งรับประเมินทรัพย์สิน หรือผู้ประกอบการธุรกิจเกี่ยวกับการค้าอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

2. รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย

องค์กรในระดับที่สองที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาการกำหนดเงินค่าทดแทนก็คือ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น ๆ เมื่อผู้ที่ได้รับความเสียหายดังกล่าวไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่สามารถอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว กฎหมายมักบัญญัติให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งที่จะต้องประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ เช่น ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

สำหรับรัฐมนตรีผู้รักษาการในที่นี้ย่อมมีความหมายหมายถึงว่า หน่วยงานหรือองค์กรใดของรัฐที่ดำเนินการจำกัดการใช้สิทธิดังกล่าว นั้น สังกัดอยู่ในกระทรวงใดย่อมมีความหมายหมายถึงรัฐมนตรีซึ่งหน่วยงานดังกล่าวอยู่ในสังกัด เช่น องค์การรถไฟฟ้ามหานครเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีย่อมหมายถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีหรือในกรณีของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยสังกัดกระทรวงมหาดไทยย่อมหมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

⁴¹ แคล้ว ทองสม "บัญชีประเมินมูลค่าที่ดินใหม่ของกรมที่ดิน," วารสารที่ดิน 34 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2531): 21.

โดยคณะกรรมการนี้เป็นผู้ทำหน้าที่กลั่นกรองและกำหนดค่าทดแทนใหม่ได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว คณะกรรมการนี้มักที่จะได้รับการแต่งตั้งเฉพาะผู้ที่เป็นข้าราชการจากหน่วยงานต่าง ๆ จึงอาจเกิดปัญหาเช่นเดิมขึ้นได้

3. ศาลยุติธรรม

องค์การสุดท้ายที่มีหน้าที่ในการกำหนดค่าทดแทน ในกรณีที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในระยะและที่ที่กำหนด เพื่อให้ข้อโต้แย้งทั้งหลายจะได้ยุติลงโดยคำพิพากษาของศาล

ส่วนบทบัญญัติตาม Mass Rapid Transit Corporation Act ค.ศ.1983 ของประเทศสิงคโปร์ ได้บัญญัติให้จัดตั้งคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการวินิจฉัยและกำหนดค่าทดแทนขึ้น คือ Railway Compensation Board ตามมาตรา 49 (1) บัญญัติให้เป็นการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้น ซึ่งประกอบด้วยประธานหนึ่งคนและคณะกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสองคนโดยได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีและในการแต่งตั้งดังกล่าวให้ประกาศรายชื่อประธานและคณะกรรมการอื่นของ Railway Compensation Board ลงใน Gazette

และในมาตรา 50 กำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าว มีอำนาจที่จะรับฟังและวินิจฉัยเกี่ยวกับค่าทดแทนใด ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้คือ (a) สิทธิเรียกค่าทดแทนที่มีต่อ Mass Rapid Transit Corporation รวมทั้งคณะกรรมการ Railway Compensation Board มีอำนาจที่จะเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ข้อเท็จจริงใด ๆ (ตามมาตรา 51) และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ Railway Compensation Board เป็นที่สุด เว้นแต่เข้าเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 52 คือ

" (1) เงินค่าทดแทนซึ่ง Compensation Board ได้จ่ายไปอาจได้รับการพิจารณาใหม่ (review) แก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(a) เมื่อค่าทดแทนซึ่งได้วินิจฉัยไปนั้นมีสาเหตุจากการฉ้อฉล การแสดงข้อความที่เป็นเท็จหรือสำคัญผิด

(b) เมื่อปรากฏพยานหลักฐานชิ้นใหม่ ซึ่งไม่สามารถนำมาแสดงได้ในขณะที่ได้กำหนดค่าทดแทน

(c) เมื่อปรากฏว่าบุคคลซึ่งอาจทำให้การกำหนดค่าทดแทนดังกล่าว เปลี่ยนแปลงไปไม่ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณา ซึ่งไม่ซ้เกิดขึ้นเนื่องจากความผิดของบุคคลนั้น

(d) เมื่อ Compensation Board ได้วินิจฉัยผิดในสาระสำคัญหรือโดยไม่ได้รับความเป็นธรรมในขณะที่ได้กำหนดเงินค่าทดแทน

(2) ห้ามมิให้พิจารณาใหม่ เปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนตาม (1) เว้นแต่ผู้ที่ได้รับค่าทดแทนจะได้คัดค้านต่อ Compensation Board ภายในระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี "

ดังนั้น ในการกำหนดค่าทดแทนในความเสียหายจากการจำกัดสิทธิการฯ ใช้พื้นที่ใต้พื้นดินนี้จึงควรมีขั้นตอนซึ่งเป็นกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ 3 ขั้นตอน ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งตามความเห็นของสำนักงานจัดการจราจรทางบก เห็นว่า หากบุคคลผู้ต้องเสียหายจากการถูกจำกัดสิทธิดังกล่าวยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ก็ย่อมสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลให้วินิจฉัยชี้ขาดโดยคำพิพากษาของศาลได้ ซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติต่าง ๆ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ เช่น ตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้กำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยค่าทดแทนไว้เพียง 2 องค์กรเท่านั้น แต่ในกรณีการถูกจำกัดการใช้สิทธิเพื่อการก่อสร้างระบบสื่อสารมวลชนใต้พื้นดินนี้ ควรกำหนดให้ประกอบไปด้วยองค์กรที่มีหน้าที่ในการวินิจฉัยกำหนดค่าทดแทนไว้ใน 3 ระดับ เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองกำหนดค่าทดแทนให้เกิดความเป็นธรรมมากที่สุด แต่ในการดำเนินการดังกล่าวอาจจะต้องใช้ระยะเวลาในการ

