

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการคืนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์
แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

สาริตา เพชรล้วน

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2558

**Legal Problems regarding the Right Protection and Restitution of
Ownership to Those Expropriated Person under the Immovable
Property Expropriation Act, B.E. 2530**

Sarisa Petluan

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2015

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการคืนกรรมสิทธิ์ ในอสังหาริมทรัพย์แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530
ผู้เขียน	สาริศา เพชรล้วน
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2557

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาทฤษฎีและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในการคืนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงทฤษฎีและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อีกทั้งเพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิในการคืนอสังหาริมทรัพย์ของต่างประเทศและประเทศไทย ตลอดจนเพื่อศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายและแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการคืนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความเหมาะสมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

จากการศึกษา พบว่า นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน พ.ศ. 2530 พบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการกำหนดสิทธิในอสังหาริมทรัพย์แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยปัญหาหลายประการ ดังนี้ ประการแรก ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการกำหนดสิทธิในอสังหาริมทรัพย์แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน พ.ศ. 2530 ประการที่สอง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่กำหนดกระบวนการและหลักเกณฑ์ในการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้กับเจ้าของเดิมหรือทายาทเป็นการเฉพาะ และประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการไม่กำหนดระยะเวลาในการเข้าซื้ออสังหาริมทรัพย์ และระยะเวลาในการคืนสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ภายหลังมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จากที่กล่าวมาข้างต้น เกิดผลกระทบต่อการใช้กฎหมาย ที่ส่งผลทำให้ประชาชนถูกเอาเปรียบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อันจะทำให้เกิดผลกระทบต่อด้านระบบเศรษฐกิจ สังคม และการใช้สิทธิหรือใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนโดยตรง ตลอดจนยังกระทบต่อความน่าเชื่อถือของการบังคับใช้กฎหมายของรัฐต่อประชาชน

ชาวไทย และผลที่สุดจะทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีสิทธิในการขอกิน
อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน นั้นเอง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยจึงต้องนำหลักการ แนวคิด ทฤษฎี และข้อกฎหมาย
ของประเทศออสเตรเลีย อังกฤษ ฝรั่งเศส มาปรับใช้ในประเทศไทย เพราะจะทำให้ประเทศไทย
สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
พ.ศ. 2530 ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและกำหนดสิทธิในอสังหาริมทรัพย์แก่ผู้ถูกเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ได้อย่างเหมาะสม ตลอดจนหากประเทศไทยมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว
จะส่งผลให้เกิดประโยชน์ ทั้งในส่วนของรัฐที่จะสามารถจัดทำบริการสาธารณะโดยอาศัย
อสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนได้อย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์ และในส่วนของประชาชน
ก็จะได้รับประโยชน์จากการที่รัฐจะต้องคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนให้มีประสิทธิภาพ
มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ อีกทั้งจะทำให้ประชาชนที่ถูกกระทบสิทธิในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
ได้รับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินตามหลักการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน และทำให้เกิดการใช้
ประโยชน์ของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลประโยชน์สูงสุด
อันจะทำให้เป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และประเทศไทย นั้นเอง

Thesis Title	Legal Problems regarding the Right Protection and Restitution of Ownership to Those Expropriated Person under the Immovable Property Expropriation Act, B.E. 2530
Author	Sarisa Petluan
Thesis Advisor	Professor Dr. Phaisith Phipatanakul
Department	Law
Academic Year	2014

ABSTRACT

The objectives of the thesis were to study the theory and criteria regarding ownership protection on restitution of the immovable property ownership including theory and criteria regarding the immovable property expropriation as well as to study the law on the right protection on restitution of the immovable property ownership in overseas and in Thailand. In addition to study legal problems and legal practice regarding the right protection on restitution of the immovable property ownership to those expropriated person efficiently and appropriately for resolving the problems arising in Thailand.

On the basis of the results of this research, it can be concluded that, since the Immovable Property Expropriation Act, B.E. 2530 has enforced in Thailand, it found that there exists legal problems regarding the right protection and determination on the immovable property right to those expropriated person and the law enforcement which are consisted of many issues as follows: firstly, legal problem on the right protection and determination on the immovable property right to those expropriated person under the Immovable Property Expropriation Act, B.E. 2530; secondly, legal problem regarding no procedure and criteria on restitution of the immovable property ownership to the specifically previous owner or heir exists; and thirdly, problem regarding no time duration on the use of immovable property exists and time duration on restitution of the immovable property ownership after the immovable property expropriation under the Immovable Property Expropriation Act, B.E. 2530. From aforementioned, there has effected to the law enforcement affecting to people suffered from disadvantage of the enforcement of such Immovable Property Expropriation Act, B.E. 2530 as well as affecting to the

economic and social systems and the use of right and utilization of immovable property of private sector directly and affecting to the trust of the law enforcement used by the Government against people and, finally, the people will not receive the right protection and loses their right to restate the expropriated immovable property.

Therefore, we can see that principles, concepts, theories and laws of Australia, UK, France shall be applied in Thailand in order that we can resolve the problems which arisen from the enforcement of the Immovable Property Expropriation Act, B.E. 2530 on part of the right protection and determination of the right of the immovable property to those expropriated person properly. If Thailand has amended the said law, it shall be useful to the Government in view of the Government shall duly provide the public services from the expropriated immovable property in accordance with their objectives and to people who shall benefit from the right protection on their property proficiently as much as possible. In addition, for people who affected from the expropriation of their immovable property shall be protected their right on such property and expropriated property shall be proficiently used and make the best interest which is a good result to the economy, society and Thailand.

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงและมีความครบถ้วนบริบูรณ์ได้ก็แต่โดยการได้รับความอนุเคราะห์และความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เลื่อนฉวี ที่ได้สละเวลาอันมีค่ายิ่งในการรับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาพิเศษ โดยตลอดระยะเวลาตั้งแต่เริ่มจัดทำเค้าโครงวิทยานิพนธ์จนกระทั่งวันที่สำเร็จเป็นวิทยานิพนธ์ฉบับสมบูรณ์นี้ ท่านได้ให้คำปรึกษา เอาใจใส่และติดตามความคืบหน้าในการทำวิทยานิพนธ์จนทำให้วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงได้ก็ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจากท่าน ผู้เขียนจึงกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้ ด้วยความเคารพยิ่ง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล เป็นอย่างสูงที่ได้กรุณา รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อรองศาสตราจารย์ ดร. วีระ โลจายะ และรองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ายิ่งรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำอย่างดียิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งขอขอบคุณทุกท่านที่ได้ตรวจสอบเนื้อหาทั้งหมดเพื่อความสมบูรณ์ถูกต้องของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอขอบคุณในความมีน้ำใจและความช่วยเหลือจาก คุณพศธร พันธุ์สุวรรณ ที่ได้ นำประสบการณ์ ความรู้ คำแนะนำ ข้อเสนอแนะทางวิชาการ และเป็นผู้เสนอแนะประเด็นที่เป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะทำได้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงสำหรับบิดามารดาของผู้เขียน รวมทั้งครอบครัวที่คอยสนับสนุนและคอยเป็นกำลังใจสำคัญในการศึกษาของผู้เขียนตลอดมา รวมทั้งอาจารย์ทุก ๆ ท่าน ที่เมตตาผู้เขียน ตลอดจนเจ้าหน้าที่บัณฑิตศึกษาทั้งส่วนกลางและสาขานิติศาสตร์ที่อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เขียนมาโดยตลอด และขอบคุณเพื่อน ๆ พี่น้องทุกคนของสาขากฎหมายมหาชนที่คอยเป็นกำลังใจและมอบสิ่งดี ๆ ให้กันเสมอมา

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถก่อให้เกิดความรู้และข้อคิดที่มีประโยชน์อันควรแก่การศึกษาหรือปฏิบัติ ผู้เขียนขอมอบความดีครั้งนี้ด้วยความระลึกถึงพระคุณบิดามารดาครูบาอาจารย์ทุกท่าน ตลอดจนผู้แต่งหนังสือตำราทุกท่านที่ผู้เขียนได้ใช้อ้างอิงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และผู้มีพระคุณของผู้เขียนทุกท่าน หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สาริศา เพชรล้วน

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๖
กิตติกรรมประกาศ	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	7
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	8
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
2. แนวคิด ทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการคืนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์.....	9
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ.....	9
2.2 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ.....	20
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองและรับรองสิทธิในทรัพย์สิน.....	23
2.4 การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินในรัฐเสรีประชาธิปไตย.....	30
2.5 แนวคิดและทฤษฎีทั่วไปเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์.....	37
3. กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของต่างประเทศ และของประเทศไทย.....	60
3.1 กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของฝรั่งเศส.....	60
3.2 กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทย.....	68
3.3 กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของออสเตรเลีย.....	71
3.4 กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย.....	81

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการคืนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทยและแนวทางการแก้ไข.....	119
4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการคืนกรรมสิทธิ์ ในอสังหาริมทรัพย์แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และแนวทางแก้ไข.....	119
4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วย การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และแนวทางการแก้ไขปัญหา.....	130
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	149
5.1 บทสรุป.....	149
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	156
บรรณานุกรม.....	158
ประวัติผู้เขียน.....	164

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐเสรีประชาธิปไตยให้ความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพราะฐานะของเอกชนมิได้เป็นเพียงผู้ถูกปกครอง ซึ่งจะต้องคอยฟังคำสั่งและปฏิบัติตามผู้ปกครองแต่ฝ่ายเดียวเหมือนในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งถือว่าเอกชนเป็นข้าแผ่นดิน ไม่มีสิทธิมีเสียงในการปกครอง แต่เอกชนมีสถานะเป็นพลเมืองมีสิทธิขั้นพื้นฐานได้รับหลักประกันไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งทุกองค์กรของรัฐจะต้องเคารพและจะละเมิดไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งนับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็น ระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญใช้เป็นกติกาในการปกครองประเทศพร้อมกับเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจำนวนหลายฉบับ

สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การคุ้มครองรับรองไว้ ทั้งนี้ เพราะทรัพย์สินเป็นปัจจัยสำคัญในทางเศรษฐกิจ มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในสังคม และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย โดยระบบกฎหมายและรัฐเกิดขึ้นก็เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิดังกล่าวนี้ หลาย ๆ ประเทศที่ยึดมั่นในหลักนิติรัฐจึงได้นำสิทธิในทรัพย์สินมาบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจึงถือเป็นหลักประกันแห่งสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนต่อการใช้อำนาจรัฐกล้าก้าวล่วงของรัฐว่ามีโอกาสทำได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจอย่างไรก็ตาม ถึงแม้สิทธิในทรัพย์สินของประชาชนจะได้รับการยืนยันอย่างแพร่หลายและเป็นสากล ดังปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในขณะที่หากรัฐมีความจำเป็นจะใช้ทรัพย์สินของประชาชนเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมในด้านต่าง ๆ รัฐต้องใช้อำนาจพินัยกรรมสิทธิในทรัพย์สินมาจากเอกชนด้วยการเวนคืน แม้ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐประการหนึ่งแต่จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ กรณีต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยยึดหลักคือประโยชน์มหาชนย่อมอยู่เหนือประโยชน์เอกชน และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม และโดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติก็เป็นองค์กรหนึ่งที่ถูกจัดตั้ง

โดยรัฐธรรมนูญการกระทำทางนิติบัญญัติที่ใช้อำนาจหรือมอบหมายอำนาจให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนย่อมตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดและเงื่อนไขที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต ได้วางหลักที่เป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจรัฐว่าจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายเฉพาะเพื่อการเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศหรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นซึ่งในการเวนคืนนั้นรัฐจะต้องระบุวัตถุประสงค์ประสงค์ในการเวนคืนไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้เอกชนเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ทราบและเป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐมิได้นำที่ดินดังกล่าวไปใช้เพื่อประโยชน์แก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือนำไปใช้ผิดไปจากวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนเมื่อรัฐได้เวนคืนที่ดินของประชาชนไปแล้วรัฐต้องเข้าไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ภายในเวลาที่กำหนดไว้ตามกฎหมายด้วย ดังนั้นหากรัฐไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่เวนคืน หรือไม่เข้าไปใช้ประโยชน์ภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามหลักการแล้วรัฐจะต้องคืนที่ดินดังกล่าวให้แก่ประชาชนได้ใช้ในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการต่าง ๆ ต่อไป การปล่อยทิ้งร้างไว้ ก็จะทำให้เกิดความสูญเสียในระบบเศรษฐกิจของประเทศและของประชาชนที่ถูกเวนคืนซึ่งในอดีตได้มีการวางหลักการในเรื่องดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หลายฉบับ ดังตัวอย่างเช่น บทบัญญัติที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 49 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 42 ที่บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า “กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท”

นอกจากนี้ รายละเอียดของกระบวนการหรือขั้นตอนในการเวนคืนก็จะบัญญัติอยู่ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อันเป็นกฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทยได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐเป็นการทั่วไปไว้ในมาตรา 5 วรรคแรก¹ ซึ่งโดยปกติแล้วฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ทั้งด้วยตนเองหรือโดยการมอบอำนาจให้องค์กรของรัฐ

¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

มาตรา 5 เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงกันในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้.

ฝ่ายปกครองเป็นผู้ใช้ก็จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม และต้องใช้ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญด้วย มิฉะนั้นการใช้อำนาจดังกล่าวย่อมถือว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและไม่มีผลใช้บังคับ ดังนั้น การใช้อำนาจเวนคืนของรัฐไม่ว่าโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจเวนคืนเฉพาะภายในขอบเขตจำกัดเท่าที่กฎหมายให้อำนาจเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะรัฐจะต้องเคารพในหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของประชาชน

มาตรา 5 เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงกันในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ดังนั้น ในการที่รัฐมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้น เกิดปัญหาจากการที่กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในกฎหมายเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อีกทั้งยังเกิดปัญหาในกรณีที่รัฐจะต้องกำหนดระยะเวลาส่งคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ให้กับเจ้าของเดิมหรือทายาท

เมื่อพิจารณาปัญหา พบว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทของที่ดินเดิมมีสิทธิที่จะเรียกทรัพย์สินคืนได้หากปรากฏว่าทรัพย์สินที่เวนคืนมานั้น ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน โดยรัฐยังมิได้มีการใช้หรือกำลังใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนเพื่อกิจการต่าง ๆ ในการบริการสาธารณะของรัฐที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นใดที่สำคัญและจำเป็นเช่นเดียวกัน แต่ในทางกลับกันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตหลายฉบับได้มีการกำหนดให้กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน หากมิได้ใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องส่งคืนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือทายาท การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทและการเรียกคืนค่าทดแทนที่خذใช้ไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

จากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและกำหนดสิทธิในอสังหาริมทรัพย์แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน พ.ศ. 2530 ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงปัญหาค้างต่อไป

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการคืนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน พ.ศ. 2530 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมาก เพราะการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดิน จะมีส่วนสำคัญในการสร้างโครงการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะของประเทศ ซึ่งภายหลังจากการจัดทำโครงสร้างของโครงการต่าง ๆ เสร็จสิ้น ที่ดินที่ถูกเวนคืนก็จะถูกทิ้งร้างมิได้รับการใช้ประโยชน์เป็นจำนวนมากเช่นกัน ส่งผลทำให้ที่ดินจากโครงการดังกล่าวจึงไม่ได้รับความใส่ใจจากรัฐเลย ในทางกลับกัน ประชาชนที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกทิ้งร้างกลับต้องการที่ดินของตนคืน เพื่อสามารถกลับมาใช้ประโยชน์ในที่ดินเหมือนก่อนมีการเวนคืนที่ดิน ส่งผลทำให้เกิดปัญหา เพราะประชาชนจะใช้สิทธิของตนในการฟ้องร้องคดีเพื่อนำมาสู่คำพิพากษาให้ตนสามารถเข้ามาใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ดั้งเดิม

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ในประเทศไทย เกิดปัญหาที่เกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเป็นจำนวนมาก เนื่องจากเนื้อหาของบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวยังมีความล้าสมัย เพราะถูกตราขึ้นเป็นระยะเวลานาน ส่งผลทำให้เนื้อหาของบทบัญญัติจึงไม่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายในยุคปัจจุบัน อีกทั้งเนื้อหาของบทบัญญัติบางส่วนก็ไม่สามารถที่จะบังคับใช้ตามการเปลี่ยนแปลงของบริบทในสังคมได้ ดังเช่นการไม่กำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติเพื่อการกำหนดสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ที่ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่กระทบต่อสิทธิของประชาชน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่เนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน จึงส่งผลเสียต่อการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนที่ถูกกำหนดตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต อีกทั้ง เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ก่อให้เกิดการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของประชาชน ส่งผลทำให้ประชาชนที่ถูกกระทบสิทธิในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มิได้ถูกคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินตามหลักการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน และยังส่งผลทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามกฎหมายที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ดังที่กล่าวมาข้างต้น ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย จึงเป็นปัญหาที่มีความสำคัญในลำดับต้น ๆ ของการบังคับใช้กฎหมายที่ส่งผลทำให้ประชาชนถูกเอาเปรียบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

อันจะทำให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนยังกระทบต่อความน่าเชื่อถือของการบังคับใช้กฎหมายของรัฐต่อประชาชนชาวไทย

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งสามารถแบ่งปัญหาได้เป็น 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่กำหนดกระบวนการและหลักเกณฑ์ในการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้กับเจ้าของเดิมหรือทายาทเป็นการเฉพาะ ซึ่งปัญหาทางกฎหมายดังกล่าว เกิดจากการที่เนื้อหาของบทบัญญัติของกฎหมายไม่มีการระบุถึงกระบวนการหรือขั้นตอน หลักเกณฑ์ และวิธีการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตกำหนด ทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อย่างชัดเจน และเมื่อพิจารณาหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตกับพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 พบว่า การคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาทได้มีการกำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต แต่ในทางปฏิบัติหรือทางข้อเท็จจริง พบว่า ยังไม่มีการบัญญัติกระบวนการหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทเลย ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ส่งผลทำให้เจ้าของเดิมหรือทายาทไม่สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ ตลอดจนทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีสิทธิในการขอคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว ยังส่งผลเสียต่อประชาชนที่ถูกกระทบสิทธิจากการใช้อำนาจโดยอาศัยกฎหมาย คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เนื่องจากการจะคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจะต้องออกเป็นร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น ส่งผลทำให้ประชาชนที่ถูกเวนคืน ไม่ว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เดิม หรือทายาทของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ไม่สามารถจะเข้าไปใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ของตนได้ หากต้องการเข้าไปใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนก็ต้องอาศัยอำนาจในการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองให้ตนเองกลับคืนสู่สถานภาพเดิมที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนจนเกิดความจำเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้ง การที่กฎหมายไม่กำหนด ยังส่งผลทำให้เกิดผลเสียที่เกี่ยวข้องกับวิธีการคืนที่ดินของรัฐไปให้เอกชนในทางปฏิบัติ ซึ่งปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้น

ทั้งหมด ส่งผลเสียหายทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการใช้สิทธิหรือใช้ประโยชน์
ในอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนโดยตรง

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการไม่กำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์
และระยะเวลาในการคืนสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ภายหลังมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 พบว่า ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาให้เจ้าของ
ที่ดินเดิมหรือทายาทของที่ดินเดิมมีสิทธิที่จะเรียกทรัพย์สินคืนได้ หากปรากฏว่าทรัพย์สินที่ดิน
มานั้นไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน โดยรัฐยังมิได้มีการใช้หรือกำลังใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการ
เวนคืนเพื่อกิจการต่าง ๆ ในการบริการสาธารณะของรัฐที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นใด
ที่สำคัญและจำเป็นเช่นเดียวกัน แต่ในทางกลับกันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2550 ได้มีการกำหนดให้กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและ
กำหนดระยะเวลาเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน หากมิได้ใช้หรือใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการ
ที่กำหนดดังกล่าวต้องส่งคืนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือทายาท การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้า
ของเดิมหรือทายาทและการเรียกคืนค่าทดแทนที่خذไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่รัฐบังคับใช้กฎหมาย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่มีได้กำหนดกรอบระยะเวลาอย่างชัดเจน จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อ
ทฤษฎีดังกล่าวมาข้างต้น อีกทั้งยังเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของบทบัญญัติ
ที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2550 อย่างชัดเจน เนื่องจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต
หลายฉบับจะเน้นการคุ้มครองสิทธิในกรรมสิทธิ์ของประชาชนหรือเอกชนในกรณีที่รัฐมิได้กระทำ
การตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่งในกรณีดังกล่าวคือ การที่รัฐมิได้กำหนดกรอบระยะเวลา
ในการใช้ประโยชน์ ตลอดจนกำหนดกรอบระยะเวลาในการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน
หากมิได้มีการใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายจึงส่งผลเสีย
ทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนหรือเอกชนที่ถูกรัฐบังคับใช้กฎหมายโดยอาศัยการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อีกทั้งยังส่งผล
เสียหายต่อประชาชนที่จะถูกรัฐบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในอนาคต

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการคุ้มครองสิทธิของประชาชน
ในทางทรัพย์สิน ตามหลักทฤษฎีทางกฎหมายและกระบวนการในการใช้สิทธิเรียกคืน
อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน โดยศึกษาจากแนวคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครอง
และรับรองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั้งของประเทศไทย

และต่างประเทศรวมทั้งปัญหาในทางกฎหมาย การดำเนินการกรณีศึกษาในการเรียกคืน อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน พบว่าควรมีมาตรการทางกฎหมายมารองรับสิทธิของประชาชนซึ่งเป็น เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนและควรกำหนดวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิของประชาชนโดย การวางโครงสร้างและกลไกในการคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิในการเรียกคืน อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้โดยง่ายและประหยัดอันก่อให้เกิดความเป็นธรรมและสอดคล้อง ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาทฤษฎีและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิในการคืนกรรมสิทธิ์ อสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนทฤษฎีและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิในการคืนกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์ ของต่างประเทศและประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการคืนกรรมสิทธิ์ ในอสังหาริมทรัพย์แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย
4. เพื่อศึกษาถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการคืน กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความ เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

1.3 สมมติฐานในการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตหลายฉบับได้บัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สิน ของประชาชนเมื่อรัฐได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปแล้ว ถ้าไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ ในการเวนคืนหรือไม่ได้ใช้ภายในกำหนดเวลาที่ระบุไว้ ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท การปล่อย ทิ้งร้างไว้ทำให้เกิดการสูญเสียต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและของประชาชนที่ถูกเวนคืน กระบวนการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนของเอกชนก็มีกลไกขั้นตอนยากและต้องใช้เวลา และทุนทรัพย์ที่จะเรียกคืน ดังนั้น ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เพราะหากมีมาตรการทางกฎหมายหรือวิธีการดำเนินการเพื่อวาง โครงสร้างและกลไกในการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน จะทำให้สามารถปรับปรุงกฎหมายที่ เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจนและเหมาะสมได้ ซึ่งเป็นการสร้างหลักประกันสิทธิให้กับประชาชนที่ถูก เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เข้าถึงสิทธิในการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้โดยง่ายและประหยัด อันก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมไทย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ทำการศึกษาหลักกฎหมาย แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองและรับรองสิทธิในทรัพย์สินของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ รวมทั้งปัญหาในทางกฎหมาย การดำเนินการกรณีศึกษาในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิเคราะห์หลักกฎหมายจากรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และจากคำพิพากษาศาลฎีกา คำพิพากษาศาลปกครอง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะกรรมการกฤษฎีกา หนังสือ วารสาร บทความ หนังสือพิมพ์ รายงานการวิจัยและเอกสารทางวิชาการอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและของต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงทฤษฎีและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิในการคืนกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนทฤษฎีและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิในการคืนกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์ของต่างประเทศและประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการคืนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการคืนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความเหมาะสมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิ และการคืนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาถึงแนวคิดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ ว่ามีแนวคิด วิวัฒนาการ ความหมาย และประเภทอย่างไร รวมถึงตลอดถึงแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองและรับรองสิทธิในทรัพย์สิน วิวัฒนาการทางความคิด หลักกรรมสิทธิ์ในรัฐเสรีประชาธิปไตย การจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน และทฤษฎีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

แนวความคิดในเรื่องสิทธิและเสรีภาพนี้ กำเนิดมาจากแนวความคิดในเรื่อง “สิทธิตามธรรมชาติ” โดยมีสาระสำคัญคือ มนุษย์ทุกคนย่อมมีความเท่าเทียมกัน มีสิทธิบางประการ ที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า สิทธิและเสรีภาพนั้นมีพื้นฐาน โดยตรงมาจากธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติอันมีอยู่โดยธรรมชาติและมีลักษณะ เป็นเอกเทศแยกออกจากกฎหมาย ในสมัยกรีกและโรมันโบราณนั้น ได้มีการเริ่มต้นความคิดทางปรัชญาที่สามารถจะพัฒนาต่อไปเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ได้ ทั้งนี้ ความมุ่งหมายที่แท้จริงที่ได้มีการเสนอความคิดเรื่องสิทธิ ตามธรรมชาติขึ้นมา ก็เพื่อจำกัดอำนาจผู้ปกครองรัฐ

2.1.1 แนวความคิดพื้นฐานเรื่องสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิและเสรีภาพในปัจจุบันนี้พัฒนามาจากสิทธิและเสรีภาพของชนชั้นกลางในยุคกลางของยุโรป ชนชั้นกลางในยุโรปได้บังคับให้พวกขุนนางและกษัตริย์ให้หลักประกันในสิทธิ และเสรีภาพบางประการแก่พวกตน โดยการให้หลักประกันดังกล่าวมักจะกระทำในรูปของเอกสารต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเรียกร้องที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างมากในการต่อสู้ของชนชั้นกลาง คือ มหากฎบัตร Magna Carta ในปี ค.ศ. 1215 อันเป็นข้อเรียกร้องซึ่งเกิดมาจากการที่พวกขุนนางไม่พอใจพระเจ้าจอห์นซึ่งปกครองประเทศอังกฤษ เหตุเพราะพระเจ้าจอห์นมักจะเก็บภาษีตามใจชอบเพื่อนำไปใช้ในการสงคราม ด้วยเหตุนี้จึงเกิดการรบพุ่งกัน เมื่อพระเจ้าจอห์นเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ จึงต้องยอมประทับตราลงใน Magna Carta โดยมีสาระสำคัญประการหนึ่งว่า พระมหากษัตริย์จะ

¹ จาก กฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 396 - 397), โดย บุญศรี มีวงศ์ชูโยม, 2549, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

เก็บภาษีบางอย่างโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากพวกขุนนางไม่ได้ นอกจากนี้ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบจากศาลของพระมหากษัตริย์ จึงได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 39 ว่า “อิสรชนไม้อาจจะถูกจับกุม คุมขัง ถูกประหาร หรือถูกเนรเทศ หรือถูกกระทำโดยวิธีใดวิธีหนึ่ง เว้นแต่โดยอาศัยพื้นฐานคำวินิจฉัยตามบทบัญญัติของกฎหมาย”²

พัฒนาการของทฤษฎีว่าด้วยรัฐสมัยใหม่ตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในศตวรรษที่ 17 ได้ก่อให้เกิดความเข้าใจในสิทธิและเสรีภาพตามความหมายของสมัยใหม่ โดยในขั้นแรกได้เกิดพัฒนาการในเรื่องดังกล่าวขึ้นในประเทศอังกฤษในศตวรรษที่ 17 ใน ค.ศ. 1628 สภากษัตริย์และสภาสมาชิกของประเทศอังกฤษได้ร่วมกันยื่นเอกสารต่อพระเจ้าชาร์ล โดยบังคับพระเจ้าชาร์ลให้ยอมรับเอกสารที่เรียกว่า “Petition of Right” ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ (1) บุคคลจะไม่ถูกบังคับให้เสียภาษีใด ๆ โดยปราศจากความยินยอม โดยพระราชบัญญัติของสภา (2) บุคคลจะไม่ถูกจำคุกหรือคุมขัง เว้นไว้แต่จะเป็นไปตามกฎหมายหรือพระราชบัญญัติของราชอาณาจักร (3) การบังคับให้หาที่อยู่อาศัยและการเลี้ยงดูแก่ทหารบก ทหารเรือจะต้องถูกยกเลิก (4) การสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยกฏอัยการศึกจะต้องถูกเพิกถอนและแสดงว่าเป็นโมฆะจาก Petition of Right ได้มีการกำหนดสถานะแห่งสิทธิตามกฎหมายระหว่างองค์พระมหากษัตริย์กับรัฐสภา ซึ่งจากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ความหมายของเสรีภาพที่มีมาแต่ดั้งเดิมนั้นเปลี่ยนแปลงไป เพราะนับแต่นั้นเป็นต้นมา ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินทั้งหลายแห่งองค์พระมหากษัตริย์ก็สามารถอ้างสิทธิต่าง ๆ ได้ โดยอ้างพระบรมราชโองการที่ยืนยันความมีอยู่แห่งสิทธินั้นเอง³

หลักการของสิทธิเสรีภาพโดยเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนนั้นพัฒนามาสู่ปัจจุบัน โดยการกำหนดวางหลักของสิทธิและเสรีภาพ เงื่อนไขและหลักการจำกัดสิทธิของประชาชนนั้นอยู่ในรูปแบบของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด หรือเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนในรัฐ โดยถือว่าการที่ราษฎรต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญระบอบประชาธิปไตยนั้นก็เพราะประสงค์จะให้ตนมีสิทธิและเสรีภาพนั่นเอง ซึ่งรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบัน จะมีบทบัญญัติกำหนดเรื่องสิทธิและเสรีภาพไว้ทั้งสิ้น หรือกรณีของประเทศคือ รับรองว่าปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมืองที่ประกาศเมื่อ 26 สิงหาคม 1789 นั้น ยังคงใช้ได้โดยรับรองไว้ในคำปรารภและเพิ่มเติมสิทธิเสรีภาพบางอย่างลงไว้ในคำปรารภนั้นด้วย⁴

² จาก หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (น. 40 - 41), โดย บรรณเจด สิงคะเนติ, 2547, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

³ แหล่งเดิม.

⁴ จาก หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (น. 153), โดย หยุด แสงอุทัย, 2538, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

การที่มนุษย์เรามีความเชื่อว่า ประชาชน “มีสิทธิในการจำกัดอำนาจผู้ปกครองรัฐ” โดยรัฐมีหน้าที่ละเว้นการกระทำอันเป็นการละเมิดในสิทธิเสรีภาพบางประการของประชาชนนั้น เราอาจกล่าวได้ว่ามีสาเหตุสืบเนื่องมาจากแนวความคิดในเรื่องกฎหมายธรรมชาติ คำสอนของสำนักกฎหมายธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำสอนของ John Locke เป็นแรงบันดาลใจอย่างสำคัญต่อการจัดทำเอกสารสำคัญทางรัฐธรรมนูญในเวลาต่อ ๆ มา ดังจะเห็นได้ว่า Bill of Rights ค.ศ. 1689 ของรัฐ Virginia ประกาศไว้ตั้งแต่ข้อความแรกว่า “โดยธรรมชาติแล้วมนุษย์ทุกคนมีเสรีภาพและอิสรภาพเท่าเทียมกันและมีสิทธิบางประการติดตัวมาตั้งแต่กำเนิด แม้เมื่อได้ตกลงดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคม โดยสัญญาประชาคมใด ๆ แล้วก็ตาม มนุษย์ก็ไม่อาจจะพรากสิทธิเหล่านี้ไปจากอนุชนรุ่นหลังได้ สิทธิเหล่านี้ได้แก่ สิทธิในชีวิต สิทธิในเสรีภาพ สิทธิในการแสวงหาและการเป็นเจ้าของทรัพย์สินและสิทธิในการแสวงหาความสุขให้แก่ตน”⁵ คำประกาศอิสรภาพแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1776 (The Declaration of Independence of United States 1776) “ถือว่าความจริงดังต่อไปนี้มีความชัดเจนในตัวเอง มนุษย์ทุกคนถูกสร้างขึ้นมาให้เท่าเทียมกัน พระผู้เป็นเจ้าทรงประทานสิทธิอันมีอาจสละละทิ้งได้บางประการให้แก่มนุษย์ สิทธิเหล่านี้ได้แก่ สิทธิในชีวิต สิทธิในเสรีภาพ และสิทธิในการแสวงหาความสุขให้แก่ตน” คำประกาศสิทธิมนุษยชนและสิทธิของพลเมือง ค.ศ. 1789 (The Declaration of the right of men and of the citizen 1789) ยืนยันว่า “มนุษย์เกิดมามีเสรีภาพและมีสิทธิต่าง ๆ เท่าเทียมกัน” นอกจากนี้ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ.1984 (The Universal Declaration of Human Rights 1948)⁶ เองก็ได้ยืนยันไว้ในทำนองเดียวกันว่า “ศักดิ์ศรีและสิทธิที่มวลมนุษย์มีอยู่อย่างเท่าเทียมกันและที่มนุษย์ไม่อาจสละละทิ้งไปเสียได้ เป็นรากฐานของเสรีภาพความยุติธรรมและสันติภาพของโลก”⁷

2.1.2 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

คำว่า “สิทธิและเสรีภาพ” นั้น ประกอบด้วยคำสองคำ คือ คำว่า “สิทธิ” และคำว่า “เสรีภาพ” ซึ่งคำว่า “สิทธิ” ในความหมายอันเป็นที่เข้าใจกันในระบบกฎหมายทั่วไปนั้น หมายถึง “ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้” ทั้งนี้ มีผู้ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” ไว้ดังต่อไปนี้

⁵ Maurice Cranston (1962). Human Rights To - Day. p. 7. อ้างถึงใน *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ: ศึกษาารูปแบบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้* อย่างเหมาะสม (รายงานผลการวิจัย) (น. 26 – 27), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2538, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

⁶ จาก *พัฒนาการแห่งสิทธิมนุษยชน* (น. 209), โดย กุลพล พลวัน, 2538, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

⁷ ดูคำปรารภของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ.1948 (The Universal Declaration of Human Rights (1948).

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย⁸ ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” เอาไว้ว่ามีสองความหมายได้แก่ การมองจากอำนาจของผู้ทรงสิทธิ คือ “อำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคลในอันที่จะมีเจตจำนง” และการมองจากวัตถุประสงค์ของสิทธิ คือ “ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองให้” อันเป็นแนวความคิดของ Jhering

ศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิสสุตพิชญ์⁹ ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” ไว้ หมายถึง “ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เช่น สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในชีวิตร่างกาย”

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปริญญา เทวานฤมิตรกุล¹⁰ ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” ไว้ หมายถึง “ประโยชน์ในทางใดทางหนึ่ง ทั้งที่เป็นรูปธรรมจับต้องได้ และที่เป็นนามธรรม ถ้ากฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายสูงสุดคือ รัฐธรรมนูญคุ้มครองและรับรองสิทธิใด ก็จะก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเคารพสิทธิซึ่งกันและกันด้วย”

ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต และคณะ¹¹ มีความเห็นเรื่อง “สิทธิ” นี้ว่า หมายถึง “อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินและบุคคลอื่น หรือเรียกร้องให้บุคคลอื่น หรือหลายคนกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการบางอย่างเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตน”

ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ¹² ได้ให้คำจำกัดความดังนี้

“สิทธิ” หมายถึง อำนาจที่จะให้ผู้อื่นกระทำหรืองดเว้นกระทำการบางอย่างตามที่เรามีสิทธิอันเป็นการบังคับคนอื่นต้องกระทำตามสิทธิของเรา แต่ไม่ว่าจะเป็นสิทธิหรือเสรีภาพต่างก็ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายสูงสุด และ “เสรีภาพ” คือ อำนาจที่จะทำอะไรก็ได้ โดยมีอำนาจที่เลือกประพฤติกหรือไม่ประพฤติใดๆอย่างหนึ่ง

⁸ จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (น. 225 - 226), โดย หยุต แสงอุทัย, 2545, กรุงเทพฯ: ประกายพริก.

⁹ จาก สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 22), โดย วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, (2543). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

¹⁰ จาก สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (น. 7 - 8), โดย ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2543, กรุงเทพฯ: องค์การคำครุสภา.

¹¹ จาก การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 (น. 86), โดย อุดม รัฐอมฤต และคณะ, 2544, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

¹² จาก กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี (น. 348), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ¹³ ได้แบ่งแยก “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” ออกจากความหมายของคำว่า “สิทธิตามความหมายทั่วไป” โดยสิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้น หมายถึง “อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรอง กลุ่มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใด หรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกชนดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงขอบเขตสิทธิของตน”

รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” ไว้หมายถึง ความชอบธรรมที่บุคคลอาจใช้ยันกับผู้อื่น เพื่อคุ้มครองหรือรักษาผลประโยชน์ อันเป็นส่วนที่พึงได้ของบุคคลนั้น หรือเป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตน กฎหมายที่รับรองสิทธิแก่บุคคลนั้นอาจจะเป็นกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชนก็ได้ ดังนั้น สิทธิ (Rights) จึงเป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ ซึ่งหมายความว่า เป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองว่ามีอยู่ และเป็นประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครอง คือ คุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิ รวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย¹⁴ ซึ่งมีลักษณะดังนี้

ก. ต้องมีกฎหมายรับรองและคุ้มครอง ซึ่งอาจรับรองไว้ในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และสิทธิบางอย่างกฎหมายแพ่งไม่ได้รับรองไว้โดยตรง แต่รับรองทางอ้อมในกฎหมายอื่น เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 334 คุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่จะไม่ถูกบุคคลอื่นลักเอาไป

ข. สิทธิต้องมีผู้ทรงสิทธิ (Subject of Law) ซึ่งตามกฎหมายแล้วผู้ทรงสิทธิมี 2 ประเภท คือ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล แต่ในปัจจุบันกฎหมายยังได้ขยายความรวมถึงกลุ่มหรือคณะบุคคลที่ไม่ใช่นิติบุคคลก็ถือว่าเป็นผู้ทรงสิทธิได้ เช่น ห้างหุ้นส่วนสามัญ ซึ่งยังเป็นผู้ทรงสิทธิได้ แต่ตามประมวลกฎหมายรัชฎากรถือว่าห้างหุ้นส่วนสามัญยังเป็นหน่วยภาษีชนิดหลังที่ต้องเสียภาษีด้วย เมื่อผู้ทรงสิทธิถูกบุคคลอื่นมาละเมิดสิทธิ ผู้ทรงสิทธิสามารถจะดำเนินกระบวนการคุ้มครองสิทธิของตน เช่น การฟ้องคดี เป็นต้น เพื่อให้มีการเยียวยาที่ถูกละเมิดสิทธิ

¹³ จาก หลักพื้นฐานสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่ (น. 47), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, 2543, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

¹⁴ จาก หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (น. 204 - 205), โดย เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2556, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ก. สิทธิต้องมีวัตถุแห่งสิทธิ (Object of Rights) คือ สิทธิมีเนื้อหาว่าสิทธิของผู้ทรงสิทธิจะมีลักษณะรายละเอียดและขอบเขตเพียงใด วัตถุแห่งสิทธิอาจเกิดจากเจตนาของกลุ่มตนเอง และบางครั้งถูกกำหนดโดยกฎหมาย แต่โดยแท้จริงแล้ววัตถุแห่งสิทธิ มี 3 ประการ คือ ประการแรก คือ การให้กระทำการ ประการที่สอง คือ การให้งดเว้นกระทำการ และประการที่สาม คือ การให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือชำระราคา

ง. สิทธิต้องมีหน้าที่ควบคู่ไปด้วยเสมอ หน้าที่ในที่นี้ คือ หน้าที่ที่จะนำไปสู่ทางเสียหาย เมื่อมีการละเมิดสิทธิหรือเมื่อมีการไม่ปฏิบัติตามสิทธิ เช่น สัญญากู้ยืมเงิน ผู้ให้กู้เป็นผู้ทรงสิทธิ วัตถุแห่งสิทธิ คือ เงินต้นและดอกเบี้ย ก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้ยืมที่จะต้องชำระเงินคืนแก่ผู้ให้กู้พร้อมดอกเบี้ย

ส่วนคำว่า “เสรีภาพ” (Liberty) นั้น มีผู้ให้ความหมายไว้ดังต่อไปนี้

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรพจน์ วิสชุดพิชญ์¹⁵ ให้ความหมายคำว่า “เสรีภาพ” ไว้หมายถึง “ภาวะของมนุษย์ที่ไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น มีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ”

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ¹⁶ เห็นว่า “เสรีภาพ” หมายถึง “อำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคล”

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริญญา เทวานฤมิตรกุล¹⁷ ให้ความเห็นเกี่ยวกับ “เสรีภาพ” ไว้ว่า หมายถึง “ความมีอิสระที่จะกระทำการหรือการงดเว้นการกระทำในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เมื่อรัฐธรรมนูญคุ้มครองเสรีภาพใดก็จะก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ ที่จะต้องไม่ละเมิดเสรีภาพนั้น ความมีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นการกระทำนี้เป็นประโยชน์ชนิดหนึ่ง ดังนั้นเสรีภาพจึงเป็นสิทธิประเภทหนึ่ง เมื่อกล่าวถึงคำว่า “สิทธิ” โดยไม่เจาะจง จึงหมายความรวมถึง “เสรีภาพ” ด้วย”

รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญชนาวัฒน์ ให้ความหมายคำว่า “เสรีภาพ” หมายถึง สภาพการหรือสภาวะของบุคคลที่มีอิสระในการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยความประสงค์ของตนเองและไม่อยู่ภายใต้ความครอบงำหรือแทรกแซงของบุคคลอื่น กล่าวคือ เสรีภาพเป็นอิสระในการกำหนดตนเอง¹⁸

¹⁵ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 22). เล่มเดิม.

¹⁶ หลักพื้นฐานสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่ (น. 47). เล่มเดิม.

¹⁷ สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (น. 7 - 8). เล่มเดิม.

¹⁸ หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (น. 205). เล่มเดิม.

สิทธิและเสรีภาพนั้นมักเป็นไปในทางเดียวกันเสมอและบางที่อาจแตกต่างกัน สิทธิเสรีภาพนั้นถือว่าจัดอยู่ในขอบข่ายของคำว่า สิทธิมนุษยชน (Human Right) ซึ่งถือเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ที่บุคคลอื่น ๆ นั้นต้องคุ้มครองและไม่ละเมิดในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทุกคน เพราะมนุษย์ทุกคนมีอิสระในการกระทำการ¹⁹

2.1.3 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

ความหมายของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน คือ “บรรดาสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ อันได้แก่ สิทธิและเสรีภาพทุกประเภทและสิทธิทางการเมือง สิทธิทางสังคม และสิทธิทางเศรษฐกิจ รวมถึงสิทธิอื่น ๆ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ อย่างไรก็ตาม ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ.1948 (The Universal Declaration of Human Rights 1948) ได้บัญญัติการคุ้มครองสิทธิประเภทต่าง ๆ ไว้เป็นการวางพื้นฐานของสิทธิขั้นพื้นฐาน เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั่วโลกที่ประเทศต่าง ๆ ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ

2.1.4 ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ

การแบ่งประเภทของสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้น มีวิธีการแบ่งได้หลายวิธีด้วยกัน ได้แก่ การแบ่งโดยวิธีการใช้สิทธิเสรีภาพ การแบ่งจากการพิจารณาตัวผู้ทรงสิทธิ และการแบ่งประเภทของสิทธิและเสรีภาพ โดยพิจารณาจากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

1) การแบ่งโดยวิธีการใช้สิทธิเสรีภาพ

การแบ่งประเภทของสิทธิและเสรีภาพโดยวิธีการใช้สิทธิเสรีภาพนั้น เป็นการแบ่งตามแนวคลาสสิกของเยอรมัน²⁰ โดยแบ่งเป็น สิทธิเสรีภาพที่ปลอดจากการแทรกแซงของรัฐ (status negativus) สิทธิเสรีภาพที่เรียกร้องเอาจากรัฐ (status positivus) และสิทธิเสรีภาพในการแสดงเจตจำนงทางการเมือง (status activus)

ก. สิทธิเสรีภาพที่ปลอดจากการแทรกแซงของรัฐ (status negativus)

หมายถึง กรณีที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลสามารถดำเนินการไปได้เอง โดยไม่ต้องอาศัยการดำเนินการใด ๆ จากรัฐ สิทธิและเสรีภาพในกลุ่มนี้จะปรากฏออกมาในรูปของสิทธิในการป้องกัน จากสิทธิในการป้องกันของบุคคลดังกล่าวทำให้บุคคลอาจเรียกร้องให้มีการแก้ไขเยียวยาจากรัฐได้ ในกรณีที่มีการแทรกแซงหรือมีการละเมิดจากรัฐหรืออาจเรียกร้องให้รัฐละเว้น

¹⁹ จาก ที่มาของกฎหมายมหาชน (น. 29), โดย เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2549, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

²⁰ หลักพื้นฐานสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่ (น. 48). เล่มเดิม.