ดำเนินการที่ยาวนานและปัญหาส่วนใหญ่มักโต้แย้งกันในเรื่องการกำหนดค่าทดแทน ซึ่งเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เห็นว่ายังไม่เป็นธรรม โดยผ่านกระบวนการพิจารณาถึง 3 องค์การ เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมมากที่สุด

6.2 หลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทน

หลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนเพื่อนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาค่าทดแทนจากการจำกัดสิทธิพื้นที่ที่ดินเพื่อการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินนี้ นับว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญอย่างมาก และได้มีความพยายามที่จะวางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ในการกำหนดเงินค่าทดแทน เพื่อให้ได้ราคาที่เป็นธรรมแก่ผู้ที่ถูกจำกัดการใช้สิทธิดังกล่าว เพราะถือเป็นสิทธิที่ถูกจำกัดการใช้อย่างจะต้องได้รับเพื่อทดแทนความเสียหายจากการกระทำของรัฐ แต่อย่างไรก็ตามมักจะเห็นกันว่าวิธีในการคำนวณราคามีใช่เป็นสิ่งสำคัญ แต่ส่วนใหญ่ความชอบธรรมในการถูกจำกัดการใช้อย่างมากที่จะมุ่งพิจารณาถึงปริมาณของค่าทดแทนเป็นสำคัญ และในขณะเดียวกัน การพิจารณาหาหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดจำนวนค่าทดแทนดังกล่าวย่อมไม่สามารถกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัวได้ เนื่องจากมูลค่าความเสียหายดังกล่าวเป็นเพียงนามธรรม จึงเป็นการยากมากที่จะพิจารณาหาหลักเกณฑ์ที่แน่นอนได้

โดยเฉพาะในบทบัญญัติของกฎหมายฉบับต่าง ๆ ได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ซึ่งได้ใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนดำเนินการใด ๆ เพื่อจำกัดการใช้อยู่ของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ต้องจ่ายค่าตอบแทน หรือค่าทดแทนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ที่ได้รับความเสียหายในจำนวนเงินตามความเป็นธรรม หรืออันเป็นธรรม โดยมีได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการพิจารณาไว้อย่างชัดเจนหากแต่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานหรือรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ คงปรากฏหลักเกณฑ์ในการพิจารณาค่าทดแทนในกรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ในมาตรา 21 ได้



บัญญัติหลักเกณฑ์ในการพิจารณา เงินค่าทดแทนที่กำหนดโดยคำนึงถึง

- (1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด
- (2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียหายบ้าง
ท้องถื่น
- (3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและ
นิติกรรม
- (4) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ
- (5) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เป็นต้น *

ซึ่งเมื่อกลับมาพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนเพื่อความเสียหาย ซึ่ง
เกิดขึ้นเนื่องจากการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินนี้ ในเบื้องต้นสิ่งที่จะต้องพิจารณาก็คือ
มูลค่าที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณราคาค่าทดแทนดังกล่าว โดยในขั้นแรกจะต้องคำนวณหาราคา
มูลค่าของราคาที่ดินเสียก่อน แล้วจึงนำไปพิจารณาประกอบการกำหนดค่าทดแทน ไม่ว่าจะรัฐจะ
บัญญัติหลักเกณฑ์ในการคำนวณมูลค่าเงินทดแทนโดยอาศัยหลักเกณฑ์ใดๆ ก็ตามมูลค่าความเสียหาย
จากการถูกจำกัดสิทธิเพื่อการใช้พื้นที่ใต้พื้นดินในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน ซึ่งมีใช่
เป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว มูลค่าความเสียหายที่เจ้าของที่ดินจะได้รับจะต้องไม่เกิน
จำนวนมูลค่าของราคาที่ดินนั้น หากมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่น หากมูลค่าของที่ดินนั้นมี
ราคา 100 บาท ไม่ว่าจะรัฐจะจำกัดสิทธิเพื่อการใช้พื้นที่ใต้พื้นดินดังกล่าวไม่ว่าในกรณีใดๆ ราคา
ค่าทดแทนความเสียหายดังกล่าวย่อมต้องอยู่ในช่วงระหว่าง 0-99 บาท ดังนั้นค่าทดแทนในกรณี
เช่นนี้ ย่อมมีมูลค่าไม่เกินไปกว่าราคาของมูลค่าที่ดินนั้น

* ศึกษารายละเอียดได้จากวิทยานิพนธ์ของสุวรรณ มหัตตเดชกุล. การกำหนดค่า
ทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. พ.ศ. 2535

ส่วนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเจรจาตกลงในเรื่องค่าทดแทนความเสียหายจากการจำกัดสิทธิในกรณีดังกล่าวได้ เช่น ในกรณีที่เจ้าของที่ดินยินยอมที่จะถูกจำกัดสิทธิ หรือ ยอมรับค่าทดแทนตามที่คณะกรรมการกำหนดให้ นั้น การกำหนดค่าทดแทนในกรณีนี้ไม่ว่าอย่างไรก็ตามก็ไม่ควรที่จะเกินไปกว่ามูลค่าของที่ดิน หากมีการคำนวณกรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่นเดียวกัน