จากการกระทำดังกล่าวได้²¹ สิทธิประเภทนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 ได้แก่ เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในเคหสถาน และเสรีภาพในการสื่อสาร เป็นต้น

ข. สิทธิเสรีภาพที่เรียกร่องเอาจากรัฐ (status positivus)

หมายถึง กรณีที่ใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องอาศัยการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งจากรัฐ จึงจะสัมฤทธิ์ผลตามความมุ่งหมาย โดยสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ปรากฏออกมาในรูปของสิทธิประเภท “สิทธิเรียกร่อง”²² สิทธิประเภทนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 ได้แก่ สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการรับบริการทางสาธารณสุข และสิทธิที่จะใช้สิทธิทางศาล เป็นต้น

ค. สิทธิเสรีภาพในการแสดงเจตจำนงทางการเมือง (status activus)

หมายถึง กรณีที่ใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรของรัฐ โดยสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ได้มีการบัญญัติรับรองออกมาในรูปของ “สิทธิพลเมือง” ซึ่งได้แก่ สิทธิของผู้เลือกตั้ง สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิในการสมัครเข้ารับราชการ และสิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นต้น

2) การแบ่งสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากผู้ทรงสิทธิ²³

สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้สามารถพิจารณาจากผู้ซึ่งได้รับสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครอง ซึ่งอาจแบ่งสิทธิและเสรีภาพ 2 ประเภท คือ สิทธิมนุษยชน (Human Rights) และสิทธิของพลเมือง (Citizen Rights)

(1) สิทธิมนุษยชน (Human Rights) คือ²⁴ บรรดาสิทธิและเสรีภาพที่ถือกันว่าติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่เกิดและไม่อาจถูกพรากไปจากรายกายได้ โดยไม่เป็นการทำลายความเป็นมนุษย์ของรายกาย สิทธิมนุษยชน เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองแก่คนทุกคนโดยมิได้มีการแบ่งแยกว่าบุคคลนั้นจะเป็นชนชาติใด เชื้อชาติใด หรือนับถือศาสนาใด หากบุคคลนั้นเข้ามาอยู่ในขอบเขตอำนาจรัฐที่ใช้รัฐธรรมนูญของประเทศนั้น บุคคลนั้นก็ย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญนั้นด้วย สิทธิมนุษยชนเป็นคุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เป็นสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติที่เป็นของมนุษย์ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ และด้วยเหตุผลแต่

²¹ แหล่งเดิม.

²² แหล่งเดิม.

²³ แหล่งเดิม.

²⁴ Maurice CRANSTON, Human Rights To-day, (London, Ampersand book, 1962 (อ้างถึงใน สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 40). เล่มเดิม).

เพียงอย่างเดียวว่าเขาเกิดมาเป็นมนุษย์ ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้วตั้งแต่ก่อนที่จะมี
 สังคมการเมืองที่เรียกว่า “รัฐ” เกิดขึ้น²⁵ ตัวอย่างของสิทธิมนุษยชน ได้แก่

1) สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล เช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย
 เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการเดินทาง และเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร
 เสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมายและสิทธิในครอบครัว เกียรติยศ
 ชื่อเสียง และความเป็นอยู่ส่วนตัว เป็นต้น

2) เสรีภาพในการแสดงความคิดและความคิดเห็น เช่น เสรีภาพในการถือ
 ศาสนา นิิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติ
 หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตน เสรีภาพในการศึกษาอบรม และเสรีภาพในการแสดง
 ความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น เป็นต้น

3) สิทธิและเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจบางประการ เช่น สิทธิใน
 ทรัพย์สินและเสรีภาพในการทำสัญญาก่อตั้งนิติสัมพันธ์กับผู้อื่น เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครอง
 แก่ทุก ๆ คน โดยมีได้แบ่งแยกว่าบุคคลนั้นจะเป็นบุคคลของชาติใด เชื้อชาติใด หรือศาสนาใด
 หากบุคคลนั้นเข้ามาอยู่ในขอบเขตอำนาจรัฐที่ใช้รัฐธรรมนูญของประเทศนั้น บุคคลนั้นย่อมได้รับความ
 คุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญนั้น ๆ ด้วย สิทธิดังกล่าวนี้ถือเป็นคุณลักษณะเฉพาะตัวของมนุษย์
 ทุกคน เป็นสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติที่เป็นของมนุษย์ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ และมนุษย์
 ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้วตั้งแต่ก่อนที่จะมีรัฐเกิดขึ้น

(2) สิทธิของพลเมือง (Citizen Rights) คือ สิทธิและเสรีภาพในอันที่จะเข้า
 มีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ และสิทธิของพลเมืองจะมีได้ก็เฉพาะแต่ภายหลัง
 เวลาที่สังคมการเมืองที่เรียกว่า “รัฐ” อุบัติขึ้นแล้วเท่านั้น²⁶ สิทธิพลเมือง ได้แก่ สิทธิที่รัฐธรรมนูญ
 มุ่งที่จะให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น²⁷

²⁵ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 44). เล่มเดิม.

²⁶ แหล่งเดิม.

²⁷ จาก หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โครงการเฉลิมพระเกียรติสารานุกรม
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 50), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, 2543, กรุงเทพฯ:
 สำนักพิมพ์วิญญูชน.

สิทธิของพลเมืองจะมีได้ก็เฉพาะแต่ภายหลังเวลาที่สังคมการเมืองที่เรียกว่า “รัฐ” อุบัติขึ้นมาเท่านั้นก่อนหน้านั้นความคิดเรื่องสิทธิของพลเมืองย่อมไม่อาจก่อตัวขึ้นมาได้เลย กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม ถือกันว่าสิทธิของพลเมืองนี้ก็เป็นสิทธิและเสรีภาพที่สืบเนื่องมาจากสิทธิมนุษยชนนั่นเอง²⁸ ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่า การที่ราษฎรเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมก็ตาม เป็นวิธีคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของตนเองที่มั่นใจได้วิธีหนึ่งในหลาย ๆ วิธีนั่นเอง “ผู้ปกครอง” ที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมของราษฎร และอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบของราษฎรอยู่ตลอดเวลา ย่อมไม่อาจกดขี่ห่มเหงราษฎรได้ง่าย ๆ เหมือนกับ “ผู้ปกครอง” ที่สถาปนาตนเองโดยพลการ

3) การแบ่งสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

การแบ่งสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากเงื่อนไขของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เป็นการพิจารณาว่าสิทธิและเสรีภาพนั้น ๆ เป็นสิทธิที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายหรือไม่ หรือหากอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพแล้วอยู่ในเงื่อนไขประเภทใด ซึ่งมีการกำหนดรูปแบบของเงื่อนไขของกฎหมายไว้ 3 รูปแบบ ได้แก่

(1) สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไป

ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญเพียงแต่เรียกร้องว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น อาจกระทำได้โดยบทบัญญัติของกฎหมาย สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไปนี้ไม่อาจเรียกร้องเงื่อนไขพิเศษในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพประการอื่น สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เช่น เสรีภาพในเคหสถาน ตามมาตรา 33 วรรคสอง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข” และวรรคสามบัญญัติว่า “การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครองหรือการตรวจค้นเคหสถานหรือในที่รโหฐาน จะกระทำมิได้เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนไขใด ๆ เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถานไว้แต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดว่า “เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” แต่อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่า การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวว่าไม่มีข้อจำกัดใด ๆ เพราะโดยแท้จริงแล้ว การจำกัดเสรีภาพยังอยู่ภายใต้ข้อจำกัดทั่วไป²⁹

²⁸ Jean Rivero. (1991). *Les liberterpubliques, Tome I : Les droits de l'homme*. Pp. 62 - 63 (อ้างอิงในสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (น. 28). เล่มเดิม).

²⁹ หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (น. 64 - 66). เล่มเดิม.

(2) สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายพิเศษ

ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญเรียกร้องว่า การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมายนั้นจะต้องผูกพันอยู่กับสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งหรือต้องผูกพันอยู่กับวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง หรือจะต้องดำเนินการโดยวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายพิเศษตามรัฐธรรมนูญตามราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เช่น เสรีภาพในการเดินทาง ตามมาตรา 34 วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำไม่ได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การวางผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์” ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพมากขึ้น กล่าวคือการจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง ตามมาตรา 34 จะกระทำได้อีกแต่เฉพาะภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากฝ่ายนิติบัญญัติได้จำกัดเสรีภาพในการเดินทางนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ การจำกัดเสรีภาพในการเดินทางดังกล่าวย่อมเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ³⁰

(3) สิทธิและเสรีภาพที่ปราศจากเงื่อนไขของกฎหมาย

เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิและเสรีภาพนั้น ไม่อยู่ภายใต้การจำกัดสิทธิโดยกฎหมายใด ๆ ทั้งสิ้น สิทธิและเสรีภาพที่ปราศจากเงื่อนไขของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา ตามมาตรา 37 สิทธิของผู้มีสัญชาติไทยที่จะไม่ถูกเนรเทศออกนอกราชอาณาจักรหรือห้ามมิให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร ตามมาตรา 34 วรรคสาม เป็นต้น

การแบ่งสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้สามารถทำให้เข้าใจถึงประเภทของเงื่อนไขของกฎหมายในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบอำนาจนิติบัญญัติในการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิต่าง ๆ ว่าเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้หรือไม่ กล่าวคือ มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยปราศจากเงื่อนไขของกฎหมายหรือไม่ หรือในกรณีของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขกฎหมายพิเศษในกรณีจะต้องตรวจสอบว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดย่อมเป็นการแสดงถึงความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้³¹

³⁰ แหล่งเดิม.

³¹ แหล่งเดิม.

2.2 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย การกระทำของรัฐทั้งหลายจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของมนุษย์ ด้วยเหตุนี้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงเป็นรากฐานที่สำคัญที่รัฐจักต้องยอมรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน โดยต้องบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ อันได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นสิ่งที่ยืนยันถึงการเคารพ และให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

2.2.1 หลักการพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

การบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพปัจเจกชนไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามความคิดรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ซึ่งพื้นฐานความคิดมาจากกฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพในกรณีนี้ได้ถือหลักการรับรองสิทธิและเสรีภาพจากกฎหมาย Bill of Rights ของประเทศอังกฤษ ปณิญาสาทว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองของฝรั่งเศส (The Declaration of Rights of man and of the Citizen) และความตื่นตัวของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งมีอิทธิพลต่อการประกาศสิทธิมนุษยชนสากลของสหประชาชาติเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948³²

วิวัฒนาการแนวคิดในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพทางเศรษฐกิจของประชาชนนั้นมีมูลฐานมาจากการคุ้มครองสิทธิของมนุษย์ตามหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในฐานะที่มนุษย์เกิดมาย่อมต้องมีสิทธิแห่งความเสมอภาคในการเป็นมนุษย์ มีสิทธิ ในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และเสรีภาพ มีสิทธิที่จะได้รับการศึกษา การดูแลทางด้านสุขภาพอนามัย และความปลอดภัย ตลอดจนการมีสภาพชีวิตที่สมควรกับการเกิดมาเป็นมนุษย์ มีที่อยู่อาศัย มีอาหาร ยารักษาโรค เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม ป้องกันภัยจากความร้อน ความหนาว และมีความมั่นคงปลอดภัยปราศจากความหวาดกลัว มีเสรีภาพทางการเมือง ความคิด อุดมการณ์ การแสดงออก มีสิทธิเข้าถึงการพัฒนา และวิทยาการ เพื่อนำมาสู่การพัฒนาชีวิตที่ดีขึ้น³³

ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไม่ว่าจะเป็สิทธิที่เป็นคุณลักษณะประจำตัวตามธรรมชาติของมนุษย์แต่ละบุคคล (สิทธิมนุษยชน) หรือบรรดาสิทธิเสรีภาพที่ได้มาภายหลัง (สิทธิพลเมือง) เป็นหลักที่บรรดารัฐในระบอบเสรีประชาธิปไตยต้องชำระไว้เป็นอุดมการณ์ในการปกครองประเทศ อุดมการณ์ที่ยึดมั่นในหลักความเสมอภาคและเท่าเทียมกันของ

³² จาก “สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก,” โดย วุฒิชัย จิตตานู, 2546, *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, น. 75 - 77.

³³ ลาวัณย์ อดิชาติปกุล. (2554). *การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพทางเศรษฐกิจของประชาชน*. สืบค้น 20 เมษายน 2558, จาก <http://law.stou.ac.th/blogs/articles/archive/2011/04/08/49.aspx>.

มนุษย์ มนุษย์ทุกคนเกิดมามีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ มนุษย์แต่ละคนสามารถกระทำสิ่งใด ๆ ก็ได้ ในแดนแห่งเสรีภาพของตน (Sphere of individual liberty) กล่าวคือ ภายในเขตแดนแห่งเสรีภาพของตนนั้นจะมีความเป็นอิสระ อิสระจากการแทรกแซงใด ๆ จากบุคคลอื่นแม้กระทั่งรัฐเองก็ตาม³⁴

2.2.2 การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

การรับรองและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น ถือเป็นหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น องค์การของรัฐจึงต้องเคารพและมีหน้าที่ดำเนินการต่าง ๆ อันจะเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากการละเมิดของรัฐนั้นมีสามระดับด้วยกัน คือ

1. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่รัฐ องค์การของรัฐไม่สามารถละเมิดสิทธิเสรีภาพเหล่านี้ได้เลย เสรีภาพดังกล่าวเป็นเสรีภาพเด็ดขาด เช่น เสรีภาพในร่างกาย เสรีภาพในความเชื่อและศาสนา ดังนั้นถ้ามีกฎหมายที่ตราออกมาแล้วกระทบต่อเสรีภาพแบบเด็ดขาดดังกล่าวก็ถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ³⁵

2. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากการละเมิดของฝ่ายบริหาร เพราะฝ่ายบริหารมีอำนาจตามความเป็นจริง เช่น มีกำลังทหารและกำลังตำรวจอยู่ในอำนาจ ดังนั้นการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นต้องกระทำโดยกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นเท่านั้น ด้วยเหตุที่ว่า การจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้นั้นต้องเป็นกฎหมายที่ตราออกมาจากประชาชนหรือจากตัวแทนของประชาชนในรัฐสภาไม่ใช่ตราออกมาจากองค์กรอื่น ๆ ที่มีใช้ตัวแทนของประชาชน เช่น การกำหนดโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาถือว่าเป็นการลดทอนสิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกายของประชาชน แต่ก็สามารถทำได้เพราะเป็นกฎหมายที่ตราออกมาจากรัฐสภา หรือการเวนคืนที่ดินของประชาชนก็ถือว่าเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในกรรมสิทธิ์ของประชาชน แต่ก็ทำได้เพราะมีกฎหมายเวนคืนที่ดินที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

3. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในกรณีที่มีการละเมิด ต้องให้ประชาชนสามารถไปฟ้องร้องต่อศาลได้ เช่น ถ้ารัฐสภาออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพขัดรัฐธรรมนูญ ต้องมีองค์กรชี้ขาดให้กฎหมายนั้นใช้บังคับมิได้ ถ้าฝ่ายบริหารละเมิดเสรีภาพก็ต้องให้มีองค์กรชี้ขาดให้หยุดการกระทำและใช้ค่าเสียหายได้ นอกจากนี้รัฐยังต้องมีภาระที่จะต้องดูแลกรณีเอกชนคนหนึ่งละเมิดสิทธิ

³⁴ จาก การได้รับการปฏิบัติในเชิงสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังเรือนจำจังหวัดเลย (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต) (น. 55 - 56), โดย เกียรติศักดิ์ บัวมาศ, 2547, เลข : สถาบันราชภัฏเลย.

³⁵ จาก หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ (น. 194 - 195), โดย เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2547, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

เสรีภาพเอกชนอีกคนหนึ่ง โดยกำหนดให้ศาลทำหน้าที่เยียวยาความเสียหายแก่ประชาชนและ
ลงโทษผู้ที่กระทำการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน³⁶

สิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
ได้บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองไว้ นั้น หากแยกออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ จะแบ่งออกได้เป็น
3 ประเภท คือ (1) สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล (2) สิทธิและเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ และ (3) สิทธิ
และเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่หากแบ่งตามสาระของสิทธิและเสรีภาพ
อาจแบ่งออกได้เป็น 13 ส่วน โดยแต่ละส่วนมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้³⁷

1. ความมีอยู่ของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ รับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความ
เป็นมนุษย์ รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ และกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ
เพื่อไม่ให้กระทบกับสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

2. ความเสมอภาค กำหนดหลักเรื่องความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่มี
ความแตกต่างกัน เพื่อให้ทุกคนเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

3. สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิต
และร่างกายในเคหสถาน การเลือกที่อยู่อาศัย การเดินทาง เกียรติยศ ชื่อเสียง ความเป็นส่วนตัว
การสื่อสาร การนับถือศาสนา และการป้องกันมิให้รัฐบังคับใช้แรงงาน

4. สิทธิในกระบวนการยุติธรรม รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล
เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาที่ไม่ต้องรับโทษหนักกว่าที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะที่
กระทำความผิด ความเสมอภาคและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย และการได้รับความ
ช่วยเหลือทางกฎหมาย

5. สิทธิในทรัพย์สิน รับรองความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สิน และคุ้มครองสิทธิ
ของผู้ถูกเวนคืนทรัพย์สินที่ต้องได้รับการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรม

6. สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ รับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบ
อาชีพการแข่งขันทางธุรกิจที่เป็นธรรม ความปลอดภัย สวัสดิภาพ และการดำรงชีพของคนทำงาน

³⁶ แหล่งเดิม.

³⁷ จาก “สิทธิและเสรีภาพของประชาชน : ความคุ้มครองที่อาจถูกจำกัดโดยกฎหมายและกฎ” ใน
รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 12 “ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ
ประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญ” (น. 2 - 4), โดย กาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์, 2557, กรุงเทพฯ: สำนักงาน
ศาลรัฐธรรมนูญ.

7. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น รับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น คุ้มครองป้องกันมิให้รัฐสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ คุ้มครองให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลาย และป้องกันมิให้มีการยึดครองหรือแทรกแซงทั้งทางตรงและทางอ้อม

8. สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา รับรองและคุ้มครองให้มีความเสมอภาคในการได้รับการศึกษาซึ่งรัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง มีคุณภาพและเหมาะสม คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่ไม่ขัดต่อหน้าที่พลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน³⁸

9. สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ รับรองและคุ้มครองให้ประชาชนได้รับบริการทางสาธารณสุขจากรัฐอย่างเสมอภาค

10. สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน รับรองและคุ้มครองการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ การรับรู้และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การร้องทุกข์ การโต้แย้งการปฏิบัติราชการในทางปกครอง และสิทธิของบุคคลในการฟ้องหน่วยงานของรัฐ

11. เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม รับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ คุ้มครองให้ได้รับความสะดวกในการใช้พื้นที่สาธารณะ และคุ้มครองการรวมกันเป็นกลุ่ม รวมทั้งการตั้งพรรคการเมืองในระบบรัฐสภา³⁹

12. สิทธิชุมชน รับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และคุ้มครองบุคคลในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

13. สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ รับรองและคุ้มครองบุคคลในการต่อต้านโดยสันติวิธีต่อการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองด้วยวิธีการที่ไม่เป็นไปตามวิถีทางตามรัฐธรรมนูญ

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองและรับรองสิทธิในทรัพย์สิน

สิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกบุคคลเริ่มได้รับการรับรองและคุ้มครองในราวศตวรรษที่ 16 และ 17 นักคิดชาวตะวันตกได้เสนอทฤษฎีที่สำคัญ เช่น ทฤษฎีสัญญาประชาคม และแนวความคิดแบบมนุษยนิยม ทำให้นักคิดที่ได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีหรือแนวคิดดังกล่าวได้เรียกร้องสิทธิที่เห็นว่ามีผลจำเป็นต่อประชาชน กล่าวคือ สิทธิในชีวิตและร่างกายและกรรมสิทธิ์ เป็นต้น กรรมสิทธิ์ได้รับการยอมรับให้มีสถานะเท่าเทียมกันกับเสรีภาพ สิทธิในชีวิต และร่างกาย โดยเฉพาะ John Lock ซึ่งเขียนหนังสือที่มีความสำคัญยิ่ง คือ “Two Treatises on Civil Government”

³⁸ แหล่งเดิม.

³⁹ แหล่งเดิม.

โดย John Lock เห็นว่า ชีวิต เสรีภาพ และกรรมสิทธิ์เป็นสิทธิที่ติดตัวปัจเจกบุคคลมาตั้งแต่เกิด โดยสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่มีอยู่อย่างเท่าเทียมกันอย่างอิสระของปัจเจกบุคคลในสภาวะธรรมชาติ สิทธิดังกล่าวไม่อาจจะถูกยกเลิกได้โดยสัญญาประชาคม ซึ่งกรรมสิทธิ์ตามแนวความคิดของยุคกลางและตามแนวความคิดของศตวรรษที่ 17 ถือว่ารวมอยู่ในสิทธิและเสรีภาพของบุคคลด้วย สำหรับในระบบ Common Law แล้ว Sir Edward Coke เป็นผู้หนึ่งที่สนับสนุนเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิในชีวิต และกรรมสิทธิ์โดยกฎหมายบัญญัติและได้ก่อให้เกิดพัฒนาการต่อเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิในชีวิต ร่างกาย และกรรมสิทธิ์ โดย Coke เห็นว่า สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์ ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย Common Law หรือแม้แต่ในประกาศสิทธิมนุษยย์และสิทธิพลเมืองในช่วงของการปฏิวัติของฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 ซึ่งได้มีการกล่าวถึง เสรีภาพและหลักการที่สำคัญหนึ่งในนั้นก็คือ สิทธิในกรรมสิทธิ์⁴⁰

2.3.1 สิทธิในทรัพย์สินถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน

สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่ง ตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติที่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายบ้านเมือง รัฐบาลจะเข้าไปกล้ำกรายโดยอำเภอใจไม่ได้ และถือได้ว่าสิทธิในทรัพย์สินเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของความเป็นมนุษย์ที่ไม่อาจพรากไปเสียได้ ซึ่งตามคำสอนทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติของ John Locke ถือว่าเป็นเรื่องที่ซื้อไม่ได้ ขายไม่ขาด แนวความคิดดังกล่าวสะท้อนอยู่ในเอกสารสำคัญทางการเมืองต่าง ๆ ดังนี้

(ก) Magna Carta ของอังกฤษ บัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนไว้ว่า “เสรีชนย่อมไม่ถูกจับกุมคุมขัง ถูกยึดทรัพย์สมบัติ ถูกประหาร หรือถูกเนรเทศ หรือถูกจำกัดด้วยวิธีอื่น และเราจะไม่ทำการหรือให้มีการดำเนินการเป็นปรปักษ์กับเสรีชน เว้นแต่จะเป็นไปตามคำพิพากษาของฐานันดรและสอดคล้องกับกฎหมายของแผ่นดิน”⁴¹

(ข) Bill of Rights ในปี ค.ศ. 1689 บัญญัติว่า⁴² “โดยธรรมชาติแล้วมนุษย์ทุกคนมีเสรีภาพและอิสรภาพเท่าเทียมกันและมีสิทธิบางประการติดตัวมาแต่กำเนิด แม้เมื่อได้ตกลงดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมโดยสัญญาประชาคมใด ๆ แล้วก็ตาม มนุษย์ก็ไม่อาจพรากสิทธิเหล่านี้ไปจากอนุชนรุ่นหลังได้ สิทธิเหล่านี้ ได้แก่ สิทธิในชีวิต สิทธิในเสรีภาพในการแสวงหาและการเป็นเจ้าของทรัพย์สินและในการแสวงหาความสุขให้แก่ตน”

⁴⁰ จาก หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 35 – 37), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, 2552, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

⁴¹ Magna Carta ของอังกฤษ มาตรา 39.

⁴² สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (น. 34 - 36). เล่มเดิม.

(ค) คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 กล่าวถึง สิทธิในทรัพย์สินไว้ใน มาตรา 2 และ มาตรา 17⁴³ ว่า “วัตถุประสงค์ของสังคมการเมืองทุกสังคมย่อมเป็นไปเพื่อการคุ้มครองรักษาสิทธิตามธรรมชาติซึ่งไม่มีอายุความของมนุษย์ สิทธิเหล่านี้ ได้แก่ เสรีภาพ กรรมสิทธิ์ ความมั่นคงปลอดภัย และการต่อต้านการกดขี่ข่มเหง”⁴⁴ และ “กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์และจะละเมิดมิได้ บุคคลไม่อาจถูกพรากกรรมสิทธิ์ไปจากตน เว้นแต่เมื่อมีความจำเป็นสาธารณะที่กำหนดโดยกฎหมายและภายใต้เงื่อนไขการให้ค่าทดแทนก่อนการเวนคืน และค่าทดแทนนั้นต้องเป็นธรรม”⁴⁵

จะเห็นได้ว่าการที่สามารถสร้างแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานเพื่อใช้เป็นหลักประกันต่อการพัฒนาบุคลิกภาพของปัจเจกชนนั้น นับได้ว่าเป็นวิวัฒนาการในประวัติศาสตร์ของชาติพันธุ์มนุษย์⁴⁶ เพราะการยอมรับสิทธิดังกล่าวเท่ากับเป็นการปฏิเสธอำนาจสิทธิขาดของรัฐที่จะเข้ามาย่ำยีสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน เนื่องจากสิทธิขั้นพื้นฐานเกิดขึ้นเพื่อกันส่วนที่เรียกว่าเป็นเสรีภาพหรือดินแดนอิสระของปัจเจกชนให้พ้นจากการเข้ามายุ่งเกี่ยวของรัฐ ซึ่งหากปล่อยให้รัฐเข้ามายุ่งเกี่ยวในส่วนนี้ได้ รัฐก็อาจบงการชีวิตของประชาชนในที่สุด และเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 องค์การสหประชาชาติได้ประกาศรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของมนุษย์ไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) และสิทธิประการหนึ่งที่ได้มีการกล่าวไว้ในปฏิญญาดังกล่าวก็คือ สิทธิในทรัพย์สิน โดยบัญญัติไว้ใน มาตรา 17 ว่า

(1) บุคคลมีสิทธิทั้งในฐานะลำพังตนเองตลอดจนการร่วมกับผู้อื่นในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน

(2) การยึดเอาทรัพย์สินของบุคคลใดไปเสียโดยพลการจะกระทำมิได้

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลไว้ใน มาตรา 41 วรรคหนึ่ง ซึ่งหมายความว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ แต่ขอบเขตแห่งสิทธิในทรัพย์สินและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินอาจมีได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยประมวลกฎหมาย

⁴³ จาก *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ*. (น. 67 - 68), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2546, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

⁴⁴ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 มาตรา 2.

⁴⁵ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 มาตรา 17.

⁴⁶ จาก *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน* (น. 39), โดย บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2535, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

แพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1335 บัญญัติเรื่องแดนแห่งกรรมสิทธิ์ไว้ว่า ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นแดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้น กินทั้งเหนือพื้นพื้นดินและใต้พื้นดินด้วย ส่วนขอบเขตแห่งการใช้สิทธิและการรับรองกรรมสิทธิ์นั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 บัญญัติไว้ว่า ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สิน มีสิทธิใช้สอยจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย⁴⁷

2.3.2 หลักกรรมสิทธิ์ในรัฐเสรีประชาธิปไตย

หลักกรรมสิทธิ์นั้นเริ่มปรากฏตั้งแต่สมัยโรมัน โดยถือว่าเป็นสิทธิในทรัพย์สินซึ่งมีศักดิ์สูงสุดเหนือทรัพย์สินนั้น และได้รับการยืนยันต่อมาในยุคเสรีนิยมโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการปฏิวัติของฝรั่งเศสได้มีการพัฒนาแนวความคิดไปสู่ความเห็นที่ว่ากรรมสิทธิ์เป็นเครื่องมือที่ขาดไม่ได้ในการนำคนไปสู่เสรีภาพอย่างแท้จริง ตามประกาศรับรองหลักกรรมสิทธิ์ในคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของประเทศฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1789 มีขึ้นเพื่อยืนยันความศักดิ์สิทธิ์ของหลักกรรมสิทธิ์และได้วางหลักการที่จะขจัดให้หมดไปซึ่งข้อจำกัดกรรมสิทธิ์ทั้งหลายที่เคยมีมาแต่เดิมในสมัยก่อนการปฏิวัติ⁴⁸

ระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของประเทศไทย ได้รับการยอมรับในสมัยกรุงสุโขทัย ปรากฏหลักฐานในศิลาจารึกสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช มีข้อความแสดงให้เห็นถึงเสรีภาพการค้าขายในเวลานั้นว่ามีเสรีภาพอย่างเต็มที่ ดังจารึกที่ว่า “เพื่อนจูงวัวไปค้า จี๋ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า ใครจักใคร่ค้าเงินค้าทองค้า” นอกจากนี้ ยังมีข้อความที่ว่า “สร้างป่าหมากป่าพลูทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มั่น” ซึ่งแสดงถึงระบบกรรมสิทธิ์ที่ชัดเจน⁴⁹

⁴⁷ จาก การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยศาลรัฐธรรมนูญ (รายงานผลการวิจัย) (น. 87 – 88), โดย สมคิด เลิศไพฑูรย์, และกล้า สมทวนิช, 2556, กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁴⁸ จาก “หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส ตอนที่ 2,” โดย สุรพล นิติไกรพจน์, 2537, *วารสารนิติศาสตร์*, น. 812 - 813.

⁴⁹ จาก *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (The Thai Legal History)* (น. 67), โดย แสง บุญเฉลิมวิภาส, 2545, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

สำหรับกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ตามกฎหมายเก่าของไทย พระมหากษัตริย์เท่านั้นที่เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินทั้งปวงในประเทศ ดังข้อความในพระอัยการเบ็ดเสร็จ พ.ศ. 1903 ที่ว่า “ที่ดินในแคว้นกรุงเทพมหานคร ศรีอยุธยาหาดีลกทพนพรัตนราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหามิได้” ซึ่งแสดงว่าประชาชนเพียงแต่ครอบครองเพื่อทำมาหากินเท่านั้น มิได้มีกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด⁵⁰

การอ้างสิทธิในที่ดินเป็นเรื่องระหว่างราษฎรด้วยกันเองว่าใครครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อน ถ้าที่ดินนั้นได้มีการทำประโยชน์แล้ว คือ เป็นนาหรือสวน ราษฎรสามารถซื้อขายกันได้ แต่ห้ามราษฎรซื้อขายที่ดินรกร้างว่างเปล่า แต่ถ้าผู้ปกครองบ้านเมืองจะใช้ประโยชน์ในที่ดินแห่งใดก็สามารถเรียกคืนได้ ดังคำอธิบายของกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์เกี่ยวกับกฎหมายที่ดินว่า “...ที่ดินทั้งหมด เป็นที่ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว หาได้ทรงเป็นเจ้าของชีวิตอย่างเดียว ทรงเป็นพระเจ้าแผ่นดินด้วย...เพราะเหตุนี้จึงทรงมีอำนาจที่จะไล่คนที่อยู่ในที่ดินนั้นออกได้ ไม่ต้องพระราชทานค่าทำขวัญ...” ต่อมาเมื่อมีการเปิดประเทศและมีการค้าขายกับต่างประเทศมากขึ้น สินค้าออกที่มีค่าในเวลานั้น คือ ข้าว ทำให้มีการปลูกข้าวเพิ่มมากขึ้น ที่ดินจึงมีความสำคัญ จนกระทั่ง พ.ศ. 2444 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีการกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน โดยให้กระทรวงเกษตราธิการดำเนินการออกโฉนดที่ดินบริเวณเมืองกรุงเก่าเป็นแห่งแรก และถือว่าโฉนดที่ดินแบบใหม่ที่รัฐออกให้เป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยมีหอที่ดินประจำเมืองดูแลในเรื่องนี้⁵¹

1) ความหมายของ “กรรมสิทธิ์”

คำว่า “กรรมสิทธิ์” (Eigentum) ตามความหมายของกฎหมายพื้นฐานมีอยู่สองส่วนใหญ่ ๆ⁵² ประการหนึ่ง คือ สิทธิในทรัพย์สินตามกฎหมายเอกชน เช่น สิทธิจำนำ สิทธิเก็บกิน สิทธิครอบครอง ซึ่งเป็นสิทธิที่ขอบด้วยกฎหมาย สิทธิเรียกร้องทางหนี้ สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา ฯลฯ และอีกประการหนึ่ง คือ สิทธิบางประการในกฎหมายมหาชน หากสิทธิดังกล่าวนี้เป็นสิทธิที่บุคคลผู้ทรงสิทธิมีส่วนทำให้เกิดมาโดยกำลังหรือทรัพย์สินของตนเอง เช่น สิทธิในการได้รับเงินประกันสังคม เป็นต้น

⁵⁰ ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (The Thai Legal History) (น. 100 - 101). เล่มเดิม.

⁵¹ จาก “การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกบุคคลจากการเวนคืนตามกฎหมายไทย” ใน *รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ: ชุดที่ 9* (น. 367), โดย กมล โสคติโกตา, 2553, กรุงเทพฯ: บริษัท พี. เพรส จำกัด.

⁵² จาก *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ* (น. 45 - 46), โดย วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, 2555, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

2) ลักษณะของกรรมสิทธิ์

“กรรมสิทธิ์” มาจากคำว่า “Dominium” ในกฎหมายโรมันของพระเจ้าจัสติเนียน ซึ่งถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ที่สมบูรณ์ที่สุดในสถาบันกฎหมายเอกชนเจ้าของกรรมสิทธิ์มีสิทธิอย่างสมบูรณ์ในการใช้สอย จำหน่าย จ่าย โอน และทำลายทรัพย์สินของตน สิทธิดังกล่าวได้ถูกจำกัดบ้างแต่ก็ยังถือว่ามีความสมบูรณ์อยู่⁵³ กรรมสิทธิ์เป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่ง ลักษณะของทรัพย์สิน คือ เป็นสิทธิที่ไ้ยันกับบุคคลทั่วโลก สิทธิในทรัพย์สินบางครั้งเรียกว่า สิทธิเด็ดขาด หมายความว่า เจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินแต่ผู้เดียวที่มีสิทธิในทรัพย์สินนั้น ผู้ใดจะมาแบ่งแยกทรัพย์สินนั้นโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของทรัพย์สินไม่ได้ และเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินนั้นในลักษณะถาวร กรรมสิทธิ์นั้นไม่มีเงื่อนไข สมบูรณ์ และจะละเมิดไม่ได้ หากเจ้าของมิได้ใช้สอยทรัพย์สินนั้น ก็ไม่ทำให้กรรมสิทธิ์นั้นหายไป⁵⁴

3) อำนาจของกรรมสิทธิ์

ในกฎหมายโรมัน เจ้าของกรรมสิทธิ์มีสิทธิครอบครอง ใช้สอย ได้ดอกรผล และจำหน่ายหรือทำลายซึ่งทรัพย์สิน ส่วนในประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส บัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจกรรมสิทธิ์ของเจ้าของไว้ในมาตรา 544 ว่า “La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu’ on n’ en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements” (กรรมสิทธิ์ คือ สิทธิใช้สอยหาประโยชน์และจำหน่ายทรัพย์สินอย่างเต็มที่เด็ดขาด แต่การใช้สิทธินี้ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับใด ๆ)⁵⁵ สำหรับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าของกรรมสิทธิ์ไว้ใน มาตรา 1336 ว่า “เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกรผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีชอบด้วยกฎหมาย”

⁵³ จาก F.H. Lawson. *Introduction to the Law of Property*, London: Clarendon Press, 1977, p. 87. (อ้างถึงใน *ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 25), โดย ศุภเชษฐ์ คุสุวรรณ, 2540, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁵⁴ จาก “กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายฝรั่งเศส,” โดย อุกฤษ มงคลนาวิน, 2525, *บทบัณฑิตย* น. 583 - 584.

⁵⁵ *กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายฝรั่งเศส* (น. 581 - 582). เล่มเดิม.

ดังนั้นโดยสรุปแล้ว อำนาจแห่งกรรมสิทธิ์ ได้แก่ สิทธิใช้สอย สิทธิที่จะได้ดอกผล สิทธิในการจำหน่าย สิทธิติดตามมาคืน และสิทธิขัดขวาง

4) การบังคับทางกฎหมายของหลักกรรมสิทธิ์

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยจะบัญญัติรับรองในเรื่องของกรรมสิทธิ์ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะออกกฎหมายใดขึ้นมาปฏิเสธหรือลบล้างหลักกรรมสิทธิ์ไปโดยสิ้นเชิงจากระบบกฎหมายไม่ได้ อย่างไรก็ตาม การรับรองและคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลนั้น รัฐไม่ได้รับรองคุ้มครองโดยเด็ดขาดปราศจากเงื่อนไข ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจกำหนดเนื้อหาและขอบเขตของกรรมสิทธิ์ ตลอดจนหน้าที่ของกรรมสิทธิ์ที่มีต่อส่วนรวมให้เป็นรูปธรรม ภายใต้กรอบของหน้าที่ที่ “กรรมสิทธิ์” มีต่อส่วนรวม ฝ่ายนิติบัญญัติจึงสามารถตรากฎหมายจำกัดการใช้แสวงหาประโยชน์จากกรรมสิทธิ์ หรือตรากฎหมายกำหนดให้ผู้ทรงกรรมสิทธิ์ต้องยอมรับการกระทำการประการที่มีขึ้นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมได้⁵⁶

5) องค์ประกอบของหลักกรรมสิทธิ์

กรรมสิทธิ์มีองค์ประกอบ ดังนี้⁵⁷

- (1) ผู้ทรงกรรมสิทธิ์ ได้แก่ เอกชนทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล
- (2) วัตถุประสงค์แห่งกรรมสิทธิ์ ได้แก่ ตัวทรัพย์สิน แต่ที่มีปัญหามากที่สุดคืออสังหาริมทรัพย์หรือที่ดิน เพราะอาจถือได้ว่าการรับรองหลักกรรมสิทธิ์มีขึ้นก็เพื่อคุ้มครองความเป็นเจ้าของที่ดินของเอกชนและสิทธิในอสังหาริมทรัพย์เป็นสิทธิที่มีข้อจำกัดมากที่สุด
- (3) ขอบเขตของกรรมสิทธิ์ ได้มีการพัฒนาแนวความคิดทางสังคมจากปัจเจกชนนิยมไปสู่แนวความคิดที่มุ่งประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวมอันนำไปสู่การจำกัดการใช้อำนาจกรรมสิทธิ์ เช่น การเวนคืน การโอนเป็นของชาติในวิสาหกิจต่าง ๆ (Nationalization) ข้อจำกัดสิทธิในการก่อสร้างอาคารและการเก็บภาษีทรัพย์สิน

⁵⁶ กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ (น. 44). เล่มเดิม.

⁵⁷ จาก สิทธิการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 50), โดย วิชชุดา อุ่นจิตติกุล, 2548, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

2.4 การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินในรัฐเสรีประชาธิปไตย

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเป็นกรณีที่รัฐทำการกีดกัน ขัดขวาง หรือปฏิเสธ การกระทำ ที่อยู่ภายในขอบเขตที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญของปัจเจกบุคคล ซึ่งอาจเป็นกรณีที่เกิดขึ้นเฉพาะราย (คำสั่งทางปกครอง) หรือเกิดขึ้นในลักษณะทั่วไป (กฎหมาย)⁵⁸ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว รัฐสามารถจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่การจำกัดสิทธิเสรีภาพ จะต้องประกอบด้วย หลักการสำคัญสองประการ คือ การจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพจะต้องกำหนดเป็นกฎหมายไม่ใช่เป็นการกระทำตามอำเภอใจ และจะต้องมีเหตุจำเป็นเพื่อความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อยของ สังคม ความปลอดภัยของประชาชน ศีลธรรมของประชาชนหรือคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล⁵⁹

2.4.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

ภาระหน้าที่ของรัฐได้เติบโตและทวีความซับซ้อนขึ้นเป็นลำดับเนื่องจากรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องจัดหาปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อรองรับการเจริญเติบโตของประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม และเป็นส่วนสนับสนุนที่สำคัญในการส่งเสริมให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจแก่ ภาคเอกชน สร้างงานให้ประชาชนสามารถมีรายได้ใช้ชีวิตและเลี้ยงดูครอบครัวของตนเอง อีกทั้งรัฐ มีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินเพื่อก่อสร้างถนน และระบบขนส่งมวลชนที่ดีเพื่อพัฒนาระบบ อุตสาหกรรมและเกษตรกรรมให้ก้าวหน้าสำหรับรองรับปริมาณของประชากรในอนาคต และเป็น เหตุให้รัฐต้องขยายกิจการด้านสาธารณูปโภคเพิ่มมากขึ้นด้วย สำหรับประเทศที่ต้องปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยถือว่าสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเป็นสิ่งที่พึงเคารพ รัฐย่อมให้ความ คุ้มครองและไม่เข้าไปแทรกแซงการใช้สิทธิในทรัพย์สิน เว้นแต่จะเป็นไปโดยบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันว่า เมื่อบุคคลมาอยู่ร่วมกันในรัฐย่อมมีหน้าที่ที่ต้องตอบแทนรัฐ โดยถือหลักว่าประโยชน์ส่วนรวมย่อมมีความสำคัญมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว จึงเป็นหลัก ที่ยอมรับกันทั่วไปว่าแม้รัฐจะเคารพต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเพียงใด ก็อาจจำกัดสิทธิ ในทรัพย์สินของบุคคลได้ในกรณีเพื่อประโยชน์ส่วนรวม⁶⁰

⁵⁸ จาก สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามกรอบรัฐธรรมนูญในบริบทของสังคมไทยและมาตรฐานสากล ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน (รายงานผลการวิจัย) (น. 47), โดย ไพโรจน์ พลเพชร และณัฐกร ศรีแก้ว, 2549, กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล.

⁵⁹ สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามกรอบรัฐธรรมนูญในบริบทของสังคมไทยและมาตรฐานสากลระหว่าง ประเทศด้านสิทธิมนุษยชน (น. 98). เล่มเดิม.

⁶⁰ จาก “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์,” โดย ประพันธ์ ทรัพย์แสง, 2526, วารสารคฤหาสน์, น. 52 - 53.

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ของราษฎรไว้ มีความหมายเพียงว่ารัฐจะไปเพิกถอนมิได้เท่านั้น แต่ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะจำกัดมิได้ เพราะไม่มีรัฐธรรมนูญของประเทศใดรับรองสิทธิเสรีภาพไว้อย่างสัมบูรณ์ปราศจากเงื่อนไข⁶¹ ดังนั้นรัฐจึงไม่อาจปล่อยให้ราษฎรใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำการต่าง ๆ ได้โดยปราศจากการแทรกแซงจัดระเบียบของรัฐ แต่รัฐต้องเข้ามาจัดระบบการคุ้มครองมิให้มีการก้าวล่วงเสรีภาพกัน นอกจากนี้รัฐยังมีผลประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ (Public interest) ที่จะต้องดำรงรักษาไว้ในบางกรณีรัฐจึงไม่อาจล่วงล้ำเข้าไปใน “แดน” แห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้เหมือนกัน แต่รัฐให้คำมั่นต่อราษฎรว่ารัฐจะกล้ากรายสิทธิเสรีภาพของราษฎรก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยแจ้งชัดเป็นการทั่วไปว่า รัฐจะดำเนินการในกรณีใดบ้าง และภายในขอบเขตอย่างไร อนึ่ง กฎหมายจะให้อำนาจรัฐรุกรานสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ก็เพียงแต่เท่าที่จำเป็นแก่การดำรงรักษาไว้ ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐไว้อย่างคลุมเครือหรือเกินเลยกว่าความจำเป็นในการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะย่อมถือว่าขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นภารกิจของรัฐที่ขยายตัวออกไปเพื่อการดำเนินการใด ๆ อันเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ เป็นสิ่งที่น่าสนใจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ความต้องการของส่วนรวมที่สำคัญมีด้วยกัน 2 ประการ⁶² คือ (ก) ความต้องการได้รับความปลอดภัย (ข) ความต้องการได้รับความสะดวกสบายในการดำเนินชีวิต เช่น ความสะดวกในการคมนาคมและการสาธารณสุขโลก รัฐจึงมีหน้าที่ต้องสนองความต้องการเหล่านี้จึงต้องเข้าแทรกแซงในทุกกรณีเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ⁶³

สิทธิในทรัพย์สินของเอกชนจัดได้ว่าเป็นประเภทหนึ่งของเสรีภาพในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่บรรดารัฐเสรีประชาธิปไตยให้การรับรองคุ้มครองไว้โดยรัฐธรรมนูญ⁶⁴ แต่รัฐก็สามารถจำกัดสิทธิดังกล่าวได้ เหตุผลสำคัญที่สุดก็คงเป็นเหตุผลเดียวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของเอกชนโดยทั่วไป นั่นคือ เพื่อการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ ในปัจจุบันหลักกรรมสิทธิ์จะแสดงบทบาทพร้อมกัน 2 ด้าน คือ ด้านหนึ่ง เอกชนมีอิสระในการใช้สอยทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์

⁶¹ จาก *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง* (น. 16 - 17). โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2538, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

⁶² จาก *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (น. 39 - 40), โดย ประยูร กาญจนกุล, 2538, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁶³ จาก *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (น. 30 - 31), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2536, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

⁶⁴ จาก Mutsuo Nakamura, *Freedom of Economic Activities and the Right to Property*, 3 (1990). (อ้างถึงใน *ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย* (น. 38). เล่มเดิม).