แต่ในกรณีที่เจ้าของที่ดินดังกล่าวไม่สามารถตกลงค่าทดแทนในขั้นต้นได้นั้น ซึ่งต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในการคำนวณค่าทดแทนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ต่อไป โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

ตามแนวทางแรก เห็นว่าในการกำหนดค่าทดแทนดังกล่าวนี้ให้กำหนดโดยยึดถือหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนตามระดับความลึกของการจำกัดสิทธินั้น เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาค่าคือ หากหน่วยงานของรัฐดำเนินการจำกัดการใช้สิทธิในระดับที่ไม่ลึกมาก (ระดับตื้น) การจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินย่อมจะต้องจ่ายในราคาสูง เนื่องจากเจ้าของที่ดินย่อมได้รับผลกระทบจากการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างโครงสร้างส่วนรากฐานของสิ่งปลูกสร้างต่าง การเพาะปลูกต้นไม้ การวางท่อประปา การวางท่อระบายน้ำ ฯลฯ เป็นต้น ส่วนแต่อยู่ในระดับความลึกที่ไม่ลึกที่ไม่ลึกมากนัก จึงทำให้เจ้าของที่ดินได้รับความเสียหายจากการแสวงหาประโยชน์ที่ดินมากกว่าในระดับความลึกที่ลึกมากซึ่งเจ้าของที่ดินยอมแสวงหาประโยชน์ได้น้อยกว่า แต่หากการจำกัดสิทธิเช่นนี้อยู่ในระดับความลึกซึ่งลึกมากจนเจ้าของที่ดินไม่ได้รับความกระทบกระเทือนถึงการดำเนินการดังกล่าวแล้ว ความเสียหายที่จะได้รับจากการจำกัดสิทธิดังกล่าวจึงไม่มีเลยก็ได้ ในกรณีเช่นนี้รัฐจึงไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าทดแทนให้

เช่นในกรณีการกำหนดค่าทดแทนในการใช้พื้นที่ใต้ผิวดิน เพื่อก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้ผิวดินในบริเวณกรุงปารีส ผู้เชี่ยวชาญในการตีราคามูลค่าทรัพย์สินได้จัดทำตารางใน

การประเมินมูลค่าพื้นที่ใต้ผิวดิน ดังนี้ 42

<u>ระดับความลึก</u>	<u>มูลค่าพื้นที่ใต้ผิวดินรอยคิดจากมูลค่าที่ดิน</u>
0 - 3 เมตร	30.0 %
3 - 6 เมตร	15.0 %
6 - 9 เมตร	10.0 %
9 - 12 เมตร	7.5 %
12 - 15 เมตร	6.0 %
15 - 18 เมตร	5.0 %
18 - 21 เมตร	4.5 %
21 - 24 เมตร	3.5 %
24 - 27 เมตร	3.0 %
27 - 30 เมตร	3.0 %
ลึกกว่า 30 เมตร	0 %

จากแนวทางในการคำนวณค่าทดแทนตามแนวทางแรกข้างต้นซึ่งพบว่าในการคำนวณตามระยะระดับความลึกของพื้นดินรดยนับเริ่มตั้งแต่เหนือพื้นดินลึกลงไปใต้พื้นดินนั้น จากตารางดังกล่าวในระดับความลึกแรกซึ่งได้กำหนดไว้จากพื้นดินคือ 0-3 เมตร รอยคำนวณมูลค่าพื้นที่

42 J.Ferbos et A.Bernard, L'expropriation et l'évolution des biens, Tome. II, 8 edition (Paris: Moniteur, 1992), PP. 124-125. ใน "บันทึกเรื่องการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน," กรกฎาคม 2536.

ได้ผิวดินโดยคิดจากมูลค่าของที่ดิน เป็นฐานในการคำนวณนั้น จะพบว่ามูลค่าของความเสียหาย ซึ่งรัฐเป็นผู้จ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินได้กำหนดมูลค่าไว้เพียง 30 % จากมูลค่าของที่ดิน เท่านั้นซึ่งดูเหมือนว่ารัฐจะได้กำหนดค่าทดแทนดังกล่าวค่อนข้างน้อยไป เนื่องจากในการใช้สอยหาประโยชน์จากพื้นที่ผิวดินของเจ้าของที่ดินในบริเวณดังกล่าวอาจจะมีมูลค่าความเสียหายของเจ้าของที่ดินซึ่งสูญหายไปอันเนื่องมาจากการดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชน แต่อย่างไรก็ตามแนวความคิดตามแนวทางข้างต้นอาจจะมีเหมาะสมตามสภาพภูมิศาสตร์ทางธรณีวิทยาของประเทศฝรั่งเศส โดยเนื่องจากลักษณะทางภูมิศาสตร์ของประเทศฝรั่งเศสและในทวีปยุโรปนั้นมีลักษณะเด่นหลายประการและประการที่สำคัญคือพื้นที่ในบริเวณดังกล่าวมีลักษณะเป็นบริเวณพื้นที่ที่แข็งแรงที่สุดที่เกิดแข็งตัวก่อนบริเวณอื่นของโลก เป็นโครงสร้างของหินเก่าซึ่งเรียกว่า The heart of Continent⁴³ ด้วยเหตุผลของลักษณะทางธรณีวิทยาดังกล่าวจึงเห็นว่าการที่ได้กำหนดค่าทดแทนเริ่มต้นไว้เช่นนี้ โดยคิดคำนวณจากมูลค่าพื้นที่ผิวดินโดยคิดจากมูลค่าของที่ดินเพียง 30 % เท่านั้นก็ด้วยเหตุผลว่าลักษณะของพื้นดินมีความแข็งแรงมากจึงทำให้ในการใช้สอยหาประโยชน์ของเจ้าของที่ดินได้ผิวดินจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้พื้นที่ผิวดินลึกมากนัก ก็เพียงพอสำหรับใช้เป็นรากฐานในการก่อสร้างของสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ จึงทำให้แนวทางในการกำหนดค่าทดแทนมีความสอดคล้องกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการดังกล่าว