ของตน อีกด้านหนึ่ง กรรมสิทธิ์มีความผูกพันต่อสังคม การใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคล จึงต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวมด้วย ทั้งนี้ ในฐานะที่เจ้าของกรรมสิทธิ์ก็เป็น ส่วนหนึ่งของสังคม ในการแสดงบทบาทด้านแรกได้เรียกร้องให้มีการประกันสิทธิดังกล่าวไว้ใน รัฐธรรมนูญ ในขณะที่เดียวกันการแสดงบทบาทในด้านที่สอง ก็เรียกร้องให้รัฐสามารถออก กฎหมายมากำหนดขอบเขตหรือลักษณะการใช้สอยทรัพย์สินของเจ้าของเพื่อให้เกิดประโยชน์ ต่อสาธารณะได้⁶⁵

ปรัชญาที่ได้แสดงถึงเหตุผลของสาเหตุที่จำต้องมีการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของมนุษย์ นั้นคือ ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) ของรูสโซ โดยได้กล่าวเป็นเชิงประชดประชันไว้ ว่า “มนุษย์เกิดมามีเสรีภาพ พร้อมกับพันธนาการแห่งโซ่ตรวน” ซึ่งอธิบายถึงความพึงพาระหว่าง บังเจกชนกับรัฐในขณะที่พลเมืองยอมมอบกายให้รัฐเป็นผู้ปกครอง โดยยอมจำกัดสิทธิ อิสรภาพ ของตนเอง ขณะเดียวกันรัฐก็ไม่อาจจะบัญญัติกฎหมายพรากสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ได้และ กฎหมายเช่นนั้นจึงต้องไม่ขัดต่อเจตจำนงของประชาคมส่วนใหญ่⁶⁶ ฉะนั้น ในการจำกัดสิทธิและ เสรีภาพของบุคคลนั้นมิใช่ว่ารัฐจะอ้างว่ามีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น แต่กฎหมายนั้นต้องมิ ความชอบธรรมตามหลักนิติธรรม ประกอบกับต้องมีวัตถุประสงค์ที่กำหนดอีกด้วย

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ได้ให้เหตุผลในการจำกัดสิทธิ เสรีภาพ โดยการพิจารณาความมุ่งหมายที่สำคัญในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ได้ 3 ประการ คือ

(1) เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่น

การคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่นถือว่าเป็นเหตุผลประการสำคัญในการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพทั้งหลาย โดยต้องพิจารณาว่าสิทธิของบุคคลอื่นนั้น มีความหมายและขอบเขตเพียงใด การพิจารณาถึงสิทธิของบุคคลอื่น จำเป็นที่จะต้องย้อนกลับไปพิจารณามนุษย์ในสภาวะธรรมชาติ ดั้งเดิม ซึ่งตามทัศนะคติของ John Locke เห็นว่า มนุษย์ตามสภาวะธรรมชาติดั้งเดิมนั้น เป็นสภาวะที่ มนุษย์มีเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ สามารถที่จะกำหนดการกระทำของตนเองได้ภายในขอบเขตของกฎ ธรรมชาติ นอกจากนี้ในสภาวะธรรมชาตินั้น มนุษย์ทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

⁶⁵ ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย (น. 38 - 39). เล่มเดิม.

⁶⁶ จาก สิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย (น. 11), โดย วิชัย ศรีรัตน์, 2546, นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ตามแนวความคิดของกฎหมายธรรมชาติ ดังนั้นการคุ้มครองเสรีภาพให้เกิดขึ้นกับบุคคลโดยเท่าเทียมกันจึงตั้งอยู่ในหลักการที่ว่า “เสรีภาพของบุคคลหนึ่งย่อมมีข้อจำกัดอยู่ที่เสรีภาพของบุคคลอื่น ๆ”⁶⁷

(2) เพื่อการดำรงอยู่และเพื่อความสามารถในการทำภาระหน้าที่ของรัฐ

การดำรงอยู่ของรัฐ หรือการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ถือว่าเป็นพื้นฐานสำหรับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามพื้นฐานของทฤษฎีสัญญาประชาคมนั้น ความมั่นคงของรัฐเป็นผลมาจากหน้าที่รัฐเข้ามาทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของปัจเจกบุคคล ดังนั้น ตามแนวความคิดของนักกฎหมายธรรมชาติ ความมั่นคงในการดำรงอยู่ของรัฐและความสามารถในการปฏิบัติภาระหน้าที่ของรัฐจึงเป็นเหตุผลอันชอบธรรมในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติของบุคคลได้⁶⁸

(3) เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ประโยชน์สาธารณะ ถือว่าเป็นเหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งในการจำกัดสิทธิ เสรีภาพ โดย “ประโยชน์สาธารณะ” นั้น ถือเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของรัฐเพื่อสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ ส่วนในเรื่อง “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” นั้น มีที่มาจากกฎหมายโรมัน ต่อมา กฎหมายแพ่งฝรั่งเศส และกฎหมายแพ่งญี่ปุ่น ได้ถือตามแนวดังกล่าว สำหรับในประเทศไทยได้ยอมรับหลักการว่าด้วยความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย ซึ่งนอกจากจะใช้บังคับแก่นิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน อันมีผลทำให้นิติกรรมนั้นเป็นโมฆะแล้ว หลักดังกล่าวยังนำไปใช้บังคับกับเรื่องอื่น ๆ อีกหลายด้วย⁶⁹

⁶⁷ จาก หลักการพื้นฐานสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่ (น. 147), โดยบรรเจิด สิงคะเนติ, 2543, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

⁶⁸ แหล่งเดิม.

⁶⁹ แหล่งเดิม.

สำหรับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้⁷⁰ ดังนี้

1. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จะต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
2. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ
3. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ต้องกระทำเท่าที่จำเป็น
4. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น

2.4.2 รูปแบบในการจำกัดกรรมสิทธิ์

ทรัพย์สินทุกชนิดต่างอยู่ภายใต้ข้อจำกัดการใช้ที่ว่า “Sic utere tuo ut non alienum laedas” กล่าวคือ ทุกคนย่อมมีสิทธิใช้สอยทรัพย์สินตราบเท่าที่ไม่ทำความเสียหายให้แก่บุคคลอื่นและสังคม ซึ่งผลที่สุดแล้วรัฐมีอำนาจที่จะออกกฎหมายการควบคุมการใช้สอยทรัพย์สินเพื่อป้องกันความมั่นคงปลอดภัย สาธารณะ และส่งเสริมสวัสดิการอันดีของรัฐ สวัสดิภาพ ความดีงามร่วมกันและศีลธรรมอันดีของชุมชน เพราะฉะนั้นภายใต้การใช้อำนาจเช่นนี้ของรัฐ สิทธิในทรัพย์สินย่อมอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย⁷¹

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย ยอมรับว่าอำนาจกรรมสิทธิ์จะต้องอยู่ภายในบังคับและขอบเขตข้อจำกัดแห่งกฎหมาย นั้นหมายความว่า หลักกรรมสิทธิ์ยังคงได้รับการเคารพและยอมรับอยู่ หากแต่อาจมีการจำกัดอำนาจจัดการทรัพย์สินของเจ้าของหรือเจ้าของอาจ

⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29.

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

⁷¹ จาก American Jurisprudence, Second Edition, Volume 26. p. 327 - 328 (อ้างถึงใน ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย (น. 45). เล่มเดิม).

ต้องยอมรับภาระอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์แก่บุคคลอื่น ซึ่งข้อจำกัดอำนาจกรรมสิทธิ์ตามที่ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ ทางจำเป็น ภาระจำยอม การใช้สิทธิบนอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องไม่ก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น เป็นต้น⁷²

ข้อจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

1) ข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์

การกำหนดข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์เป็นกรณีของรัฐยังปล่อยให้เอกชนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ แต่มีการวางเงื่อนไขอันจำเป็นโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อจำกัดคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน โดยปกติมักเป็นการจำกัดสิทธิใช้สอยทรัพย์สินในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเอง เพื่อไม่ให้เอกชนคนใดคนหนึ่งใช้สอยทรัพย์สินของตนในทางที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือในบางกรณีเจ้าของทรัพย์สินยังอาจต้องยอมให้ผู้อื่นเข้าใช้สอยทรัพย์สินของตนด้วย นอกจากนี้ข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์อาจมีความมุ่งประสงค์เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสังคม เช่น กฎหมายอาจบังคับให้เจ้าของที่ดินต้องไม่ปลูกสร้างอาคารที่สูงเกินกว่ากำหนดไว้เพื่อการปลอดภัยในการเดินอากาศ หรือกฎหมายผังเมืองที่บังคับให้เอกชนต้องใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนการที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือกฎหมายโรงงานอุตสาหกรรมที่บังคับให้ต้องมีการบำบัดน้ำเสียที่เกิดจากการกระบวนการผลิตก่อนปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมเพื่อความปลอดภัยในทางสาธารณสุข⁷³

2) การเวนคืน

การเวนคืนคือการใช้อำนาจรัฐพรากอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐเพื่อนำมาใช้ในงานสาธารณะภายใต้เงื่อนไขว่า ต้องมีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชนด้วยการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ในประเทศสหรัฐอเมริกาการใช้อำนาจเวนคืนดังกล่าว เรียกว่า “Eminent domain” สำหรับประเทศอังกฤษ เรียกว่า “Compulsory acquired” ในประเทศแคนาดา เรียกว่า “Expropriation” คำว่า “Expropriation” ถูกคิดค้นขึ้น โดย Grogius เมื่อปี ค.ศ. 1625 เพื่ออธิบายให้เห็นถึงสภาพการใช้อำนาจบังคับเอาทรัพย์สินมาเป็นของรัฐ การใช้อำนาจเวนคืนอาจถือได้ว่าเป็นสิทธิในทางเมืองของรัฐที่ตกทอดเป็นมรดกควบคู่กันมากับความเป็นรัฐภายใต้พื้นฐานของความจำเป็นและผลประโยชน์ของสังคมที่รัฐต้องเข้าถือเอาทรัพย์สินบรรดาที่เป็นของสมาชิกในสังคมมาใช้เพื่อประโยชน์ของรัฐ อันเป็นประโยชน์ที่มีความสำคัญต่อสังคมโดยรวมยิ่งกว่าเป็นที่ยอมรับกันว่าในสังคมการเมืองของรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย รัฐมีภารกิจที่สืบเนื่องกันมาโดยตลอด คือ หน้าที่ในการพิทักษ์รักษาการดำรงอยู่ของตนเอง ป้องกันและส่งเสริมผลประโยชน์และ

⁷² ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย (น. 196). เล่มเดิม.

⁷³ ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย (น. 45 - 49). เล่มเดิม.

สวัสดิการสังคม การพรากทรัพย์สินของเอกชนเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการกิจดังกล่าวของรัฐ จึงเป็นสิ่งที่สามารถจัดทำได้โดยชอบธรรม การใช้อำนาจเวนคืนเป็นเพียงการแสดงออกถึงความมีอธิปไตยของรัฐ อาจในการเวนคืนจะครอบคลุมทรัพย์สินของเอกชนทุกชนิด ทุกประเภท และทุกลักษณะ รวมไปถึงสิทธิไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินหรือบุคคลสิทธิและสิทธิทุกประเภท ที่เกี่ยวเนื่องกับที่ดิน⁷⁴

ในทางปฏิบัติเกิดปัญหาการแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างการเวนคืน ซึ่งต้องมีการจ่ายค่าทดแทน และการกำหนดข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์ซึ่งไม่ต้องชดใช้ค่าทดแทน โดยมีผู้เสนอทฤษฎีเพื่อแยกความแตกต่างไว้ 3 ทฤษฎี⁷⁵ ด้วยกัน คือ

(1) ทฤษฎีเสียสละพิเศษ (Sonderopfer theorie) ตามทฤษฎีนี้การเวนคืนคือการล่งล้างกรรมสิทธิ์ไม่ว่าจะถอนกรรมสิทธิ์นั้นเลยหรือเพียงแค่เพิ่มภาระให้แก่กรรมสิทธิ์นั้น ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ของสังคมนั้น ๆ หากการล่งล้างกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งเมื่อเทียบกับบุคคลอื่นแล้ว เขาถูกกระทบเป็นพิเศษไม่เท่าเทียมกับคนอื่น โดยเขาต้องเสียสละให้แก่ส่วนรวมเป็นพิเศษต่างจากคนอื่น อันไม่เป็นไปตามหลักแห่งความเสมอภาคที่ทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติจากรัฐโดยเท่าเทียมกัน กรณีจึงถือว่าเป็นการเวนคืน ความเสียสละพิเศษนี้ต้องได้รับการทดแทน แต่ข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์เป็นกรณีที่จำกัดสิทธิการใช้ทรัพย์สินเป็นการทั่วไปที่ทุกคนต้องได้รับผลเช่นเดียวกันทั้งหมดโดยความเสมอภาค กรณีจึงไม่ต้องมีการใช้ค่าทดแทนให้

(2) ทฤษฎีการแบ่งตามเนื้อหา (materielle Abgrenzungstheorie) ทฤษฎีนี้พยายามใช้เนื้อหาของการเวนคืนและการกำหนดข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์เป็นตัวแบ่ง โดยกรณีที่จะเป็นการเวนคืนนั้นอาจพิจารณาว่าเมื่อส่วนที่ได้รับการคุ้มครองจากกรรมสิทธิ์ถูกกระทบกระเทือนหรือการล่งล้างกรรมสิทธิ์นั้น เจ้าของกรรมสิทธิ์ไม่ควรต้องทนรับสภาพอีกต่อไป หรือเมื่อเสรีภาพในการจัดทรัพย์สินของเจ้าของกรรมสิทธิ์ถูกกระทบกระเทือนให้อำนาจกรรมสิทธิ์ไม่อาจทำหน้าที่ของมันต่อไปได้

(3) ทฤษฎีความผูกพันของกรรมสิทธิ์ที่มีต่อสังคม (Sozialbindungs theorie) ทฤษฎีนี้พิจารณาจากความผูกพันที่มีต่อสังคมของกรรมสิทธิ์ ซึ่งตามทฤษฎีนี้การเวนคืน คือ การล่งล้างกรรมสิทธิ์ทุกรูปแบบที่เกินไปกว่าความผูกพันที่มีต่อสังคมของกรรมสิทธิ์เอง การพิจารณาว่าการ

⁷⁴ แหล่งเดิม.

⁷⁵ จาก กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน (น. 76 – 77), โดย บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2538, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ล่องลำกรรมสิทธิ์โดยอยู่นอกเหนือความผูกพันที่มีต่อสังคมหรือไม่ คู่ได้จากการล่องลำกรรมสิทธิ์นั้น สอดคล้องกับหลักตามสิทธิขั้นพื้นฐานหรือไม่ หากไม่สอดคล้องก็จะถือว่าเป็นการเวนคืน

2.5 แนวคิดและทฤษฎีทั่วไปเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

2.5.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจรัฐ

1) ความหมายของรัฐ

คำว่า “รัฐ” ในภาษาฝรั่งเศส ใช้คำว่า “E’tat” ส่วนในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “State” โดยนัยของคำดังกล่าวได้แสดงถึงบทบาทในตัวเองไม่ว่าในทางการเมืองหรือในแง่ที่เป็นสัญลักษณ์แห่งความถูกต้อง การทำให้รัฐเปรียบเสมือนเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์แสดงให้เห็นถึงขั้วของความร่วมมือกันระหว่างระบบการเมือง และระบบกฎหมาย ทั้งนี้ คำว่า “รัฐ” นั้นปรากฏอยู่ในช่วงรอยต่อระหว่างศตวรรษที่ 15 กับศตวรรษที่ 16 โดยก่อนหน้านี้ไม่ปรากฏว่ามีการใช้คำดังกล่าวอยู่เลย แต่นักปรัชญาในยุคก่อนใช้คำว่า Polis, res publica, civitas, regnum, communitas perfecta ในความหมายของโครงสร้างทางการเมือง หรือใช้คำว่า la Couronne de royaume ในความหมายของอาณาจักรแห่งพระราชา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการก่อประชาคมของมนุษย์อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองที่ใช้อำนาจบังคับหรือคำสั่งที่มีต่อผู้ที่อยู่ใต้การปกครองและผู้ที่อยู่ใต้การปกครองต้องปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำสั่งบังคับดังกล่าว⁷⁶

“รัฐ” ในทางนิติศาสตร์มาจากคำในภาษาละตินว่า “Status” ที่แปลว่า สิ่งที่ยืนขึ้น (ce qui est debout) กล่าวคือ รัฐเป็นสิ่งที่ยืนขึ้นได้ด้วยอำนาจหรือพลังของตนเองอย่างเป็นอิสระ ซึ่งพลังหรืออำนาจกับความเป็นอิสระนี้เองที่เป็นที่มาของอำนาจรัฐที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” โดยนัยของความหมายดังกล่าวก็ได้แสดงให้เห็นถึงขนาดและขอบตำแหน่งที่อยู่เหนือการประทุษร้ายของพลเมืองหรือผู้ที่อยู่ใต้การปกครอง รัฐนั้นไม่ได้เป็นผลจากเหตุการณ์ตามธรรมชาติที่ทำให้เกิดรัฐขึ้นเพราะสามารถพบฐานที่มั่นที่ก่อให้เกิดรัฐขึ้นได้ ถ้ามองในแง่ดังกล่าว รัฐนั้นเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นหรือถูกผลิตขึ้นจากประวัติศาสตร์ กล่าวคือ รัฐเป็นผลผลิตที่เกิดจากประวัติศาสตร์แห่งชนชาตินั้น ๆ⁷⁷

⁷⁶ หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (น. 63 - 64). เล่มเดิม.

⁷⁷ แหล่งเดิม.

ในวงการกฎหมายของไทย คำว่า “รัฐ” นี้ มีนักวิชาการได้อธิบายและให้ความหมายไว้หลากหลาย ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร.วิญญู เครื่องงาม⁷⁸ ได้อธิบายไว้ว่า “รัฐ หมายถึง สังคมการเมืองขนาดใหญ่ซึ่งประกอบด้วยดินแดนหรืออาณาเขตอันแน่ชัด และราษฎรหรือสมาชิกของสังคมทางการเมืองนั้น ๆ ตลอดจนอำเภอทางการเมืองการปกครองในอันที่จะรักษารัฐนั้นไว้ให้ดำรงต่อไปได้”

รองศาสตราจารย์ ดร.กิจบดี ชินเบญจกุล⁷⁹ ให้ความหมายไว้ว่า “รัฐ หมายถึง คณะบุคคลที่มีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารประเทศตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คือ รัฐบาลซึ่งประกอบไปด้วยคณะรัฐมนตรี และข้าราชการ โดยทั่วไปที่มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารประเทศ”

นอกจากนี้ “รัฐ” ยังหมายความถึง สิ่งที่มีสภาพดำรงอยู่ และเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นโดยประชาชนกลุ่มหนึ่ง รวมตัวกันจัดการปกครองตนเองเพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยทั่วไปเห็นตรงกันว่า การเป็นรัฐนั้นจะต้องมี (1) มีจำนวนราษฎรที่แน่ชัด (2) มีอาณาเขตที่แน่นอน (3) มีการจัดองค์กรในการปกครอง และ (4) มีอิสระในการปกครองตนเอง จอห์น ล็อก (John Locke) กล่าวว่าด้วยความเห็นพ้องและยินยอมด้วยกัน มนุษย์ได้สร้างสังคมขึ้นให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจที่จะกระทำการได้อย่างบุคคลคนหนึ่ง โดยดำเนินการตามเจตจำนงของฝ่ายข้างมาก “รัฐ” จึงเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสังคม โดยในรัฐหนึ่ง ๆ จะมีการเก็บภาษีและมีรายได้มาเป็นการคลังของรัฐ และจะมีบุคลากรดำเนินงานด้านต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญของรัฐนั้น ๆ รัฐจึงยอมก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ผูกพันบุคคลต่าง ๆ ได้ ทั้งในฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่เป็นการคลังของรัฐ และในฐานะผู้มีอำนาจตามกฎหมายของรัฐที่จะก่อกำเนิดสัมพันธภาพต่าง ๆ กับเอกชนในแง่ของกฎหมายปกครองและกฎหมายพิเศษต่าง ๆ ที่ให้อำนาจรัฐจากสภาพที่ “รัฐ” เป็นผู้ทรงสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ นี้เอง “รัฐ” จึงเป็นบุคคลในกฎหมาย (subject of law) โดยสภาพ⁸⁰

2) ลักษณะการใช้อำนาจรัฐ

การใช้อำนาจรัฐที่จะสร้างความชอบธรรม โดยเฉพาะอำนาจนิติบัญญัติเพื่อเป็นการภารกิจพื้นฐานและภารกิจลำดับรองของรัฐต่าง ๆ ที่มีอยู่ในรัฐเพื่อนำไปสู่ความเป็นระเบียบเรียบร้อย รักษาความมั่นคงปลอดภัยและส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

⁷⁸ จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (น. 4), โดย วิญญู เครื่องงาม, 2530, กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์.

⁷⁹ จาก *หลักกฎหมายมหาชน Principles of Public law* (น. 71), โดย กิจบดี ชินเบญจกุล, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

⁸⁰ จาก *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (น. 61 - 63), โดย ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, กรุงเทพฯ: จีระการพิมพ์.

ในช่วงแรก คือ การสร้างชาติ ซึ่งการสร้างชาติในยุคแรกสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ต้องดำเนินการภายใต้ระบบของกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ คือ ระบบกฎหมาย และโดยเฉพาะกฎหมายมหาชนซึ่งเป็นกฎหมายเทคนิคในการช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการสร้างชาติ การจะสร้างชาติจึงจำเป็นต้องสร้างอุดมคติในชาติให้มีการถือกฎหมายเป็นใหญ่ สภาพบังคับของกฎหมายเทคนิคจึงเป็นไปได้ ซึ่งในที่สุดทำให้เกิดหลัก “นิติรัฐ” (Legal State) เพราะฉะนั้นกฎหมายมหาชนจึงเป็นกฎหมายที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อผลักดันภารกิจของรัฐให้ดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ ความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมาย คือ เมื่อรวมเข้ากับความคิดในเรื่องการปกครองสูงสุดที่รัฐสนับสนุนอำนาจในการบัญญัติกฎหมายของผู้ปกครองทำให้เกิด “นิติรัฐ” ถูกสถาปนาขึ้นมาอย่างจริงจัง⁸¹

หลักนิติรัฐเป็นหลักสำคัญในการปกครองที่ในสังคมนั้นต่างเรียกร้องให้มี ให้ปรากฏ และบังเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ หลักดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยทั้งในทางลบและในทางบวก กล่าวคือ ในทางลบนั้น เป็นหลักที่โต้แย้งทฤษฎีอำนาจอธิปไตยดั้งเดิมของฌอง โบแวง ซึ่งเป็นผู้เรียกอำนาจอธิปไตยในการปกครองว่า อำนาจอธิปไตย (sovereignty) โดยให้ลักษณะของอำนาจอธิปไตยว่า ปราศจากขอบเขต ถาวร สูงสุดสิ้นพัน และแสดงออกโดยการออกและยกเลิกกฎหมาย อำนาจอธิปไตยจึงแบ่งแยกมิได้และเป็นนิรันดร์ ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยจึงอยู่เหนือกฎหมาย⁸²

คำว่า “นิติรัฐ” ได้มีผู้ให้คำนิยามไว้หลายท่าน ดังต่อไปนี้

กาเร เดอ มัลแบร์ (R. Carré de Malberg) นักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศส กล่าวว่า⁸³ “นิติรัฐ (Etat de droit, Legal State หรือ Rechtsstat) เป็นรัฐที่ต้องยอมตนอยู่ใต้กฎหมายที่กำหนดการกระทำของรัฐต่อปัจเจกชนในสองนัย คือ กฎเกณฑ์ประเภทแรก กำหนดสิทธิเสรีภาพของประชาชน และกฎหมายประเภทที่สอง กำหนดวิธีการและมาตรการซึ่งรัฐหรือหน่วยงานสามารถใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด รวมเป็นกฎหมายสองชนิดที่มีผลร่วมกัน นั่นก็คือการจำกัดอำนาจของรัฐ โดยการให้อำนาจนั้นอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายที่รัฐกำหนด ลักษณะเด่นที่สุดประการหนึ่งของนิติรัฐก็คือ รัฐไม่สามารถใช้วิธีการอื่นนอกไปจากที่ระบบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายที่รัฐสถาปนาขึ้น กระทำการใด ๆ ต่อปัจเจกชนได้ หลักนี้ส่งผลโดยปริยายให้เกิดขึ้นสองประการ คือ ประการแรก เมื่อรัฐเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับปัจเจกชน

⁸¹ สิทธิการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (น. 24 - 25). เล่มเดิม.

⁸² หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (น. 106). เล่มเดิม.

⁸³ กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี (น. 279 - 280). เล่มเดิม.

รัฐหาอาจกระทำการฝ่าฝืน หรือหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ได้ไม่ ประการที่สอง คือ ในนิติรัฐ ที่พัฒนาจนสมบูรณ์แบบแล้วนั้น รัฐไม่อาจกระทำการใดเป็นการบังคับปัจเจกชนโดยเขาไม่สมัครใจได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นให้อำนาจไว้เท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐไม่สามารถใช้มาตรการใด ๆ ต่อประชาชนได้ เว้นแต่กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นจะให้อำนาจไว้โดยตรงหรือโดยปริยาย”

รองศาสตราจารย์ ดร. กิจบดี ชินเบญจภูษ ได้อธิบายว่า⁸⁴ “หลักนิติรัฐ คือ การปกครอง โดย “กฎหมาย” ซึ่งกฎหมายที่นำมาใช้นั้นจะต้องมาจากประชาชน ไม่ใช่มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่ง “หลักนิติรัฐ” มีหลักการดังนี้ คือ

1. รัฐและฝ่ายปกครองจะต้องใช้กฎหมายที่ประชาชนหรือตัวแทนของประชาชน บัญญัติเป็นหลักในการปกครอง
2. การดำเนินกิจการใด ๆ ก็ตามของรัฐและฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินไปตามกฎหมายให้อำนาจไว้และต้องเป็นไปตามหลักแห่งความยุติธรรม
3. รัฐและฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้
4. การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องตรวจสอบและควบคุมได้”

สรุปได้ว่า “หลักนิติรัฐ” นี้ มีความหมายว่า รัฐบาลหรือหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะกระทำการใด ๆ ที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ต่อเมื่อกฎหมายอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น เป็นหลักที่ว่า การกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายถือเป็นหลักที่ประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรตามรัฐธรรมนูญให้พ้นจากการใช้อำนาจตามความเข้าใจของฝ่ายปกครองได้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งจาก “หลักนิติรัฐ” นี้ ทำให้เกิดหลักในกฎหมายมหาชนอื่น ๆ อีก เป็นความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหรือหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หลักการควบคุมองค์กรทางปกครอง โดยองค์กรตุลาการ ซึ่งหลักนิติรัฐเหล่านี้จะเป็นเครื่องประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้จริง ก็ต่อเมื่ออำนาจรัฐจะต้องไม่รวมศูนย์บุคคลเพียงคนเดียว หรือองค์กรเพียงองค์กรเดียว เพราะฉะนั้นหลักการแบ่งอำนาจที่จัดให้องค์กรใช้อำนาจต่างองค์กรเป็นอิสระต่อกัน จึงเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้การปกครองหลักนิติรัฐสัมฤทธิ์ผลหรือเป็นจริงขึ้นมาได้

การใช้อำนาจรัฐต้องคำนึงถึงหลักแห่งความเสมอภาค (Principle of Equality before The Law) และหลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) ซึ่งเป็นหลักที่อยู่ในบทบัญญัติทั้งหลายแห่งรัฐธรรมนูญรวมทั้งหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปที่ไม่ได้บัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรด้วย

⁸⁴ หลักกฎหมายมหาชน *Principles of Public law* (น. 39). เล่มเดิม.

หลักรัฐธรรมนูญที่เป็นข้อจำกัดอำนาจกระทำที่ฝ่ายปกครองมีอยู่ตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่ง

“หลักแห่งความเสมอภาค” หรืออีกนัยหนึ่งสิทธิของราษฎรที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกันนี้ มีบทบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยแทบทุกรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เองก็ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 5 บัญญัติว่า “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน” และในมาตรา 30 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” ตามหลักรัฐธรรมนูญหลักนี้ องค์กรต่าง ๆ ของรัฐซึ่งรวมทั้งฝ่ายปกครองด้วยต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไป ตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักแห่งความเสมอภาค⁸⁵

หลักแห่งความเสมอภาคไม่ได้บังคับให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนอย่างเดียวกัน ตรงกันข้ามกลับบังคับให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระที่สำคัญที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน เฉพาะต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญเท่านั้น องค์กรของรัฐต้องปฏิบัติต่อเขาเหล่านั้นอย่างเดียวกันและในทางปฏิบัติก็มีการแบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภท เช่น ข้าราชการ ทนายความ วิศวกร เกษตรกร ฯลฯ และปฏิบัติต่อบุคคลประเภทเดียวกันเหมือนกันและต่อบุคคลต่างประเภทกันแตกต่างกันออกไป นอกจากนี้บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใดๆอันเป็นการรอนสิทธิหรือทำให้เสียประโยชน์อันควรมีควรมิได้ เพราะเหตุที่นับถือศาสนา นิกายศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือ⁸⁶

“หลักแห่งความได้สัดส่วน” ซึ่งเป็นหลักการขึ้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจนี้ บังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะ พอประมาณ ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญ ของรัฐเสรีนิยมประชาธิปไตย ส่วนใหญ่ไม่ได้บัญญัติกำหนดหลักกฎหมายนี้ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแต่ก็ถือกันว่าเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป และมีค่าบังคับเสมอกันกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทุกประการ โดยหลักกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการย่อย ๆ 3 หลักการด้วยกัน คือ

⁸⁵ หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (น. 34 - 38). เล่มเดิม.

⁸⁶ แหล่งเดิม.

(1) หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability)

เป็นหลักการที่บังคับว่าในบรรดากฎมาตรการที่กฎหมายเปิดช่องให้दनออกมาใช้บังคับแก่ราษฎรได้นั้น ฝ่ายปกครองต้องใช้วิจารณญาณเลือกออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายกำหนดคลุล่วงไปได้เท่านั้น มาตรการใดก็ตามที่ไม่สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้เลย ย่อมเป็นมาตรการที่ขัดต่อหลักการดังกล่าว ดังนั้นจึงไม่มีผลใช้บังคับได้ จะเห็นได้ว่าหลักแห่งความเหมาะสมนี้เรียกร้อยความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล ระหว่างมาตรการที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับกับสิ่งที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจประสงค์จะให้เกิดขึ้น ทั้งนี้ โดยให้มาตรการที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับเป็นเหตุและสิ่งที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจประสงค์จะให้เกิดเป็นผล ดังนั้น หลักแห่งความเหมาะสมจึงเป็นสิ่งที่เดียวกันกับสามัญสำนึก (common sense) นั้นเอง หากฝ่ายปกครองออกมาตรการที่ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายได้อย่างแน่แท้ จึงต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าฝ่ายปกครองต้องการจะใช้มาตรการนั้นเป็นเครื่องมือดำเนินการให้เกิดผลอย่างอื่นนอกเหนือจากตัวที่กฎหมายประสงค์จะให้เกิดขึ้น เข้าข่ายเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Abuse of Power)⁸⁷

(2) หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity)

เป็นหลักการที่ว่าในบรรดามาตรการหลาย ๆ มาตรการซึ่งล้วนแต่สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจสำเร็จคลุล่วงไปได้ แต่ถ้าว่าแต่ละมาตรการมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรมากน้อยแตกต่างกัน ฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจเลือกออกมาตรการที่มีความหวั่นใยน้อยที่สุด ความคิดที่เป็นรากฐานของหลักการนี้มีอยู่ว่า “ในระหว่างสิ่งที่เลวร้าย สองสิ่งที่จำเป็นต้องเลือกบุคคลควรเลือกสิ่งที่เลวร้ายน้อยกว่า” ดังนั้นฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการและเป็นไปตามความประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเกี่ยวกับการดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์ของกฎหมาย เป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรม⁸⁸

(3) หลักแห่งความได้สัดส่วนมีความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the Narrow Sense)

เป็นหลักการที่เรียกร้อยให้เกิดภาวะสมดุลขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่ประชาชนหรือเกิดขึ้นแก่สังคมโดยรวมกับประโยชน์อันมหาชนจะพึงได้รับจากการดำเนินการ

⁸⁷ หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (น. 38 - 39). เล่มเดิม.

⁸⁸ หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (น. 40 - 42). เล่มเดิม.

ให้เป็นไปตามมาตรการใดมาตรการหนึ่งที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับ ดังนั้น องค์ประกอบข้อที่ 3 ของหลักแห่งความได้สัดส่วนนี้จึงบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องกระทำการซึ่งผลดีและผลเสียของมาตรการแต่ละมาตรการที่ตนตั้งใจจะออกมาใช้บังคับแก่ราษฎร มาตรการใดก็ตามที่เห็นได้ชัดว่า หากได้ลงมือบังคับการให้เป็นไปตามนั้นแล้ว จะยังให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมากไป ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่เอกชนหรือสังคม โดยส่วนรวม ฝ่ายปกครองต้องห้ามมิให้ออกมาใช้บังคับ ถึงแม้ว่ามาตรการนั้นจะเหมาะสมและจำเป็นแก่การดำเนินการให้ความประสงค์ของกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้ก็ตาม เมื่อบังคับตามหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบกันอย่างเคร่งครัดแล้ว ในกรณีที่มีมาตรการต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับให้ได้ทุกมาตรการก่อความเสียหายแก่เอกชนและหรือสังคม โดยส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ที่มหาชนจะพึงได้รับ ฝ่ายปกครองต้องละเว้นจากการใช้อำนาจกระทำการอย่างใดเลยที่เดียว⁸⁹

3) ภารกิจของรัฐ

พัฒนาการภารกิจของรัฐนั้น อาจสรุปลำดับได้เป็น 4 ช่วงใหญ่ ๆ ดังนี้

(1) ภารกิจของรัฐตามลัทธิปีตาธรรม (Paternalism) ซึ่งอำนาจของรัฐ (กษัตริย์) กว้างขวางและมีอำนาจสูงสุดในทุก ๆ ด้าน จะถูกจำกัดก็เฉพาะแต่ที่มีขนบธรรมเนียมและประเพณีกำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น รัฐจึงเข้าไปควบคุมแทรกแซงในทางเศรษฐกิจมาตั้งแต่นั้น

(2) ภารกิจของรัฐตามลัทธิเสรีนิยมซึ่งรัฐจำกัดบทบาทของตนอยู่เฉพาะภารกิจพื้นฐาน (Primary Function) คือ การรักษาความมั่นคงภายนอกและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐเท่านั้น ส่วนภารกิจนอกเหนือจากนี้ถือว่าเป็นธุรกิจของเอกชนทั้งสิ้นเพราะลัทธิเสรีนิยมถือว่า “รัฐบาลที่ปกครองน้อยที่สุดคือรัฐบาลที่ดีที่สุด”

(3) ภารกิจของรัฐตามลัทธิสังคมนิยมซึ่งเห็นว่ารัฐจะต้องเป็นผู้เข้ามาดำเนินการในวิถีชีวิตของชาติทุกด้านแทนปัจเจกชนและปฏิเสธบทบาทของเอกชน

(4) ภารกิจของรัฐตามลัทธิ Collectivism เป็นแนวความคิดซึ่งสนับสนุนให้รัฐเข้าไปแทรกแซงวิสาหกิจเอกชนและระบบเศรษฐกิจของชาติ และเป็นลัทธิที่ให้กำเนิดรัฐแบบรัฐสวัสดิการ ภารกิจของรัฐสวัสดิการมีขอบเขตกว้างขวาง ไม่เพียงแต่เฉพาะภารกิจพื้นฐานซึ่งจำเป็นต่อการดำรงอยู่ของรัฐเท่านั้น แต่ได้ขยายไปถึงภารกิจซึ่งเดิมปล่อยให้เอกชนเป็นผู้จัดทำ

⁸⁹ หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (น. 42 - 45). เล่มเดิม.

⁹⁰ จาก คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 184 - 186), โดย ชามูซัย แสงศักดิ์, 2546, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

รัฐสมัยใหม่มีภารกิจที่ตนจัดทำอยู่ แยกออกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน⁹¹ คือ

(1) ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Primary function)

ภารกิจพื้นฐานของรัฐ คือ การป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทและยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้ว หรืออีกนัยหนึ่งคือการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงปลอดภัย ความมั่นคงปลอดภัยนี้มีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ ความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชน และความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีแหล่งที่มาจากภายนอกชุมชน

ความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชน หมายถึง ความมั่นคงปลอดภัยจากการละเมิดชีวิตร่างกาย ทรัพย์สินของเอกชนแต่ละคน ทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ การรักษาความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชนนั้นกระทำได้ ด้วยกระบวนการทางนิติบัญญัติและการเก็บภาษีอากรจากประชาชน และการตรากฎหมายกำหนดแบบแผนการประพฤติของบุคคลในความสัมพันธ์ระหว่างกันและกัน และการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่ตราขึ้นและล้วนแต่มีความมุ่งหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชนทั้งสิ้น และการเก็บภาษีอากรก็เป็นเครื่องมือที่รัฐใช้หารายได้ไว้ใช้จ่ายในการประกอบการกิจของรัฐ

ความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีแหล่งที่มาจากภายนอกประเทศ หมายถึง การประทุษร้ายซึ่งอาจเกิดจากความจงใจ เช่น ถูกประทุษร้ายด้วยกำลังทหารของรัฐอื่น หรือเกิดจากการประทุษร้ายโดยไม่จงใจ เช่น ในกรณีที่อุตสาหกรรมภายในรัฐต้องล้มละลายเนื่องจากการทุ่มตลาดสินค้าจากต่างประเทศ ทำให้สินค้าต่างประเทศราคาถูกกว่าสินค้าที่ผลิตขึ้นภายในประเทศมาก ถึงขนาดที่สินค้าที่ผลิตภายในประเทศจำหน่ายไม่ออกก็ได้ การรักษาความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายจากภายนอกประเทศนั้น กระทำได้โดยการสร้างแสงสัญญาณทางทหาร ทำสนธิสัญญา และประเดิมสัมพันธไมตรี กับต่างประเทศ ตลอดจนเจรจาตกลงกับต่างประเทศ เกี่ยวกับการค้าและภาษีอากร เป็นต้น⁹²

(2) ภารกิจอันดับรองของรัฐ (Secondary Function)

ภารกิจอันดับรองของรัฐ คือ การส่งเสริมสวัสดิภาพ ตลอดจนการกระจายความมั่งคั่งของชาติไปยังประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม และส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรทุกคน เช่น ให้บริการการศึกษา การรักษาพยาบาล การส่งเสริมคมนาคม การพักผ่อนหย่อนใจ ส่งเสริมการเล่นกีฬาเพื่อให้ราษฎรมีสุภาพแข็งแรง ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม อัตรการว่างงาน คุ้มครองการบริโภคของราษฎร ฯลฯ เนื่องจากการกิจอันดับรองของรัฐนี้ รัฐเพิ่มเติมขึ้นเพื่อมุ่งหมายจะปรับปรุงวิถีชีวิตของราษฎรให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่แต่เดิมหรือเพิ่มสิทธิใหม่หรือกระจาย

⁹¹ สิทธิการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (น. 33 - 35). เล่มเดิม.

⁹² แหล่งเดิม.

สิทธิที่มีอยู่เดิมให้ถึงมือราษฎรอย่างทั่วถึง จึงมีผู้เรียกภารกิจประเภทนี้อีกอย่างหนึ่งว่า “Positive Function of state” หรือ “Social Function”

2.5.2 แนวคิดและทฤษฎีบริการสาธารณะ

หลักบริการสาธารณะถือได้ว่าเป็นหลักการที่เป็นพื้นฐานสำคัญของการใช้อำนาจมหาชนของรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เนื่องจากรัฐมีภารกิจหลักในการดำเนินกิจกรรมในทางที่เป็นการสร้างประโยชน์ให้เกิดแก่ประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครอง รวมถึงการดำเนินกิจการทุกประเภทที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นงานราชการที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จัดทำเอง งานซึ่งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และองค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการจัดทำโดยไม่ใช้วิธีดำเนินงานอย่างราชการ ตลอดจนกิจการเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะซึ่งฝ่ายปกครองให้ออกชนรับสัมปทานไปทำแทนภายใต้การควบคุมของฝ่ายปกครองด้วย⁹³

1) ความหมายของการจัดทำบริการสาธารณะ

การจำกัดความของคำว่า “บริการสาธารณะ” นั้นได้มีผู้ให้คำจำกัดความไว้ ดังนี้

ศาสตราจารย์มอริส ออริยู (Maurice Hauriou)⁹⁴ ได้ให้คำจำกัดความของการบริการสาธารณะว่า การบริการทางสาธารณะเป็นการบริการทางเทคนิคเพื่อสาธารณะ (เป็นบริการ) ที่สม่ำเสมอและต่อเนื่องเพื่อสนองความต้องการของส่วนรวม โดยองค์การของรัฐที่มีได้มุ่งหาทำไร

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล กล่าวว่า⁹⁵ บริการสาธารณะ หมายถึง กิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน

รองศาสตราจารย์ ดร. กิจบดี ชินเบญจกุล กล่าวว่า⁹⁶ การบริการสาธารณะ หมายถึง การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้การอำนาจการหรือในการควบคุมของฝ่ายปกครองเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งกิจการเหล่านั้นโดยสภาพแล้ว ไม่อาจจะบรรลุผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ได้ หากปราศจากการแทรกแซงของอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย

⁹³ คำบรรยายกฎหมายปกครอง (น. 104). เล่มเดิม.

⁹⁴ จาก “ทฤษฎีการบริการสาธารณะในประเทศฝรั่งเศส,” โดย รังสิกร อุปพงษ์, 2531, วารสารนิติศาสตร์, 18, น. 54 - 55.

⁹⁵ คำบรรยายกฎหมายปกครอง (น. 108). เล่มเดิม.

⁹⁶ หลักกฎหมายมหาชน *Principles of Public law* (น. 74). เล่มเดิม.

นายชาญชัย แสวงศักดิ์⁹⁷ ได้อธิบายเกี่ยวกับแนวความคิดและหลักกฎหมายพอสรุปว่า กิจกรรม (Active) ของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ สามารถแยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ “ตำรวจทางปกครอง” (Police administrative) และบริการสาธารณะ (Service public)

กิจกรรมของฝ่ายปกครองทั้งสองประเภทมีวัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่ต่างกัน กล่าวคือ “ตำรวจทางปกครอง” คือ การใช้อำนาจผู้ต้องการมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง โดยการป้องกันจะเป็นไปตามในรูปแบบของการออกกฎหรือคำสั่งมาใช้บังคับล่วงหน้า ผู้ใช้อำนาจ “ตำรวจทางปกครอง” อาจไม่ใช่ตำรวจก็ได้ เช่น อธิบดีกรมป่าไม้ เป็นตำรวจทางปกครองเกี่ยวกับป่าไม้ การออกกฎหรือคำสั่งดังกล่าวอาจมีผลเป็นการวางกฎเกณฑ์ระเบียบทั่วไป เช่น กฎจราจร หรือการมีผลเป็นการสั่งเฉพาะราย เช่น การอนุมัติ การอนุญาต ก็ได้ โดย “ตำรวจทางปกครอง” นั้น มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการที่ต่างจาก “ตำรวจทางยุติธรรม” คือ ตำรวจทางปกครอง มีหน้าที่ป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบในขณะที่ “ตำรวจทางยุติธรรม” มีหน้าที่ปราบปรามความผิดที่เกิดขึ้นแล้ว

ส่วนบริการสาธารณะนั้น เป็นกิจกรรมอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม บริการสาธารณะจะมีลักษณะหนึ่งที่แตกต่างกันจาก “ตำรวจทางปกครอง” คือ “ตำรวจทางปกครอง” เป็นกิจกรรมที่ทางตำรวจใช้อำนาจเดียวในการควบคุมและรักษาความสงบเรียบร้อย ส่วนบริการสาธารณะเป็นการให้บริการแก่ประชาชนหรือการดำเนินการอื่นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน

นอกจากนี้มีความเห็นของนักวิชาการบางท่าน⁹⁸ ได้กล่าวว่า บริการสาธารณะ หมายถึงองค์การที่มีขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน หรือทำให้เกิดความสะดวกสบายในการอยู่ร่วมกันในชุมชน เช่น องค์การรถไฟ องค์การแก๊ส หรือองค์การขนส่งสาธารณะ เป็นต้น โดยองค์การดังกล่าวมุ่งเน้นถึงภาระของฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการจัดทำในฐานะรัฐสวัสดิการและมีรูปแบบในการจัดทำที่แตกต่างกันไปตามลักษณะของงานที่องค์การฝ่ายปกครองนั้นรับผิดชอบ โดยมีกฎหมายรองรับเพื่อประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ

“การบริการสาธารณะ” มีองค์ประกอบ 2 ประการ คือ

1. การบริการสาธารณะ จะต้องเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจหรือความควบคุมของฝ่ายปกครองโดยเป็นการจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน นั่นก็

⁹⁷ คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 73 - 74). เล่มเดิม.