ดังนั้น เมื่อมูลค่าของค่าทดแทนย่อมแปรเปลี่ยนไปตามความลึกเช่นนี้แล้ว ถ้าประสงค์จะให้เกิดแนวทางที่แน่ชัดในการคำนวณค่าทดแทน จึงอาจตรากฎหมายกำหนดแดนแห่งกรรมสิทธิ์ไว้ผิวดิน หรือกำหนดจุดต่ำสุดซึ่งมีการกำหนดค่าทดแทนในการที่รัฐจะนำไปใช้ประโยชน์ก็ได้



43 บุญเลิศ สดสุขชาติ, จรูญ คุณมี, ภูมิศาสตร์ทวีปยุโรป (ขอนแก่น: โรงพิมพ์พระธรรมจันทร์โอสถ, 2518), หน้า 2.

ส่วนค่าทดแทนจะเป็น เช่นใดจะต้องนำหลักการคำนวณมูลค่าที่ดินและความลึกมาพิจารณาประกอบ ด้วย 44

และจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นนี้ ตามความเห็นขององค์การรถไฟฟ้ามหานคร ได้นำมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาถึงการจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินซึ่งถูกจำกัดสิทธิ ดังกล่าว โดยพิจารณาจากมูลค่าของค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บนผืนดินระดับ ลงไปได้ที่ดินตามระยะความยาวลึกที่มีความจำเป็นที่ต้องใช้ในการก่อสร้าง

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศไทยโดยเฉพาะในบริเวณเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลมีลักษณะทางธรณีวิทยามีสภาพเป็นดินอ่อน ซึ่งเป็นดินที่มีกำลังต่ำและยุบตัวสูงอันเป็น ชั้นดินที่มักจะทำให้เกิดปัญหาในงานฐานราก 45 จึงทำให้ในการคำนวณค่าทดแทนจากการจำกัดสิทธิ ดังกล่าวอาจไม่มีความเหมาะสมกับมูลค่าของความเสียหายที่เจ้าของที่ดินพึงได้รับ เนื่องจากจาก ตารางคำนวณมูลค่าพื้นที่ผืนที่ดินโดยคิดจากความเสียหายโดยคิดจากมูลค่าที่ดินได้กำหนดไว้เพียง 30% เท่านั้น แต่เนื่องจากลักษณะทางภูมิศาสตร์ของธรณีวิทยาของประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทยมีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ลักษณะธรณีวิทยาในเขตกรุงเทพมหานครเป็นดินอ่อน จึงทำให้พื้นที่ผืนดินที่เจ้าของที่ดินจะต้องใช้สอยหาประโยชน์ในการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ เช่น ใช้เป็นรากฐานของสิ่งปลูกสร้าง ใช้เป็นบริเวณพื้นที่ก่อสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ ฯลฯ ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ประโยชน์จากพื้นที่ผืนดินเป็นบริเวณที่ลึกลงไปใต้ผืนดินมากกว่า ในเขตภูมิประเทศที่มีพื้นดินเป็นดินแข็ง จึงทำให้แนวทางในการกำหนดค่าทดแทนได้ผืนดินโดยคิด จากมูลค่าที่ดินตามสมควรที่จะเปลี่ยนแปลงให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะทาง

44 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา "บันทึกเรื่องการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้ผืนดิน," กรกฎาคม 2536.

45 นพดล เพียรเวช, "ปัญหาการก่อสร้างอุโมงค์ในดินกรุงเทพ," Transport & Communication, : 32.

ภูมิศาสตร์ของธรณีวิทยาในเขตกรุงเทพมหานคร โดยอาจกำหนดมูลค่าพื้นที่ใต้พื้นดินโดยคิดคำนวณจากมูลค่าของที่ดินในอัตราที่สูงขึ้น หรือโดยกำหนดระดับความลึกที่มีความลึกมากขึ้นกว่าที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณตามตารางข้างต้น เป็นต้น

ส่วนในกรณีที่เห็นว่าการดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินดังกล่าว ได้ดำเนินการก่อสร้างในระดับความลึกซึ่งมีความลึกมากจน เจ้าของที่ดินไม่สามารถใช้สอยหาประโยชน์ได้ รัฐอาจกำหนดไว้โดยไม่จ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินก็ได้ หากเจ้าของที่ดินไม่ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการดังกล่าว เช่น ในกรณีของประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดระดับความลึกสูงสุดที่รัฐไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินไว้ในระดับระดับความลึกกว่า 30 เมตร เป็นต้น แต่สำหรับในประเทศไทยนั้นอาจกำหนดความลึกไว้ในระดับที่ลึกกว่าก็ได้ โดยกำหนดเกณฑ์ในการคำนวณค่าทดแทนให้มีความสอดคล้องกับลักษณะทางภูมิศาสตร์ของประเทศต่อไป

ซึ่งตามความเห็นของผู้เขียน เห็นว่าหลักเกณฑ์ในการคำนวณค่าทดแทนตามแนวทางของประเทศฝรั่งเศสนั้นย่อมไม่มีความเหมาะสมที่จะนำหลักเกณฑ์ในการคำนวณนี้มาบังคับใช้โดยตรงได้ เนื่องจากลักษณะทางภูมิประเทศทางธรณีวิทยาของประเทศไทยย่อมมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะลักษณะสภาพของพื้นดินในเขตกรุงเทพมหานครมีลักษณะ เป็นดินอ่อนซึ่งทำให้มีความยุบตัวสูง ในกรณีเช่นนี้ย่อมส่งผลต่อการคิดคำนวณค่าทดแทนในความเสียหายตามลักษณะการไร้สอยหาประโยชน์ที่เจ้าของที่ดินได้รับ โดยพิจารณาตามข้อเท็จจริง เป็นสำคัญและจะถือหลักเกณฑ์ตามแนวทางของประเทศฝรั่งเศสที่เดียวไม่ได้ เพียงแต่อาจอาศัยเป็นแนวทางเพื่อใช้เป็นตัวอย่างในการคำนวณได้ โดยเห็นสมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงในระยะของความลึกและเกณฑ์ในการคำนวณให้มีความเหมาะสมตามสภาพข้อเท็จจริงในประเทศไทยได้

และเมื่อพิจารณาตามแนวทางแรกและแนวทางที่สองแล้วซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวต่อไปนั้น เห็นว่าตามแนวความคิดทั้งสองแนวทางดังกล่าวต่างก็มีข้อดีและข้อเสียในตัวเองโดยเห็นว่า ในการคำนวณตามแนวทางแรกนั้นไม่มีความยืดหยุ่นในการคำนวณเพียงพอหากแต่คำนวณตามระดับ

ความลึกของการก่อสร้างเป็นเกณฑ์ ในอัตราเดียวกันโดยตลอดแต่ตามแนวทางที่สองนั้น แม้ว่า จะมิได้คำนวณค่าทดแทนตามระยะความลึกก็ตาม โดยพิจารณาจากความเสียหายที่แท้จริงที่ เจ้าของที่ดินได้รับเป็นรายกรณีไปนั้น ย่อมขาดหลักเกณฑ์ในการคำนวณที่แน่นอนซึ่งทำให้การ คำนวณค่าทดแทน เช่นนี้มีความเสื่อมส้ากันในทางปฏิบัติได้มาก แต่ก็มีคามยืดหยุ่นสูงกว่าตาม แนวทางแรกที่ยื่นอยู่กับการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ในการประเมินราคาค่าทดแทน โดยเหตุดังกล่าวจึงอาจทำให้เกิดความแตกต่างกันได้ รวมทั้งยังเป็นการป้องกันข้อโต้แย้งต่างๆ ที่เกิดจากปัญหาในการกำหนดค่าทดแทนได้ เนื่องจากตามแนวทางแรกนี้ยอมทำให้ทราบถึง ค่าทดแทนที่จะได้รับจากความเสียหายในการจำกัดสิทธิในอัตราที่แน่นอนในระดับหนึ่ง เมื่อ สามารถคำนวณมูลค่าของราคาที่ดินได้ ความเสียหายที่เจ้าของที่ดินได้รับจึงสามารถคำนวณ ได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ได้ ปัญหาในเรื่องการกำหนดค่าทดแทนดังกล่าวจึงสามารถจัดไป ได้ในระดับหนึ่ง แต่อาจมีข้อโต้แย้งได้ว่าที่ดินแต่ละผืนย่อมมีลักษณะที่แตกต่างกันตามสภาพหรือ ทำเล และการใช้ประโยชน์ที่แตกต่างกันตามสภาพความเป็นจริงในแต่ละแห่ง แม้จะอยู่ในบริเวณ ใกล้เคียงกันก็ตาม หากคำนวณตามแนวทางที่สองย่อมสามารถกำหนดค่าทดแทนตามสภาพความ เป็นจริงได้ดีกว่าแต่ก็ขาดหลักเกณฑ์การคำนวณที่แน่นอน

ตามแนวทางที่สอง เห็นว่าในการพิจารณาหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้คำนวณมูลค่าค่าทด แทนที่เจ้าของที่ดินจะได้รับนั้น ไม่สามารถพิจารณาหลักเกณฑ์ที่เป็นการแน่นอนตายตัวได้ เนื่องจาก ค่าทดแทนความเสียหายจากการที่รัฐดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินนั้นมูล ค่าความเสียหายที่เจ้าของที่ดินได้รับในแต่ละแปลงหรือแต่ละแห่งย่อมมีความแตกต่างกันไปตาม สภาพของข้อเท็จจริงนั้น ๆ โดยต้องพิจารณาจากปัจจัยหลายอย่าง เช่น สถานที่ตั้งและประเภท การใช้ประโยชน์ของที่ดิน ระดับความลึกของพื้นที่ใต้พื้นดินที่เจ้าของที่ดินได้ใช้ประโยชน์ และ โครงการรถไฟฟ้าใต้ดิน⁴⁶ และหากการก่อสร้างดังกล่าวดำเนินการก่อสร้างในระดับที่ลึก

46 "กฎหมายเวนคืนที่ดิน," ดอกเบ็ญจธุรกิจ (9-15 มกราคม 2537: 24.