⁹⁸ จาก การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษาจากปัญหาทั่วไปที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 4), โดย สิริพร มณีกันต์, 2537, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

คือเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการของรัฐ แต่เนื่องจากปัจจุบันภารกิจของรัฐมีมากขึ้น กิจกรรมบางอย่างที่ต้องใช้เทคโนโลยีในการจัดทำสูง ใช้เงินลงทุนสูง หรือใช้บุคลากรจำนวนมากมาจัดทำ ซึ่งรัฐอาจไม่มีความพร้อม จึงต้องมอบให้บุคคลอื่นซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ โดยรัฐจะเป็นผู้ควบคุมมาตรฐานของบริการสาธารณะ ควบคุมความปลอดภัยรวมทั้งควบคุมอัตราค่าบริการ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดและเดือดร้อนน้อยที่สุด⁹⁹

2. การบริการสาธารณะ จะต้องมิวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ ซึ่งความต้องการส่วนรวมของประชาชนอาจแบ่งได้เป็นสองประเภท คือ ความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบายและความต้องการที่จะใช้ชีวิตอยู่ในสังคมอย่างปลอดภัย ดังนั้น บริการสาธารณะที่รัฐจัดทำจึงต้องมีลักษณะที่สนองความต้องการของประชาชนทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นนี้ กิจการใดที่รัฐเห็นว่ามี ความจำเป็นต่อการอยู่อย่างปลอดภัยหรือการอยู่อย่างสบายของประชาชน รัฐก็จะต้องเข้าไปจัดทำกิจการนั้น และนอกจากนี้ ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้ รัฐจะต้องทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน¹⁰⁰

นอกจากนี้ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐนั้น รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ หรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้ รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

2) ประเภทของบริการสาธารณะ

ในทางทฤษฎีนั้นแม้จะมีความพยายามที่จะแบ่งประเภทของบริการสาธารณะออกเป็นหลายประเภทก็ตาม แต่ในที่สุดแล้ว บริการสาธารณะก็แบ่งได้เป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง และบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

(1) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ได้แก่ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน กิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการดูแลรักษาความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชน

บริการสาธารณะทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกิจการที่รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่มีต้องเสียค่าตอบแทน และนอกจากนี้ เนื่องจากเนื้อหาของบริการสาธารณะทางปกครองจะเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ รวมทั้ง “อำนาจพิเศษ”

⁹⁹ จาก *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (น. 161), โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2547, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

¹⁰⁰ แหล่งเดิม.

ของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ดังนั้น บริการสาธารณะประเภทนี้ ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ บริการสาธารณะทางปกครองจะได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายใน การป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น¹⁰¹

(2) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม มีที่มาจากคำพิพากษาของศาลคดีขัดกัน (Tribunal des conflits) ที่ได้สร้างประเภทของบริการสาธารณะขึ้นมาใหม่ เรียกว่า “บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม” โดยหลักดังกล่าวปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Société commercial de l’Ouest africain หรือที่เรียกกันติดปากว่า คดี Bac d’Eloka ลงวันที่ 22 มกราคม ค.ศ. 1921 คดีนี้มีข้อเท็จจริงอยู่ว่า ในประเทศ Ivory Coast ซึ่งเป็นประเทศอาณานิคมของประเทศฝรั่งเศสนั้น ฝ่ายปกครองของประเทศดังกล่าวได้จัดให้มีบริการเรือขนส่งบรรทุกสิ่งของและผู้โดยสารข้ามฟาก ต่อมาเรือข้ามฟากลำหนึ่งชื่อ Bac d’Eloka ได้จมลง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รถยนต์ของบริษัทเอกชนรายหนึ่ง บริษัทจึงได้ยื่นฟ้องฝ่ายปกครองผู้จัดทำบริการเรือข้ามฟากต่อศาลยุติธรรม แต่ฝ่ายปกครองโต้แย้งว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดให้มีบริการสาธารณะ ดังนั้น จึงควรอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง ต่อมาเมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลคดีขัดกันเพื่อพิจารณาว่าคดีดังกล่าวควรอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาคดีของศาลใด ศาลคดีขัดกันจึงได้พิจารณาว่า การที่ฝ่ายปกครองจัดให้มีบริการเรือข้ามฟากโดยเก็บค่าตอบแทนนั้น มีลักษณะเป็นการจัดทำบริการขนส่งในสภาพเดียวกับเอกชนทั่วไป ดังนั้น จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชนและภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาคดี คำวินิจฉัยดังกล่าวจึงนับได้ว่าเป็นต้นกำเนิดของการแบ่งประเภทของบริการสาธารณะออกเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม คือ เป็นกิจการที่รัฐจัดทำ แต่มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับเอกชน¹⁰²

3) หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

โดยทั่วไปแล้ว กิจกรรมซึ่งจัดว่าเป็นบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นบริการสาธารณะประเภทใดหรือเป็นบริการสาธารณะที่จัดทำโดยผู้ใด ย่อมจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์เดียวกันทั้งสิ้น

¹⁰¹ จาก *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (น. 35 - 37), โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

¹⁰² แหล่งเดิม.

ในการจัดทำบริการสาธารณะมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

(1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค

เมื่อรัฐได้เข้ามาจัดทำบริการสาธารณะ รัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใด โดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน กิจกรรมใดที่รัฐจัดทำเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดโดยเฉพาะจะไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิจะได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากการบริการสาธารณะอย่างเสมอหน้ากันโดยหลักด้วยความเสมอภาค นั้น เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากรัฐต้องไม่มีจุดมุ่งหมายในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์โดยรวมของประชาชนทุกคน โดยประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากการบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยหลักในเรื่องความเสมอภาคนี้มีที่มาจากหลักความเสมอภาคกันในสิทธิซึ่งบัญญัติไว้ในคำประกาศสิทธิที่มนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 ในมาตราหนึ่งที่บัญญัติว่า “มนุษย์ทุกคนเกิดมาและดำรงอยู่อย่างมีอิสระและเสมอภาคกันในสิทธิ การแบ่งแยกทางสังคมจะกระทำได้แต่เพื่อประโยชน์ร่วมกัน” หลักดังกล่าวเป็นการรับรองขึ้นพื้นฐานของสิทธิที่จะต้องมีความเสมอภาคกันในทางกฎหมาย ซึ่งหมายถึง ความเสมอภาคทางด้านสถานะภาพของผู้ใช้บริการและความเสมอภาคในระหว่างคู่สัญญา¹⁰³

จะเห็นได้ว่า หลักว่าด้วยความเสมอภาคในการจัดทำบริการสาธารณะนี้มีความสำคัญกับกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เนื่องจากบริการสาธารณะไม่ได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะแต่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้นประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน ซึ่งหมายความรวมถึงความเสมอภาคที่ได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นค่าบริการหรือการบริการ ความเสมอภาคในการเข้าเป็นคู่สัญญาของรัฐที่จะต้องมีการเรียกประกวดราคา หรือประมูล เพื่อให้บุคคลทั่วไป มีโอกาสเข้าแข่งขันกับผู้อื่นซึ่งเป็นผู้สัญญาของรัฐ รวมทั้งความเสมอภาคในการเข้าทำงานกับรัฐอย่างเท่าเทียมกัน โดยการสอบแข่งขันกับบุคคลอื่น ๆ ภายใต้งบเงื่อนไขบางประการเกี่ยวกับคุณสมบัติด้านความรู้ความสามารถระดับพื้นฐาน

¹⁰³ หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (น. 44 - 52). เล่มเดิม..

(2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง

การบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีการจำเป็นสำหรับประชาชนซึ่งการบริการสาธารณะต้องมีการหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ผู้ใช้บริการก็จะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ดังนั้นการจัดทำบริการสาธารณะรัฐจึงต้องมีความต่อเนื่องและสำหรับความต่อเนื่องดังกล่าวนี้ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนตายตัวว่า จะต้องมิลักษณะอย่างไร ตามบริการสาธารณะบางประการซึ่งต้องจัดทำอย่างถาวร อาชีพการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ การรักษาพยาบาล ความต่อเนื่องก็จะหมายถึงการทำบริการสาธารณะประเภทนั้น ๆ ตลอดเวลา 24 ชั่วโมง ในขณะที่การบริการสาธารณะบางประเภท เช่น ห้องสมุดประชาชน สามารถกำหนดวันหยุดได้และหากในเรื่องความต่อเนื่องยังต้องขึ้นอยู่กับยุคสมัยและสภาพสังคมประกอบกันอีก ได้มีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในกรณี Winhell ลงวันที่ 7 สิงหาคม ค.ศ. 1909 โดยพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน Tardieu ได้กล่าวว่า “ความต่อเนื่องเป็นหัวใจสำคัญของการบริการสาธารณะ” และหลังจากนั้นมาศาลปกครองก็ได้ยึดถือแนวทางดังกล่าวมาจนเป็นหลักการขึ้นพื้นฐานของการบริการสาธารณะที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไป¹⁰⁴

(3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริการสาธารณะให้ทันต่อความต้องการของผู้ใช้บริการอยู่เสมอเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์มหาชน ดังนั้นการบริการสาธารณะที่ดีจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลา เพื่อให้มีความเหมาะสมทันต่อสถานการณ์และความจำเป็นในขณะนั้น และเพื่อปรับปรุงให้เข้ากับความต้องการส่วนรวมของประชาชนอีกด้วย

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้มีลักษณะแตกต่างจากหลักที่ว่าด้วยความต่อเนื่องที่มีลักษณะเป็น “กฎหมาย” ของบริการสาธารณะหรือหลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีลักษณะเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไม่ได้ถูกกล่าวถึงอย่างชัดแจ้งในคำวินิจฉัยทางปกครอง แต่เป็นการกล่าวพาดพิงหรือให้ข้อคิดเห็น โดยสภาพจากการจัดทำบริการสาธารณะทั่ว ๆ ไป ที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของประชาชนเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่มีความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป บริการสาธารณะนั้นก็น่าจะได้รับ ความเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนไปด้วย¹⁰⁵

¹⁰⁴ จาก คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 80 - 82), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, 2553, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

¹⁰⁵ แหล่งเดิม.

หลักเกณฑ์สำคัญ 3 ประการดังกล่าวข้างต้น ถือเป็นหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะทุกประเภทที่หน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงตลอดกระบวนการในการจัดทำบริการสาธารณะของตน

4) วิธีจัดทำบริการสาธารณะโดยฝ่ายปกครอง

วิธีที่ฝ่ายปกครองจัดทำบริการสาธารณะนั้นอาจทำโดยใช้ระบบราชการหรือระบบรัฐวิสาหกิจก็ได้ และบางทีก็ใช้ระบบวิธีดำเนินการอย่างเอกชน และในบางกรณีฝ่ายปกครองก็จัดทำกิจการบางอย่างอันไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะด้วย¹⁰⁶

บริการเอกชนของฝ่ายปกครอง

กิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำนั้น ไม่มีแต่เฉพาะกิจการที่เป็นบริการสาธารณะเท่านั้น ในปัจจุบันนี้ฝ่ายปกครองยังจัดทำกิจการอันมีลักษณะอย่างเดียวกับเอกชนและอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายเอกชนด้วย เพราะความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ของประชาชนได้มีมากขึ้น ในกรณีที่รัฐเห็นว่าบริการของเอกชนไม่เพียงพอที่จะสนองประโยชน์ส่วนรวมได้ แม้ว่าฝ่ายปกครองจะได้เข้าวางระเบียบควบคุมกิจการส่วนเอกชนแล้วก็ตาม ฝ่ายปกครองก็ต้องเข้าดำเนินการนั้นเสียเอง โดยจัดทำตามวิธีการอย่างเดียวกับเอกชน ไม่ใช่วิธีการจัดทำเป็นบริการสาธารณะภายใต้บังคับกฎหมายปกครอง

การโอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐหรือที่เรียกว่า Nationalization ก็เป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าฝ่ายปกครองเข้าทำกิจการอย่างเดียวกับเอกชน เพราะรัฐเอากิจการของเอกชนมาจัดทำเอง

กิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำอย่างเดียวกับกิจการส่วนเอกชนนั้น เรียกว่าวิสาหกิจเอกชนของฝ่ายปกครอง เพื่อให้สอดคล้องกับคำว่า “บริการสาธารณะ” จะขอเรียกว่า “บริการเอกชนของฝ่ายปกครอง” อันไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ เช่น การจัดทำประโยชน์เกี่ยวกับที่ดินของรัฐที่ไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้นว่าการให้เช่าที่ดิน หรือการให้เช่าอาคารอันเป็นราชพัสดุหรือศาสนสมบัติ การจัดทำการค้าหรืออุตสาหกรรมอันเป็นการกระทำที่ไม่ใช่อำนาจในทางปกครอง

บริการเอกชนของฝ่ายปกครองอันเป็นกิจการที่ฝ่ายปกครองของประเทศไทยทำมีอยู่หลายอย่าง เช่น กิจการของโรงงานยาสูบ บริษัทไม้อัดไทย จำกัด องค์กรคลังสินค้า องค์กรตลาดเพื่อเกษตรกร องค์กรแก้ว องค์กรสวนสัตว์ เป็นต้น¹⁰⁷

นอกจากที่จัดทำโดยองค์กรของรัฐบาลแล้ว บริการเอกชนของฝ่ายปกครองในประเทศไทยยังได้จัดทำในรูปแบบอย่างเดียวกับเอกชน โดยไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ รัฐถือหุ้นไม่เกิน

¹⁰⁶ คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 124 - 145). เล่มเดิม.

¹⁰⁷ แหล่งเดิม.

ร้อยละ 50 เช่น ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด บริษัทชลประทานซีเมนต์ จำกัด บริษัทปูนซีเมนต์ไทย จำกัด บริษัทพีชกลีกรรม จำกัด บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัทจังหวัดต่าง ๆ ที่รัฐถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 50 ฯลฯ

การประกอบธุรกิจโดยฝ่ายปกครองในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นนี้ มีลักษณะเป็นบริการเอกชนที่เห็นได้ชัดยิ่งกว่าบริการที่จัดทำโดยรัฐวิสาหกิจ เพราะได้ก่อตั้งเป็นหน่วยงานเอกชนตามกฎหมายเอกชน คือบริษัทจำกัด ซึ่งจัดตั้งตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำนั้น เมื่อสรุปแล้วก็มีทั้งกิจการที่จัดทำเป็นบริการสาธารณะซึ่งรวมถึงราชการด้วย และกิจการที่ไม่เป็นราชการ เช่น กิจการต่าง ๆ ที่ทำโดยรัฐวิสาหกิจ แต่ยังคงเป็นบริการสาธารณะอยู่ นอกจากนี้ยังมีกิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำอย่างเดียวกับเอกชน โดยไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ เช่น กิจการค้า การตั้งโรงงานผลิตสินค้าต่าง ๆ เป็นต้น เพราะว่าการประกอบการค้าและอุตสาหกรรมเป็นกิจการอย่างเดียวกับกิจการส่วนเอกชน และวิธีการดำเนินการก็ใช้วิธีตามกฎหมายเอกชน ไม่ได้ใช้อำนาจพิเศษทางปกครองตามวิธีการในกฎหมายปกครอง กิจการเหล่านี้ถือว่าเป็นบริการเอกชนของฝ่ายปกครอง แต่อย่างไรก็ดีบริการเอกชนของฝ่ายปกครองนี้ แม้ว่าจะมีลักษณะเหมือนกับกิจการของเอกชนก็ตาม ฝ่ายปกครองก็ต้องดำเนินการโดยเคารพต่อหลักการให้ความเสมอภาคแก่เอกชนผู้อยู่ใต้การปกครอง โดยให้มีสิทธิได้รับผลปฏิบัติจากกิจการที่ทำนั้นเท่าเทียมกัน มิใช่กระทำเพื่อประโยชน์ของบุคคลหรือคณะบุคคลใดโดยเฉพาะ ซึ่งทั้งนี้เป็นข้อแตกต่างกับกิจการของเอกชน เพราะเอกชนไม่มีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการให้ความเสมอภาคดังกล่าวแต่ประการใด

2.5.3 หลักการพื้นฐานว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ

1) มโนทัศน์ว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ

ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการปกครองนั้น รัฐอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของเอกชนได้ในหลายรูปแบบด้วยกัน เช่น องค์กรเจ้าหน้าที่ที่กระทำการแทนรัฐอาจกระทำการอันละเมิดสิทธิของเอกชนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รัฐไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่ตกลงกับเอกชน รัฐออกกฎหมายเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนให้มาเป็นของรัฐ หรือออกคำสั่งทางปกครองจำกัดสิทธิของเอกชนในการเดินทางหรือในการใช้สิทธิในทรัพย์สินบางประการหรือสร้างโรงงานอุตสาหกรรมโดยส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในบริเวณนั้น การกระทำต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ อาจทำให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อการใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าทดแทนความเสียหายให้กับบุคคลที่ได้รับผลกระทบได้ คำว่า “รัฐ” ในที่นี้ใช้ในความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ หมายถึงบรรดาผู้ทรง

อำนาจมหาชนและเป็นนิติบุคคลทั้งหลายซึ่งในระบบกฎหมายเยอรมัน ได้แก่ สหพันธ์ มลรัฐ และนิติบุคคลมหาชนอื่น เช่น องค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น มูลนิธิมหาชน เป็นต้น¹⁰⁸

ในระบบกฎหมายเยอรมัน คำว่า “ความรับผิดชอบของรัฐ” (Staatshaftung) ใช้กันอยู่ในหลายความหมาย ในความหมายอย่างแคบ ความรับผิดชอบของรัฐ หมายถึง หน้าที่รับผิดชอบของรัฐสำหรับความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ความรับผิดชอบของรัฐในความหมายนี้จำกัดเฉพาะความรับผิดชอบอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจมหาชนเป็นสำคัญ ส่วนในความหมายอย่างกว้าง ความรับผิดชอบของรัฐ หมายถึง หน้าที่รับผิดชอบของรัฐสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของตนไม่ว่าการกระทำนั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือไม่ว่าการกระทำนั้นจะกระทำโดยใช้อำนาจมหาชนหรือกระทำในแดนของกฎหมายเอกชน ความรับผิดชอบของรัฐในความหมายนี้จึงครอบคลุมทั้งความรับผิดชอบที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือการผิดสัญญา ไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง หรือการเวนคืนทรัพย์สินของเอกชน เป็นต้น นอกจากนี้การใช้คำว่าความรับผิดชอบของรัฐในความหมายอย่างกว้างและอย่างแคบแล้ว ตำราบางเล่มยังใช้คำว่า “ความรับผิดชอบของรัฐ” ในความหมายอย่างกลางด้วย ในความหมายนี้ความรับผิดชอบของรัฐ หมายถึง หน้าที่รับผิดชอบของรัฐสำหรับความเสียหายอันเกิดแก่สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผลมาจากการใช้อำนาจมหาชน ไม่ว่าความเสียหายจะเกิดจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่หมายรวมถึงความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายเอกชน¹⁰⁹

2) ประเภทความรับผิดชอบของรัฐ

ความรับผิดชอบของรัฐอาจแบ่งแยกออกได้เป็นหลายประเภทขึ้นอยู่กับว่าจะใช้อะไรเป็นเกณฑ์ หากพิจารณาจากการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นโดยคำนึงถึงความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเกณฑ์แล้ว เราอาจแยกความรับผิดชอบของรัฐออกเป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ ความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายประเภทหนึ่ง หากพิจารณาจาก “ความผิด” (Verschulden : fault) ซึ่งมีรูปแบบสำคัญสองรูปแบบ คือ เจตนาหรือประมาทเลินเล่อแล้ว เราอาจแยกความรับผิดชอบของรัฐ

¹⁰⁸ กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ (น. 7 - 8). เล่มเดิม.

¹⁰⁹ แหล่งเดิม.

ออกเป็นสองประเภทใหญ่ ๆ ได้เช่นกัน คือ ความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากการกระทำโดยมีความผิด และความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากการกระทำโดยไม่มีผิด¹¹⁰

ความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อเป็นความรับผิดชอบที่รัฐต้องเข้าไปชดใช้ “ค่าสินไหมทดแทน” ให้แก่เอกชนที่ต้องเสียหายจากการกระทำที่ถือว่าถูกดำเนินคดีขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ส่วนความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากการกระทำที่ไม่เจตนาหรือไม่ประมาทเลินเล่อ ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยก็ตาม จะเป็นกรณีที่รัฐรับผิดชอบชดใช้ “ค่าทดแทนความเสียหาย” ให้แก่เอกชนที่ต้องเสียหายหรือรับบาปเคราะห์เป็นพิเศษยิ่งกว่าบุคคลอื่นเพราะเหตุที่รัฐอาศัยอำนาจตามกฎหมายกระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเพราะเหตุที่รัฐ (องค์กรเจ้าหน้าที่) กระทำการละเมิดกฎหมายโดยไม่สามารถที่จะตำหนิรัฐได้เพราะไม่ได้กระทำไปโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ เช่น การที่รัฐเวนคืนที่ดินของเอกชนเพื่อใช้ในการก่อสร้างหรือถ่วงลำแดนกรรมสิทธิ์ของบุคคลโดยไม่เจตนาและไม่ได้ประมาทเลินเล่อ เป็นต้น¹¹¹

นอกจากนี้ รัฐอาจมีความรับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวกับหนี้ทางปกครองได้เช่นกัน เช่น ความรับผิดชอบอันเกิดจากสัญญาทางปกครอง การจัดการงานนอกสั่งทางปกครอง ความรับผิดชอบในกรณีที่ได้ทรัพย์สินมาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย หรือนิติสัมพันธ์ทางหนี้ลักษณะอื่นยิ่งไปกว่านั้น ในปัจจุบันนี้ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมันยังขยายออกไปครอบคลุมถึงความรับผิดชอบในการครอบครองทรัพย์สินอันตรายหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการก่ออันตรายอันเป็นความรับผิดชอบโดยเด็ดขาด ตลอดจนความรับผิดชอบอันเกิดจากการละเมิดกฎหมายสหภาพยุโรปอีกด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้ว ในระบบกฎหมายเยอรมันบุคคลอาจเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบได้ในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

1. สิทธิในการเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบเนื่องจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งได้แก่
 - ก) สิทธิของบุคคลในการเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบจากการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่
 - ข) สิทธิของบุคคลในการเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบสำหรับการกระทำที่เสมือนหนึ่งการเวนคืน
 - ค) สิทธิของบุคคลในการเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบสำหรับการถ่วงลำสิทธิอื่นใดของตนซึ่งไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สิน โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

¹¹⁰ กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ (น. 7 - 12). เล่มเดิม.

¹¹¹ แหล่งเดิม.

ง) สิทธิของบุคคลในการเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติการจัดผลอันไม่ปรารถนาที่เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จ) สิทธิของบุคคลในการเรียกร้องให้รัฐคว่ำการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิของตนจากการใช้อำนาจมหาชนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในอนาคต

2. สิทธิในการเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนความเสียหายที่บุคคลได้รับอันเนื่องมาจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

ก) สิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนการเวนคืน

ข) สิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนสำหรับการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแต่ก่อให้เกิดผลกระทบสืบเนื่องกับทรัพย์สินของบุคคล

ค) สิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนสำหรับการล่วงล้ำสิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สิน

3. สิทธิของบุคคลในการเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบเนื่องจากนิติสัมพันธ์ในทางนี้ทางปกครอง เช่น

ก) สัญญาทางปกครอง

ข) จัดการงานนอกสั่งทางปกครอง

ค) สิทธิเรียกคืนทรัพย์สินที่ได้ไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายในทางปกครอง

ง) นิติสัมพันธ์จากการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินทางปกครอง

4. สิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบในกรณีอื่น ๆ เช่น สิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายอันเนื่องมาจากทรัพย์สินอันตรายที่อยู่ในความครอบครองของรัฐหรือสิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบตามที่กฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้ เป็นต้น

2.5.4 ทฤษฎีและหลักเกณฑ์การเวนคืน

1) ความหมายของการเวนคืน

การเวนคืน คือ การใช้อำนาจรัฐพรากเอาอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐเพื่อนำมาใช้ในงานสาธารณะภายใต้เงื่อนไขว่า ต้องมีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชนด้วยการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ในประเทศสหรัฐอเมริกาการใช้อำนาจเวนคืนดังกล่าว เรียกว่า “Eminent domain” สำหรับประเทศอังกฤษ เรียกว่า “Compulsory acquired” ในประเทศแคนาดา เรียกว่า “Expropriation” ทั้งนี้ คำว่า “Expropriation” ถูกคิดค้นขึ้นโดย Grotius เมื่อปี ค.ศ. 1625 เพื่ออธิบายให้เห็นถึงภาพการใช้อำนาจบังคับเอาทรัพย์สินมาเป็นของรัฐ การใช้อำนาจเวนคืนอาจถือได้ว่า เป็นสิทธิในทางการเมืองของรัฐที่ตกทอดเป็นมรดกตกทอดคู่กันมา กับความเป็นรัฐภายใต้

พื้นฐานของความจำเป็นและผลประโยชน์ของสังคมที่รัฐต้องเข้าถือเอาทรัพย์สินบรรดาที่เป็นของสมาชิกในสังคมมาใช้เพื่อประโยชน์ของรัฐ อันเป็นประโยชน์ที่มีความสำคัญต่อสังคมโดยส่วนรวม ยิ่งกว่า เป็นที่ยอมรับกันว่าในสังคมการเมืองของรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย รัฐมีภารกิจที่สืบเนื่องกันมาโดยตลอด คือ หน้าที่ในการพิทักษ์รักษาการดำรงอยู่ของตนเอง ป้องกันและส่งเสริมผลประโยชน์ และสวัสดิการสังคม การพินาศทรัพย์สินของเอกชนเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินภารกิจดังกล่าวของรัฐจึงเป็นสิ่งที่สามารถจัดทำได้โดยชอบธรรม การใช้อำนาจอเวนคืนเป็นเพียงการแสดงออกถึงความมืออธิปไตยของรัฐ อำนาจในการเวนคืนจะครอบคลุมทรัพย์สินของเอกชนทุกชนิด ทุกประเภท และทุกลักษณะ รวมไปถึงสิทธิ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิหรือบุคคลสิทธิและสิทธิทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน¹¹²

รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 5 (The fifth amendment) ได้บัญญัติว่า “ไม่มีบุคคลใดที่จะถูกพรากไปซึ่งชีวิต เสรีภาพ หรือทรัพย์สิน โดยปราศจากการดำเนินการตามกระบวนการโดยชอบด้วยกฎหมาย (Due process of law) เอกชนผู้ซึ่งพบสิ่งของเขาถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ชอบที่จะได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม” ส่วนในประเทศอังกฤษซึ่งไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็มีหลักกฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดว่าการเอาทรัพย์สินของเอกชนมาด้วยวิธีการบังคับเวนคืนนั้น จะต้องมีการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เอกชนผู้ต้องเสียหายด้วย¹¹³

ดังนั้น หากทรัพย์สินใดรัฐได้มาโดยการซื้อ การแลกเปลี่ยน การอุทิศให้ของเอกชน หรือของเจ้าของทรัพย์สินยินยอมให้รัฐใช้สอย แม้จะได้นำทรัพย์สินที่ได้มานั้นไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็ไม่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจเวนคืนทรัพย์สิน สาละสำคัญของ การใช้อำนาจเวนคืน คือ การบังคับเอาทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐ โดยปราศจากความยินยอมจากเจ้าของนั่นเอง¹¹⁴

2) การรับรองการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ

การเวนคืนเป็นการพินาศสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐที่เป็นรูปแบบของการจำกัดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่รุนแรงที่สุด จึงต้องมีการบัญญัติรับรองการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยวางเงื่อนไขว่าการเอาทรัพย์สินของประชาชนไปใช้นั้นต้องเป็นไป

¹¹² ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย (น. 67 - 68). เล่มเดิม.

¹¹³ ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย (น. 69). เล่มเดิม.

¹¹⁴ จาก การใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน (รายงานผลการวิจัย) (น. 25 - 26), โดย นัยนา เกิดวิชัย, 2549, กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

เพื่อประโยชน์สาธารณะ แล้วต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ดังตัวอย่าง รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ต่อไปนี้¹¹⁵

รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี¹¹⁶

รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1961 กำหนดไว้ว่า สิทธิในทรัพย์สินและ สิทธิในการรับมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สภาพและขอบเขตของสิทธิให้เป็นไปตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย¹¹⁷ การมีทรัพย์สินย่อมมีหน้าที่ด้วย และการใช้ทรัพย์สินจะต้องกระทำในลักษณะเพื่อ ส่วนรวม¹¹⁸ ทั้งนี้ การเวนคืนจะกระทำได้แต่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยอำนาจแห่งกฎหมายหรือ โดยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติกฎหมาย ซึ่งบัญญัติถึงลักษณะและขอบเขตค่าชดเชยด้วย การกำหนดค่าทดแทนนั้นให้คำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ของผู้เสียหาย โดยกรณีที่ไม่อาจตกลงกันในเรื่องค่าชดเชยให้ฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมได้¹¹⁹

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ. 1972 กำหนดไว้ว่า สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง สภาพของสิทธิและข้อจำกัดสิทธิให้กำหนดไว้ในกฎหมาย การใช้สิทธิใน ทรัพย์สินจะต้องไม่ขัดต่อสวัสดิภาพของประชาชน และในกรณีที่มีการยึด ใช้ หรือจำกัดทรัพย์สิน ของเอกชนเพื่อสาธารณประโยชน์ จำนวนค่าชดเชยและวิธีการชดเชยให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่ง กฎหมาย¹²⁰

รัฐธรรมนูญเบลเยียม

รัฐธรรมนูญเบลเยียม กำหนดไว้ว่า บุคคลจะถูกพรากไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ ก็เฉพาะแต่เพื่อประโยชน์สาธารณะ และเฉพาะแต่กรณีและตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งยังจะต้องได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมก่อนด้วย¹²¹

¹¹⁵ แหล่งเดิม.

¹¹⁶ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1961

¹¹⁷ รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1961 มาตรา 14 (1).

¹¹⁸ รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1961 มาตรา 14 (2).

¹¹⁹ รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1961 มาตรา 14 (3).

¹²⁰ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ. 1972 มาตรา 20 (1).

¹²¹ รัฐธรรมนูญเบลเยียม มาตรา 11.

รัฐธรรมนูญอิหร่าน

รัฐธรรมนูญอิหร่าน กำหนดไว้ว่า การยึดทรัพย์สินของบุคคลจะกระทำมิได้ ยกเว้นแต่กฎหมายของทางศาสนาให้กระทำได้ ซึ่งต้องมีการกำหนดราคาที่เป็นธรรมของทรัพย์สินนั้น และมีการชดเชยที่เป็นธรรม¹²²

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐตุรกี¹²³

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐตุรกี ค.ศ.1961 กำหนดไว้ว่า บุคคลมีสิทธิในทรัพย์สินและมรดก การจำกัดสิทธิเหล่านี้จะกระทำมิได้ แต่โดยกฎหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม¹²⁴

รัฐธรรมนูญสหรัฐเม็กซิโก¹²⁵

รัฐธรรมนูญสหรัฐเม็กซิโก ค.ศ.1917 กำหนดไว้ว่า กรรมสิทธิ์ในที่ดินและน้ำที่อยู่ในเขตแดนของรัฐ เป็นของรัฐซึ่งมีอำนาจโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่เอกชนได้ โดยมีสภาพการเป็นทรัพย์สินของเอกชน จะยึดทรัพย์สินของเอกชนไม่ได้ ยกเว้นเพื่อสาธารณูปโภค และมีการเสียดค่าทดแทนที่เป็นธรรม¹²⁶

3) หลักเกณฑ์การเวนคืน

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ

(1) ต้องอาศัยอำนาจของกฎหมาย

หลักเกณฑ์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประการที่ว่าต้องอาศัยอำนาจของกฎหมาย หมายความว่า รัฐจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนได้นั้น ต้องมีบทบัญญัติให้อำนาจแก่รัฐไว้อย่างชัดเจน หากไม่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ รัฐย่อมกระทำไม่ได้¹²⁷

(2) ต้องมีวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ

หลักเกณฑ์ของการเวนคืนในอสังหาริมทรัพย์ในประการนี้สืบเนื่องมาจากทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ หมายความว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้ในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งในอันที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะเท่านั้น และหากไม่มีความจำเป็นอย่างเพียงพอในการนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะรัฐย่อมไม่มีอำนาจเวนคืน¹²⁸

¹²² รัฐธรรมนูญอิหร่าน แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1925 และ 1957. มาตรา 15.

¹²³ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1961

¹²⁴ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐตุรกี มาตรา 36.

¹²⁵ ประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ. 1917

¹²⁶ รัฐธรรมนูญสหรัฐเม็กซิโก มาตรา 27.

¹²⁷ การใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน (น.29 - 31). เล่มเดิม.

¹²⁸ แหล่งเดิม.

(3) ต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม

ค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นหลักประกันที่สำคัญของประชาชนต่อการใช้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีหลักกฎหมายทั่วไปที่กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ ก็คือ “หลักเสียสละ” (Principle of sacrifice) ซึ่งมีสาระสำคัญว่าทรัพย์สินของประชาชนจะไม่ถูกเวนคืนไปใช้ประโยชน์สาธารณะโดยปราศจากการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม เพราะเหตุว่าการที่ประชาชนต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตนไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ถือเป็นกรณีที่ประชาชนผู้นั้นต้องแบกรับภาระหน้าที่ที่มีต่อสาธารณะมากเกินไปกว่าบุคคลที่อยู่ร่วมสังคมเดียวกัน จึงต้องมีกลไกในการเยียวยาแก่เขา การบีบบังคับเอาทรัพย์สินมาโดยไม่มีการเยียวยาความเสียหายย่อมก่อให้เกิดความรู้สึกต่อต้านขึ้นได้ว่ารัฐใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม และอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคม¹²⁹

¹²⁹ แหล่งเดิม.

บทที่ 3

กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ของต่างประเทศ และของประเทศไทย

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงกระบวนการในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ และออสเตรเลีย ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามที่กฎหมายบัญญัติ และสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งศึกษาถึงวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของไทยในปัจจุบัน

3.1 กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทย

ประเทศไทย เป็นประเทศที่มีวิวัฒนาการทางด้านกฎหมายปกครองอย่างเป็นระบบ หลักเรื่องการเวนคืนก็ได้มีการพัฒนาอย่างเป็นระบบเช่นกัน นิยามถึงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นศาสตราจารย์เดอโลบาแดร์ (ANDRE' DE LAUBADERE) ได้ให้ไว้ว่าการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นการปฏิบัติการทางปกครอง โดยรัฐเป็นผู้บังคับให้บุคคลธรรมดาขายอสังหาริมทรัพย์ของตนให้ฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ และรัฐจ่ายค่าชดเชยที่ยุติธรรมโดยรวดเร็วทันที ซึ่งจากคำนิยามนี้ทำให้เห็นได้ว่าการเวนคืนเปรียบเสมือนเป็นการให้อำนาจพิเศษแก่รัฐที่สามารถจะใช้สิทธิยึดทรัพย์สินของผู้อื่นมาเป็นของรัฐได้และอาจกล่าวได้ว่าสิทธิพิเศษนี้มีมากเกินไป ดังนั้น การร่างกฎหมายเวนคืนของฝรั่งเศสจึงตั้งอยู่บนหลักการที่เคร่งครัด เพื่อประสงค์ที่จะคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน¹

¹ Andre's de laubadere. (1985). *Traite de Droit Admini - stative* p. 223 (อ้างถึงใน ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ : ศึกษาเฉพาะกรณีกระบวนการบังคับซื้อขายตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 60), โดย บุญธรรม วิเศษลา, 2539, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง).

3.1.1 ลักษณะกฎหมายที่ใช้บังคับ

การเวนคืนตามกฎหมายประเทศฝรั่งเศส² เป็นกระบวนการทางกฎหมายที่รัฐใช้บังคับให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ หรือสิทธิอื่น ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ที่จำเป็นเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีขั้นตอนและวิธีการตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน ค.ศ. 1977 หรือตามที่กำหนดไว้ในเฉพาะกฎหมายอื่น ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจกรรมทางเกษตรกรรมหรือกฎหมายป่าไม้ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การเวนคืนมีลักษณะทางกฎหมายที่แตกต่างไปจากวิธีการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชนอื่น ๆ ดังนี้

- 1) เป็นกระบวนการที่รัฐสามารถใช้อำนาจบังคับฝ่ายเดียวได้ในที่สุด
- 2) ทรัพย์สินที่เวนคืนต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น
- 3) การเวนคืนต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ

3.1.2 การกำหนดเงินค่าทดแทน

การกำหนดเงินค่าทดแทนจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายเวนคืนในส่วนที่เกี่ยวกับการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์และเทคนิคในการประเมิน ซึ่งหลักทั่วไปในการกำหนดค่าทดแทน กรณีเวนคืนกำหนดว่าค่าทดแทนจะต้องครอบคลุมความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยตรง เป็นรูปธรรมและพิสูจน์ได้ หากพิจารณาว่าการเวนคืน คือ การบังคับให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ขายทรัพย์สินของตน ผู้ถูกเวนคืนจะต้องได้รับค่าทดแทน ไม่ใช่ราคาขาย ดังนั้นค่าทดแทนจะต้องครอบคลุมความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับ ซึ่งการกำหนดเงินค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนของประเทศฝรั่งเศส สามารถจำแนกได้เป็น 3 ประการ³ ดังนี้

- 1) ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายโดยตรง

ค่าเสียหายโดยตรง หมายถึง ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเวนคืน เช่น ความจำเป็นที่เจ้าของรถซึ่งเดิมเคยจอดรถ โดยไม่ต้องเสียค่าเช่าจอดรถในบริเวณที่ถูกเวนคืน จะต้องเสียค่าเช่าจอดรถใหม่ (คำพิพากษาศาลฎีกา ค.ศ. 1964) ค่าเสียหายอันเนื่องจากการหยุดกิจการค้าชั่วคราวจนกว่าจะหาที่ประกอบกิจการค้าสถานที่แห่งใหม่ (คำพิพากษาศาลฎีกา ค.ศ. 1970) การสูญเสียค่าเช่าอันเนื่องจากการเวนคืน (คำพิพากษาศาลฎีกา ค.ศ. 1976) การที่นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างกรณีที่ลูกจ้างไม่ประสงค์จะย้ายที่

² จาก การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (รายงานผลการวิจัย) (น. 63), โดย สงขลา วิชัยทัตะ และคณะ, 2546, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

³ สิทธิการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (น. 74 - 75). เล่มเดิม.

ทำงานไปยังสถานที่แห่งใหม่ เนื่องจากสถานที่เดิมถูกเวนคืน (คำพิพากษาคดีเวนคืน ลงวันที่ 8 พฤษภาคม ค.ศ.1978) ในทางกลับกัน ศาลคดีเวนคืนไม่ถือว่าเป็นความเสียหายโดยตรงเช่นความเสียหายอันเนื่องมาจากโยธาสาธารณะ ที่ทำขึ้นในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน หรือความเสียหายที่ได้รับเพราะกิจการที่ได้รับขกเว้นภาษีต้องหยุดกิจการหรือการเสียหายอันเนื่องจากสิทธิพิเศษในอัตราดอกเบี้ยที่ซื้ออสังหาริมทรัพย์นั้นมาต้องหายไป

2) ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายที่เป็นรูปธรรม

ประมวลกฎหมายเวนคืนไม่ทดแทนค่าเสียหายทางจิตใจ เช่น การที่สมาชิกในครอบครัวเดียวกันอาศัยอยู่อาคารที่ติดต่อกัน และอาคารหนึ่งถูกเวนคืนทำให้ต้องแยกย้ายกันไปอยู่คนละแห่งกัน หรือกรณีที่สูงอายุที่อยู่อาศัยในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนมากกว่า 50 ปี ต้องย้ายไปอยู่ที่อื่น หรือกรณีการสูญเสียความสะดวกสบายหรือความสวยงามของที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากการเวนคืน ต่อมาแนวความคิดในเรื่องดังกล่าวได้มีวิวัฒนาการไปในทางที่จะยอมรับให้มีการชดใช้ค่าเสียหายทางจิตใจได้ โดยความเสียหายทางจิตใจบางอย่างก็ส่งผลกระทบต่อทรัพย์สินของบุคคลนั้นด้วย เช่น ค่าเสียหายทางจิตใจกรณีความผูกพันในครอบครัว

3) ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายที่พิสูจน์ได้

ความเสียหายที่จะกำหนดค่าทดแทนให้ได้จะต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงแน่นอนในระดับหนึ่ง มิใช่ค่าเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เช่น ทำให้ขาดโอกาสในการจัดทำโครงการก่อสร้างที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต หรือมูลค่าเพิ่มในอสังหาริมทรัพย์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เป็นเพียงความคาดหวังเท่านั้น ไม่ถือเป็นความเสียหายที่จะได้รับค่าทดแทนแต่อย่างใด

นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนของประเทศฝรั่งเศสยังได้กำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนไว้อีกหลายประการ ดังนี้

1. ค่าทดแทนต้องชำระเต็มจำนวน

กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนของประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้ศาลคดีเวนคืนพิจารณาค่าทดแทนทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการเวนคืน ซึ่งได้แก่ ค่าเสียหายในทรัพย์สินประธาน และค่าเสียหายที่เป็นส่วนควบ ไม่ครอบคลุมแต่เพียงราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่อาจซื้อทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเท่านั้น แต่จะต้องครอบคลุมไปถึงราคาที่ตีค่าได้ของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนโดยพิจารณาด้วยว่า อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนมีผู้อยู่อาศัยหรือไม่ ศาลคดีเวนคืนจะต้องพิจารณาไปถึงส่วนควบอสังหาริมทรัพย์นั้นด้วยเช่นสิทธิในการทำประมง แหล่งน้ำและสิทธิในการใช้แหล่งน้ำ สิทธิในการล่าสัตว์หรือแม้แต่ทรัพย์สินที่อยู่ใต้ดินที่อาจใช้ประโยชน์ได้⁴

⁴ มาตรา L.13-13 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืนของประเทศฝรั่งเศส.

ค่าทดแทนสำหรับทรัพย์สินที่สูญหาย หมายถึงราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่อาจซื้อทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตลอดจนราคาที่ตีค่าได้ของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

ค่าทดแทนที่เป็นส่วนควบ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการซื้ออสังหาริมทรัพย์ทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เช่น ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน หรือค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือค่าธรรมเนียมที่ต้องจ่ายให้แก่ нотари์พับบลิก (Notaire) ซึ่งค่าทดแทนดังกล่าวแม้ผู้ถูกเวนคืนจะไม่ได้จัดซื้ออสังหาริมทรัพย์ทดแทน ศาลคดีเวนคืนก็จะต้องคิดคำนวณให้ตามอัตราร้อยละของจำนวนค่าทดแทนให้ทรัพย์สินที่ได้กำหนดให้ซึ่งในทางปฏิบัติ ศาลจะพิจารณาเงินเพิ่มในส่วนควบให้ร้อยละ 25 ของราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน อย่างไรก็ตามก็ดีกำหนดว่าหน่วยงานเวนคืนไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นส่วนควบใน 2 กรณี ดังนี้

(ก) อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ได้มีการประกาศขายโดยเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ 5 เดือน ก่อนหน้าที่จะมีการประกาศว่า โดยการเวนคืนเป็นประโยชน์สาธารณะ หรือ

(ข) อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนอยู่ระหว่างการเสนอขาย

2. ค่าทดแทนจะต้องกำหนดเป็นจำนวนเงิน

กฎหมายเวนคืนของประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้คิดคำนวณค่าทดแทนเป็นจำนวนเงิน ดังนั้น ศาลคดีเวนคืนจึงไม่มีสิทธิที่จะกำหนดค่าทดแทนเป็นอย่างอื่นได้ เว้นแต่กรณีจะได้ตกลงยินยอมกำหนดค่าทดแทนในลักษณะแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนกับอสังหาริมทรัพย์ที่หน่วยงานเวนคืนกำหนดให้อย่างไรก็ดี การแลกเปลี่ยนดังกล่าวมีหลักเกณฑ์และข้อยกเว้น⁵ ดังนี้

1) กรณีที่ผู้ถูกเวนคืนใช้อสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการค้าหรืออุตสาหกรรมประมวลกฎหมายเวนคืนกำหนดว่า⁶ หน่วยงานเวนคืนอาจเสนอสถานที่ประกอบการที่มีลักษณะใกล้เคียงและอยู่ในเขตเดียวกันกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแทนการจ่ายค่าทดแทนได้ซึ่งหากหน่วยงานเวนคืนเสนอสถานที่ประกอบการให้ตามเงื่อนไขดังกล่าว ผู้ถูกเวนคืนไม่อาจปฏิเสธที่จะรับข้อเสนอดังกล่าวได้ ในกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่เสนอให้แทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ศาลคดีเวนคืนมีอำนาจที่จะพิจารณาว่า อสังหาริมทรัพย์ที่เสนอให้แทนเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดหรือไม่ กล่าวคือ อยู่ในอาณาบริเวณเดียวกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและมีขนาดและสภาพใกล้เคียงกันหรือไม่

⁵ มาตรา R.13-46 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืนของประเทศฝรั่งเศส.