มาก จนไม่กระทบกระทั่งถึงการนำสิทธิปลูกสร้างหรือแสวงหาประโยชน์ของผู้มีกรรมสิทธิ์แล้ว
ไม่ควรจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินนั้น⁴⁷ สภาพทางภูมิศาสตร์ขององค์ประกอบของชั้นดิน
เป็นต้น จึงทำให้คุณสมบัติรวมทั้งการแสวงหาประโยชน์จากส่วนที่อยู่ใต้พื้นดินตามสภาพความ
เป็นจริงมีความแตกต่างกันไปโดยสิ้นเชิง มูลค่าความเสียหายที่เจ้าของที่ดินได้รับจึงไม่สามารถ
คำนวณได้โดยอาศัยหลักเกณฑ์เดียวกัน ดังนั้น หลักเกณฑ์ที่ควรนำมาใช้ในการพิจารณาจึงต้อง
พิจารณาจากความเสียหายที่แท้จริงจากการถูกจำกัดสิทธิดังกล่าว โดยพิจารณาจากมูลค่าความ
เสียหายที่แท้จริง

เช่นในกรณีการกำหนดค่าทดแทนตาม Mass Rapid Transit Corporation Act
ค.ศ. 1983 ของประเทศสิงคโปร์ในมาตรา 43 ได้บัญญัติถึงสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนจากการ
จำกัดสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งได้กำหนดรายละเอียดความเสียหายต่าง ๆ ที่มีสิทธิได้รับ
ค่าทดแทนไว้ตามที่กำหนดในตารางท้ายพระราชบัญญัตินี้ โดยมีรายละเอียดดังนี้คือ ความเสีย
หายที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทน หลักเกณฑ์ในการประเมินความเสียหาย บุคคลผู้มีสิทธิได้รับความ
เสียหาย ระยะเวลาการนำสิทธิเรียกร้องไว้ดังนี้คือ

47 "หลักการกฎหมายการนำที่ดินของรถไฟฟ้า," ประชาชาติธุรกิจ (10-13 กรกฎาคม
2137): 26.

ความเสียหายที่มี หลักเกณฑ์ในการประเมิน ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน ระยะเวลาในการใช้สิทธิ สิทธิได้รับค่าทดแทน เรียกค่าทดแทน

1. ความเสียหายซึ่ง ตามจำนวนซึ่งได้รับ บุคคลซึ่งเป็นเจ้าของ ภายในระยะเวลา 2 ปี เกิดจากการถูก ความเสียหาย สิทธิต่าง ๆ ในที่ดิน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็น จำกัดสิทธิ ตาม จำนวนที่ได้รับแจ้งเป็น หนังสือ ตามมาตรา 35 ตามมาตรา 35 หนังสือตามมาตรา (2) 35 (2)
2. (a) สิ่งก่อสร้าง ตามจำนวนที่ได้รับความ บุคคลซึ่งเป็นเจ้าของ ภายในระยะเวลา 6 ปี ใด ๆ ที่ได้รับ เสียหายหรืออาจจะได้ สิทธิในสิ่งปลูกสร้างที่ นับจากวันที่เปิดดำเนินการ ความเสียหาย รับความเสียหายอย่าง ๆ ได้รับความเสียหาย การ จากการก่อสร้าง เป็นกรรมและเพียงเท่า หรือดำเนินการ ที่ใช้ในการซ่อมแซม ระบบรถไฟฟ้า ความเสียหาย (b) ความสูญเสีย ตามจำนวนความเสียหาย เช่นเดียวกับ (a) เช่นเดียวกับ (a) ที่เป็นผลมาจาก ความเสียหาย ตาม (a)

เมื่อพิจารณาตามแนวทางที่สอง แม้จะเป็นการกำหนดราคาค่าทดแทนตามมูลค่าที่แท้จริงของที่ดินโดยพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ ประกอบกัน โดยมีได้อาศัยหลักเกณฑ์ในการคำนวณที่แน่นอน เช่น ตามแนวทางแรก หากแต่ในห้องคัดกรที่มีหน้าที่ในการพิจารณาค่าทดแทนใช้ดุลยพินิจกำหนดมูลค่าแห่งความเสียหายตามสภาพข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ปรากฏ เช่น หากที่ดิน

แปลงนั้นอยู่ในเขตพื้นที่การพาณิชย์ ราคาค่าทดแทนย่อมมีมูลค่าสูงกว่าที่ดินแปลงที่อยู่ในเขตเกษตรกรรม หรือที่ดินแปลงนั้นอยู่ใกล้ถนนหลวงก็ย่อมมีราคาค่าทดแทนสูงกว่าที่ดินที่อยู่ห่างไกลจากถนนหลวง เป็นต้น ซึ่งการพิจารณาโดยวิธีนี้ย่อมทำให้เจ้าของที่ดินได้รับค่าทดแทนในราคาที่เป็นธรรมมากกว่าการกำหนดค่าทดแทนตามแนวทางแรก

แต่อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะใช้แนวทางการพิจารณาตามแนวทางใดก็ตาม ในการพิจารณาถึงค่าทดแทนดังกล่าว ย่อมไม่เกินไปกว่ามูลค่าของที่ดินที่จะได้รับค่าทดแทนในกรณีถูกเวนคืน จึงอาจประสบปัญหาได้ในบางประการ เนื่องจากการกำหนดค่าทดแทนในกรณีนี้ย่อมต้องนำเอาราคาของที่ดินดังกล่าวมาใช้เป็นฐานในการคำนวณเพื่อพิจารณาถึงความเสียหายที่จะนำไปใช้เพื่อกำหนดค่าทดแทนในการจำกัดสิทธิ โดยเฉพาะเมื่อยึดถือตามแนวทางแรกนั้น การพิจารณาการกำหนดค่าทดแทนที่เจ้าของที่ดินได้รับย่อมแปรเปลี่ยนไปตามระยะของเวลามากของพื้นที่นำมาใช้ในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน โดยคำนวณเป็นร้อยละของความเสียหายตามความลึกที่กำหนดไว้ ดังนั้น ในการพิจารณาราคาของที่ดินดังกล่าว จึงต้องอาศัยหลักเกณฑ์ในการคำนวณตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จึงอาจที่จะประสบกับปัญหาในประเด็นเรื่องการประเมินราคาที่ดินที่จะนำมาใช้เป็นฐานในการคำนวณนั้น อาจที่จะพบกับอุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ เช่นเดียวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้ โดยเฉพาะในปัจจุบันได้มีข้อพิพาทจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ขึ้นสู่ศาลจำนวนมากโดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการกำหนดค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดขึ้นตามมาตรา 21 นั้น ยังไม่มีความเป็นธรรม รวมทั้งแม้เจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็ยังประสบปัญหาต่าง ๆ ในการปฏิบัติจนได้มีหนังสือหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อขอคำปรึกษาตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ซึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ตามมาตรา 21(1) บัญญัติหลักเกณฑ์ในการคำนวณโดยให้คำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้อง เวนคืนตามที่อยู่ในวันวิชัยบังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ซึ่งงานทางปฏิบัติแล้ว การหาราคาที่แท้จริงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างทำได้ยาก โดยเฉพาะอย่าง

ยิ่งถ้าให้หน่วยงานของรัฐที่ทำการเวนคืน หรือจำกัดสิทธิในกรณีข้างต้นนี้ เป็นผู้ทำการหาราคาตลาดดังกล่าว และหลักเกณฑ์ในการคำนวณหาราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการที่เวนคืนนำมาใช้คำนวณหา มักที่จะคำนวณหาราคาที่ดินตามมูลค่าของราคาประเมินทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของกรรมที่ดินเป็นเกณฑ์ ซึ่งมักที่จะมีราคาต่ำกว่าราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด (ศาลพิพากษาศาลฎีกาที่ 459/2534, 521/2534) และเท่าที่ผ่านมาคณะกรรมการได้กำหนดค่าทดแทนให้ต่ำมากจนผู้ถูกเวนคืนเกิดความรู้สึกว่าตนเองไม่ได้ได้รับความเป็นธรรม แม้จะใช้สิทธิในการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีแล้วก็ยังได้ตัวเลขค่าทดแทนที่ต่ำมาก จึงจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลต่อไป ซึ่งก็ปรากฏผลออกมาจำนวนมากว่า ศาลพิพากษาให้ค่าทดแทนเพิ่มขึ้นจนเป็นที่พอใจ 48

นอกจากที่รัฐจะได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาหาค่าทดแทนอันเนื่องมาจากการที่รัฐดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนดังกล่าวแล้ว รัฐยังควรกำหนดแนวทางในการเยียวยาจากความเสียหายในกรณีที่เจ้าของที่ดินรายใดซึ่งไม่พอใจในค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กำหนดขึ้น ก็อาจใช้สิทธิในการอุทธรณ์ไปยังรัฐมนตรีในการกำหนดค่าทดแทนดังกล่าวได้ และหากเจ้าของที่ดินรายใดยังไม่พอใจในค่าทดแทนซึ่งรัฐจ่ายให้ และเมื่อยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีอีกก็ควรมิพบัญญัติที่เป็นการเปิดช่องให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิที่จะนำข้อโต้แย้งในเรื่องค่าทดแทนดังกล่าวขึ้นสู่ศาล เพื่อให้ศาลเป็นผู้ชี้ขาดในขั้นที่สุดต่อไป มิใช่เพียงแต่การกำหนดว่าอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ใช้อาจเด็ดขาดแต่เพียงฝ่ายเดียว เพื่อให้การพิจารณาการกำหนดค่าทดแทนมีความละเอียดรอบคอบและนำมาซึ่งความเป็นธรรมมากที่สุด

48 จรัส กาญจนจจิต, การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2536), หน้า 13-14.