⁶ มาตรา L.13-20 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายเวนคืนของประเทศฝรั่งเศส.

⁷ มาตรา L.13-20 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืนของประเทศฝรั่งเศส.

2) ในกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนใช้ข้ออ้างหรือสิทธิที่ผู้ถูกเวนคืนเพื่อเป็นที่ยุ่อาศัยหรือประกอบวิชาชีพอิสระ (ทนายความ นอติรีพับลิก ฯลฯ) หากผู้ถูกเวนคืนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ผู้ถูกเวนคืนหน่วยงานเวนคืนอาจเสนอ อสังหาริมทรัพย์ในสภาพใกล้เคียงให้แทนได้ โดยผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิพิเศษที่จะเลือกอสังหาริมทรัพย์ทดแทนหรือไม่ก็ได้ แต่ถ้าผู้ถูกเวนคืนเป็นเพียงผู้เช่า ผู้ถูกเวนคืนจะต้องยอมรับข้อเสนอให้อสังหาริมทรัพย์ที่หน่วยงานเวนคืนจัดหาให้ ซึ่งจะเป็ที่ยุ่อาศัยตามมาตรฐานของการเคหะแห่งชาติ (H.L.M.) และในกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดอสังหาริมทรัพย์ทดแทนของเดิม ให้เป็นอำนาจของศาลคดีเวนคืนที่จะพิจารณาวินิจฉัย

3. วันกำหนดอสังหาริมทรัพย์ที่ผู้ถูกเวนคืน

ประมวลกฎหมายเวนคืน กำหนดให้ศาลคดีเวนคืนเป็นผู้กำหนดค่าทดแทนโดยพิจารณาจากลักษณะและสภาพของอสังหาริมทรัพย์ ณ วันที่มีคำวินิจฉัยให้ออนกรรมสิทธิ์ ซึ่งคำว่า ลักษณะและสภาพของอสังหาริมทรัพย์หมายความว่ารวมถึง ใต้ดิน บนดิน สิ่งก่อสร้าง สัญญาเช่าที่อยู่อาศัย สัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการค้า⁸

4. วันกำหนดมูลค่าของอสังหาริมทรัพย์ที่ผู้ถูกเวนคืน

ภายหลังการสำรวจอสังหาริมทรัพย์ที่ผู้ถูกเวนคืนแล้ว จะต้องมีกำหนดมูลค่าของทรัพย์สินที่ผู้ถูกเวนคืน ซึ่งกฎหมายกำหนดว่าการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ผู้ถูกเวนคืนให้ถือวันที่ศาลคดีเวนคืน (ศาลชั้นต้น) กำหนดในกรณีอุทธรณ์คำวินิจฉัย ศาลคดีเวนคืนในประเด็นเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สินในศาลอุทธรณ์จะถือเอาราคาของทรัพย์สินในวันที่ศาลคดีเวนคืน (ศาลชั้นต้น) ได้วินิจฉัย แม้คดีในชั้นอุทธรณ์จะยาวนานเท่าใด⁹

หลักการที่ให้ถือเอาราคาในวันที่ศาลคดีเวนคืน (ศาลชั้นต้น) กำหนดมียกเว้นอยู่บางประการ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการปรับราคา ตัวอย่างเช่น หน่วยงานตัดสินใจที่จะเวนคืนชุมชนที่อยู่ในสภาพเสื่อมโทรมเพื่อปรับปรุงใหม่หากประกาศโครงการให้สาธารณชนทราบก็จะเกิดการเก็งกำไรซึ่งจะมีผลให้อสังหาริมทรัพย์มีราคาสูงขึ้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงมีการกำหนดให้ศาลคดีเวนคืนคำนวณราคาอสังหาริมทรัพย์ โดยถือเอาราคาย้อนหลังไป 1 ปี ก่อนปีประกาศว่าเป็นโครงการเพื่อประโยชน์สาธารณะ (D.U.P.)¹⁰

⁸ มาตรา L.13-14 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายเวนคืนของประเทศฝรั่งเศส.

⁹ มาตรา L.13-15 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืนของประเทศฝรั่งเศส.

¹⁰ มาตรา L.13-15 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืนของประเทศฝรั่งเศส.

5. หลักเกณฑ์การคิดคำนวณราคาอสังหาริมทรัพย์โดยพิจารณาตามราคาที่ได้มีการตกลงซื้อขาย และการแจ้งและการประเมินภาษี

เพื่อป้องกันมิให้เกิดความแตกต่างในความคิดคำนวณราคาอสังหาริมทรัพย์เพื่อการเวนคืนกับราคาซื้อขายกันตามปกติ กฎหมายกำหนดให้ ศาลคดีเวนคืนค่านิ่งถึงราคาที่มีการตกลงซื้อขายกันตามปกติซึ่งหมายความว่า ราคาที่มีการตกลงซื้อขายระหว่างหน่วยงานเวนคืนกับเจ้าของที่ดินที่อยู่ในเขตที่ดินที่กำหนดไว้ในโครงการ นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้ศาลคดีเวนคืนกำหนดค่าทดแทนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ผู้ประกอบการพาณิชย์และอุตสาหกรรมโดยพิจารณาการแจ้งรายการเสียภาษีในปีก่อนการจัดทำโครงการหรือก่อนการประเมินราคาทรัพย์สินตามกฎหมาย¹¹

3.1.3 สิทธิในการขอซื้อคืนของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

สิทธิในการขอซื้อคืนของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส¹² ไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อรัฐได้เวนคืนที่ดินของประชาชนไปเพื่อใช้ในกิจการตามวัตถุประสงค์ หากรัฐไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายแล้ว ประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กำหนดว่า¹³

ถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้ไม่ได้ถูกนำไปใช้ภายในระยะเวลา 5 ปี ดังที่ได้กำหนดหรือไม่ดำเนินการต่อไป ซึ่งวัตถุประสงค์เจ้าของเดิมหรือทายาทสามารถร้องขอซื้อคืนได้ภายใน 30 ปี นับแต่วันที่มิประกาศการเวนคืน เว้นแต่อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจะถูกประกาศเพื่อใช้สำหรับประโยชน์สาธารณะใหม่

ถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เป็นพื้นที่การเกษตรในขณะที่มีการเวนคืนและฝ่ายปกครองผู้เวนคืนประสงค์จะดำเนินการให้มีการเช่าพื้นที่เหล่านี้ ฝ่ายปกครองจะต้องเสนอการเช่าพื้นที่ให้แก่เจ้าของเดิมผู้ถูกเวนคืนหรือทายาทก่อน

ถ้าจะมีการขายคืนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิซื้อคืนได้ก่อนการคำนวณราคาในการซื้อขายนั้น ให้ใช้กฎเกณฑ์เดียวกับการที่ได้เวนคืนมา

ในกรณีตกลงราคากันได้โดยการปรองดองหรือโดยการกำหนดราคาโดยคำพิพากษาของศาล ก็ให้ทำสัญญาซื้อคืนและชำระราคาถ้าไม่ปฏิบัติตามนี้ให้ถือว่า การซื้อคืนไม่มีผล

¹¹ มาตรา L.13-16 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืนของประเทศฝรั่งเศส.

¹² จาก “สิทธิการซื้อคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน,” โดย วิบูลย์ กัมมาระบุตร, 2533, *วารสารกฎหมายปกครอง*, น. 232 - 234.

¹³ มาตรา L.12-6 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืนของประเทศฝรั่งเศส.

1) เงื่อนไขในการซื้อคืนตามที่กฎหมายกำหนด
ผู้ถูกเวนคืนสามารถซื้อคืนทรัพย์สินได้ โดยพิจารณาตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ดังนี้

(1) เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลา สามารถแบ่งได้ 2 ประเภท

1) เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาที่ต้องการใช้ตามวัตถุประสงค์ เมื่อได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาแล้ว รัฐมีระยะเวลาในการนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมา หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการปรองดองไปใช้ประโยชน์ภายใน 5 ปี ในกรณีนี้ก็จะทำให้ผู้ถูกเวนคืนไม่มีสิทธิร้องขอซื้อภายใน 5 ปีแรกของการเวนคืน แม้ว่าอสังหาริมทรัพย์นั้นไม่ได้ถูกนำไปใช้ตามที่ประกาศการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือความเป็นไปได้ในการใช้ตามที่กำหนดไว้ในประกาศการเวนคืนตั้งแต่แรกจะไม่มีอยู่เลย

ดังนั้น ในกรณีนี้ฝ่ายปกครองย่อมมีเวลา 5 ปีเพื่อที่จะดำเนินการตามที่ได้มีการกำหนดไว้ในประกาศการเวนคืน เมื่อฝ่ายปกครองเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แล้วผู้ถูกเวนคืนก็จะไม่มีสิทธิร้องขอซื้อคืนอีกต่อไป

อย่างไรก็ตาม ถ้าฝ่ายปกครองมิได้นำอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์ครบตามกำหนด 5 ปีแล้ว เจ้าของเดิมจะมีสิทธิร้องขอซื้อคืนได้ แต่ถ้ามีการประกาศเพื่อประโยชน์สาธารณะใหม่ เจ้าของเดิมก็ไม่สามารถร้องขอซื้อคืนได้

2) กำหนดเวลาในการยื่นคำร้องขอซื้อคืนเงื่อนไขในเรื่องกำหนดเวลาในการซื้อคืนนั้น เจ้าของเดิมหรือผู้ถูกเวนคืน จะต้องยื่นคำร้องขอซื้อคืนภายใน 30 ปี นับตั้งแต่มีการประกาศการเวนคืนหรือนับแต่วันที่มีนิติกรรมที่เกิดจากการปรองดอง

(2) เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้ร้องขอ คำร้องขอในการซื้อคืนจะต้องเป็นการร้องขอของเจ้าของเดิมหรือทายาทเท่านั้น เจ้าของเดิมไม่สามารถสละสิทธิของตนเพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่นในการซื้อคืนได้

(3) เงื่อนไขที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ มี 3 กรณี ดังนี้

1) กรณีที่ฝ่ายปกครองได้มีการประกาศใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะในอสังหาริมทรัพย์นั้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งอาจจะกระทำได้โดยฝ่ายปกครองเดิมผู้เคยประกาศหรือฝ่ายปกครองอื่นก็ได้ โดยสามารถทำได้แม้ว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เดิมได้ร้องขอต่อศาลแล้วแต่นิติกรรมของการซื้อคืนยังไม่ผลใช้บังคับ ถ้ามีการประกาศใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะครั้งที่ 2 แล้ว และไม่ได้นำไปใช้อีก เจ้าของเดิมก็สามารถร้องขอต่อศาลได้อีก โดยเริ่มนับตั้งแต่ 5 ปี หลังจากการประกาศครั้งใหม่ แต่ถ้ามีการประกาศใหม่อีกเป็นครั้งที่ 3 เจ้าของเดิมก็ไม่สามารถร้องขอต่อศาลได้อีก

2) เจ้าของเดิมไม่สามารถขอซื้อคืนได้เนื่องจากฝ่ายปกครองได้ทำลายอาคารนั้นแล้ว หรือได้มีการสร้างอาคารใช้สำหรับเป็นสถานที่ราชการบนที่ดินที่ถูกเวนคืน โดยผิดวัตถุประสงค์ไปจากการประกาศเพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะ ในกรณีเหล่านี้เจ้าของเดิม ได้แก่ เรียกร้อยค่าเสียหายเท่านั้น โดยคำนวณจากมูลค่าที่จะได้รับจากมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน หรือเรียกค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย

3) เจ้าของเดิมไม่สามารถซื้อคืนได้ในกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นบางส่วน แต่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่ร้องขอให้เวนคืนทั้งหมดเนื่องจากไม่สามารถใช้ประโยชน์จากส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนั้น และมีการเวนคืนทั้งหมดตามที่ร้องขอ

ในกรณีที่มีการขายหรือให้เช่าอสังหาริมทรัพย์โดยฝ่ายปกครองถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนเป็นพื้นที่การเกษตร และถ้าฝ่ายปกครองประสงค์จะให้มีการเช่าที่ดินเหล่านี้ กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องเสนอให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิเช่าก่อน สำหรับกรณีที่ฝ่ายปกครองประสงค์จะขายทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืนเจ้าของเดิมผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิที่จะขอซื้อคืนได้ก่อน

2) ขั้นตอนในการซื้อคืนหรือให้เช่า กฎหมายได้กำหนดไว้ ดังนี้

(1) ให้ฝ่ายปกครองผู้เวนคืนประกาศแจ้งแก่เจ้าของเดิมผู้ถูกเวนคืนว่าจะรับซื้อคืนหรือจะเช่าอสังหาริมทรัพย์นั้นหรือไม่

(2) เจ้าของเดิมหรือทายาทจะต้องตอบมาภายใน 2 เดือน นับแต่วันทราบถึงประกาศแจ้งของฝ่ายปกครอง โดยแจ้งถึงการตัดสินใจและให้กำหนดราคาที่จะซื้อหรือจะเช่า

(3) เจ้าของเดิมต้องร้องขอต่อศาลแพ่ง โดยต้องฟ้องฝ่ายปกครองที่ดำเนินการเวนคืนต่อศาลแพ่ง เพื่อจะขอซื้อคืนทรัพย์สินเดิมของตน และการซื้อคืนนี้ถือว่าเป็นเรื่องของการซื้อขายธรรมดา

(4) การโอนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมจะต้องออกเป็นกฎหมายของสภานิติบัญญัติ ซึ่งจะมีผลใช้บังคับนับย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่เงื่อนไขต่าง ๆ ในการซื้อคืนตามกฎหมายได้ทำสำเร็จครบถ้วน

3) การกำหนดราคาซื้อคืน

ในการกำหนดราคาซื้อคืนจะต้องคิดจากราคาของทรัพย์สินในวันที่มีการซื้อคืน โดยคำนึงถึงสภาพของทรัพย์สินในวันนั้น รวมทั้งสิ่งก่อสร้างและการที่ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการตกแต่งทรัพย์สินนั้น ราคาซื้อคืนนี้ไม่ใช่ราคาที่ตกลงกันเองระหว่างเจ้าของเดิมกับฝ่ายปกครอง แต่เป็นราคาใหม่ที่ไม่เกี่ยวกับราคาที่ได้รับในขณะที่เวนคืนนั้น โดยราคาใหม่นี้เป็นราคาที่ได้อาศัยวิธีการคำนวณเช่นเดียวกับขณะที่เวนคืนทรัพย์สินนั้นมา เจ้าของเดิมผู้ถูกเวนคืนจะต้องจ่ายเงินค่า

ซื้อคืนให้แก่ฝ่ายปกครองในราคาที่สอดคล้องกับราคาที่แท้จริงของทรัพย์สินในปัจจุบัน และถ้าตกลงปรองดองกันเรื่องราคาไม่ได้ ราคาที่ซื้อคืนนี้จะถูกกำหนดโดยศาลยุติธรรม

4) การดำเนินการซื้อคืนอสังหาริมทรัพย์

ในการดำเนินการซื้อคืนอสังหาริมทรัพย์กฎหมายกำหนดให้นับแต่วันที่ได้กำหนดราคาแล้ว 1 เดือน ไม่ว่าจะเป็กรณีปรองดองหรือการพิพากษาโดยศาล ผู้ร้องขอซื้อคืนจะต้องลงนามในสัญญาซื้อคืนและชำระเงิน เจ้าของเดิมจะมีสิทธิในทรัพย์สินดั้งเดิมเมื่อสัญญาที่ทำขึ้นกับฝ่ายปกครองผู้เวนคืนสมบูรณ์แล้ว

5) ผลของการซื้อคืน

ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนนั้นกลับคืนสู่ผู้ถูกเวนคืนหรือทายาท โดยทรัพย์สินนั้นเจ้าของเดิมหรือทายาทได้รับคืนไปโดยปราศจากภาระติดพันทั้งหลายที่เกิดขึ้นก่อนหรือในขณะที่มีการเวนคืน

3.2 กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศอังกฤษ

แนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนและการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ ได้ปรากฏเป็นครั้งแรกในมหาบัตร (Magna Carta) ใน ค.ศ. 1215 ซึ่งเป็นมหาบัตรที่กษัตริย์ของอังกฤษ ได้ประกาศรับรองสิทธิบางประการของประชาชน และกษัตริย์ต้องปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของประชาชนนั้น ซึ่งในหลักการเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนนั้น ได้บัญญัติไว้ในบทที่ 39 ของมหาบัตรว่า เสรีชนจะต้องไม่ถูกริบทรัพย์สิน¹⁴ หรือบังคับให้ออกจากที่ดิน (Free hold)¹⁵ ถูกจับกุมคุมขัง ถูกเนรเทศ หรือถูกบังคับให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งจากข้าราชการ เว้นแต่จะเป็นไปตามคำพิพากษาที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกฎหมายของประเทศ

3.2.1 ลักษณะกฎหมายที่ใช้บังคับ

สิทธิในการเวนคืนที่ดิน หรือรอนสิทธิในความเป็นเจ้าของที่ดิน ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วนนั้น ถือกันว่าเป็นอำนาจของรัฐชาติที่กระทำได้ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม โดยออกเป็นกฎหมาย ทั้งนี้ กฎหมายเวนคืนของประเทศอังกฤษอยู่ในรูปแบบของกฎหมายลายลักษณ์อักษรซึ่งปัจจุบันมีอยู่หลายฉบับ ได้แก่ Land clauses Act 1845 The compulsory

¹⁴ จาก คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (น. 20), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2535, กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁵ จาก กฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 111), โดย วิษณุ เครืองาม, 2530, กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์.

Purchase Act 1965 The compulsory purchase (vesting Declarations) Act 1981 The Land compensation Act 1961 และ The Land compensation Act 1973 โดยกฎหมายในแต่ละฉบับจะใช้บังคับกับกระบวนการเวนคืนในแต่ละขั้นตอน¹⁶

3.2.2 กระบวนการเวนคืน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่ากฎหมายเวนคืนของประเทศอังกฤษอยู่ในรูปแบบของกฎหมายลายลักษณ์อักษรหลายฉบับ แต่ละฉบับจะใช้บังคับกับกระบวนการเวนคืนในแต่ละขั้นตอน ซึ่งกระบวนการเวนคืนตามกฎหมายอังกฤษ สามารถแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน และมีกฎหมายที่ใช้บังคับในแต่ละขั้นตอน ดังนี้¹⁷

(1) การให้อำนาจทำการเวนคืน โดยการออกเป็นพระราชบัญญัติต่าง ๆ หรือกฎหมายลำดับรองให้อำนาจหน่วยราชการทำการเวนคืน

(2) การเลือกและกำหนดที่ดินที่จะเวนคืนโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ และ The Acquisition of Land Act 1981

(3) การจัดให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งมีกฎหมายที่ใช้บังคับ ได้แก่ Land Clauses Act 1845 The Compulsory Purchase Act 1965 และ The Compulsory Purchase (Vesting Declarations) Act 1981

(4) การจ่ายค่าทดแทนเพื่อการเวนคืน ซึ่งมีกฎหมายที่ใช้บังคับ ได้แก่ Land Clauses Act 1845 The Land Compensation Act 1961 The Land Compensation Act 1973 และ The Compulsory Purchase Act 1965

3.2.3 การกำหนดเงินค่าทดแทน

การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืน ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจ่ายค่าทดแทนความเสียหายซึ่งเกิดกับที่ดิน ค.ศ. 1966 และ 1973 (Land Compensation Act 1961 และ 1973) ทั้งนี้โดยเจ้าหน้าที่จะต้องกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินตามราคาในท้องตลาดของที่ดินที่ตนเวนคืนนั้นอันเป็นราคาที่คาดหมายได้ว่าผู้ขายจะยอมรับได้ในกรณีที่มีการเวนคืนที่ดินไม่ครอบคลุมถึงที่ดินทั้งหมดของผู้ถูกเวนคืน ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับค่าทดแทนความเสียหายจากการที่ที่ดินแปลงที่เหลืออยู่ด้อยค่าลงเนื่องจากการถูกเวนคืนนั้น การจ่ายเงินค่าทดแทนอันเนื่องมาจากการเวนคืนที่ดินนั้นไม่ได้จำกัดเฉพาะ “เจ้าของที่ดิน” เท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงบุคคลอื่นที่อาศัยอยู่ในอาคารที่ตั้งอยู่ในบริเวณที่ดินที่ถูกเวนคืนด้วย (home loss

¹⁶ การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (น. 98). เล่มเดิม.

¹⁷ สิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน (น. 93 - 94). เล่มเดิม.

payment) เช่น ผู้เช่า ทั้งนี้โดยที่บุคคลดังกล่าวไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าตนได้รับความเสียหายจากการเวนคืนจริงหรือไม่ การเวนคืนบางกรณีรัฐอาจจะต้องจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนเป็นจำนวนมากได้ เช่น การเวนคืนที่ดินซึ่งใช้ประกอบการเกษตร หากลักษณะของการเวนคืนนั้นต้องด้วยเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการจ่ายค่าทดแทนความเสียหายซึ่งเกิดกับที่ดิน ค.ศ. 1973 (Land Compensation Act 1973) กำหนดไว้ ทั้งนี้ ในกรณีที่มีข้อพิพาทกันเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าทดแทนการเวนคืน กฎหมายอังกฤษกำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดค่าทดแทนความเสียหายซึ่งเกิดกับที่ดิน (Land Tribunal) เป็นผู้พิจารณา ผู้ถูกเวนคืนที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวสามารถฟ้องคดีต่อศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal) ให้พิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ได้ อย่างไรก็ตามศาลมีแต่อำนาจในการตรวจสอบปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น¹⁸

3.2.4 สิทธิการเรียกคืน

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศอังกฤษ เป็นเรื่องการที่รัฐบังคับซื้อที่ดินจากเอกชน โดยนำที่ดินดังกล่าวนั้นไปใช้เพื่อการสาธารณูปโภค จึงถือเป็นการเข้าครอบครองที่ดินของเอกชนเพื่อการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ตามกฎหมายอังกฤษนั้นที่ดินที่ถูกเวนคืนจะต้องนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายเฉพาะหรือพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจในการเวนคืนกำหนดไว้ หากหน่วยงานที่เวนคืนที่ดินนำที่ดินไปใช้งานเกินขอบเขตอำนาจของตน Attorney General สามารถขอให้ศาลสั่งห้ามกระทำดังกล่าวได้ หรืออาจใช้วิธีการทบทวนโดยศาล เพื่อสั่งห้ามกระทำดังกล่าวได้ นอกจากนี้ บุคคลที่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษจากการกระทำดังกล่าวก็สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อให้ศาลสั่งห้ามกระทำเองได้ โดยไม่ต้องพึ่ง Attorney General ให้ดำเนินคดีให้ ดังนั้น ที่ดินที่ถูกเวนคืนต้องนำไปใช้งานตามขอบอำนาจของกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้ เมื่อเวนคืนที่ดินมาแล้ว หากต่อมาพบว่าที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นไม่จำเป็นต่อวัตถุประสงค์ในการเวนคืนอีกแล้ว ที่ดินดังกล่าวจะถูกเรียกว่า ที่ดินส่วนเกิน ซึ่งตามกฎหมายอังกฤษจะกำหนดเรื่องการจำหน่ายจ่ายโอนไว้เป็นการเฉพาะ¹⁹

¹⁸ กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ (น. 249 - 250). เล่มเดิม.

¹⁹ สิทธิการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (น. 113 - 116). เล่มเดิม.

3.3 กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศออสเตรเลีย

กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แห่งเครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) ชื่อว่า “Lands Acquisition Act 1898”

3.3.1 รูปแบบการเวนคืน “Lands Acquisition Act 1898” ได้กำหนดเรื่องรูปแบบการเวนคืนไว้ในหมวด 4 ตั้งแต่ มาตรา 16 ถึงมาตรา 21 ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ²⁰ คือ

- 1) การเวนคืน โดยวิธีการตกลงกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าของที่ดิน
- 2) การเวนคืน โดยกระบวนการบังคับซื้อ

การเวนคืน โดยตกลงกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าของที่ดินหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการเวนคืนที่ดินจะต้องประกาศแจ้งให้เจ้าของที่ดินทราบล่วงหน้า ถึงการเวนคืนที่ดินเสียก่อนแล้วจึงจะมีการเจรจาต่อรองราคากัน²¹ อย่างไรก็ตาม หากกระบวนการเวนคืน โดยการตกลงกันไม่สามารถทำสำเร็จได้แต่หน่วยงานของรัฐยังต้องการดำเนินการเวนคืนต่อก็สามารถที่จะนำกระบวนการบังคับซื้อมาใช้ได้โดยไม่จำเป็นต้องเริ่มต้นใหม่ ทั้งนี้ การเวนคืนที่ดินเป็นผลมาจากกระบวนการบังคับซื้อนั้น แม้จะมีลักษณะคล้ายคลึงกันกับการเวนคืนในรูปแบบแรก แต่จะไม่มี การเจรจาต่อรองกันในรายละเอียดมากนักในระหว่างหน่วยงานของรัฐและเจ้าของที่ดิน

3.3.2 กระบวนการเวนคืน

กระบวนการเวนคืนตามกฎหมายออสเตรเลียแบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอน²² ดังนี้

1) การขออนุมัติเวนคืนได้กำหนดไว้ในหมวด 5 (pre - acquisition procedures) ตั้งแต่ มาตรา 22 ถึงมาตรา 33 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้²³

²⁰ Section 16 Modes of acquisition

An interest in land may be acquired under this Act:

- (a) by agreement under section 40; or
- (b) by compulsory process under section 4.

²¹ Section 9 Notice to be given before powers exercised

²² สิทธิการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (น. 118 - 121). เล่มเดิม.

²³ Section 22 Declaration that land is suitable for acquisition

(1) The Minister may declare in writing that the Minister is considering the acquisition by an acquiring authority of an interest in land (other than a mortgage interest) for a public purpose.

(2) The declaration shall identify the acquiring authority, the land, the interest in the land and the public purpose.

หน่วยงานของรัฐที่ต้องการเวนคืนจะทำการสำรวจอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องการเวนคืนในเบื้องต้น โดยจะตรวจสอบถึงเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่มีสิทธิเป็นเจ้าของ ผู้ทรงสิทธิทั้งหลาย ตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่ออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพื่อนำเสนอต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบ ซึ่งก่อนรัฐมนตรีจะพิจารณาให้ความเห็นชอบนั้น รัฐมนตรีจะจัดทำประกาศไปตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาและหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นรายวัน โดยคำประกาศจะระบุขอบเขตอสังหาริมทรัพย์ที่จะทำการเวนคืน วัตถุประสงค์ในการเวนคืน ชื่อเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ผู้ทรงสิทธิทั้งหลาย ตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่ออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน การออกคำประกาศมีจุดประสงค์เพื่อให้ที่ดินตกอยู่ภายใต้อำนาจการเวนคืนและปลอดจากสิทธิใด ๆ เหนือที่ดิน และเพื่อแจ้งให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ผู้ทรงสิทธิทั้งหลาย ตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่ออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ได้รับทราบเรื่องการเวนคืนนี้ เมื่อออกคำประกาศแล้วเจ้าของอสังหาริมทรัพย์

(3) Except where the interest is a restriction on the use of land, the Minister shall include in the declaration:

(a) a statement that the land appears to the Minister to be suitable for use, or for development for use, for a public purpose; and

(b) a statement setting out:

(i) particulars of the use to which the land will be put or for which it will be developed; and

(ii) the reasons why the land appears to be suitable for that use or for development for that use.

(4) Where the interest is a restriction on the use of land, the Minister shall include in the declaration:

(a) a statement that it appears to the Minister to be appropriate for the acquiring authority to be given, for a public purpose, the benefit of the restriction on the use of the land; and

(b) a statement:

(i) explaining the nature of the restriction; and

(ii) setting out the reasons why it is appropriate for the acquiring authority to be given the benefit of the restriction.

(5) The Minister may include in the declaration a statement that the proposed use of the land, or the proposed restriction on the use of the land, as the case may be, is connected with the implementation of a policy particulars of which are set out in the declaration.

(6) If the Minister is satisfied that the acquisition of an interest in land by an acquiring authority would amount to a normal commercial transaction between parties dealing with each other on equal terms, the Minister may give a certificate stating that the acquisition of the interest by the acquiring authority would be a standard commercial transaction.

ผู้ทรงสิทธิทั้งหลาย ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียต่ออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนมีสิทธิยื่นคำร้องให้พิจารณาได้ส่วนและทบทวนรายละเอียดในคำประกาศภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีอำนาจที่จะทบทวนรายละเอียดในคำประกาศไปพร้อม ๆ กัน

2) การแจ้งการอนุมัติเวนคืนได้กำหนดไว้ในหมวด 6 (acquisition procedures) ตั้งแต่มาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 44 มาตรา 48 มาตรา 50 และมาตรา 51 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

หลังจากที่ได้รับคำร้องและกำหนดให้มีการไต่สวนเพื่อทบทวนคำประกาศแล้ว รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะวินิจฉัยคำร้องและผลการไต่สวน ซึ่งอาจมีการแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกคำประกาศได้ หากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเห็นชอบให้มีการเวนคืน ก็จะต้องลงคำประกาศในราชกิจจานุเบกษาอีกครั้งหนึ่ง โดยส่งเอกสารหมายแจ้งโครงการเวนคืนให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบได้รับทราบ ซึ่งได้แก่ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายผู้รับจ้างเอง ผู้เช่า ผู้ค้าประกัน ผู้ครอบครอง ผู้ได้รับประโยชน์ในภาระจำยอม เอกสารหมายแจ้งที่จัดส่งให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเวนคืน จะประกอบด้วยคำประกาศโครงการเวนคืน ซึ่งระบุรายละเอียด วัตถุประสงค์ในการเวนคืน รายชื่อบุคคลที่พึงมีสิทธิได้รับค่าทดแทน และรายละเอียดอื่น ๆ แบบขอค่าทดแทน สำหรับที่ดินที่ถูกแจ้งเวนคืนจะมีการทำหมายเหตุไว้ที่โฉนดที่เก็บไว้ที่สำนักงานเดิม

3) การเจรจาซื้อที่ดิน²⁴

ภายในระยะเวลาที่กำหนดหลังรัฐมนตรีส่งหมายแจ้งแก่ผู้ได้รับผลกระทบแล้ว หน่วยงานของรัฐและเจ้าของอสังหาริมทรัพย์จะทำการเจรจาทกลงกัน โดยเฉพาะราคาที่ดิน ในกรณี

²⁴ Section 40 Acquisition by agreement

(1) The Minister may authorise the acquisition by agreement of an interest in land, other than land in a public park, by an acquiring authority for a public purpose.

(2) The acquiring authority may then enter into an agreement for the acquisition of the interest if: (a) a pre-acquisition declaration in relation to the acquisition has become absolute and is in force;

(b) the Minister has given a certificate under section 24 in respect of the acquisition;

(c) the interest is available in the market; or

(d) the interest is owned by the Commonwealth or a Commonwealth authority.

(3) Subject to subsection (3A), the Minister shall cause to be laid before each House of the Parliament, within 15 sitting days of that House after the agreement is entered into, a statement describing:

(a) the interest;

(b) the situation of the land;

(c) the price at which the interest is being, or has been, acquired, and

(d) the public purpose for which the interest is being, or has been, acquired.

ที่เป็นการเวนคืนโดยการตกลง รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะให้หน่วยงานของรัฐเข้าไปเจรจาต่อรองกับเจ้าของที่ดิน โดยเสนอข้อตกลงต่าง ๆ ประกอบด้วยผลประโยชน์ตอบแทนที่จะได้รับ และมูลค่าที่ดิน เป็นต้น แม้ว่าการเจรจาตกลงจะไม่เป็นผลสำเร็จ ก็ไม่ทำให้การเวนคืนสิ้นสุดลง

4) การบังคับซื้อ²⁵

ภายในระยะเวลาที่กำหนดหากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถเจรจาตกลงกับเจ้าของที่ดินเป็นผลสำเร็จ รัฐมนตรีอาจสั่งการให้ผู้ว่าการท้องถิ่นดำเนินการเวนคืนโดยการบังคับซื้อ หากผู้ว่าการท้องถิ่นเห็นชอบที่จะดำเนินการด้วยวิธีดังกล่าวจะต้องลงประกาศเวนคืน ในราชกิจจานุเบกษาอีกครั้ง และจะต้องโฆษณาในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นรายวันด้วย หน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิในที่ดินที่จะเวนคืนนับตั้งแต่มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยเจ้าของและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะมีสิทธิได้รับค่าทดแทน

²⁵ Section 41 Acquisition by compulsory process

(1) If, in relation to the acquisition of an interest in land by an acquiring authority:

(a) a pre-acquisition declaration has become absolute and is in force; or

(b) a certificate has been given under section 24; the Minister may, subject to section 42, declare,

in writing, that the interest is acquired by the acquiring authority by compulsory process.

(2) The declaration shall:

(a) identify the land concerned; and

(b) specify the public purpose for which the interest is being acquired.

(3) A copy of the declaration shall be published in the *Gazette* and, if practicable, in a newspaper circulating in the district in which the land is situated.

(4) On the publication in the *Gazette* of a copy of the declaration, the interest is, by force of this Act:

(a) vested in the acquiring authority; and

(b) freed and discharged from all other interests and from all trusts, restrictions, dedications, reservations, obligations, mortgages, encumbrances, contracts, licences, charges and rates.

(5) Where, because of paragraph (4)(b), another interest in the land is, in whole or in part, divested, extinguished or diminished, that other interest shall, to that extent, be taken, for the purposes of this Act (except section 46), to have been acquired by compulsory process.

(6) For the purposes of this Act, a person shall be taken to be affected by the declaration if:

(a) the person is an owner of the interest identified in the declaration; or

(b) the person is an owner of some other interest in the land that, because of paragraph (4)(b), is divested, extinguished or diminished.

5) การจ่ายค่าทดแทนได้กำหนดไว้ในหมวด 7 (compensation for compulsory acquisition of interests in land) สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

เมื่อได้รับหมายแจ้งแล้ว เจ้าของที่ดินและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีสิทธิยื่นหนังสือเรียกร้องเงินค่าทดแทนได้ โดยต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะของที่ดินผลประโยชน์และส่วนได้เสียในที่ดิน พร้อมระบุจำนวนเงินทดแทน²⁶ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะพิจารณาขอเรียกร้องเพื่อพิจารณากำหนดวงเงินทดแทนแทนให้ ในการนี้รัฐมนตรีอาจมอบหมายให้สำนักงานกลางประเมินมูลค่าทรัพย์สินเป็นผู้กำหนดวงเงินทดแทนรัฐมนตรีจะแจ้งจำนวนเงินทดแทนต่อผู้ยื่นข้อเรียกร้อง ซึ่งหน่วยงานของรัฐก็จะออกหมายแจ้งการจ่ายเงินทดแทนในเวลาเดียวกันหน่วยงานของรัฐจะเสนอจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สำหรับเจ้าของที่ดิน หน่วยงานของรัฐจะเสนอจ่ายเงินให้เป็นจำนวนร้อยละ 90 ของราคาเสนอซื้อเป็นเงินค่าทดแทนแลกเปลี่ยนกับการให้เจ้าของที่ดินย้ายออกไป ในกรณีที่ผู้ยื่นข้อเรียกร้องไม่ยอมรับในจำนวนเงินทดแทนที่หน่วยงานของรัฐยินยอมจ่าย สามารถยื่นข้อเรียกร้องคัดค้านวงเงินทดแทนต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดพร้อมเหตุผลเพื่อพิจารณาทบทวนวงเงินทดแทน หากยังไม่พอใจผลการทบทวนจากรัฐมนตรี ก็มีสิทธิที่จะยื่นเรื่องคัดค้านต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด หลังจากที่ยื่นเรื่องต่อศาลแล้วผู้ยื่นข้อเรียกร้องยอมรับใน

²⁶Section 67 Claims for compensation

(1) A person who considers that he or she is entitled to be paid compensation in accordance with this Part may make a claim for compensation.

(2) A claim:

(a) shall be in the form approved by the Minister for the purposes of this subsection;

(b) shall specify:

(i) the interest of the person that has been acquired by compulsory process;

(ii) the amount of compensation the person claims in respect of the acquisition; and

(iii) if the claim is in respect of the acquisition of a mortgage interest under a mortgage—the amounts that, for the purposes of Division 3, are the amounts of:

(a) principal secured by the mortgage at the time of the acquisition of the interest; and

(b) any interest, costs and charges due under the mortgage at that time; and

(c) shall be given to the Minister.

(3) A person who has made a claim may, by notice in writing given to the Minister, withdraw the claim.

(4) Where a claim is withdrawn, this Act has effect as if the claim had never been made.

(5) For the purposes of this Act, a claim shall be taken to be made when it is given to the Minister.

วงเงินทดแทน หน่วยงานของรัฐจะจ่ายเงินทดแทนร้อยละ 90 ของเงินทดแทนพร้อมดอกเบี้ยที่คำนวณนับตั้งแต่วันที่แจ้งหมายโครงการเวนคืน แต่หากไม่ยอมรับหน่วยงานของรัฐจะฝากเงินล่วงหน้าพร้อมดอกเบี้ยไว้ที่สถาบันการเงินจนกว่าศาลจะมีคำตัดสินซึ่งถือเป็นที่สุด ดอกเบี้ยจากเงินฝากในสถาบันการเงินถือเป็นค่าทดแทนส่วนหนึ่ง

3.3.3 การกำหนดเงินค่าทดแทน

การกำหนดเงินค่าทดแทน ได้กำหนดไว้ในหมวด 7 (compensation for compulsory acquisition of interests in land) ตีถษณะ 5 (determination of compensation payable) ตั้งแต่มาตรา 78 ถึงมาตรา 84 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้²⁷

²⁷ Section 78 Determination of compensation by pre-acquisition agreement

(1) The Minister and the owner of an interest in land, other than amortgage interest, may agree on the amount of compensation to which the owner will be entitled if the interest is acquired by compulsory process within a time specified in the agreement.

(2) If the interest is acquired from the owner by compulsory process within the specified time and the agreement is still in force, the amount of compensation payable to the owner in respect of the acquisition is the amount specified in the agreement.

Section 79 Determination of compensation by post-acquisition agreement

If:

(a) the Minister has made an offer (including a final offer) to a person of an amount of compensation under this Part; and

(b) the person has accepted the offer; the amount of compensation payable to the person in respect of the acquisition to which the offer relates is the amount of compensation so offered by the Minister and accepted by the person.

Section 80 Determination of compensation by arbitration or by expert (1) The Minister and a person who has rejected an offer (including a final offer) of compensation under this Part, may, by writing, agree to submit the question of the amount of compensation to which the person is entitled to be settled by arbitration or to be determined by an expert.

(2) The amount of compensation payable to the person under this Part is, unless the agreement is revoked, the amount settled by arbitration or determined by the expert.

Section 81 Determination of compensation by Administrative Appeals Tribunal

(1) A person who has rejected a final offer of compensation under this Part may apply to the Administrative Appeals Tribunal for a review of the decision of the Minister to make the offer.

1) ราคาที่ดินจะประเมินจากราคาท้องตลาดบวกค่าเสียหายที่เกิดจากการเวนคืน รวมถึงค่าใช้จ่ายในการไถ่ถอนสิทธิต่าง ๆ ที่มีอยู่เหนือที่ดิน²⁸ นอกจากนี้แล้วการประเมินราคาที่ดินที่ถูกวเวนคืนจะไม่คิดค่าเสียหายเนื่องจากประโยชน์การใช้ที่ดินอย่างอื่น ๆ ในอนาคตอันเนื่องมาจากที่ดินที่ถูกวเวนคืนมีศักยภาพที่สามารถจะนำไปพัฒนาเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ ได้

(2) Subject to subsections (3) and (4), the *Administrative Appeals Tribunal Act 1975* applies to the application.

(3) Section 29 of the *Administrative Appeals Tribunal Act 1975* applies to the application as if the prescribed time for the lodging of the application with the Tribunal were the period of 3 months commencing on the day on which the notice making the final offer was given, or is to be taken to have been given, to the person.

(4) On the application, the Tribunal may exercise all the powers and discretions conferred by this Act on the Minister in making the final offer of compensation and shall make a decision:

- (a) affirming the final offer of compensation made by the Minister; or
- (b) varying the final offer of compensation made by the Minister.

(5) If the Tribunal affirms the final offer, the amount of compensation payable to the person under this Part is the amount of the final offer.

(6) If the Tribunal varies the final offer, the amount of compensation payable to the person under this Part is the amount of the final offer as varied by the Tribunal.

Section 82 Determination of compensation by Federal Court

(1) Where a person has made a claim for compensation, or the Minister has made an offer of compensation to a person under subsection 74A(1), the person or the Commonwealth may, subject to subsection (2), institute proceedings in the Federal Court for a determination of the amount of compensation to which the person is entitled.

(2) Proceedings shall not be instituted under subsection (1) by the Commonwealth until at least 3 months after the making of the claim or the offer of compensation under subsection 74A(1).

²⁸ Section 55 Amount of compensation—general principles

(1) The amount of compensation to which a person is entitled under this Part in respect of the acquisition of an interest in land is such amount as, having regard to all relevant matters, will justly compensate the person for the acquisition.

(2) In assessing the amount of compensation to which the person is entitled, regard shall be had to all relevant

2) รายการที่อาจใช้สิทธิเรียกร้อง ค่าเสียหายอื่น ๆ ที่ผู้ได้รับผลกระทบสามารถเรียกร้องได้ เช่น มูลค่าพิเศษที่เกิดกับที่ดินเนื่องจากที่ดินถูกเวนคืนเพียงบางส่วนความเสียหายอันเกิดจากผลกระทบโดยตรงจากการเวนคืน การเพิ่มขึ้นหรือลดลงในมูลค่าที่ดินแปลงที่อยู่ติดกัน ค่าใช้จ่ายด้านกฎหมาย ค่าประเมินทรัพย์สินและค่าวิชาชีพอื่น ๆ ที่ผู้ถูกเวนคืนได้จ่ายไป ค่าใช้จ่ายในการขนย้าย ค่าภาษีอากร ค่าใช้จ่ายในการจดจำนอง เป็นต้น

3) หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์อาจตกลงกันในการหาทรัพย์สินใหม่ที่มีมูลค่าใกล้เคียงทรัพย์สินเดิมที่ถูกเวนคืนได้ในลักษณะทดแทน

4) ผลประโยชน์ของผู้เช่า ผู้เช่ามีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนเมื่อค่านิ่งถึงผลประโยชน์ในที่ดินที่สิ้นสุดลงก่อนสิ้นสุดสัญญาเช่า ทั้งนี้การกำหนดเงินทดแทนจะพิจารณาแค่สิ้นสุดสัญญาเช่า แต่บางมลรัฐในออสเตรเลียอนุญาตให้พิจารณาถึงการต่ออายุสัญญาเช่าได้ด้วย ในกรณีที่ผู้เช่ามีโอกาสต่ออายุสัญญาเช่าได้เมื่อสัญญาเช่าสิ้นสุดลง

5) ภาระจำยอม กฎหมายออสเตรเลียมีความแตกต่างกันในแต่ละมลรัฐในการกำหนดเงินทดแทนกรณีเวนคืนเฉพาะส่วนที่เป็นภาระจำยอม เช่น กฎหมายเวนคืนมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ทางการจะไม่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนกรณีที่เป็นการเวนคืนเฉพาะส่วนที่เป็นภาระจำยอมหรือเป็นการเข้าไปใช้ที่ดินเฉพาะแต่เพียงที่ดินหรือใช้พื้นที่ในการดูแลรักษาโครงการเท่านั้น เป็นต้น

3.3.4 สิทธิการเรียกคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน

กฎหมายแห่งเครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) ชื่อว่า “Lands Acquisition Act 1898” กำหนดเรื่องสิทธิเรียกคืนที่ดินเวนคืนไว้ในหมวด 10 การจัดการที่ดินที่ตกเป็นหน่วยงานเวนคืน (dealings in land vested in acquiring authorities) สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1) กฎหมายกำหนดเฉพาะเรื่องการจำหน่ายโอนผลประโยชน์ในที่ดิน (Disposal of Interest Land) โดยกำหนดให้หน่วยงานเวนคืนต้องจำหน่ายโอนผลประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายนี้เท่านั้น เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดไม่ให้นำกฎหมายนี้มาใช้บังคับกับการจำหน่ายโอนดังกล่าว หรือเว้นแต่เป็นการจำหน่ายโอนอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจของหน่วยงานเวนคืนที่ได้มาจากการจำนอง หรือการนำผลประโยชน์ในที่ดินมาเป็นหลักประกัน²⁹

²⁹ Section 117 Disposals to be in accordance with Part

(1) An acquiring authority shall not dispose of an interest in land otherwise than in accordance with this Part unless:

(a) because of subsection 5(2), (2A) or (3), this Act does not apply in relation to the disposal;

2) การโอนผลประโยชน์ในที่ดินเวนคืน (Vesting of Interests) ทำได้ในกรณี ดังนี้

(1) โอนให้แก่หน่วยงานอื่นแห่งเครือรัฐ โดยคำสั่งรัฐมนตรีรักษาการ³⁰

(2) จำหน่ายจ่ายโอนให้แก่บุคคลอื่น โดยรัฐมนตรีต้องให้อำนาจไว้เป็นลายลักษณ์อักษร³¹ ทั้งนี้ การจำหน่ายจ่ายโอนที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายนี้ ไม่กระทบต่อสิทธิของผู้รับ การจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินเวนคืนดังกล่าว (ห้ามหน่วยงานเวนคืนอ้างการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ ต่อบุคคลผู้ซื้อหรือผู้รับโอนผลประโยชน์ในที่ดิน)

(b) the regulations provide that this Act does not apply in relation to the disposal, by the acquiring authority, of interests in land in specified circumstances and the disposal is a disposal in those circumstances;

(c) the disposal is authorised by a law of the Commonwealth (including a law passed or made after the commencement of this Act) and that law, or another law of the Commonwealth, expressly provides that the first-mentioned law has effect despite anything contained in this Act;

(d) the disposal is effected by a law of the Commonwealth; or

(e) the disposal results from the exercise by the acquiring authority of powers conferred by a mortgage, charge or other similar security over the interest.