และตามความเห็นของสำนักงานจัดระบบการจราจรทางบก ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนในความเสียหายของเจ้าของที่ดินตามแนวทางที่สอง โดยแบ่งเขตพื้นที่ของที่ดินซึ่งถูกจำกัดสิทธิออกเป็นเขต ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการต่าง ๆ เช่น ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม ที่ดินประเภทการเกษตรกรรม เป็นต้น โดยพิจารณาค่าทดแทนตามการประเมินราคาที่ดินด้วยวิธีการแบ่งพื้นที่ในแต่ละแขวงของแต่ละเขตออกเป็นโซน (Zone) และแบ่งย่อยต่อไปอีก ประกอบด้วยที่ดินหลายแปลง ในการประเมินราคาของที่ดินแต่ละเขตแต่ละโซน เจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึงที่ตั้งของที่ดินด้วยว่าอยู่ใกล้ถนนหลวงมากน้อยเพียงใด และสภาพของที่ดินเป็นที่ดินใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือใช้เป็นการพาณิชย์ หรือใช้เพื่อการเกษตรกรรม หรือใช้เพื่อการอุตสาหกรรม ถ้าที่ดินดังกล่าวอยู่ใกล้ถนนหลวง และเป็นที่ที่ใช้ในการพาณิชย์ราคาค่าทดแทนย่อมจะสูงกว่าที่ดินที่ใช้อยู่อาศัย ถ้าอยู่ห่างจากถนนหลวงและเป็นที่ที่ใช้เพื่อการเกษตรกรรมราคาก็จะต่ำลงมา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้จะได้กำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นที่ใช้ในการพิจารณาไว้แล้วก็ตาม แต่การประเมินค่าทดแทนในความเสียหายที่แท้จริงย่อมขึ้นอยู่กับการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะกำหนดค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินในแต่ละราย ซึ่งก็อาจมีความแตกต่างกันได้ แต่เพื่อให้การกำหนดค่าทดแทนมีความเป็นธรรมตามสภาพของการใช้ประโยชน์มากที่สุด และเห็นว่าหากมีการใช้พื้นที่ที่ดินของเอกชนรายใดแล้วทำให้ประชาชนเดือดร้อนหรือราคาที่ดินต้องลดลง ต้องจ่ายค่าทดแทนตามมูลค่าความเสียหายนั้น เช่น ใช้พื้นที่ที่ดินในระดับเสาเข็มบ้านเรือนทำให้บ้านทรุดก็ต้องชดเชยให้หรือถ้าใช้พื้นที่ในระดับที่ทำให้เจ้าของที่ปลูกสร้างอาคารสูงไม่ได้ก็ต้องจ่ายความสูญเสียให้ แต่ถ้าการจำกัดสิทธิที่จุดใดแล้วไม่ทำให้เจ้าของได้รับความเสียหาย เช่น พื้นดินใต้อาคารและไม่กระทบเสาเข็ม ทั้งนี้สรุปว่าถ้ามีการใช้ที่ดินแล้วมูลค่าที่ดินต่ำลงก็ต้องจ่ายค่าทดแทน หากทำให้ค่าที่ดินสูงขึ้นก็ไม่ต้องจ่าย⁴⁹ ประกอบกับในการ

49 "เวนคืน," เดลินิวส์ (10 มีนาคม 2538): 15.

ก่อสร้างต้องลึกลงไปใต้ดินกว่า 25 เมตร ซึ่งเจ้าของที่ดินโดยทั่วไปคงไม่สามารถเข้าถึงได้ รวมทั้งความเข้าใจชั้นพื้นฐานของคนทั่วไปในเรื่องใต้ดินก็เป็นข้อจำกัดอย่างหนึ่งที่ทำให้ไม่มีการลงไปอาศัยใต้ดิน เช่น สภาพดินอ่อน สภาพการทรุดตัวของกรุงเทพมหานคร และสภาพพื้นผิวดินต่ำเสี่ยงต่อการเกิดน้ำท่วม 50

ส่วนในกรณีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ในการหามูลค่าของที่ดินจะนำมาใช้เป็นฐานในการคำนวณราคาที่ดินนั้น ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาในกรณีดังกล่าวไม่สู้จะมีปัญหาข้อพิพาทมากเท่ากับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากในการดำเนินการจำกัดสิทธิเพื่อวัตถุประสงค์ในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินนี้มิใช่เป็นการทำกิจกรรมสิทธิ์ในที่ดินสูญสิ้นไป หากแต่เจ้าของที่ดินก็ยังคงมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นอยู่เช่นเดิม หากแต่ถูกจำกัดการใช้สิทธิในบางประการเท่านั้นที่จะไม่เป็นการกระทบกระเทือนต่อโครงสร้างของระบบการขนส่งมวลชนใต้พื้นดินประกอบกับเจ้าของที่ดินย่อมได้รับความเสียหายและเดือดร้อนน้อยกว่ากรณีการเวนคืน ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ ข้อพิพาทในเรื่องการกำหนดค่าทดแทนในกรณีนี้จึงควรที่จะมีน้อยกว่ากรณีการเวนคืน

7. บทบัญญัติอื่น ๆ

ตามที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้วว่า ในการพิจารณาถึงหลักการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนนี้ นอกจากบทบัญญัติในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งได้กล่าวไปแล้วข้างต้นแล้ว ในการพิจารณาเพื่อดำเนินการร่างและตราเป็นกฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่กรณีดังกล่าว ยังต้องประกอบไปด้วยบทบัญญัติอื่น ๆ อีก เช่น บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการขอสัมปทาน มาตรฐานความปลอดภัยของระบบและ เขตทางของระบบขนส่งมวลชน ปัญหาสิ่งแวดล้อม หลักประกันความเสียหาย

50 "รถไฟฟ้าใต้ดิน," Transport&Communications 40 (มกราคม, 2536), : 88.

เป็นต้น จึงมิได้เป็นการจำกัดแต่เพียงบรรพบุรุษที่ได้กล่าวไปแล้วเท่านั้น แต่เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ผู้เขียนได้เขียนวิทยานิพนธ์นี้ โดยได้กำหนดขอบเขตเพียงเฉพาะแต่เพียงบรรพบุรุษที่เกี่ยวข้องกับหลักกฎหมายในประเด็นเรื่องข้อจำกัดการใช้สิทธิในแดนแห่งกรรมสิทธิ์เท่านั้น จึงมิได้ศึกษาไปถึงบรรพบุรุษอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องขึ้นมาประกอบการพิจารณาด้วย