(2) In spite of subsection 12(1) of the *Legislative Instruments Act 2003*, regulations made for the purpose of paragraph (1)(b) of this section may provide that the regulations shall take effect on a date to be fixed by the Minister by notice published in the *Gazette*.

(3) The Minister shall not fix a date for the purpose of subsection (2) that is earlier than:

(a) the last day on which a notice could be given under subsection 42(1) of the *Legislative Instruments Act 2003* in relation to the regulations; or

(b) if such a notice is given, the latest day on which the regulations could be disallowed by a House of the Parliament in which such a notice has been given.

³⁰ Section 118 Vesting of interests in Commonwealth authorities In spite of anything else in this Part or Part IV, the Minister may, if he or she thinks it appropriate to do so, direct that an interest in land vested in the Commonwealth be transferred to a particular Commonwealth authority.

³¹ Section 119 Disposal of interests in land

(1) An interest in land vested in an acquiring authority may be disposed of under the written authority of the Minister.

(2) A person dealing with an acquiring authority is not concerned to inquire whether this Part has been complied with, and the vesting in a person of an interest in land is not affected by any contravention of this Part.

(3) หน่วยงานเวนคืนอาจกำหนดข้อสงวนในการจำหน่ายโอนผลประโยชน์ในที่ดินได้ เช่น ข้อสงวนในเรื่องข้อจำกัดการใช้ที่ดิน³²

(4) การจำหน่ายโอนผลประโยชน์ในที่ดิน หน่วยงานเวนคืนจะต้องให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินเดิม (Former Owner) ในการรับซื้อก่อนในกรณีดังต่อไปนี้³³

³² Section 120 Disposal may be made subject to reservation of interest

The disposal of an interest in land by an acquiring authority may be made subject to the reservation to the acquiring authority of a specified interest in the land, including, for example:

- (a) an easement in gross over the land; or
- (b) a restriction on the use of the land, the benefit of which is not annexed to other land.

³³ Section 121 Interest in land to be offered first to former owner

(1) Where:

(a) an acquiring authority acquired an interest in land by the vesting of the interest in the acquiring authority by paragraph 41(4)(a) of this Act or paragraph 10(4)(a) of the *Lands Acquisition Act 1955*;

(b) the acquiring authority has not made substantial improvements to the land;

(c) the Minister proposes to authorise the disposal of the interest; and

(d) if authorised, the disposal would be likely to occur before the end of 7 years after the acquisition of the interest by the acquiring authority; the Minister shall, in authorising the disposal, have regard to the general principle that the interest should, if practicable, be first offered for sale to the former owner at the market value of the interest at the time the offer is made.

(2) An offer shall be made by the Minister by written notice given to the former owner and shall specify the amount that, in the opinion of the Minister, represents the market value of the interest at the time of the offer.

(3) The acquiring authority shall not dispose of the interest to a person other than the former owner within 28 days after the day on which the offer is made.

(4) If, within that period of 28 days, the former owner gives to the Minister notice that he or she wishes to purchase the interest from the acquiring authority, the authority shall not dispose of the interest to a person other than the former owner within 2 months after the notice is given.

(5) The former owner may apply to the Administrative Appeals Tribunal for review of the Minister's decision as to the amount specified in the offer as the market value of the interest.

(6) The *Administrative Appeals Tribunal Act 1975* applies to the former owner's application.

(7) If the former owner makes an application to the Administrative Appeals Tribunal, the acquiring authority shall not dispose of the interest to a person other than the former owner:

- 1) กรณีที่ดินนั้นได้มาโดยกระบวนการบังคับซื้อ (Compulsory Process)
- 2) หน่วยงานที่เวนคืนไม่ได้พัฒนาที่ดินอย่างสำคัญ
- 3) รัฐมนตรีรักษาการเป็นผู้เสนอที่จะให้อำนาจในการจำหน่ายจ่ายโอนผลประโยชน์ในที่ดินเอง และ

4) หากมีการให้อำนาจจำหน่ายจ่ายโอน การจำหน่ายจ่ายโอนดังกล่าวว่าจะเกิดขึ้นก่อนสิ้นระยะเวลา 7 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานเวนคืนได้ที่ดินมา

ทั้งนี้ การให้สิทธิแก่เจ้าของเดิมในการซื้อหรือรับโอน ผลประโยชน์ในที่ดินก่อนนั้น จะต้องเสนอขายในราคาตลาด ณ วันเสนอ โดยรัฐมนตรีต้องประกาศแจ้งเจ้าของที่ดินเดิม แจ้งราคาตลาด และต้องให้เวลาเจ้าของเดิมในการเสนอซื้อภายใน 28 วัน นับแต่วันที่ประกาศแจ้ง หากภายใน 28 วัน เจ้าของเดิมเสนอซื้อ หน่วยงานเวนคืนต้องไม่จำหน่ายจ่ายโอนผลประโยชน์ในที่ดินเป็นเวลา 2 เดือน นับแต่วันที่ประกาศแจ้ง นอกจากนี้เจ้าของเดิมมีสิทธิเสนอเรื่องต่อองค์คณะพิจารณาอุทธรณ์เพื่อให้ทบทุนราคาตลาดที่รัฐมนตรีกำหนดได้ ในขณะที่เสนอเรื่องดังกล่าว ห้ามหน่วยงานเวนคืนจำหน่ายจ่ายโอนผลประโยชน์ในที่ดินให้แก่บุคคลอื่น นอกจากเจ้าของเดิมจนกว่าพ้นระยะเวลา 14 วัน นับแต่คำตัดสินขององค์คณะมีผลบังคับ หรือจนกว่าจะพ้นระยะเวลา 2 เดือนนับแต่คำตัดสินขององค์คณะมีผลบังคับ ในกรณีที่เจ้าของเดิมมีหนังสือแจ้งรัฐมนตรียินดีจะซื้อผลประโยชน์ในที่ดินในราคาตลาดที่องค์คณะกำหนด ห้ามหน่วยงานเวนคืนจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่บุคคลอื่น ภายในระยะเวลา 14 วันดังกล่าวข้างต้น ระยะเวลาดังกล่าวรัฐมนตรีอาจขยายได้อีก 2 เดือน

การไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัตินี้ ไม่กระทบต่อความมีผลของการจำหน่ายจ่ายโอน

เจ้าของเดิม หมายถึง บุคคลที่ถูกเวนคืนที่ดินซึ่งยังมีชีวิตอยู่หากเป็นนิติบุคคล นิติบุคคลนั้นต้องยังดำรงอยู่ ส่วนในกรณีอื่น ๆ หมายถึง บุคคลที่รัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีข้อมเป็นธรรมเนียมที่จะให้บุคคลนั้นมีสิทธิในการรับจำหน่ายจ่ายโอนผลประโยชน์ในที่ดินก่อน

3.4 กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย

3.4.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของไทย

1) รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักที่วางขอบเขตการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนไว้เป็นการทั่วไปว่าจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร

หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ส่วนในรายละเอียดของกระบวนการหรือขั้นตอนในการเวนคืนจะบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นที่มีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะไม่มีบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐไว้ รัฐก็ยังสามารถใช้อำนาจเวนคืนได้ตามกฎหมายอื่นตามหลักการที่ว่าอำนาจเวนคืนเป็นการแสดงออกถึงความมีอธิปไตยของรัฐประการหนึ่ง แต่เมื่อมีการนำเรื่องนี้มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็ช่วยให้ประชาชนมีหลักประกันดีขึ้นว่ารัฐจะไม่ใช้อำนาจโดยอำเภอใจ แต่จะใช้ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น และมีผลสืบเนื่องต่อไปดีกว่าขอบเขตการใช้อำนาจเวนคืนตามรัฐธรรมนูญนั้นมีผลผูกพันทุกองค์การของรัฐที่ก่อตั้งขึ้น โดยรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการ ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติเองก็เป็นการบังคับอยู่ในตัวว่าจะไม่มีการตรากฎหมายใด ๆ ที่ให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ นอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นไว้บังคับ สำหรับฝ่ายบริหาร หากปรากฏว่าอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนก็ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และกรณีของฝ่ายตุลาการ เมื่อมีกรณีพิพาทก็ต้องบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญ การกระทำใด ๆ ขององค์การของรัฐต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีของฝ่ายนิติบัญญัติ หากไม่เคารพหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนด กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นย่อมถือว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับมิได้

นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มาหลายฉบับ โดยรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้มีการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนไว้ดังต่อไปนี้

(1) พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475” ซึ่งประกาศใช้ได้เพียง 3 วัน พระราชบัญญัตินี้มิได้รับรองหรือกล่าวถึงสิทธิเสรีภาพใด ๆ ของประชาชนไว้ นอกจากสิทธิในการออกเสียงลงมติเลือกผู้แทนหมู่บ้าน ตำบล และจังหวัดเท่านั้น

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

รัฐธรรมนูญที่ถือได้ว่าเป็นฉบับแรกของประเทศไทย ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 คือ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม” ได้เริ่มกล่าวถึงสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ แต่เป็นการกล่าวไว้ในมาตราเดียวว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ”³⁴

(3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

เมื่อได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 ได้รับรองสิทธิอย่างเดียวกันไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย”³⁵

(4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

เมื่อเกิดการรัฐประหารและประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)” เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 รัฐธรรมนูญนี้ยังคงรับรองสิทธิในทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน โดยบัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพโดยบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การอาชีพ ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย”³⁶

(5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

ปี พ.ศ. 2491 ได้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกประกอบด้วยสมาชิก 40 คน มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม นับเป็นการร่างรัฐธรรมนูญที่เปิดกว้างมากที่สุดเป็นครั้งแรกในการร่างรัฐธรรมนูญ และได้มีการประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการขยายบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยให้กว้างขวางขึ้นจากจากที่เคยมี ซึ่งในการร่างหมวดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ขณะนั้นสหประชาชาติอยู่ในระหว่างการจัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญต่างรับทราบความเคลื่อนไหว ในการจัดทำปฏิญญาสากลฯ นี้ เป็นอย่างดีและได้

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 14.

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 14.

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 23.

นำหัวข้อสิทธิใหม่ ๆ หลายสิทธิในร่างปฏิญญาฯ นั้นมาเป็นแบบอย่าง ทั้งยังมีการใช้ถ้อยคำเลียนแบบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้

นอกจากนี้ การที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีถึง 40 คน เลือกตั้งมาจากหลายวงการ อาชีพ และทรงคุณวุฒิในสาขาความรู้ต่าง ๆ มีประสบการณ์กว้างขวาง และในการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญในเวลานั้นมีโอกาสพิจารณานานพอ จึงทำได้อย่างละเอียดรอบคอบสามารถศึกษาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญนานาประเทศได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นี้ นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่แยกเรื่องการรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินออกจากสิทธิอื่น ๆ และเป็นครั้งแรกที่มีการบัญญัติถึงอำนาจของรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชน โดยบัญญัติไว้³⁷ ดังนี้

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรงหรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และต้องชดใช้ค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บรรดาที่ได้รับความสะดวกในการเวนคืนนั้นด้วย

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเข้าใช้หรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลก็ดี การโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลมาเป็นของรัฐก็ดี ถ้ามิใช่เพราะความยินยอมของบุคคลนั้น จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และต้องชดใช้ค่าทดแทนอันเป็นธรรมแก่ผู้ได้รับความเสียหายด้วย

ในการพิจารณาบทบัญญัติมาตรา³⁸นี้ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการแปรญัตติขอให้เพิ่มเติม “เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ” ทั้งนี้ เพราะเห็นว่าในบางกรณีมีความจำเป็นที่จะต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อกิจการบางอย่างเกี่ยวกับกิจการในการทหารแต่มีสมาชิกบางท่านเห็นว่า ไม่จำเป็นต้องเพิ่มเติมเข้ามาอีก เพราะอยู่ในความหมายของคำว่าสาธารณูปโภค อยู่แล้ว และในที่สุดก็มีการบัญญัติเพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศไว้ในมาตรา 34 นี้³⁸ นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตว่าหลักการในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นี้จะคล้ายคลึงกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของประเทศอื่น กล่าวคือ ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รัฐจะต้องชดใช้ค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความสะดวกในการเวนคืนนั้นด้วย

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 34.

³⁸ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. (2491). รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 38 - 60 29 ตุลาคม - 27 พฤศจิกายน. หน้า 1755 - 1757.

ในขณะที่รัฐธรรมนูญซึ่งประกาศใช้บังคับในปี พ.ศ. 2492 มีผลใช้บังคับอยู่นั้น มีกฎหมายที่บัญญัติถึงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หลายฉบับ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน เช่น การเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางหลวง จะใช้วิธีการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช 2452 ส่วนกฎหมายที่ว่าด้วยการเวนคืนที่ใช้อยู่ในขณะนั้น คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477

(6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495)

เมื่อได้เกิดการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 และได้นำรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2475 กลับมาใช้ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งในเรื่องของการรับรองสิทธิบุคคลในทรัพย์สินได้มีการบัญญัติไว้ ดังนี้

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การเมือง ทั้งนี้ ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมาย”³⁹

“รัฐต้องเคารพต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน การโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐจะกระทำมิได้ เว้นแต่จำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรงหรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนอันเป็นธรรมให้แก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการโอนกรรมสิทธิ์นั้น”⁴⁰

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 29 นี้มีข้อความอย่างเดียวกันกับมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2492 แต่ในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่ใช่คำว่าเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่ใช้คำว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นรัฐ⁴¹ เพราะต้องการเน้นให้เห็นว่าการโอนทรัพย์สินของเอกชนจะต้องโอนเป็นของรัฐเท่านั้น จะโอนเป็นของเอกชนหรือคนอื่นไม่ได้ นอกจากนี้ ได้เพิ่มเหตุแห่งการเวนคืนอีกประการหนึ่ง คือ “เพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น” ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกว้าง ครอบคลุมกิจการทุกอย่างที่รัฐดำเนินการ ส่วนในรายละเอียดเกี่ยวกับการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ได้ตัดข้อความดังกล่าวออกไป

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495) มาตรา 26.

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495) มาตรา 29.

⁴¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาว่าารัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 47 - 66 วันที่ 29 ตุลาคม - 27 พฤศจิกายน 2491. หน้า 135 - 136.

(7) รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502

เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 ได้มีการปฏิวัติเกิดขึ้น และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2502 สาระสำคัญส่วนใหญ่เป็นการกำหนดโครงสร้างการปกครองประเทศและระเบียบการของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ตั้งขึ้นใหม่ โดยไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของราษฎร

(8) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยค่อนข้างละเอียดและใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2492 เรื่องของการรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินได้มีการบัญญัติไว้⁴² ดังนี้

สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำได้แต่โดยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้นด้วย

เหตุแห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นตามรัฐธรรมนูญนี้มีข้อแตกต่างจากรัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมา คือ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง ซึ่งในที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการอภิปรายถึงความเหมาะสมที่จะต้องบัญญัติ “เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง” โดยสมาชิกบางท่านเกรงว่ารัฐจะใช้อำนาจเวนคืนที่ดินบริเวณที่เป็นแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อนำมาสร้างตึกแล้วนำตึกนั้นขายให้เอกชนต่อไปโดยอ้างว่าเป็นการจัดทำผังเมืองใหม่ ซึ่งอาจผิดต่อหลักการที่ว่า การเวนคืนจะต้องเวนคืนมาเป็นของรัฐไม่ใช่เวนคืนมาให้เอกชนเพราะถ้าการเวนคืนเพื่อประโยชน์แก่การผังเมืองจะเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์ของรัฐแล้วก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติเพิ่มขึ้นมาอีก เพราะบทบัญญัติเดิมก็มีอยู่แล้วว่าเวนคืนเพื่อประโยชน์อย่างอื่นของรัฐได้ ดังนั้นสมาชิกจึงมีความเห็นว่าการเขียนเช่นนี้เป็นการแสดงเจตนาแฝงเอาไว้ว่า จะต้องโอนไปเพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่น

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 32.

(9) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

เมื่อมีการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2514 ได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2511 และประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ธรรมนูญการปกครองนี้มีได้กล่าวถึงสิทธิเสรีภาพของราษฎรไว้เลย คงมีเพียงว่า⁴³ ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งศาลได้ใช้มาตรานี้คุ้มครองสิทธิของราษฎรได้บ้าง แต่ก็ยังเป็นเพียงเรื่องที่เป็นปัญหาไปสู่การพิจารณาของศาลเท่านั้น

ต่อมาเมื่อวันที่ 13 - 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ได้มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิเสรีภาพของนิสิต นักศึกษา ประชาชน ครั้งสำคัญที่สุดในประเทศไทย รัฐบาลในขณะนั้นได้ลาออก และมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ขึ้นแทน มีการตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและเสนอร่างนั้นต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

(10) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยปรากฏอยู่ในหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญนี้ ส่วนการรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินได้บัญญัติไว้⁴⁴ ดังนี้

สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำไม่ได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมืองหรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรืออุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดินหรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทำขวัญภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

⁴³ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 มาตรา 22.

⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 39.

การกำหนดค่าทำขวัญตามวรรคสามได้คำนึงถึงการได้มา สภาพ และที่ตั้งของ อสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ สังคม

บทบัญญัติในมาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 นี้ ได้บัญญัติถึงเหตุแห่งการเวนคืนเพิ่มขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ คือ การเวนคืนเพื่อการ พัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม และเพื่อการปฏิรูปที่ดิน และยังได้บัญญัติถึงการชดใช้ ค่าทำขวัญว่าจะต้องชดใช้ในเวลาอันควร ส่วนในวรรคสี่ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการ กำหนดค่าทำขวัญให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุ และวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในขณะนั้นมีกฎหมายที่ใช้เป็นหลักคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ส่วนการเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงนั้นมีกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2452 และพระราชบัญญัติทางหลวง แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2497 นอกจากนี้ยังมี กฎหมายเฉพาะฉบับอื่น ๆ ที่บัญญัติถึงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ด้วย

(11) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519

ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มีผลใช้บังคับอยู่นั้น คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้เข้ายึดอำนาจโดยอ้างเหตุการณ์ชุมนุมประท้วงรัฐบาล เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ในวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2519 แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้มีการบัญญัติหลักการเกี่ยวกับการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ไว้แต่อย่างใด

(12) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520

ต่อมาคณะปฏิวัติได้เข้ายึดอำนาจ และได้ทำการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 และได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรอีกครั้ง เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 ซึ่งธรรมนูญฉบับนี้มิได้มีการบัญญัติหลักการในเรื่องการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์และบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยไว้เช่นเดียวกับฉบับก่อน

(13) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

ต่อมาคณะปฏิวัติได้ตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และได้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แล้วเสร็จ และประกาศใช้ เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และเรื่องสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินได้บัญญัติไว้⁴⁵ ดังนี้

สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การตีบรมคดีย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการตีบรมคดีย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศหรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมืองหรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดินหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่ได้ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคสามให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสาม และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคห้า และการเรียกค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2521 นี้ได้บัญญัติเหตุแห่งการเวนคืนไว้ 5 กรณีเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญปี 2517 และหลักการในเรื่องการชดเชยค่าทำขวัญยังคงเป็นเช่นเดิมคือ ให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม และต้องชดเชยภายในเวลาอันควร แต่ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีผู้ขอแปรญัตติขอให้ใช้คำว่า “ค่าทดแทน” แทนคำว่า “ค่าทำขวัญ”

⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 33.

นอกจากนี้ในบทบัญญัติมาตรา 33 ส่วนที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ คือ ได้มีการเพิ่มเติมวรรคห้าและวรรคหก ซึ่งเกี่ยวกับกรณีที่ดินอสังหาริมทรัพย์มาแล้วมิได้ใช้ รัฐจะต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะมีการนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสาม ซึ่งในเรื่องนี้ คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ มีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายข้างมากเห็นว่าต้องยึดหลักเรื่องของการเคารพในกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สิน ดังนั้น เมื่อรัฐเวนคืนไปใช้เพื่อการใดตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับแล้ว หากมิได้มีการนำอสังหาริมทรัพย์ที่ดินนั้นไปใช้เพื่อการอื่น ก็จะต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทไป แต่ถ้าวินิจฉัยว่าการอสังหาริมทรัพย์นั้นไปใช้เพื่อการอื่นที่อยู่ในเหตุที่จะทำการเวนคืนได้ตามวรรคสาม ก็จะต้องมีการออกพระราชบัญญัติใหม่เพื่อให้สภาได้พิจารณาถึงวัตถุประสงค์ใหม่ที่จะนำไปใช้ว่าเหมาะสมเพียงใด ส่วนรายละเอียดว่าจะมีการเวนคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทอย่างไร มีเงื่อนไขอย่างไร ก็ให้เป็นไปตามกฎหมายที่จะได้มีการตราใช้บังคับต่อไป ส่วนกรรมาธิการฝ่ายข้างน้อยเห็นว่า การที่รัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็ย่อมเป็นการเวนคืนมาเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ส่วนในทางปฏิบัติบางครั้งเท่านั้นที่ไม่ได้มีการนำอสังหาริมทรัพย์นั้นไปใช้หรือนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์เดิม ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นข้อยกเว้นของความไม่มีประสิทธิภาพของฝ่ายบริหาร ดังนั้น ผู้ที่ถูกกลโหมจากความไม่มีประสิทธิภาพของฝ่ายบริหาร ก็ควรจะเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบในฝ่ายบริหารนั่นเอง ไม่ใช่ให้สังคมต้องรับผิดชอบด้วย นอกจากนี้ ในเรื่องของความเป็นธรรมในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นจะเห็นได้ว่าความเป็นธรรมจะเกิดขึ้นในขณะที่ชำระค่าทดแทนที่เป็นธรรม ดังนั้น ควรหาวิธีการแก้ไขความบกพร่องของฝ่ายบริหารมิใช่เขียนกฎหมายให้เป็นการลงโทษส่วนรวม⁴⁶ ในที่สุดรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2521 ก็มีข้อความในวรรคห้าและวรรคหกเพิ่มเข้ามา

(14) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534

ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีผลใช้บังคับอยู่นั้น คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) ได้เข้ายึดอำนาจการปกครอง และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 แต่ธรรมนูญฉบับนี้มีได้มีการบัญญัติหลักการเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้แต่อย่างใด

⁴⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 60/2521. 19 ตุลาคม 2521.

(15) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาเป็นลำดับ จนถึงการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 ได้วางข้อจำกัดการใช้อำนาจรัฐเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนไว้⁴⁷ ดังนี้

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความสะดวกในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคหนึ่ง และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไปให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(16) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ได้วางขอบเขตการใช้อำนาจรัฐเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนไว้⁴⁸ ดังต่อไปนี้

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชย

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 38.

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 49.

ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้เป็นอย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคา ที่ซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

(17) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดไว้ว่า⁴⁹ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้เป็นอย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคา ที่ซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 42.

(18) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ประกาศใช้ ณ วันที่ 22 กรกฎาคม พุทธศักราช 2557 ได้กำหนดไว้ว่า⁵⁰ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้

2) กฎหมายที่กำหนดให้รัฐมีอำนาจพิเศษในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้ประโยชน์สาธารณะตามวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งในงานวิจัยนี้จะเรียกกฎหมายเหล่านี้ว่ากฎหมายพิเศษ กฎหมายเหล่านี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ให้อำนาจองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองเวนคืนทรัพย์สินมาใช้ประโยชน์สาธารณะตามวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่พระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ บัญญัติไว้ ซึ่งอาจแยกกฎหมายเหล่านี้ออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มกฎหมายที่ระบุให้อำนาจเวนคืนไว้แต่ไม่กำหนดกระบวนการหรือขั้นตอนการเวนคืนเอาไว้กับกลุ่มกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจเวนคืนแล้วยังได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการเวนคืนไว้ด้วย

กฎหมายในกลุ่มที่หนึ่ง ได้แก่

1) พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 ซึ่งกำหนดไว้ว่า⁵¹ ถ้าจะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการชลประทานส่วนราษฎรให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับ

2) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ซึ่งกำหนดไว้ว่า⁵² เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่การชลประทาน ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในหมวดนี้

3) พระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2496 ซึ่งกำหนดไว้ว่า⁵³ เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการระบบการผลิต ขยายระบบการผลิตหรือจำหน่ายพลังงาน ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 4.

⁵¹ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 มาตรา 23.

⁵² พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 มาตรา 10 ทวิ.

⁵³ พระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2496 มาตรา 21.

4) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 ซึ่งกำหนดไว้ว่า⁵⁴ เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการก่อสร้างโรงผลิตพลังงานไฟฟ้าและระบบการขนส่งพลังงานไฟฟ้า ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เว้นแต่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

5) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งกำหนดไว้ว่า⁵⁵ เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อได้มาซึ่งแหล่งพลังงานตามมาตรา 6 (2) หรือเพื่อใช้ตามมาตรา 9 (4) ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ในการนี้จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่ดินจะเวนคืนไว้ก่อนได้ และให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

6) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดไว้ว่า⁵⁶ ในการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

7) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดไว้ว่า⁵⁷ เมื่อได้ประกาศพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองในท้องที่ใด ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองและถูกกำหนดในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะให้เวนคืน ถ้า

(1) เพื่อให้เป็นทางหลวงให้ถือว่าถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงและให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การเวนคืนโดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติให้ใช้ผังเมืองโดยเฉพาะ

(2) เพื่อให้ใช้การอันเป็นประโยชน์แก่ผังเมืองอย่างอื่นให้ถือว่าถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การเวนคืนโดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

⁵⁴ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 มาตรา 35.

⁵⁵ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 36.

⁵⁶ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 34.

⁵⁷ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 43.

8) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดไว้ว่า⁵⁸ เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม ให้การนิคมอุตสาหกรรม (กนอ.) มีอำนาจดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้

9) พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดไว้ว่า⁵⁹ เมื่อการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นจะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทำอากาศยานเมื่อมิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

10) พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2524 ซึ่งกำหนดไว้ว่า⁶⁰ เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นจะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟหรือเพื่อประกอบการทางรถไฟ ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่ที่ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะในหมวดนี้

กฎหมายพิเศษต่าง ๆ นี้กำหนดการใช้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ แต่กระบวนการหรือขั้นตอนในการเวนคืนกฎหมายเหล่านั้นก็โยกมาใช้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่ถูกกฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติวิธีการเวนคืนไว้โดยเฉพาะ ซึ่งหมายความว่าให้นำพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยทั่วไปมาใช้บังคับ ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าขณะนั้นใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใด หากเป็นปัจจุบันก็เป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

กฎหมายกลุ่มที่สอง ได้แก่

1) พระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช 2482 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเพื่อใช้ในการสร้างหรือขยายทางหลวงไว้ในส่วนที่ 2 ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 หมวด คือ หมวดที่ 1 วิธีการเวนคืน หมวด 2 ค่าทำขวัญ และหมวด 3 การกำหนดแนวทาง

⁵⁸ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 38.

⁵⁹ พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 32.

⁶⁰ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2524 มาตรา 37 ทวิ.

2) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 ธันวาคม 2515 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช 2482 โดยมีเหตุผลในการยกเลิกซึ่งมีสาระสำคัญว่า กฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ใช้บังคับอยู่ได้ประกาศใช้มาเป็นเวลานานแล้ว และสถานการณ์ ได้เปลี่ยนแปลงไปมาก สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยทางหลวงเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และสอดคล้องกับความเจริญและการพัฒนาประเทศ สำหรับประกาศคณะปฏิวัตินี้ยังคงมีการ กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนแห่งการเวนคืนไว้เป็นการเฉพาะ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ขึ้นใช้บังคับโดยมีผลตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2530 ให้ยกเลิกหลักเกณฑ์และวิธีการเวนคืนที่บัญญัติ ไว้ในส่วนที่ 3 ของประกาศคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวทั้งหมด และกำหนดใหม่ในข้อ 63 เป็นว่าเมื่อมีความ จำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอน ไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ต่อมา ในปี พ.ศ. 2535 มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ยกเลิกประกาศของ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 โดยให้เหตุผลในการยกเลิกซึ่งมี สาระสำคัญว่าเนื่องจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2515 ซึ่งเป็น กฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ใช้บังคับอยู่ได้ประกาศใช้มาเป็นเวลานานไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ ในปัจจุบัน สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยทางหลวงให้สอดคล้องกับความเจริญและการพัฒนา ประเทศจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ ตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่ได้กำหนดเรื่องการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงไว้ในส่วนที่ 3 มาตรา 68 ว่าเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้อง ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

3) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ซึ่งมีผลใช้ บังคับตั้งแต่วันที่ 30 พฤศจิกายน 2515 กำหนดให้มีการจัดตั้งการทางพิเศษแห่งประเทศไทยขึ้น มีฐานะเป็นนิติบุคคลให้มีอำนาจหน้าที่ในการสร้างทางพิเศษเพื่อแก้ไขอุปสรรคในเรื่องเส้นทาง การคมนาคมซึ่งมีไม่เพียงพอที่จะอำนวยความสะดวกและความรวดเร็วแก่การจราจรและการขนส่ง อันส่งผลกระทบต่อความเจริญและการพัฒนาประเทศ ในการนี้ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย มีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาใช้ในการสร้างหรือขยายทางพิเศษได้โดยกฎหมาย กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการเวนคืนไว้เป็นพิเศษตั้งแต่ข้อ 22 ถึงข้อ 27 ซึ่งต่อมาได้ มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 พ.ศ. 2530 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2530 ให้ยกเลิกหลักเกณฑ์และวิธีการ เวนคืนในข้อ 22 ถึงข้อ 27 ทั้งหมดและกำหนดใหม่ในข้อ 22 เป็นว่าเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มา

ซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางพิเศษถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่นให้
ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

จะเห็นได้ว่ากฎหมายในกลุ่มที่สองนี้ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาใช้ในการก่อสร้างหรือขยายทางหลวงหรือทางพิเศษดังกล่าวแต่เดิม
จะมีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการเวนคืนเป็นของตนเองซึ่งบทบัญญัติ
ดังกล่าวบางส่วนก็มีความซ้ำซ้อนกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้วในกฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477
หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 แล้วแต่กรณี นอกจากนั้นยังทำให้
การดำเนินการเวนคืนของหน่วยงานตามกฎหมายพิเศษฉบับนั้น ๆ ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันด้วย
เหตุผลดังนี้ ในปีพ.ศ. 2530 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
พ.ศ. 2530 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2530 โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวได้ประกาศใช้มานานแล้ว และมีบทบัญญัติ
บางประการที่ยังไม่เหมาะสม สมควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวเสียใหม่เพื่อให้การเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์เป็นไปโดยรวดเร็วและเป็นธรรมยิ่งขึ้น และนับแต่นั้นเป็นต้นมา พระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นกฎหมายกลางว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและ
กระบวนการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั่วไปของรัฐที่ใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน ในการนี้
ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยทางหลวง และกฎหมายว่าด้วยการทางพิเศษไปพร้อม ๆ กัน
กำหนดให้การเวนคืนตามกฎหมายฉบับดังกล่าวต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่า
ด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งเป็นการแก้ไขความสับสนและความซ้ำซ้อนในเรื่อง
วิธีการเวนคืนไปได้และทำให้การเวนคืนตามกฎหมายพิเศษ ซึ่งมีหลายหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบมี
หลักเกณฑ์และวิธีการในมาตรฐานเดียวกัน และอาจกล่าวได้ว่าในที่สุดแล้วกฎหมายที่ให้อำนาจ
เวนคืนไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งมีลักษณะการบัญญัติแบบกฎหมายในกลุ่มที่หนึ่งเท่านั้น และมีแนวโน้ม
ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายในแบบที่หนึ่งนี้ขึ้นใช้บังคับมากขึ้นอีก

3) กฎหมายที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(1) กฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

กฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการ
เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายหลักของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั่วไปเกี่ยวกับ
กิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศหรือการ
ได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น ในเมื่อไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับเกี่ยวกับกิจการใด ๆ บัญญัติให้อำนาจเวนคืนไว้โดยเฉพาะหรือแม้แต่ใน

กรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการต่างๆ จะมีบทกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เป็นกรณีเฉพาะก็ตาม แต่ถ้าในเรื่องใดที่กฎหมายเฉพาะนั้นไม่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็สามารถนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั่วไปของรัฐ ฉะนั้น จึงนำวิธีปฏิบัติในการเวนคืน ตลอดจนบทลงโทษในกรณีขัดขวางมิให้เจ้าหน้าที่เข้าครอบครองทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้มาใช้บังคับแก่การเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อื่น ๆ ซึ่งมีได้บัญญัติวิธีปฏิบัติและบทลงโทษไว้โดยเฉพาะได้”

สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับแรกของประเทศไทย คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 ต่อมาคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 และในที่สุดก็ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จึงเป็นกฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันซึ่งทุกหน่วยงานของรัฐสามารถนำกฎหมายดังกล่าวไปใช้เป็นหลักในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่ไม่มียกกฎหมายเฉพาะให้อำนาจในการเวนคืนแก่หน่วยงานนั้น ๆ ได้

(2) กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เฉพาะ

เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องเวนคืนที่ดินมาเพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะ และได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่จะต้องเวนคืนเป็นการแน่นอนแล้ว จะมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ที่จะต้องเวนคืนที่ดินนั้นอีกฉบับหนึ่ง พระราชบัญญัติลักษณะนี้บัญญัติไว้เพียง 4 - 5 มาตรา เท่าที่จะพอให้รู้ว่าที่ดินที่เวนคืนแปลงใดจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้เรียกกันโดยทั่วไปว่า “พระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะ” ตัวอย่างของกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เฉพาะ เช่น

- 1) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ. 2478 เพื่อสร้างทางรถไฟต่อจากขอนแก่นไปหนองคายและนครพนม
- 2) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่อำเภอคูสิต อำเภอบางกะปิ จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2481
- 3) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่อำเภอบางเขน จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2486
- 4) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี และกิ่งอำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. 2497

5) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่อำเภอเมืองนครปฐม อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี และอำเภอสองพี่น้อง อำเภอบางปลาหม้อ อำเภอเมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี พ.ศ. 2506

6) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างท่าเรือกรุงเทพฯ พ.ศ. 2480

7) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างท่าเรือกรุงเทพฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2482

8) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อขยายท่าเรือกรุงเทพฯ พ.ศ. 2486

(3) ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินแต่ละประเภท

กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐและกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐเวนคืนที่ดินจากประชาชนมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ มีหลายประเภท ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เฉพาะ กฎหมายเหล่านี้มีความสัมพันธ์กันในสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1) รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บท กำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน และหลักเกณฑ์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นกฎหมายกลางที่บัญญัติถึงหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อรองรับหลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่สามารถใช้อำนาจในการเวนคืนเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้⁶¹

2) ในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ รัฐก็สามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ เพราะพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นได้มีการระบุวัตถุประสงค์สำหรับการเวนคืนไว้ คือ (1) เพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค (2) เพื่อการเหมืองแร่ รัฐสามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนมาใช้เพื่อกิจการดังกล่าวได้ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญในขณะนั้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้แต่อย่างใด⁶²

⁶¹ จาก การใช้สิทธิอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ของผู้ถูกเวนคืนตามกฎหมายไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 110), โดย สันติ ปิยะทัต, 2538, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁶² แหล่งเดิม.

3) กฎหมายพิเศษที่ใช้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกำหนดการใช้ อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะตามวัตถุประสงค์ของ กฎหมายนั้นๆ แต่กระบวนการหรือขั้นตอนในการเวนคืน กฎหมายเหล่านั้นจะโยกมาใช้กฎหมายว่า ด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติวิธีการเวนคืนไว้โดยเฉพาะ

4) แม้วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เฉพาะจะมีเพียง เพื่อโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของประชาชนมาเป็นของรัฐ และกฎหมายนี้จะบัญญัติไว้เพียง 4 - 5 มาตรา เท่าที่จะพอให้รู้ว่าที่ดินที่เวนคืนแปลงใดจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐก็ตาม การบัญญัติ กฎหมายในลักษณะนี้ก็ต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอื่น ๆ ด้วย

3.4.2 กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

กระบวนการเวนคืนตามอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อันเป็นกฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับอยู่ ในปัจจุบันอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) การสำรวจที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนโดยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวเขต ขั้นตอนนี้เป็นกระดำเนิรภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งกฎหมายมิได้บังคับว่าจะต้องกระทำ เสมอไป แต่อยู่ในดุลพินิจของฝ่ายปกครองว่าจะกระทำหรือไม่ก็ได้ โดยกำหนดว่า⁶³ เพื่อประโยชน์ ในการดำเนินการเวนคืน จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้”

แต่ถ้าฝ่ายปกครองผู้ใช้อำนาจเวนคืนเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องสำรวจที่ดินที่จะเวนคืน ก่อน เนื่องจากมีการเตรียมการไว้ล่วงหน้าและทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน ดีแล้ว หรือแนวเขตที่ดินมีความแน่นอนไม่มีความซับซ้อนรัฐก็อาจไม่ดำเนินการตามขั้นตอนนี้ได้ แล้วดำเนินการเฉพาะการเสนอร่างพระราชบัญญัติเวนคืนต่อสภานิติบัญญัติเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ของ เอกชนนั้นมาเป็นของรัฐได้ทันที

ในกรณีที่รัฐเห็นว่าก่อนจะเวนคืนที่ดินของเอกชนมาเป็นของรัฐควรที่จะได้มีการสำรวจ เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่จะต้องเวนคืนให้แน่นอนก่อน ฝ่ายปกครองผู้ใช้อำนาจเวนคืนก็ อาจดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนได้ โดย ในพระราชกฤษฎีกานั้นจะต้องระบุ

ก. ความประสงค์แห่งการเวนคืน

ข. เจ้าหน้าที่เวนคืน

⁶³ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 5 วรรคสาม.

ค. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

ง. มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่จะประเมินนั้น

พระราชกฤษฎีกาให้มีกำหนด 2 ปี แต่ไม่เกิน 4 ปี เมื่อพระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจเวนคืนก็มีสิทธิเข้าไปในที่ดินที่จะเวนคืนหรือกระทำการอื่นเท่าที่จำเป็นเพื่อการสำรวจดังกล่าวได้ แต่ก่อนที่จะเข้าไปในที่ดินจะต้องมีการแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเป็นการล่วงหน้าก่อนไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนเริ่มเข้ามาทำการสำรวจและหากการสำรวจของเจ้าหน้าที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน รัฐก็ต้องชดใช้ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการสำรวจนั้น การดำเนินการในชั้นตอนนี้เรียกว่าเป็นการจัดการกรรมสิทธิ์และทรัพย์สิน อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าแม้จะมีประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาแล้วก็ตาม กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะยังไม่ตกเป็นของรัฐแต่อย่างใดเพียงแต่มีผลให้เจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการสำรวจและจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยไม่มีความผิดฐานบุกรุกเท่านั้น กรรมสิทธิ์จะตกเป็นของรัฐต่อเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอีกฉบับหนึ่ง

การเข้าไปสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่จะเวนคืนหรือการจัดการกรรมสิทธิ์ข้างต้น รัฐจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในอายุของพระราชกฤษฎีกา มิฉะนั้นเจ้าของที่ดินก็อาจไม่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการสำรวจและจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือฟ้องขับไล่เจ้าหน้าที่ซึ่งครอบครองใช้สอยที่ดิน ตลอดจนบริหารให้ออกไปจากที่ดินแปลงนั้น พร้อมทั้งให้หรือถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปและห้ามไม่ให้ยุ่งเกี่ยวกับที่ดินของตนอีกต่อไปได้ ทั้งนี้ ได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการสำรวจของเจ้าหน้าที่ไว้ว่า⁶⁴ จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน แต่ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทานหรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจเสร็จ ภายใน 2 ปี นับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไว้ตามมาตรา 6 โดยระบุให้มีผลใช้บังคับได้ 4 ปี ดังนี้หากการเข้าไปดำเนินการสำรวจของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 9 ผ่านระยะเวลา 180 วันหรือ 2 ปี แล้วแต่กรณี เจ้าหน้าที่ที่จะยังคงมีอำนาจดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินต่อไปจนครบอายุพระราชกฤษฎีกาได้หรือไม่เกี่ยวกับเรื่องนี้กรรมการร่างกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นว่าเหตุผลที่มาตรา 9 วรรคหนึ่ง บัญญัติบังคับให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงที่แน่นอนเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนให้เสร็จภายใน 180 วันหรือ 2 ปี แล้วแต่กรณี นับแต่วันที่

⁶⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 9.

พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับก็เพื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสำหรับทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง และจะได้มีการเริ่มต้นพิจารณากำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน ซึ่งเป็นการช่วยให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนได้รับเงินค่าทดแทนโดยเร็ว บทบัญญัติดังกล่าวไม่เกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่ที่จะเข้าไปในที่ดินเพื่อทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนแต่อย่างใด ดังนั้น เจ้าหน้าที่จึงมีสิทธิเข้าไปในที่ดินที่อยู่ภายในเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเพื่อทำการสำรวจจนครบกำหนดเวลา 4 ปีได้

สำหรับการเวนคืนที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าถ้าปล่อยให้เวลาเนิ่นช้าไป จะเป็นอุปสรรคอย่างมากแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือประโยชน์ของรัฐสำคัญอย่างอื่นไม่อาจรอนจนถึงขั้นตอนที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์มาเป็นของรัฐได้ ดังนั้นคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้การเวนคืนในกรณีใดเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนได้ การประกาศกำหนดให้การเวนคืนในกรณีใดเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในทางปฏิบัติ จะกระทำเป็นประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ผลของการประกาศทำให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ก่อนที่กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นจะตกเป็นของรัฐ แต่ต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือได้มีการวางเงินค่าทดแทนไว้ต่อศาลเสียก่อนที่จะเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนนั้น⁶⁵

2) การโอนกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนโดยการตราพระราชบัญญัติเวนคืนในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง (พระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะ)

ขั้นตอนในการบังคับโอนกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์ของประชาชนมาเป็นของรัฐตามระบบกฎหมายไทย กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยเมื่อได้มีการสำรวจและทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนเป็นการแน่นอนแล้วจะมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ที่จะต้องเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกานั้นอีกฉบับหนึ่ง เพื่อให้มีผลบังคับโอนกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐ โดยในพระราชบัญญัติเวนคืนนั้นต้องระบุ

- ก) ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืน
- ข) รายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

⁶⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 13 วรรคสอง.

ค) แผนที่หรือแผนผังแสดงเขตอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนอย่างชัดเจนโดยให้แนบท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินั้น

สำหรับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งโดยเฉพาะนี้จะบัญญัติไว้เพียง 4 - 5 มาตรา เท่าที่จะพอให้รู้ว่าที่ดินที่เวนคืนแปลงใดจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัตินี้มีเพียงเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐเท่านั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 15 และมาตรา 16 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติในลักษณะนี้เรียกกันโดยทั่วไปว่า “พระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะ”

แผนที่หรือแผนผังแสดงเขตอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนมีความสำคัญมากเพราะนอกจากแผนที่ดังกล่าวจะถือเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะแล้ว ยังมีผลต่อไปอีกว่า เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ภายในบริเวณแผนที่เท่านั้นที่จะถูกเวนคืน ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นคือพระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะบางฉบับนอกจากจะมีแผนที่กำหนดแนวเขตที่จะเวนคืนแล้วยังมีบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนแนบท้ายด้วย หากกรณีปรากฏว่ามีการระบุชื่อเอกชนคนหนึ่งอยู่ในบัญชีรายชื่อว่าที่ดินของเขาจะต้องถูกเวนคืนโดยผิดพลาดไปโดยที่ความจริงแล้วที่ดินของประชาชนผู้นั้นมิได้อยู่ภายในแนวเขตที่ระบุไว้ในแผนที่ ดังนี้ ไม่ทำให้ผลแห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามแนวเขตที่ระบุไว้ในแผนที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ที่ดินของเอกชนผู้นั้นย่อมไม่ถูกเวนคืนไปด้วย เนื่องจากอยู่นอกเขตเวนคืน

3.4.3 สิทธิการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนของประเทศไทย

เมื่อรัฐใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนมาแล้ว รัฐจะต้องเข้าไปใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เวนคืนมาตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ด้วย เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐมีความประสงค์จะใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เวนคืนมาจริง ๆ หากรัฐมิได้เข้าใช้ประโยชน์ทรัพย์สินที่เวนคืนมาภายในระยะเวลาอันสมควรตามที่กำหนดไว้ รัฐก็ควรต้องคืนทรัพย์สินที่เวนคืนมาให้แก่ผู้เป็นเจ้าของไป

อย่างไรก็ดี การคืนอสังหาริมทรัพย์ที่รัฐเวนคืนจากประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการถือครองกรรมสิทธิ์ ดังนั้น การเวนคืนจึงจำกัดอยู่ในขอบวัตถุประสงค์หลักตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่าที่จำเป็นและต้องใช้ทรัพย์สินนั้นอย่างเหมาะสม ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงกำหนดไว้ในมาตรา 42 วรรคสามว่า กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุ

วัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้ของสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

หลักเกณฑ์และวิธีการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไว้ ดังนี้

1. กรณีที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

1) อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ตามพระราชบัญญัติเวนคืน

2) ให้เจ้าหน้าที่ประกาศภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ครบระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ณ สถานที่ตามมาตรา 7 หรือสถานที่อื่นตามที่เห็นสมควร ให้เจ้าของเดิมหรือทายาททราบว่าจะอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนมานั้นรัฐไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้เจ้าของเดิมหรือทายาทแจ้งมายังเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการขอรับคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นต่อไป

3) การกำหนดค่าทดแทนที่خذใช้ไปเพื่อการเวนคืน ให้คิดจากเงินค่าทดแทนที่เจ้าของเดิมหรือทายาทได้รับไปจากเจ้าหน้าที่

4) เมื่อเจ้าของเดิมหรือทายาทแจ้งมายังเจ้าหน้าที่เพื่อขอรับคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น และตกลงชำระค่าทดแทนที่خذใช้ไปเพื่อการเวนคืนที่ได้รับไปจากเจ้าหน้าที่ให้มีการทำสัญญาภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ตกลงชำระค่าทดแทนที่خذใช้ไปดังกล่าว

2. กรณีที่มีการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน

1) เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่และเจ้าของหรือผู้ครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมายสามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนกันได้ระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนที่ออกตามมาตรา 6 หากปรากฏว่าต่อมารัฐไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นเพื่อประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอีกต่อไป

2) ให้เจ้าหน้าที่ประกาศภายใน 180 วัน นับแต่วันที่รัฐไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้น เพื่อประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอีกต่อไป ณ สถานที่ตามมาตรา 7 หรือสถานที่อื่นตามที่เห็นสมควร ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทนั้นทราบ เพื่อให้เจ้าของเดิมหรือทายาทแจ้งมายังเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการขอรับคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นต่อไป

3) เจ้าของเดิมหรือทายาทต้องยื่นคำขอคืนอสังหาริมทรัพย์ภายใน 10 ปี นับแต่วันที่ได้มีการประกาศ

4) ในการกำหนดค่าทดแทนที่خذไปเพื่อการเวนคืน ให้คิดจากเงินค่าทดแทนที่เจ้าของเดิมหรือทายาทได้รับไปจากเจ้าหน้าที่

5) เมื่อเจ้าของเดิมหรือทายาทได้แจ้งมายังเจ้าหน้าที่เพื่อขอรับคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น และตกลงชำระค่าทดแทนที่خذไปเพื่อการเวนคืนที่ได้รับไปจากเจ้าหน้าที่ให้มีการทำสัญญาภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ตกลงชำระค่าทดแทนที่خذไป และดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อไป ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินทราบ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยให้ถือว่าเป็นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมาย และให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์

ในกรณีที่รัฐเวนคืนที่ดินเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งแต่ต้องการนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่ง ได้มีแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกา ดังนี้

1. แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

1.1 การเวนคืนที่ดินไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งแต่รัฐนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อีกอย่างหนึ่ง

กรณีดังกล่าวกระทรวงคมนาคมได้เวนคืนที่ดินมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการสร้างท่าเรือและโรงงานเนื้อสัตว์ แต่ต่อมาต้องการให้กระทรวงอุตสาหกรรมนำไปใช้จัดนิคม

อุตสาหกรรม กระทรวงคมนาคมจึงได้หารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา⁶⁶ สรุปความได้ว่ากระทรวงคมนาคมได้เวนคืนที่ดินบริเวณคลองเตย อำเภอพระโขนง เนื้อที่ประมาณ 153 ไร่ เพื่อใช้ในการสร้างท่าเรือและเพื่อจัดให้เป็นสถานที่ก่อสร้างโรงงานเนื้อสัตว์ ต่อมาโครงการโรงงานเนื้อสัตว์ได้ระงับไป กระทรวงอุตสาหกรรมก็ประสงค์จะใช้ที่ดินแปลงนี้ดำเนินการจัดนิคมอุตสาหกรรม โดยจะจัดสร้างอาคาร โรงงานอุตสาหกรรมให้เอกชนเช่าหรือจะให้เช่าแต่เพียงที่ดินเพื่อให้เอกชนสร้างอาคารเอง ตามแบบที่ทางการเห็นชอบด้วย แต่การจะใช้ที่ดินแปลงนี้จัดสร้างเป็นนิคมอุตสาหกรรมอาจเป็นการขัดกับวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายเวนคืน กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้หารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า จะใช้ที่ดินที่ได้มีการเวนคืนไว้แล้วเช่นนี้มาจัดสร้างนิคมอุตสาหกรรม จะกระทำได้เพียงไรหรือไม่

ในกรณีปัญหาข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกาโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ได้พิจารณาถึงปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นว่า หลักสำคัญอย่างหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ก็คือรัฐต้องเคารพในกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน ฉะนั้นเมื่อรัฐประสงค์จะได้มาซึ่งที่ดินของเอกชน รัฐก็ต้องดำเนินการในรูปของกฎหมาย โดยตราเป็นพระราชบัญญัติขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อจะให้สภานิติบัญญัติได้พิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นในอันที่จะต้องดำเนินการให้ได้มาซึ่งที่ดินนั้นว่าจะสมควรเพียงใด เรื่องนี้เห็นได้จากการที่ได้มีการระบುವัตถุประสงค์ของการเวนคืนไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในแต่ละฉบับด้วย ดังนั้นเมื่อได้ที่ดินมาแล้ว รัฐก็ย่อมต้องมีพันธะในอันที่จะต้องนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนนั้น เพราะไม่ได้กรรมสิทธิ์มาตามหลักกฎหมายธรรมดา แต่ได้มาโดยอำนาจพิเศษบังคับเวนคืนโดยเจ้าของเดิมไม่สมัครใจ การใช้อำนาจกรรมสิทธิ์ของรัฐในที่ดินรายนี้ จึงต้องจำกัดอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์อย่างอื่นนอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ที่สภานิติบัญญัติได้ยินยอมให้ตราพระราชบัญญัติเวนคืนเอามานั้นก็เป็นการปฏิบัติไม่ชอบด้วยหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายพิเศษและขัดต่อเจตนาของสภานิติบัญญัติ ทั้งนี้เคารพต่อหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา จึงเห็นว่า ที่ดินที่ได้เวนคืนมาเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งแล้ว รัฐจะนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นหาได้ไม่ ทั้งนี้ไม่ว่าที่ดินนั้นจะยังคงอยู่ใน

⁶⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “บันทึกเรื่อง การนำที่ดินกฎหมายเวนคืนเพื่อใช้ในการสร้างท่าเรือและโรงงานเนื้อสัตว์ไปใช้จัดนิคมอุตสาหกรรม”. ตุลาคม 2504. หน้า 1 - 3.

อายุความที่เจ้าของที่ดินมีสิทธิเรียกร้องคืนหรือไม่ ซึ่งจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยที่ประชุมใหญ่ได้วินิจฉัยวางหลักเป็นบรรทัดฐานว่า รัฐจะนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาไปใช้แตกต่างจากวัตถุประสงค์เดิมไม่ได้ ทั้งนี้ เพราะรัฐต้องเคารพต่อหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของประชาชน เมื่อรัฐได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาเพื่อวัตถุประสงค์ใดแล้ว รัฐก็ย่อมมีพันธะที่จะนำทรัพย์สินดังกล่าวไปใช้ตามวัตถุประสงค์ เพราะการที่รัฐได้ทรัพย์สินมาโดยอาศัยกฎหมายบังคับซึ่งมาจากประชาชนดังนั้นจึงต้องใช้ภายในขอบเขตของกฎหมาย

1.2 การใช้ที่ดินที่เวนคืนเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น

การไฟฟ้านครหลวงหรือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา⁶⁷ สรุปความว่าการไฟฟ้านครหลวงประสงค์จะก่อสร้างสถานีย่อยสำหรับ และได้ขอใช้พื้นที่ของกรมโยธาธิการบางส่วน ซึ่งเป็นเขตเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2520 ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวอาศัยอำนาจแห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 295 เป็นกฎหมายว่าด้วยทางหลวง กรมโยธาธิการจึงได้ปฏิเสธไม่สามารถให้ใช้พื้นที่บริเวณดังกล่าวได้ แต่ทางการไฟฟ้านครหลวงเห็นว่า ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เวนคืนนั้นได้นำมาใช้เป็นประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แล้ว แต่มีบางส่วนที่ว่าจะนำมาใช้ในการที่เป็นการเอื้ออำนวยประโยชน์ที่เกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าว การไฟฟ้านครหลวงจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การเวนคืนเพื่อสร้างทางหรือขยายทางเมื่อสร้างเสร็จและดำเนินการเป็นที่เรียบร้อยตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว จะนำที่ดินที่เวนคืนที่ยังว่างอยู่นำไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นได้หรือไม่ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 7) เห็นว่า อสังหาริมทรัพย์รายที่หารือมานั้นเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างและขยายทางหลวง เมื่อได้ดำเนินการสร้างและขยายทางหลวงในที่ดินนั้นเสร็จแล้ว กรณีจึงเป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว บริเวณที่ได้จากการเวนคืนทั้งหมดจึงตกอยู่ในความดูแลของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจควบคุมเขตทางหลวงต่อไป ตามปัญหาที่หารือนี้ที่ดินที่การไฟฟ้านครหลวงประสงค์จะสร้างสถานีย่อยนั้น เป็นที่ดินในเขตทางหลวงที่ผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจจะอนุญาตให้การไฟฟ้านครหลวงซึ่งเป็นผู้ดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคกระทำดังกล่าวได้โดยไม่ต้องขออนุญาต

⁶⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “บันทึกเรื่อง การใช้ที่ดินที่เวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะประโยชน์อย่างอื่น”. สิงหาคม 2529. หน้า 1 - 4.

ไปพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการเวนคืนอีก ส่วนการอนุญาตหรือไม่นั้น เป็นอำนาจของผู้อำนวยการทางหลวงที่จะพิจารณาต่อไป

1.3 การนำที่ดินที่เวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือวัตถุประสงค์ที่เวนคืน

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ขอหาข้อปัญหาข้อกฎหมายมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา⁶⁸ สรุปความว่า มูลนิธิเฉลิมพระเกียรติกฯ จะใช้พื้นที่บริเวณหนองงูเห่าเพื่อจัดสร้างเมืองเฉลิมพระเกียรติกฯ แทนการก่อสร้างท่าอากาศยานพาณิชย์ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์เดิมของการเวนคืนที่ดิน จะต้องออกพระราชบัญญัติเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับเดิมหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติฉบับใหม่เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับเดิม ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 7) เห็นว่า เมื่อมีการเวนคืนที่ดินโดยพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ เพื่อก่อสร้างท่าอากาศยาน (หนองงูเห่า) แล้ว รัฐก็ต้องมีความผูกพันที่จะต้องสร้างท่าอากาศยานพาณิชย์ในที่ดินดังกล่าวตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนนั้น ส่วนปัญหาว่าการนำที่ดินดังกล่าวไปจัดสร้างเมืองเฉลิมพระเกียรติกฯ จะต้องตราพระราชบัญญัติยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับเดิมนั้น เห็นว่า กระทำไม่ได้ทั้งสองประการ ทั้งนี้เพราะเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ที่ว่า เมื่อได้กระทำการสำรวจที่ซึ่งจะต้องเวนคืนตลอดทั้งหมดหรือแต่เฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งแล้ว ให้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และมาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับดังกล่าว กำหนดให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนนั้นตกมาเป็นของเจ้าหน้าที่ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นใช้บังคับ จึงเห็นได้ว่า หากตราพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติเวนคืนฉบับเดิม กรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ต้องกลับคืนไปสู่เจ้าของเดิม และการที่จะตราเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเวนคืนฉบับเดิมก็เห็นว่าไม่อาจกระทำได้ ก็จะเป็นการผิดหลักการในการตราพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ฉบับเดิม และถ้าการนำเอาอสังหาริมทรัพย์ที่ได้

⁶⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “บันทึกเรื่อง การนำที่ดินที่เวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่เวนคืน”. ตุลาคม 2529. หน้า 1 - 5.

จากการเวนคืนนี้ไปจัดสร้างเมืองเฉลิมพระเกียรติเป็นการนำไปใช้เพื่อการอื่นตามมาตรา 33 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดข้อยกเว้นให้สามารถมีการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ได้ คือ ถ้าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นการเวนคืนเพื่อการอันเป็น สาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศหรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือ เพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาเกษตรกร หรืออุตสาหกรรม หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่าง อื่น ก็จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติโดยกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดินเวนคืนเสียใหม่ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติเช่นนี้เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐนำที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืน สำหรับใช้เพื่อการหนึ่งจะนำไปใช้เพื่อการอื่นไม่ได้ ดังนั้น มูลนิธิเฉลิมพระเกียรติฯ ไม่อาจใช้ที่ดิน ดังกล่าวสำหรับเมืองเฉลิมพระเกียรติฯ ได้

สำหรับกรณีของรัฐใช้ที่ดิน กล่าวคือ วัตถุประสงค์ของการเวนคืนนั้น คณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัยร้องทุกข์ในแนวทางเดียวกัน เมื่อตรวจสอบพบว่าเมื่อทางราชการได้ เวนคืนที่ดินของราษฎรไปแล้ว แต่มิได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือตามวัตถุประสงค์ของ กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาเป็นเวลานาน และมาตรา 35 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2521 ได้บัญญัติว่า “อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใดถ้ามิใช่เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดใน กฎหมาย ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามมาตรา 33 และโดย อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้น ผู้ร้องทุกข์ชอบที่จะใช้สิทธิในทางศาลเพื่อขอให้ วินิจฉัยต่อไป และหากทางราชการเห็นว่าเพื่อความเป็นธรรมโดยไม่จำเป็นต้องเป็นคดีกันในศาลก็ อาจพิจารณาให้ดำเนินการทางกฎหมายเพื่อคืนที่ดินรายนี้⁶⁹

2. แนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกา

ในกรณีที่มีการเวนคืนที่ดินแล้ว เมื่อได้ใช้ที่ดินตรงตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนนี้ ศาลฎีกา ได้ตัดสินวางแนวไว้เป็นบรรทัดฐานไว้เป็น 2 แนวทาง

ความเห็นที่ 1 ศาลฎีกาได้ตัดสินไว้ในกรณีที่รัฐได้เวนคืนที่ดิน โดยพระราชบัญญัติ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ พ.ศ. 2486 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการขยาย

⁶⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 18/2524 เรื่อง นายขจร บุญเกียรติ ร้องทุกข์ ขอลคืนที่ดินส่วนที่เหลือจากการใช้สร้างถนน”. 2 สิงหาคม 2522.

เขตท่าเรือกรุงเทพฯ⁷⁰ โดยในการเวนคืนครั้งนี้ได้เวนคืนที่ดินของคุณหญิงอัฐกี สุนทร จำนวน 6 แปลง แต่ต่อมารัฐได้นำที่ดินที่เวนคืนไปใช้เป็นที่พักสัตว์ของโรงงานฆ่าสัตว์ ซึ่งไม่เป็นกิจการสาธารณูปโภคโดยตรง คุณหญิงอัฐกี สุนทร จึงได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องกระทรวงคมนาคมเป็นจำเลยที่ 1 และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นจำเลยที่ 2 โดยเห็นว่า รัฐบาลไม่มีอำนาจเวนคืนตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 และขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 34 ขอให้ศาลแสดงว่าจำเลยไม่มีสิทธิจะเวนคืนและให้แสดงว่าที่ทั้งหกแปลงนี้ยังเป็นกรรมสิทธิ์ของโจทก์อยู่

จำเลยให้การว่า การท่าเรือจำเป็นต้องมีโรงฆ่าสัตว์และกิจการของโรงฆ่าสัตว์นั้น อยู่ในโครงการสร้างท่าเรือกรุงเทพฯ โรงงานฆ่าสัตว์จำเป็นต้องมีที่พักสัตว์ โครงการท่าเรือเป็นกิจการสาธารณูปโภคโดยตรง การเวนคืน การพิพาทจึงเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และกรรมสิทธิ์ในที่ดินตกเป็นของรัฐแล้ว

ศาลชั้นต้นพิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามโครงการท่าเรือจะมีการสร้างโรงงานอุตสาหกรรมทุกประเภทที่เป็นประโยชน์ขึ้นด้วย เพื่อให้สินค้าที่ส่งไปขายต่างประเทศมีราคาถูก จึงต้องสร้างโรงงานไว้ใกล้ท่าเรือเพื่อตัดค่าขนส่ง การเวนคืนครั้งนี้เพื่อขยายกิจการของโรงงานเนื้อสัตว์ คือให้มีที่ดินสำหรับเลี้ยงสัตว์เพราะก่อนฆ่าต้องนำมาพักเพื่อตรวจโรคและเลี้ยงให้สมบูรณ์ ในการสร้างโรงงานฆ่าสัตว์นี้ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของโครงการสร้างท่าเรือกรุงเทพฯ เมื่อการสร้างท่าเรือกรุงเทพฯ เป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค การสร้างโรงงานเนื้อสัตว์ตามโครงการก็ย่อมเป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคและเป็นการขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ พิพากษาให้ยกฟ้อง

โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ เห็นว่า การฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเป็นการค้าอย่างหนึ่งหาใช่กิจการอันเป็นสาธารณูปโภคไม่ ฉะนั้น การเวนคืนที่ดินของโจทก์เพื่อการทำประโยชน์แก่กิจการฆ่าสัตว์นั้น จึงไม่ใช่เพื่อกิจการของท่าเรืออันเป็นความประสงค์ในการเวนคืน จึงเห็นว่า ที่ดินยังเป็นกรรมสิทธิ์ของโจทก์อยู่ พิพากษากลับเป็นว่า จำเลยไม่มีสิทธิเวนคืนที่ดิน โจทก์ทั้งหกแปลงนี้ และที่ดินยังเป็นกรรมสิทธิ์ของโจทก์

⁷⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 558/2496 (ระหว่าง คุณหญิงอรอดกระวี สุนทร โจทก์ กับกระทรวงคมนาคม จำเลย)

จำเลยฎีกา ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า โรงงานเนื้อสัตว์หาใช้ส่วนหนึ่งของกิจการทำเรือไม่
 การใช้ประโยชน์ในที่ดินรายนี้เป็นการกิจการของโรงงานเนื้อสัตว์ จึงไม่ใช่ใช้ในการทำเรือตาม
 วัตถุประสงค์ของการเวนคืน จะถือเป็นการใช้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์แล้วไม่ได้ ความจริงจะ
 เวนคืนเพื่อกิจการของโรงงานเนื้อสัตว์ไม่ได้ เพราะกิจการของโรงงานเนื้อสัตว์ก็ไม่ใช่กิจการ
 สาธารณูปโภค ดังนั้น จึงมีปัญหาต่อไปว่า การเวนคืนที่ดินของโจทก์นี้เป็นการเวนคืนที่ชอบด้วย
 กฎหมายหรือไม่ ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
 พ.ศ. 2477 มาตรา 5 กำหนดว่า “อสังหาริมทรัพย์ซึ่งรัฐบาลต้องการเพื่อกิจการใด อันเป็น
 สาธารณูปโภคหรือเพื่อการเหมืองแร่ นั้น เมื่อมิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ท่านให้
 เวนคืนตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้” บทบัญญัตินี้ได้มีการแก้ไขตามพระราชบัญญัติว่าด้วย
 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2495 แต่ในขณะที่พระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินของ
 โจทก์ใน พ.ศ. 2486 ยังคงใช้ตัวบทเดิมดังกล่าวข้างต้น การวินิจฉัยจึงชอบที่จะวินิจฉัยตามตัวบทเดิม
 นั้น และเมื่อมีการเวนคืนที่ดินของโจทก์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อขยายเขต
 ทำเรือกรุงเทพฯ พ.ศ. 2477 จึงต้องดูว่าการออกพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินของโจทก์นี้ ขัดต่อ
 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 หรือไม่ เมื่อการเวนคืนครั้งนี้เพื่อขยาย
 กิจการของโรงงานฆ่าสัตว์และเมื่อกิจการของโรงงานฆ่าสัตว์เป็นการค้า ไม่ใช่กิจการ
 สาธารณูปโภคดังกล่าวข้างต้นแล้ว การเวนคืนเพื่อกิจการนี้จึงหาใช่เวนคืนสาธารณูปโภคไม่
 การเวนคืนจึงเป็นการไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477
 มาตรา 5 ในพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินของโจทก์ระบุว่า เวนคืนเพื่อขยายเขตทำเรืออันเป็น
 สาธารณูปโภคก็ดี เพราะพิจารณาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477
 มาตรา 5 แล้ว จะเห็นได้ว่า มุ่งถึงเจตนาของการเวนคืนเป็นสำคัญ จะมีการเวนคืนเพื่อประโยชน์
 สาธารณะอันไม่ใช่สาธารณูปโภคโดยอ้างเหตุที่เป็นสาธารณูปโภคก็หาเป็นผลอย่างใดไม่ มิฉะนั้น
 แล้วการบัญญัติ มาตรา 5 ซึ่งมุ่งจะให้เป็นหลักประกันแก่ราษฎร ในอันที่จะให้มั่นใจในกรรมสิทธิ์
 ของตนก็จะไม่มีผลต่อการใด การเวนคืนที่ดินของโจทก์จึงไม่มีผลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการ
 เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 กรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงไม่ตกมาเป็นของเจ้าหน้าที่ตาม
 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 10

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าศาลฎีกาจะได้มีคำพิพากษาที่ 558/2496 ว่า การเวนคืนที่ดินของ โจทก์ไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 5 จะเป็นการเวนคืนเพื่อขยายกิจการของโรงงานเนื้อสัตว์ โดยอาศัยพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ และกิจการโรงงานเนื้อสัตว์เป็นการค้าไม่ใช่สาธารณูปโภค กรรมสิทธิ์ ในที่ดินจึงไม่ตกมาเป็นของเจ้าหน้าที่ก็ตาม ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใน ท้องที่ตำบลคลองตัน และตำบลพระโขนง อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2496 เวนคืน ที่ดินของโจทก์ทั้งหกแปลงดังกล่าวอีกครั้ง ซึ่งเหตุผลในการเวนคืนครั้งนี้รัฐบาลมีความจำเป็นต้อง ได้ที่ดินของโจทก์ไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของรัฐสำหรับจัดให้มีการดำเนินกิจการโรงงานเนื้อสัตว์ โจทก์เห็นว่า พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับดังกล่าวเป็นโมฆะ ไม่มีผลบังคับใช้เพราะ เป็นการเวนคืนที่ดินของโจทก์เพื่อไว้ใช้สำหรับจัดให้มีการดำเนินกิจการโรงงานเนื้อสัตว์ เช่นเดียวกับการเวนคืนครั้งก่อน และการดำเนินกิจการโรงงานเนื้อสัตว์เป็นกิจการค้าที่เอกชนพึง กระทำได้ตามธรรมดา ทั้งตามพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ก็ไม่มี วัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการโรงงานเนื้อสัตว์ การเวนคืนจึงมิใช่เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ

ศาลชั้นต้นตัดสินในคดีนี้ว่า พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบล คลองตัน และตำบลพระโขนง อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2496 เฉพาะส่วนที่ได้เวนคืน ที่ดินของโจทก์ดังกล่าว ไม่มีผลบังคับใช้ และจำเลยที่ 1 ที่ 2 ไม่มีสิทธิที่จะเวนคืนด้วย จำเลยทั้งสอง อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน จำเลยทั้งสองฎีกา ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การเวนคืนที่ดินเพื่อกิจการ จำหน่ายเพื่อจำหน่ายเป็นการค้าอย่างหนึ่ง ไม่เป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค และการที่จำเลยอ้าง เหตุว่าเป็นการเวนคืนเพื่อขยายเขตท่าเรืออันเป็นสาธารณูปโภค การเวนคืนไม่ถูกต้อง ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 5 ฉะนั้นเมื่อข้อเท็จจริงใน คดีนี้ฟังได้ว่าการเวนคืนที่ดินของโจทก์ทั้งหกแปลงนี้เป็นการเวนคืนที่ดินรายเดิมและเหตุผลในการ เวนคืนก็เพื่อการดำเนินกิจการโรงงานเนื้อสัตว์ ซึ่งเป็นกิจการอย่างเดียวกันกับการเวนคืนในครั้ง ก่อน ฉะนั้นจึงฟังได้ว่าในคดีนี้ การดำเนินกิจการโรงงานเนื้อสัตว์ไม่เป็นกิจการอันเป็น สาธารณูปโภคเช่นเดียวกับการเวนคืนในครั้งก่อน การเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลคลองตันและตำบลพระโขนง อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร

พ.ศ. 2497 ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน จึงไม่มีผลบังคับแก่ที่ดินของโจทก์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 5 ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2495 มาตรา 3 ศาลฎีกาจึงได้พิพากษายืน

การแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกา ในความเห็นแรกนี้ สามารถสรุปได้ว่า หากรัฐได้นำที่ดินที่เวนคืนไปใช้ผิดวัตถุประสงค์จะกำหนดไว้ในกฎหมายแล้ว ประชาชนผู้ถูกเวนคืนย่อมมีสิทธิมีการเรียกคืนที่ดินได้ ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ พ.ศ. 2486 ขัดต่อพระราชบัญญัติในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2488 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่า การเวนคืนจะกระทำได้เฉพาะเพื่อการสาธารณูปโภคและการทำเหมืองแร่ ในกรณีนี้ต้องการเวนคืนเพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ ซึ่งถือได้ว่าเป็นวัตถุประสงค์เพื่อการสาธารณูปโภคตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 แต่เมื่อนำไปใช้กิจการโรงงานเนื้อสัตว์ ซึ่งไม่ใช่กิจการสาธารณูปโภคและผิดไปจากวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในกฎหมาย ดังนั้นจึงถือว่าเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ พ.ศ. 2486 ตกเป็นโมฆะ และไม่มีผลใช้บังคับ ที่ดินที่เวนคืนมาจึงไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ผู้ถูกเวนคืนจึงไม่มีสิทธิเรียกที่ดินคืนได้ ดังนั้น สิทธิในการเรียกคืนที่ดินของผู้ถูกเวนคืนในกรณีที่รัฐไม่ได้ใช้ที่ดินตรงตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนนั้น ผู้ถูกเวนคืนสามารถเรียกที่ดินคืนได้ ถึงแม้ว่าจะไม่มีกฎหมายลำดับรองที่กำหนดวิธีการในการเรียกคืนทรัพย์สินไว้ก็ตาม ทั้งนี้ เพราะพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ ขัดต่อพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2496 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการและวัตถุประสงค์ในการเวนคืน

ความเห็นที่ 2 ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในปี พ.ศ. 2526 โดยแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาได้เปลี่ยนไปจากความเห็นกรณีแรก โดยศาลฎีกาได้ตัดสินไว้ในกรณีที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลบางโกลก ตำบลราชาเทวะ และตำบลหนองปรือ อำเภอบางปรือ จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. 2516 โดยในพระราชบัญญัติเวนคืนได้ระบุว่า จะเวนคืนไปใช้ทำโครงการสนามบินหนองงูเห่า แต่ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ใช้ที่ดินที่เวนคืนอันเป็นแหล่งน้ำขนาดใหญ่และสวนสาธารณะ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชน เจ้าของเดิมจึงได้ฟ้องร้องเพื่อเรียกที่ดินคืนโดยให้เหตุผลว่ารัฐไม่ได้นำที่ดินที่เวนคืนไปใช้ตามวัตถุประสงค์ ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาประชุมใหญ่ที่ 6/2526 ว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2521 มาตรา 33 วรรคห้า จะได้บัญญัติว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้น ภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท แต่โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 กิติ หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลบางโกลก ตำบลราชาเทวะ และตำบลหนองปรือ อำเภอบางปรือ จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. 2516 กิติ เป็นกฎหมายที่ออกใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และมีได้มีบทบัญญัติให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินหรือทายาทที่จะเรียกคืน ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามวัตถุประสงค์ โจทก์ก็ห้ามสิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนหรือเรียกค่าสินไหมทดแทนไม่

ในกรณีที่เวนคืนมาแล้ว เจ้าหน้าที่ไม่ได้ครอบครองหรือใช้ที่ดินทำประโยชน์ เจ้าของที่ดินย่อมฟ้องเรียกที่ดินคืนได้ หรือในกรณีที่ใช้ที่ดินที่ถูกเวนคืนไปบางส่วน บางส่วนหมดความจำเป็นที่จะใช้ ส่วนที่หมดความจำเป็นที่จะใช้เจ้าของที่ดินย่อมเรียกที่ดินคืนได้ โดยในกรณีนี้ เจ้าจอมพิศว์ในรัชกาลที่ 5 เป็น โจทก์ฟ้องกระทรวงมหาดไทย (โดยนายควง อภัยวงศ์) เป็นจำเลย⁷¹ สรุปความว่า ที่ดินของ โจทก์โฉนดที่ 2189 บางส่วนเนื้อที่ 3 งาน 56 ตารางวา ถูกเวนคืนโดยพระราชกฤษฎีกาเพื่อสร้างปฐุมบรมราชานุสรณ์ และกระทรวงคมนาคมเชื่อมจังหวัดพระนครและธนบุรีโดยไม่ได้ให้ค่าทดแทนส่วนที่ถูกเวนคืนได้ถูกใช้โดยแท้จริงเพียง 35 ตารางวา อีก 3 งาน 21 วา ไม่ได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืน จำเลยไม่ยอมคืนให้ โจทก์จึงขอให้ศาลบังคับ

จำเลยตัดฟ้องว่า ที่ดิน โฉนดที่ 2189 ศาลได้พิพากษาให้ โจทก์โอนขายให้นางประทุมราชพิณีใจ ไปแล้ว ในคดีแดงที่ 184/2488 และในปัจจุบันกรรมสิทธิ์ตกเป็นของนางไพโรจน์ บันจุสานนท์ รับโอนไปอีกต่อหนึ่ง โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องเรียกคืน อย่างไรก็ตามที่ดินรายนี้ถูกเวนคืนเพื่อตัดถนนตามพระราชกฤษฎีกา กรรมสิทธิ์ตกเป็นของรัฐบาลและปัจจุบันนี้ตกอยู่ในความครอบครองดูแลของเทศบาลนครธนบุรี โจทก์ไม่มีทางเรียกคืนได้ ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้อง โจทก์ฎีกา ศาลฎีกาพิพากษาว่า ข้อเท็จจริงได้ความว่าการขายที่ดินโฉนดที่ 2189 นั้น ทั้งสองฝ่ายรู้กันดีว่า เนื้อที่ส่วนหนึ่งได้โอนกรรมสิทธิ์เป็นของรัฐแล้ว โดยการเวนคืนตามมาตรา 2 แห่งพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมีหมายเหตุแนบอยู่ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา อันมีผลให้

⁷¹ คำพิพากษาฎีกาที่ 222/2495 ระหว่าง เจ้าจอมพิศว์ ในรัชกาลที่ 5 โจทก์ กับ กระทรวงมหาดไทย (โดยนายควง อภัยวงศ์ รัฐมนตรีว่าการ) จำเลย

กรรมสิทธิ์โอนไปโดยอำนาจกฎหมาย ไม่จำเป็นต้องทำพิธีแบ่งแยกโฉนดตามข้อกำหนด ต้องถือว่า โฉนดที่มีที่ดิน 2 แปลง แปลงหนึ่งถูกเวนคืนไปเป็นของรัฐบาล อีกแปลงหนึ่งโฉนดก็ยังคงถือ กรรมสิทธิ์อยู่ จนถูกศาลบังคับให้ขาย ศาลฎีกาได้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ว่า ถ้าจะต้องคืนที่ดินที่ เวนคืน ผู้ที่สูญเสียทรัพย์สินไปเพราะการเวนคืนจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับคืน ผู้ซื้อที่ดินในตอนหลัง ได้รับโอนไปเฉพาะกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนและตามข้อเท็จจริงในคดีนี้ ก็ไม่ได้รับ โอนสิทธิที่จะได้รับที่ดินกลับคืนด้วย

ศาลฎีกาได้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ด้วยว่า ถ้ารัฐบาลมิได้ใช้ที่พิพาทตามพระราช กฤษฎีกา ตามหลักกฎหมายในเรื่องเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับ กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้รับนับถือกันตลอดมา แม้ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทำเพื่อสาธารณประโยชน์หรือประโยชน์ ส่วนรวมเท่านั้น จึงระบுவัตถุประสงค์ไว้ในกฎหมายที่บังคับเวนคืนเมื่อไม่ได้ใช้ทรัพย์สินตาม วัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ กับ ไม่มีบทบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ผู้มีหน้าที่ในการนั้นก็ต้องคืนส่วนที่ไม่ได้ ใช้แก่ผู้ถูกเวนคืน พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 32 ก็ยืนยัน หลักนี้ ในกรณีนี้พระราชกฤษฎีกา มาตรา 4 ก็แสดงว่า ที่ดินที่จะไม่ต้องคืนก็เฉพาะที่เจ้าพนักงาน ต้องกำหนดราคาทดแทนให้เป็นตัวเงินเท่านั้น กรณีนี้โฉนดอ้างในฟ้องว่าไม่ได้รับราคาที่ดินจำเลย ไม่ปฏิเสธ กรณีจึงไม่อยู่ในมาตรา 4 รัฐบาลต้องคืนที่ดินที่เหลือใช้ให้แก่ผู้ถูกเวนคืน

ในกรณีที่ดินที่ถูกเวนคืนมาหลายแปลง เจ้าของที่ดินของใครที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ เจ้าของที่ดินย่อมเรียกคืนได้ ซึ่งในกรณีนี้ นางเนื่อง จ้านงบุรณะแพทย เป็น โฉนดที่ฟ้อง กระทั่งทวงกลาโหมเป็นจำเลย⁷² สรุปความว่า ที่ดินที่พิพาทของโฉนดถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ฯลฯ โฉนดก็ยังไม่ได้รับค่าทำขวัญจากจำเลย ซึ่งเป็นหน้าที่ผู้รักษาการให้คืน ไปตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ป่านนี้ล่วงเลยมาเกิน 5 ปีแล้ว ที่ดินของ โฉนดก็ได้เคยใช้ประโยชน์ในทางราชการทหารอันเป็นความประสงค์ในการเวนคืน โฉนดก็มีสิทธิได้ คืนตามกฎหมาย จึงฟ้องขอให้จำเลยจัดการคืนที่ดินรายนี้ให้โฉนด จำเลยต่อสู้ว่าจำเลยยังไม่ได้เข้า ครอบครองที่พิพาทเพราะยังไม่ตกลงกันเรื่องค่าทำขวัญ ฯลฯ

⁷² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1525/2495 (ระหว่าง นางเนื่อง จ้านงบุรณะแพทย โฉนด กับ กระทั่งทวงกลาโหม จำเลย).

ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษาให้จำเลยคืนที่พิพาทให้โจทก์ จำเลยฎีกา ศาลฎีกาตรวจสำนวนแล้ว ได้ความว่า ฝ่ายโจทก์กับเจ้าของที่แปลงอื่นไม่รับตกลงค่าทำขวัญ ได้ตั้งอนุญาโตตุลาการนายหนึ่ง ฝ่ายจำเลยตั้งนายหนึ่ง อนุญาโตตุลาการปรึกษาไม่ตกลงกัน อนุญาโตตุลาการฝ่ายโจทก์จึงได้ถอนตัว ฝ่ายเจ้าของที่ดินตั้งผู้อื่นเป็นแทน แต่ในที่สุดเกิดฟ้องคดีนี้ อนุญาโตตุลาการก็ยังไม่ได้พิจารณาถึงที่ดินของโจทก์ ศาลฎีกาเห็นว่า เมื่อไม่มีการตกลงกันเรื่องค่าทำขวัญกันภายใน 5 ปี โดยมีข้อความผิดของโจทก์แล้ว โจทก์ก็ชอบที่จะได้รับเวนคืนที่ดินของตน ตามความในมาตรา 32

อนึ่ง ความในมาตรา 32 ที่ว่า “ปรากฏว่าทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือส่วนใดส่วนหนึ่งมิได้เคยใช้หรือกำลังใช้ในการสาธารณูปโภค อันเป็นการประสงค์ในการเวนคืนนั้น ไซ้ริ ๗๗๗ เจ้าของเดิมมีสิทธิเรียกทรัพย์สินนั้นคืนได้” นั้นย่อมหมายความว่า ถ้าที่ดินของโจทก์มิได้ถูกใช้เลย ทั้งแปลง โจทก์ย่อมขอคืนได้ ส่วนที่ฎีกาจำเลยที่ว่า ฟ้องโจทก์ระบุชื่อบุคคลไม่เป็นฟ้องอันถูกต้อง นั้นก็เห็นได้ว่า นิติบุคคลย่อมมีผู้ดำเนินการอยู่ในตัวตามกฎหมาย ไม่ทำให้เข้าใจผิดหรือฝ่ายใดเสียหายเสียเปรียบอย่างใด ซึ่งจะเป็นเหตุให้ถือว่าเป็นฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ จึงพิพากษาขึ้น

ดังนั้นการใช้โดยมิได้ใช้ที่ดินส่วนใดทำประโยชน์นั้น ต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการเวนคืนกับสภาพที่ดินประกอบกัน มิใช่ว่าที่ดินที่ถูกใช้เพียงบางส่วนจะถือว่าที่ดินนั้นถูกใช้แล้ว ทั้งหมดทั้งแปลงไม่ได้ แต่ที่ดินส่วนที่ใช้แล้วกับส่วนที่เหลือเป็นส่วนประกอบอยู่ร่วมกันซึ่งกันและกันย่อมจะถือว่าที่ดินนั้นถูกใช้ไปทั้งหมด เช่น เวนคืนที่ดินเพื่อทำถนนร่วม เจ้าหน้าที่ได้ทำที่ดินเวนคืนส่วนหนึ่งเป็นถนนคอนกรีตนอกนั้นปรับพื้นที่ปลูกต้นไม้ติดตั้งเสาไฟฟ้าและตกแต่งหญ้าเพื่อประกอบและเป็นอุปกรณ์การขยายถนน ถือได้ว่าได้ใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 แล้ว โดยในกรณีนี้ นางอมร ดรณารักษ์ โจทก์ได้ฟ้องกระทรวงมหาดไทยเป็นจำเลย⁷³ สรุปความว่า ที่ดินของโจทก์ที่เวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ทางราชการได้ใช้ไปประมาณ 194 ตารางวา ส่วนอีก 543 ตารางวา ทางราชการไม่ได้ใช้ในการขยายร่วมถนนใน 5 ปี จึงขอเรียกคืน จำเลยให้การว่า ทางราชการได้ใช้และกำลังใช้ในการสาธารณูปโภค ข้อเท็จจริงได้ความว่า ที่ที่เวนคืนในบริเวณเส้นสีแดงหล่อด้วย

⁷³ คำพิพากษาฎีกาที่ 2032/2492 (ระหว่าง นางอมร ดรณารักษ์ โจทก์ กับ กระทรวงมหาดไทย จำเลย)

คอนกรีตโดยรอบและในบริเวณเส้นสีเขียวนอกเส้นสีแดงได้ถมดินเรียบรื้อยเป็นลานหญ้าปลูกต้นไม้และติดตั้งเสาโคมไฟฟ้า

ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษาต้องกันว่า ที่ที่เวนคืนได้ใช้ในการสาธารณูปโภคตามสภาพที่ดินภายใน 5 ปี ตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อขยายรวม โฉนดแล้ว ให้ยกฟ้อง โจทก์ฎีกา ศาลฎีกาเห็นว่า เป็นการจัดทำภายในเขตเนื้อที่ที่ดินและได้จัดทำในห้าปีนับแต่วันใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 อนึ่ง ตามพระราชบัญญัติทางหลวงนั้น พึงเห็นได้ว่าถนนมิใช่หมายความเฉพาะส่วนที่เป็นถนนแท้ ๆ แต่ยังคงรวมถึงที่ซึ่งเป็นส่วนอุปกรณ์ของถนนด้วย

การที่ไม่ได้ใช้ที่ดินนั้นทำประโยชน์ไม่ว่าเหตุใด ๆ ก็ตาม เช่น เจ้าหน้าที่ยังไม่ได้ครอบครองที่ดินนั้น เนื่องจากยังไม่มีกรตกลงเรื่องค่าทำขวัญโดยมิใช่ความผิดของเจ้าของที่ดินหรือแม้แต่นอกจากอนุญาโตตุลาการ ที่คู่กรณีแต่งตั้งขึ้นยังกำหนดค่าทำขวัญไม่เสร็จ เพราะมีการเปลี่ยนตัวอนุญาโตตุลาการอยู่เสมอ ๆ ขอเรียกที่ดินนั้นคืนได้ ไม่จำเป็นต้องขอให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาด

นอกจากนี้ ในกรณีเวนคืนมาแล้วแต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือหมดความจำเป็นที่จะใช้ต่อไปไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ควรคืนที่ดินนั้นแก่ผู้ใด เรื่องนี้มี 2 ความเห็น

ความเห็นแรก เห็นว่าที่ดินนั้นควรคืนให้เจ้าของเดิม ไม่ใช่ว่ารัฐจะโอนให้คนอื่นต่อไปอีกได้ ก็จะก่อให้เกิดความปั่นป่วนแก่ผู้ถือกรรมสิทธิ์และไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดิน อาจมีกรณีที่แจ้งเวนคืนที่ดินโดยเสียค่าทดแทนในราคาถูกและรัฐตกลงขายที่ดินให้ผู้อื่นต่อไปในราคาแพง อันเป็นการที่รัฐหากำไรเสียเอง เป็นต้น ความเห็นนี้ตรงกับความเห็นของผู้ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า⁷⁴ เจ้าของเดิม ทายาทของเจ้าของเดิม หรือผู้รับโอนมีสิทธิเรียกร้องทรัพย์สินนั้นคืนได้ และศาลฎีกาก็วินิจฉัยรับรองไว้แล้วเช่นกัน หลักกฎหมายในเรื่องเสรีภาพบริบูรณ์ในเรื่องทรัพย์สิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นที่ยอมรับนับถือกันตลอดแล้ว ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงต้องระบุดูประสงค้ไว้ และเมื่อกฎหมายนั้น ๆ มิได้บัญญัติไว้อย่างอื่น ถ้ามิได้ใช้ทรัพย์สินที่เวนคืนตามวัตถุประสงค์ก็จำต้องโอนอสังหาริมทรัพย์นั้นกลับคืนมาให้ผู้ถูกเวนคืน

⁷⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 32.

แต่การที่คืนที่ดินให้เจ้าของที่ดินมีผลเสียตรงที่ว่า ถ้าเจ้าของที่ดินไม่รู้ไปอยู่แห่งใด หาตัวไม่พบ การโอนที่ดินคืนให้ยอมทำได้ยาก หรือกรณีที่เจ้าของเดิมตาย ทายาทอาจแก่งแย่งทรัพย์สืบทันกันหรือไม่รู้ตัวทายาทผู้ถือสิทธิรับมรดกหรือไม่ปรากฏว่าทายาทจะอยู่ที่ใด หาไม่พบ ก็จะเป็นเรื่องยากมิใช่น้อย นอกจากนั้น ถ้าเจ้าของเดิมหรือทายาทไม่สามารถคืนค่าทดแทนหรือไม่สมัครใจจะรับที่ดินนั้นคืน รัฐจะไปบังคับขายให้แก่เจ้าของเดิมยอมไม่ได้

ความเห็นที่ 2 เห็นว่า เมื่อกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนตกมาเป็นของรัฐแล้ว รัฐยอมจะโอนขายให้ใครต่อไปได้ เพราะเมื่อเวนคืนที่ดินมารัฐได้ชำระราคาไป ตามเจ้าของที่ดินไปแล้ว กรรมสิทธิ์ขาดตกมาเป็นของรัฐแล้ว เจ้าของเดิมหรือทายาทจะเรียกคืนไม่ได้ ไม่ขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการคืนกรรมสิทธิ์ ในอสังหาริมทรัพย์แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ของประเทศไทยและแนวทางการแก้ไข

ในปัจจุบันการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เกิดปัญหาในการบังคับใช้จากหลาย ๆ ส่วนของกฎหมาย ผู้เขียนจึงศึกษาปัญหาในเฉพาะส่วน การบังคับใช้กฎหมายที่กระทบต่อการคุ้มครองสิทธิและการคืนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ให้กับ ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายที่มีได้กำหนดสิทธิ และการคุ้มครองสิทธิ ตลอดจนไม่มีการกำหนดกระบวนการและหลักเกณฑ์ในการคืนสิทธิให้กับ ผู้มีสิทธิตามกฎหมาย โดยนับตั้งแต่มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวนี้ ยังมีได้มีการแก้ไขปัญหามา อย่างแท้จริง จึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน พ.ศ. 2530 อีกทั้งการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังเป็นการขัดต่อหลักทฤษฎีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิ อย่างชัดเจน

จากการศึกษาพบปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการคืนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และแนวทางการแก้ไขปัญหา

4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการคืนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมาก เพราะการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดิน จะมีส่วนสำคัญในการสร้างโครงการเพื่อจัดทำบริการ สาธารณะของประเทศ ซึ่งภายหลังจากการจัดทำโครงสร้างของโครงการต่าง ๆ เสร็จสิ้น ที่ดินที่ถูกเวนคืนก็จะถูกทิ้งร้างมิได้รับการใช้ประโยชน์เป็นจำนวนมากเช่นกัน ส่งผลทำให้ที่ดินจากโครงการ ดังกล่าวไม่ได้รับความใส่ใจจากรัฐ ในทางกลับกัน ประชาชนที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ที่ถูกทิ้งร้างกลับต้องการที่ดินของตนคืน เพื่อสามารถกลับมาใช้ประโยชน์ในที่ดินเหมือนก่อนมีการเวนคืนที่ดิน ส่งผลทำให้เกิดปัญหาเพราะประชาชนจะใช้สิทธิของตนในการฟ้องร้องคดีเพื่อนำมาสู่คำพิพากษาให้ตนสามารถเข้ามาใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ดังเดิม

จากการศึกษา ยังพบว่า กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน พ.ศ. 2530 มิได้มีเนื้อหาของบทบัญญัติที่จะกำหนดสิทธิหรือรับรองสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่อสังหาริมทรัพย์มิได้ถูกใช้ประโยชน์หรือใช้อสังหาริมทรัพย์ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนด แต่สิทธิและการรับรองสิทธิดังกล่าวกลับถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต ที่ได้มีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ดังตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในทรัพย์สินซึ่งสิทธิที่ถูกกำหนดในรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังรวมไปถึงการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐ ซึ่งมีใจความสำคัญ ดังนี้

“การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความสะดวกเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน และประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ในประเทศไทย เกิดปัญหาที่เกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเป็นจำนวนมาก เนื่องจากเนื้อหาของบทบัญญัติ

ในพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้มีการกำหนดเกี่ยวกับสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวยังมีความล้าสมัย เพราะถูกตราขึ้นเป็นระยะเวลานาน ส่งผลทำให้เนื้อหาของบทบัญญัติจึงไม่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายในยุคปัจจุบัน อีกทั้งเนื้อหาของบทบัญญัติบางส่วนก็ไม่สามารถที่จะบังคับใช้ตามการเปลี่ยนแปลงของบริบทในสังคมได้ ดังเช่นการไม่กำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติเพื่อกำหนดสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ที่ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่กระทบต่อสิทธิของประชาชน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว จึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาในกรณีที่ทำกรมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดิน ที่จะนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อจัดทำบริการสาธารณะและที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมิได้ถูกนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์หรือนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการบริการสาธารณะดังที่กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ในกฎหมาย ทำให้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น ถูกปล่อยปละละเลย หรือไม่นำไปใช้ประโยชน์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เอกชนไม่สามารถที่จะร้องขอเพื่อเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและมิได้ใช้ประโยชน์ดังกล่าวได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายในลำดับแม่บทใดที่กำหนดรับรองเรื่องสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่จะต้องออกเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติยกเลิกการเวนคืน ในบางกรณีเกิดปัญหาการเข้าไปใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่ผิดวัตถุประสงค์หรือมิได้ใช้ประโยชน์ในการบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดจึงส่งผลก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทย อีกทั้งการกระทำดังกล่าวยังเป็นการขัดต่อประกาศรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของมนุษย์ที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่กำหนดเรื่องสิทธิในทรัพย์สิน ตาม มาตรา 17 ที่กำหนดว่า บุคคลมีสิทธิทั้งในฐานะลำพังตนเอง ตลอดจนการร่วมกับผู้อื่นในการเป็นเจ้าของทรัพย์สินในการยึดเอาทรัพย์สินของบุคคลใดไปเสียโดยพลการจะกระทำมิได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่าง ๆ ที่มีการกำหนดสิทธิและการคุ้มครองสิทธิในเรื่องสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ จะเห็นได้ว่าเนื้อหาของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่มีการบังคับใช้ก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 จึงมีเนื้อหาที่เป็นการไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีการกำหนดให้มีการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

แต่ในเนื้อหาของพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับไม่มีเนื้อหาใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

นอกจากนี้ จากการศึกษายังพบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน พ.ศ. 2530 ซึ่งจะขอล่าถึงข้อเท็จจริงที่ในกรณีเกิดปัญหา เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังนี้

ในกรณีเกิดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ผิดไปจากวัตถุประสงค์ซึ่งส่งผลทำให้เกิดความเสียหาย ดังเช่นข้อเท็จจริงตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 394/2548 (กรกฎาคม 2548) เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินที่การรถไฟฟ้าขนส่ง มวลชนแห่งประเทศไทยได้มาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาปัญหาข้อหารื้อดังกล่าว โดยมีผู้แทน กระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม ผู้แทนการรถไฟฟ้า ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย และผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า หลักการที่สำคัญอย่างหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งมาตรา 48 และ มาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้บัญญัติรับรองไว้คือ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง รัฐจึงต้องเคารพกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน และเมื่อรัฐประสงค์จะได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ ของเอกชน รัฐต้องดำเนินการตราพระราชบัญญัติเฉพาะเพื่อเวนคืนสำหรับการที่กำหนดไว้เท่านั้น พร้อมทั้งต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ ให้ชัดเจนด้วย ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท โดยการเวนคืนของรัฐนั้นจะกระทำได้เท่าที่มีความจำเป็นดังที่มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติไว้ด้วย ดังนั้น เมื่อได้ที่ดินมาแล้ว รัฐย่อมมีพันธะ ที่จะต้องนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน เพราะได้มาโดยอาศัยอำนาจกฎหมายพิเศษ บังคับ หากมีการนำที่ดินที่ได้เวนคืนมานั้นไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นนอกเหนือไปจาก วัตถุประสงค์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ยินยอมให้ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ย่อมเป็นการ ปฏิบัติที่ฝ่าฝืนต่อวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายพิเศษและขัดต่อเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งไม่เคารพต่อหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ รัฐจึงนำที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนที่เหลือจากการดำเนินการตามวัตถุประสงค์เสร็จสิ้นแล้วไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่น มิได้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ได้เคยวินิจฉัยให้ความเห็น ในทำนองเดียวกันนี้เป็นบรรทัดฐานไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ 148/2504 และหลักการดังกล่าว ย่อมนำมาใช้บังคับแก่ที่ดินซึ่งได้มาโดยการตกลงซื้อขาย อันเนื่องมาจากการตราพระราชกฤษฎีกา

กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามมาตรา 5 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ด้วยเช่นกัน เพราะแม้ว่าจะเป็นการตกลงซื้อขาย แต่ก็เป็นการซื้อขายภายใต้อำนาจบังคับของกฎหมาย และตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด

ในกรณีข้อหาหรือเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินใน โครงการรถไฟฟ้า สายเฉลิมรัชมงคล จึงแยกการพิจารณาในแต่ละประเด็นได้ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า รฟม. จะนำที่ดินของ รฟม. ในบริเวณศูนย์ซ่อมบำรุงของโครงการรถไฟฟ้า สายเฉลิมรัชมงคล ไปให้สำนักงานศาลยุติธรรมและสำนักงานอัยการสูงสุดใช้ประโยชน์ได้หรือไม่ นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงตามเอกสารที่เกี่ยวข้องและตามคำชี้แจงของผู้แทน รฟม. ว่าสำนักงานศาลยุติธรรมได้ขอใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นการชั่วคราว จำนวนเนื้อที่ประมาณ 16.5 ไร่ เพื่อก่อสร้างอาคารที่ทำการสำนักงานศาลยุติธรรม ศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง และศาลชำนาญพิเศษ และเมื่อ รฟม. มีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินตามแผนงานโครงการ สำนักงานศาลยุติธรรมไม่ขัดข้องที่จะคืนที่ดินให้แก่ รฟม. นอกจากนี้ เมื่อก่อสร้างอาคารดังกล่าวเสร็จแล้ว รฟม. สามารถเข้าใช้ประโยชน์สิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารได้ตามที่ รฟม. ร้องขอ ส่วนสำนักงานอัยการสูงสุดได้ขอใช้ที่ดินในบริเวณศูนย์ซ่อมบำรุงเป็นการชั่วคราวเช่นกัน จำนวนเนื้อที่ประมาณ 10 ไร่ เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานคดีเยาวชนและครอบครัวกลาง สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายอำนวยการความยุติธรรมชั้นสอบสวน หน่วยงานทางด้านการบริหารของสำนักงานอัยการสูงสุด และสถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ เนื่องจากจำเป็นต้องมีสำนักงานตั้งอยู่ใกล้เคียงกับที่ทำการของสำนักงานศาลยุติธรรม เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงาน

ที่ดินที่สำนักงานศาลยุติธรรมและสำนักงานอัยการสูงสุดขอใช้ประโยชน์ แต่เดิมเป็นที่ดินที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ตกลงซื้อขายและรับโอนเป็นกรรมสิทธิ์ เมื่อ พ.ศ. 2535 โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เนื่องจากในเวลานั้นได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับข้อ 22 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 พ.ศ. 2530 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการทางพิเศษแห่งประเทศไทย เพื่อกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทางพิเศษ ตามอำนาจหน้าที่ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย อันเป็นการดำเนินการตามนโยบายก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนและระบบการขนส่งมวลชนของรัฐบาล และที่ดินอยู่ในแนวเขตที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ต่อมา ที่ดินได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ รฟม.

โดยผลของมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 เนื่องจากได้มีการโอนเงินและทรัพย์สินที่เกี่ยวกับโครงการรถไฟฟ้ามหานคร ซึ่งเดิมเป็นของทางพิเศษแห่งประเทศไทยมาให้แก่องค์การรถไฟฟ้ามหานคร และ รฟม. ตามลำดับ และในปัจจุบันตั้งอยู่ภายในเขตศูนย์ซ่อมบำรุงซึ่งถูกกำหนดให้เป็นเขตระบบรถไฟฟ้าด้วย เพื่อประโยชน์ในการบำรุงรักษาและความปลอดภัยของระบบรถไฟฟ้าและความปลอดภัยของบุคคลที่อยู่ในเขตระบบรถไฟฟ้า

เมื่อที่ดินแปลงนี้อยู่ภายในแนวเขตที่กำหนดตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน และได้มาโดยการตกลงซื้อขายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อันเป็นการได้ที่ดินมาโดยอำนาจบังคับของกฎหมาย รฟม. จึงมีพันธะที่จะต้องใช้ที่ดินให้ตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตามที่ระบุไว้ และแม้ว่าจะได้มีการดำเนินการสร้างระบบรถไฟฟ้าตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนเสร็จแล้วก็ตาม รฟม. ยังคงต้องใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหลือดังกล่าวภายในวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนต่อไปด้วย จะนำที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนมิได้

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงเห็นว่า การที่จะให้สำนักงานศาลยุติธรรมและสำนักงานอัยการสูงสุดใช้ที่ดินของ รฟม. ในศูนย์ซ่อมบำรุงของโครงการ รถไฟฟ้าฯ เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานของส่วนราชการทั้งสอง แม้ว่าจะเป็นการใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการและเป็นการชั่วคราวก็ตามมิได้ เพราะเป็นการผิดวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายกับทฤษฎีกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักการคุ้มครองสิทธิและสิทธิในทรัพย์สิน ที่มีแนวคิดและหลักการทางกฎหมาย ดังนี้

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย การกระทำของรัฐทั้งหลายจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของมนุษย์ ด้วยเหตุนี้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงเป็นรากฐานที่สำคัญที่รัฐจำเป็นต้องยอมรับและให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน โดยต้องบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นที่ยืนยันถึงการเคารพ และให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีมูลฐานมาจากการคุ้มครองสิทธิของมนุษย์ตามหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในฐานะที่มนุษย์เกิดมาพร้อมต้องมีสิทธิแห่งความเสมอภาคในการเป็นมนุษย์ มีสิทธิ ในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และเสรีภาพ มีสิทธิที่จะได้รับการศึกษา การดูแลทางด้านสุขภาพอนามัย และความปลอดภัย ตลอดจนการมีสภาพชีวิตที่สมควรกับการเกิดมาเป็นมนุษย์ มีที่อยู่อาศัย มีอาหาร ยารักษาโรค เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม ป้องกันภัย

จากความร้อน ความหนาว และมีความมั่นคงปลอดภัยปราศจากความหวาดกลัว มีเสรีภาพทางการเมือง ความคิด อุดมการณ์ การแสดงออก มีสิทธิเข้าถึงการพัฒนาและวิชาการ เพื่อนำมาสู่การพัฒนาชีวิตที่ดีขึ้น

สิทธิในทรัพย์สิน เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งที่ว่าเป็นส่วนหนึ่งของมนุษย์ที่มีอาจพรากไปเสียได้ โดยตามแนวคิดและทฤษฎี ถือว่า สิทธิในทรัพย์สินเป็นเรื่องที่ซื้อไม่ได้และขายไม่ได้ ดังนั้น รัฐจึงไม่อาจเข้าไปกีดกันโดยอำเภอใจ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการที่มีแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในทรัพย์สินว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานเพื่อใช้เป็นหลักประกันต่อการพัฒนาบุคคลภาพของปัจเจกชนนั้น เพราะการยอมรับสิทธิดังกล่าวเท่ากับเป็นการปฏิเสธอำนาจ สิทธิขาดของรัฐที่จะเข้ามาย่ำยีสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน เนื่องจากสิทธิขั้นพื้นฐานเกิดขึ้นเพื่อกันส่วนที่เรียกว่าเป็นดินแดนอิสระของปัจเจกชนให้พ้นจากการเข้ามายุ่งเกี่ยวของรัฐ ซึ่งหากปล่อยให้รัฐเข้ามายุ่งเกี่ยวในส่วนนี้ได้ รัฐก็อาจจะบงการชีวิตของประชาชนได้ในที่สุด

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มิได้มีการกำหนดสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไว้ในเนื้อหาของบทบัญญัติ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อทฤษฎีกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักการคุ้มครองสิทธิและสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งการกระทำดังกล่าวส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการคืนสิทธิในอสังหาริมทรัพย์แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน พ.ศ. 2530 อีกทั้งยังส่งผลทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่มีความลำสมัย ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้งไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนหรือทันต่อการเปลี่ยนแปลงในสังคมไทยปัจจุบันอย่างชัดเจน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่เนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน จึงส่งผลเสียต่อการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนที่ถูกกำหนดตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต อีกทั้ง เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของประชาชน ส่งผลทำให้ประชาชนที่ถูกกระทบสิทธิในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มิได้ถูกคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินตามหลักการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน และยังส่งผลทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามกฎหมายที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ดังที่กล่าวมาข้างต้น ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยจึงเป็นปัญหาที่มีความสำคัญในลำดับต้น ๆ ของการบังคับใช้กฎหมายที่ส่งผลทำให้ประชาชนถูกเอาเปรียบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

อันจะทำให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนยังกระทบต่อความน่าเชื่อถือของการบังคับใช้กฎหมายของรัฐต่อประชาชนชาวไทย

4.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยการกำหนดให้เจ้าของเดิมหรือทายาทที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิในการขอคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ในกรณีที่อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น ไม่ได้มีการใช้ประโยชน์หรือเกินระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย เนื่องจากการที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ และนิยาม ในการขอใช้สิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน โดยเจ้าของเดิมหรือทายาท เป็นการบัญญัติกฎหมายที่มีเนื้อหาขัดต่อหลักการตามทฤษฎีและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นต้น

จากการศึกษาเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาของประเทศต่าง ๆ พบว่า

ประเทศอังกฤษ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายของประเทศอังกฤษ เป็นเรื่องการที่รัฐบังคับซื้อที่ดินจากเอกชน โดยนำที่ดินดังกล่าวนั้น ไปใช้เพื่อการสาธารณูปโภค จึงถือเป็นการเข้าครอบครองที่ดินของเอกชนเพื่อการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ตามกฎหมายอังกฤษนั้นที่ดินที่ถูกเวนคืนจะต้องนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายเฉพาะหรือพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจในการเวนคืนกำหนดไว้ หากหน่วยงานที่เวนคืนที่ดินนำไปใช้งานเกินขอบเขตอำนาจของตน Attorney General สามารถขอให้ศาลสั่งห้ามกระทำการดังกล่าวได้ หรืออาจใช้วิธีการทบทวนโดยศาล เพื่อสั่งห้ามกระทำการดังกล่าวได้ นอกจากนี้ บุคคลที่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษจากการกระทำดังกล่าวก็สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อให้ศาลสั่งห้ามกระทำการเองได้ โดยไม่ต้องพึ่ง Attorney General ให้ดำเนินคดีให้ ดังนั้น ที่ดินที่ถูกเวนคืนต้องนำไปใช้งานตามขอบอำนาจของกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้ เมื่อเวนคืนที่ดินมาแล้ว หากต่อมาพบว่าที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นไม่จำเป็นต่อวัตถุประสงค์ในการเวนคืนอีกแล้ว ที่ดินดังกล่าวจะถูกเรียกว่า ที่ดินส่วนเกิน ซึ่งตามกฎหมายอังกฤษจะกำหนดเรื่องการจำหน่ายโอนไว้เป็นการเฉพาะ

ประเทศฝรั่งเศส สิทธิในการขอซื้อคืนของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส ไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อรัฐได้เวนคืนที่ดินของประชาชนไปเพื่อใช้ในกิจการตามวัตถุประสงค์ หากรัฐไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายแล้ว ประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กำหนดว่า ถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้ไม่ได้ถูกนำไปใช้ภายในระยะเวลา 5 ปี ดังที่ได้กำหนดหรือไม่ดำเนินการต่อไป ซึ่งวัตถุประสงค์เจ้าของเดิมหรือ

ทายาทสามารถร้องขอซื้อคืนได้ภายใน 30 ปี นับแต่วันที่มิประกาศการเวนคืน เว้นแต่ อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจะถูกประกาศเพื่อใช้สำหรับประโยชน์สาธารณะใหม่

ถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เป็นพื้นที่การเกษตรในขณะที่มีการเวนคืนและฝ่าย ปกครองผู้เวนคืนประสงค์จะดำเนินการให้มีการเช่าพื้นที่เหล่านี้ ฝ่ายปกครองจะต้องเสนอ การเช่าพื้นที่ให้แก่เจ้าของเดิมผู้ถูกเวนคืนหรือทายาทก่อน และถ้าจะมีการขายคืนทรัพย์สินที่ถูก เวนคืน ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิซื้อคืนได้ก่อนการคำนวณราคาในการซื้อขายนั้นให้ใช้ กฎเกณฑ์เดียวกับการที่ได้เวนคืนมา ในกรณีตกลงราคากันได้โดยการปรองดองหรือโดยการ กำหนดราคาโดยคำพิพากษาของศาล ก็ให้ทำสัญญาซื้อคืนและชำระราคาถ้าไม่ปฏิบัติตามนี้ให้ถือว่า การซื้อคืน ไม่มีผล

ขั้นตอนในการซื้อคืนหรือให้เช่า กฎหมายได้กำหนดไว้ ดังนี้

(1) ให้ฝ่ายปกครองผู้เวนคืนประกาศแจ้งแก่เจ้าของเดิมผู้ถูกเวนคืนว่าจะรับซื้อคืนหรือ จะเช่าอสังหาริมทรัพย์นั้นหรือไม่

(2) เจ้าของเดิมหรือทายาทจะต้องตอบมาภายใน 2 เดือน นับแต่วันทราบถึงประกาศ แจ้งของฝ่ายปกครอง โดยแจ้งถึงการตัดสินใจและให้กำหนดราคาที่จะซื้อหรือจะเช่า

(3) เจ้าของเดิมต้องร้องขอต่อศาลแพ่งโดยต้องฟ้องฝ่ายปกครองที่ดำเนินการเวนคืน ต่อศาลแพ่ง เพื่อจะขอซื้อคืนทรัพย์สินเดิมของตน และการซื้อคืนนี้ถือว่าเป็นเรื่องของการซื้อขาย ธรรมดา

(4) การโอนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมจะต้องออกเป็นกฎหมายของ สถานิติบัญญัติ ซึ่งจะมีผลใช้บังคับนับย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่เงื่อนไขต่าง ๆ ในการซื้อคืนตาม กฎหมายได้ทำสำเร็จครบถ้วน

ประเทศออสเตรเลีย กระบวนการเวนคืนตามกฎหมายออสเตรเลียแบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอน ดังนี้

1) การขออนุมัติเวนคืน

หน่วยงานของรัฐที่ต้องการเวนคืนจะทำการสำรวจอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องการเวนคืน ในเบื้องต้น โดยจะตรวจสอบถึงเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่มีสิทธิเป็นเจ้าของ ผู้ทรงสิทธิทั้งหลาย ตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่ออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพื่อนำเสนอต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดให้ ความเห็นชอบ ซึ่งก่อนรัฐมนตรีจะพิจารณาให้ความเห็นชอบนั้น รัฐมนตรีจะจัดทำประกาศไป ตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาและหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นรายวัน โดยคำประกาศจะระบุขอบเขต อสังหาริมทรัพย์ที่จะทำการเวนคืน วัตถุประสงค์ในการเวนคืน ชื่อเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ผู้ทรงสิทธิทั้งหลาย ตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่ออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน การออกคำประกาศ

มีจุดประสงค์เพื่อให้ที่ดินตกอยู่ภายใต้อำนาจเวนคืนและปลอดจากสิทธิใด ๆ เนื้อที่ดิน และเพื่อแจ้งให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ผู้ทรงสิทธิทั้งหลายตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ต่ออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้รับทราบเรื่องการเวนคืนนี้ เมื่อออกคำประกาศแล้วเจ้าของ อสังหาริมทรัพย์ ซึ่งผู้ทรงสิทธิทั้งหลาย ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียต่ออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน มีสิทธิยื่นคำร้องให้พิจารณาได้สวนและทบทวนรายละเอียดในคำประกาศภายในระยะเวลา ที่กำหนด อีกทั้งหน่วยงานของรัฐมีอำนาจที่จะทบทวนรายละเอียดในคำประกาศไปพร้อม ๆ กัน

2) การแจ้งการอนุมัติเวนคืน

หลังจากที่ได้รับคำร้องและกำหนดให้มีการได้สวนเพื่อทบทวนคำประกาศแล้ว รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะวินิจฉัยคำร้องและผลการได้สวน ซึ่งอาจมีการแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิก คำประกาศได้ หากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเห็นชอบให้มีการเวนคืน ก็จะต้องลงคำประกาศในราชกิจจานุเบกษาอีกครั้งหนึ่ง โดยส่งเอกสารหมายแจ้งโครงการเวนคืนให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบได้รับทราบ ซึ่งได้แก่ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายผู้รับจ้างนอง ผู้เช่า ผู้ค้าประกัน ผู้ครอบครอง ผู้ได้รับ ประโยชน์ในภาระจำยอม เอกสารหมายแจ้งที่จัดส่งให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเวนคืน จะประกอบด้วยคำประกาศโครงการเวนคืน ซึ่งระบุรายละเอียด วัตถุประสงค์ในการเวนคืน รายชื่อ บุคคลที่พึงมีสิทธิได้รับค่าทดแทน และรายละเอียดอื่น ๆ แบบขอค่าทดแทน สำหรับที่ดินที่ถูกแจ้ง เวนคืนจะมีการทำหมายเหตุไว้ที่โฉนดที่เก็บไว้ที่สำนักงานเดิม

3) การเจรจาขอคืนที่ดิน

ภายในระยะเวลาที่กำหนดหลังรัฐมนตรีส่งหมายแจ้งแก่ผู้ได้รับผลกระทบแล้ว หน่วยงานของรัฐและเจ้าของอสังหาริมทรัพย์จะทำการเจรจาทกลงกันโดยเฉพาะราคาที่ดิน ในกรณี ที่เป็นการเวนคืนโดยการตกลง รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะให้หน่วยงานของรัฐเข้าไปเจรจาต่อรองกับ เจ้าของที่ดิน โดยเสนอข้อตกลงต่าง ๆ ประกอบด้วยผลประโยชน์ตอบแทนที่จะได้รับ และมูลค่า ที่ดิน เป็นต้น แม้ว่าการเจรจาทกลงจะไม่เป็นผลสำเร็จ ก็ไม่ทำให้การเวนคืนสิ้นสุดลง

4) การบังคับซื้อ

ภายในระยะเวลาที่กำหนดหากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถเจรจาทกลงกับเจ้าของที่ดิน เป็นผลสำเร็จ รัฐมนตรีอาจสั่งการให้ผู้ว่าการท้องถิ่นดำเนินการเวนคืนโดยการบังคับซื้อ หากผู้ว่าการ ท้องถิ่นเห็นชอบที่จะดำเนินการด้วยวิธีดังกล่าวจะต้องลงประกาศเวนคืน ในราชกิจจานุเบกษา อีกครั้ง และจะต้องโฆษณาในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นรายวันด้วย หน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิในที่ดิน ที่จะเวนคืนนับตั้งแต่มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยเจ้าของและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จะมีสิทธิได้รับค่าทดแทน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบประเทศไทยกับต่างประเทศ พบว่า ประเทศไทยจึงต้องนำหลักการ แนวคิด ทฤษฎี และข้อกำหนดของประเทศออสเตรเลีย อังกฤษ ฝรั่งเศส มาปรับใช้ใน ประเทศไทย เนื่องจากกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย อังกฤษ ฝรั่งเศส สามารถแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิขอคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนโดยเจ้าของเดิมหรือทายาทได้อย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ หากประเทศไทยนำแนวคิด ทฤษฎี และข้อกำหนดของประเทศออสเตรเลีย อังกฤษ ฝรั่งเศส มาปรับใช้ในประเทศไทยจะทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและกำหนดสิทธิในอสังหาริมทรัพย์แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนหากประเทศไทยมีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจะทำให้ประเทศไทยสามารถคุ้มครองสิทธิและกำหนดสิทธิในอสังหาริมทรัพย์แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามหลักการของทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและสิทธิในทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวยังเป็นการกระทำที่สอดคล้องกับหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งในอดีตและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวรที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ที่ต้องการคุ้มครองสิทธิประชาชนจากการจำกัดสิทธิของรัฐในการใช้ทรัพย์สิน คือ อสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

ดังนั้น หากประเทศไทยมีการแก้ไขเพิ่มเติม ส่งผลให้เกิดประโยชน์ ทั้งในส่วนของรัฐที่จะสามารถจัดทำบริการสาธารณะโดยอาศัยอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนได้อย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์ และในส่วนของประชาชนก็จะได้รับประโยชน์จากการที่รัฐจะต้องคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนให้เกิดความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ อีกทั้งเมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวที่มีการแก้ไขแล้ว จะทำให้ประชาชนที่ถูกกระทบสิทธิในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ได้รับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินตามหลักการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน และทำให้เกิดการใช้ประโยชน์ของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลประโยชน์สูงสุด อันจะทำให้เป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และประเทศไทย

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมในเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ดังนี้

“ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด รัฐจะต้องคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท โดยรัฐจะต้องจัดให้มีการขายและกำหนดสิทธิในการซื้อคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิซื้อคืนได้ก่อน ทั้งนี้ การคำนวณราคาในการซื้อขายนั้น ให้ใช้กฎเกณฑ์เดียวกับการที่ได้เวนคืนมา”

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และแนวทางการแก้ไขปัญหา

4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่กำหนดกระบวนการและหลักเกณฑ์ในการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้กับเจ้าของเดิมหรือทายาทเป็นการเฉพาะ

ในอดีตขณะมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดเรื่องการคุ้มครองสิทธิในหลายประเภท ซึ่งสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเป็นหนึ่งในหลายประเภทที่ถูกคุ้มครองในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ โดยเนื้อหาและใจความสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตหลายฉบับได้มีการกำหนดว่าสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยเมื่อพิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว กับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พบว่า สำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งโดยหลักตามทฤษฎี ถือว่าเป็นการขัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในทรัพย์สิน การกระทำดังกล่าวถือว่าไม่สามารถกระทำได้ตามหลักการ แต่ในทางกลับกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในอดีตได้กำหนดว่า ในกรณีมีข้อยกเว้นก็สามารถกระทำได้ ดังนั้น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงเป็นการดำเนินการตามข้อยกเว้นที่ถูกกำหนดในรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญยังมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนในทรัพย์สิน โดยมีวัตถุประสงค์ว่า การตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องมีการระมัดระวังประสงคฺ์แห่งการเวนคืน และกำหนดระยะเวลาการเข้าใจอสังหาริมทรัพย์ไว้โดยชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทและการเรียกคืนค่าทดแทนที่خذไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

จากการศึกษากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 พบว่า เนื้อหาในบทบัญญัติของกฎหมายไม่มีการระบุถึงกระบวนการหรือขั้นตอนหลักเกณฑ์และวิธีการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตกำหนด ทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว จึงส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อย่างชัดเจน และเมื่อพิจารณาหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตกับพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 พบว่า การคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาทได้มีการกำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต แต่ในทางปฏิบัติหรือทางข้อเท็จจริง พบว่า ยังไม่มีการบัญญัติกระบวนการหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคืน

อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทเลยในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ส่งผลทำให้เจ้าของเดิมหรือทายาทไม่สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ ตลอดจนทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีสิทธิในการขอคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

นอกจากนี้ การที่กฎหมายมิได้กำหนดกระบวนการหรือหลักเกณฑ์ ตลอดจนขั้นตอน ในการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้กับเจ้าของเดิมหรือทายาทเป็นการเฉพาะ ส่งผลทำให้ ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อีกทั้งทำให้ประชาชนไม่สามารถที่จะได้รับสิทธิตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ อย่างครบถ้วน ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงทำให้ประชาชนที่ถูกกระทบสิทธิจึงเลือกใช้วิธีเรียกร้อง ความเป็นธรรมผ่านกระบวนการยุติธรรมแทน เช่น การฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ให้มีคำพิพากษาเพื่อให้ตนเองสามารถได้รับสิทธิคืนมา รวมถึงประชาชนยังต้องอาศัยอำนาจ จากคำพิพากษาของศาลดังกล่าวในการกำหนดกระบวนการหรือวิธีการหรือขั้นตอนในการคืน อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้กับเจ้าของเดิมหรือทายาทเป็นการเฉพาะรายไป ซึ่งการใช้สิทธิทาง กระบวนการยุติธรรมดังกล่าวก็มีความล่าช้าจากระบบการดำเนินการของฝ่ายตุลาการทำให้ในบาง กรณีกว่าจะมีคำพิพากษาคดีพิพาทก็ทำให้ประชาชนเสียสิทธิในการใช้ประโยชน์จากที่ดินของตน หรือทำให้ที่ดินที่เกิดข้อพิพาทดังกล่าวเปลี่ยนสภาพจนไม่สามารถจะทำประโยชน์ได้

จากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการขอให้ ศาลมีคำพิพากษาเพื่อกำหนดวิธีการในการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทเป็นการ เฉพาะ เช่น คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขแดงที่ อ. 788/2556 เรื่อง คดีพิพาท เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

จากข้อเท็จจริงในคดี ศาลปกครองสูงสุดมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องคืนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ 192163 เลขที่ดิน 5506 ตำบลบางไผ่ (บางไผ่ใหญ่) อำเภอเมืองนนทบุรี (ตลาดขวัญ) จังหวัดนนทบุรี ในส่วนที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอ เมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2537 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2542 ให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา 35 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งใช้บังคับขณะนั้น บัญญัติว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มาตรา 36 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย วรรคสาม บัญญัติว่า กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคหนึ่ง และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 49 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ วรรคสาม บัญญัติว่า กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท และวรรคสี่ บัญญัติว่า การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ สำหรับขั้นตอนการเวนคืนที่ดินของบุคคลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อาจกระทำโดยการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายเข้าไปในที่ดินที่อยู่ในเขตเพื่อสำรวจและเจรจาซื้อที่ดินดังกล่าวจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน และหากไม่สามารถตกลงซื้อขายที่ดินกันได้ก็ใช้วิธีการออกพระราชบัญญัติเวนคืนตามมาตรา 15 จึงเห็นได้ว่า ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินตกลงทำสัญญาซื้อขายที่ดินที่อยู่ในเขตเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากับเจ้าหน้าที่นั้น มิได้อุบัติบนพื้นฐานของการทำนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กล่าวคือ ฝ่ายเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตกลงซื้อขายได้กระทำในฐานะที่ใช้อำนาจตามพระราชกฤษฎีกา ส่วนเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวก็อยู่ในภาวะที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะหากไม่ยินยอมตกลง ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวก็ถูกเวนคืนอยู่ดีโดยการออกพระราชบัญญัติเวนคืน ดังนั้น ไม่ว่าหน่วยงานของรัฐจะได้ที่ดินที่อยู่ในเขตเวนคืนมาด้วยวิธีการใดก็ตามแต่เป็นการได้มาตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จึงเป็นการได้มาตามกฎหมายเวนคืน ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติในมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และมาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งหากมิได้ใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนภายในกำหนดเวลาที่ต้องคืนให้กับเจ้าของเดิมหรือทายาท

คดีนี้ข้อเท็จจริงในคดีรับฟังเป็นยุติว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ 192163 ตำบลบางไผ่ (บางไผ่ใหญ่) อำเภอเมืองนนทบุรี (ตลาดขวัญ) จังหวัดนนทบุรี เนื้อที่ 90 ตารางวา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมโยธาธิการ เดิม) ได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตดลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2537 เพื่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณวัดนครอินทร์และถนนต่อเชื่อมสายติวานนท์ - เพชรเกษม - รัตนธิเบศร์ โดยมีผลใช้บังคับเป็นเวลาสี่ปี ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือ ตั้งแต่วันที่ 2 เมษายน 2537 ถึงวันที่ 1 เมษายน 2541 เป็นผลให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนทั้งแปลง และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2538 เพื่อสร้างถนนตามโครงการก่อสร้างถนนสายแยกท่าน้ำ - นนทบุรี - บรรจบถนนสิรินธร รวมทางแยกไปบรรจบสะพานพระรามหก ซึ่งจะมีจุดตัดผ่านถนนนครอินทร์ประมาณบริเวณกิโลเมตรที่ 3+200 หรือบริเวณที่ดินของผู้ฟ้องคดี แต่โครงการดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากขาดงบประมาณ จึงไม่มีการเวนคืนที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. 2538 หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีจึงได้จดทะเบียนซื้อขายที่ดินพิพาทจำนวน 90 ตารางวา ให้กับผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2540 และผู้ถูกฟ้องคดีได้ออนเงินค่าทดแทนเข้าบัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดีจำนวน 1,361,950 บาท เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2540 แต่เนื่องจากการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. 2537 ยังไม่แล้วเสร็จ

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตดลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2542 เพื่อให้เจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการต่อจากพระราชกฤษฎีกา

กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน พ.ศ. 2537 และกำหนดให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว มีผลบังคับใช้เป็นเวลาสี่ปี นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป คือ ตั้งแต่ วันที่ 3 เมษายน 2542 ถึงวันที่ 2 เมษายน 2546 และได้ก่อสร้างถนนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แล้วเสร็จเมื่อวันที่ 22 กันยายน 2546 ปรากฏว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีการก่อสร้างถนนผ่านที่ดิน ซึ่งเป็นผิวจราจรประมาณ 45/10 ตารางวา และไหล่ทาง (ฟุตบาท) ประมาณ 413/100 ตารางวา คงเหลือที่ดินที่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้ใช้ประโยชน์จำนวน 8137/100 ตารางวา ต่อมาในปลายปี พ.ศ. 2546 ผู้ถูกฟ้องคดีได้นำที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดีและของบุคคลอื่นอีกหลายแปลงที่ยังไม่มีการก่อสร้างโครงการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. 2537 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. 2542 ไปให้สหกรณ์จังหวัด นนทบุรี ใช้เป็นศูนย์จำหน่ายไม้ดอกไม้ประดับและกิ่งพันธุ์ไม้ผล เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ในท้องที่อำเภอบางบัวทองอำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2537 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดิน พิพาทเพื่อใช้ในการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณวัดนครอินทร์และถนนต่อเชื่อมสาย ดิวานนท์ - เพชรเกษม - รัตนาธิเบศร์ ภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด แต่เมื่อครบกำหนดเวลา ตามที่ได้กำหนดไว้

ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อก่อสร้างถนนเพียง 863/100 ตารางวา ยังเหลือ เนื้อที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้ใช้ประโยชน์อีกจำนวน 8137/100 ตารางวา และได้นำที่ดินพิพาทไปให้ สหกรณ์จังหวัดนนทบุรีจัดตั้งศูนย์จำหน่ายไม้ดอกไม้ประดับและกิ่งพันธุ์ไม้ผล ซึ่งไม่เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณวัดนครอินทร์และถนน ต่อเชื่อมสายดิวานนท์ - เพชรเกษม - รัตนาธิเบศร์ และถึงแม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะอุทธรณ์ว่าปัจจุบันที่ดิน ที่พิพาทได้ลงทะเบียนเป็นทางหลวงชนบท ชั้นที่ 1 ตั้งแต่วันที่ 15 กันยายน 2548 และผู้ถูกฟ้องคดี มีโครงการที่จะนำที่ดินพิพาทไปก่อสร้างเป็นศูนย์บำรุงรักษาทางหลวงตามพระราชบัญญัติ ทางหลวง พ.ศ. 2535 ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการนำที่ดินที่ถูกเวนคืนไปใช้เพื่อการอื่นและโดยอาศัย อำนาจตามกฎหมาย เพราะการอื่นที่จะใช้ก็ต้องเป็นกิจการอื่นที่มีลักษณะความจำเป็นตามที่บัญญัติ ไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และมาตรา 36 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 คือ การอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นเพื่อการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การพัฒนา การเกษตร การอุตสาหกรรมหรือการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น

ดังนั้น เมื่อฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจใดที่จะยึดถือที่ดินที่พิพาทต่อไป จึงต้องคืนที่ดินส่วนที่เหลือเนื้อที่ประมาณ 8137/100 ตารางวา ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 36 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และมาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะโอนกันได้ก็แต่โดยกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกานั้น เห็นว่า การที่ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องกระทำไม่ใช่เป็นการโอนที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามมาตรา 1305 อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีในกรณีนี้ฟังไม่ขึ้นเช่นกัน สำหรับค่าแถมให้ผู้ฟ้องคดีขอคืนเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามจำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดีรับไปจากผู้ถูกฟ้องคดีนั้น

เห็นว่าประเด็นนี้เมื่อไม่มีกรณีฝ่ายใดยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ประเด็นดังกล่าวจึงเป็นอันถึงที่สุดตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองสูงสุดไม่รับวินิจฉัยให้ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการจดทะเบียนโอนที่ดิน ตามโฉนดที่ดินเลขที่ 192163 ตำบลบางไผ่ (บางไผ่ใหญ่) อำเภอเมืองนนทบุรี (ตลาดขวัญ) จังหวัดนนทบุรี จำนวนเนื้อที่ประมาณ 8137/100 ตารางวา ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ชำระค่าธรรมเนียมตามที่หน่วยงานทางปกครองผู้มีหน้าที่เรียกเก็บ และให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่คืนเงินค่าทดแทนที่ดินจำนวน 2,441,100 บาท แก่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยต้องมีการจ่ายคืนค่าทดแทนให้แล้วเสร็จก่อนการจดทะเบียนโอนที่ดิน ทั้งนี้ ให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการคืนเงินให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และเมื่อผู้ฟ้องคดีมีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้ผู้ถูกฟ้องคดีครบถ้วนแล้ว ให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการยื่นคำขอจดทะเบียนโอนที่ดินให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับเงินค่าทดแทนครบถ้วนแล้ว และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดีนั้นชอบแล้ว

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายกับทฤษฎีกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักการการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่มีแนวคิดและหลักการทางกฎหมาย ดังนี้

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย การกระทำของรัฐทั้งหลายจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของมนุษย์ ด้วยเหตุนี้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงเป็นรากฐานที่สำคัญที่รัฐจักต้องยอมรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน โดยต้องบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ อันได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็น

สิ่งที่ยืนยันถึงการเคารพ และให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีมูลฐานมาจากการคุ้มครองสิทธิของมนุษย์ตามหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในฐานะที่มนุษย์เกิดมาย่อมต้องมีสิทธิแห่งความเสมอภาคในการเป็นมนุษย์ มีสิทธิ ในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และเสรีภาพ มีสิทธิที่จะได้รับการศึกษา การดูแลทางด้านสุขภาพอนามัย และความปลอดภัย ตลอดจนการมีสภาพชีวิตที่สมควรกับการเกิดมาเป็นมนุษย์ มีที่อยู่อาศัย มีอาหาร ยารักษาโรค เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม ป้องกันภัยจากความร้อน ความหนาว และมีความมั่นคงปลอดภัยปราศจากความหวาดกลัว มีเสรีภาพทางการเมือง ความคิด อุดมการณ์ การแสดงออก มีสิทธิเข้าถึงการพัฒนาและวิทยาการ เพื่อนำมาสู่การพัฒนาชีวิตที่ดีขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ไม่มีการกำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการ หลักเกณฑ์ หรือขั้นตอนในการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้กับเจ้าของเดิมหรือทายาทเป็นการเฉพาะ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่กำหนดกระบวนการและหลักเกณฑ์ในการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้กับเจ้าของเดิมหรือทายาทเป็นการเฉพาะ อีกทั้งยังส่งผลทำให้ประชาชนที่ได้รับสิทธิตามรัฐธรรมนูญในอดีต ไม่สามารถได้รับสิทธิได้ตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างชัดเจน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว ยังส่งผลเสียต่อประชาชนที่ถูกกระทบสิทธิจากการใช้อำนาจโดยอาศัยกฎหมาย คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เนื่องจากการจะคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจะต้องออกเป็นร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น ส่งผลทำให้ประชาชนที่ถูกเวนคืน ไม่ว่าจะเป็นในส่วนเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เดิม หรือทายาทของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ไม่สามารถจะเข้าไปใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ของตนได้ หากต้องการเข้าไปใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนก็ต้องอาศัยอำนาจในการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองให้ตนเองกลับคืนสู่สถานภาพเดิมที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนจนเกินความจำเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้ง การที่กฎหมายไม่กำหนด ยังส่งผลทำให้เกิดผลเสียที่เกี่ยวข้องกับวิธีการคืนที่ดินของรัฐไปให้เอกชนในทางปฏิบัติ ซึ่งปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นทั้งหมด ส่งผลเสียหายทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการใช้สิทธิหรือใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนโดยตรง

4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่กำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้สิทธิอสังหาริมทรัพย์และระยะเวลาในการคืนสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ภายหลังมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

นับตั้งแต่อดีต หากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน โดยรัฐมิได้มีการใช้ประโยชน์ภายหลังมีการจัดทำโครงการเสร็จสิ้นไปแล้วนั้น ที่ดินทั้งหมดจะถูกรัฐปล่อยทิ้งร้าง ไม่มีการใช้ประโยชน์ตลอดจนกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติก็มิได้มีการกำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้อย่างชัดเจน ทำให้ประชาชนที่ถูกเวนคืนที่ดินและที่ดินของตนไม่ได้รับการใช้ประโยชน์จึงไม่สามารถเข้าทำประโยชน์หรือเข้ามาดำเนินชีวิตตามเดิมได้ ส่งผลให้เกิดความเสียหายทางระบบเศรษฐกิจเป็นวงกว้าง ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญจึงมีการกำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนได้ดังเดิม หากรัฐไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนไปเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ที่ดินดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข แต่กฎหมายในระดับแม่บทก็ยังมีได้รับการแก้ไขให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว

จากที่กล่าวมาข้างต้น พบว่า กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติมิได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการเข้าใช้สิทธิอสังหาริมทรัพย์ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดระยะเวลาที่จะต้องส่งคืนอสังหาริมทรัพย์ให้กับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เดิมหรือทายาทโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเวนคืนที่ไม่มีการกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สิทธิอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตั้งแต่ก่อน ปี พ.ศ. 2540 ยังคงมีปัญหานี้เนื่องจาก กฎหมายยังมีผลบังคับใช้ให้อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนยังคงต้องถูกเวนคืนให้เป็นของรัฐต่อไปอย่างไม่มีกำหนด ถึงแม้ว่าอสังหาริมทรัพย์นั้นจะไม่มีเจตจำนงจำเป็นต้องใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนดังกล่าว ซึ่งในปัจจุบันมีการตีความการใช้สิทธิเรียกคืนกรรมสิทธิ์หากเจ้าของเดิมหรือทายาทมีวัตถุประสงค์ที่จะขอคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น อีกทั้งในกรณีที่รัฐมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้น เกิดปัญหาจากการที่กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในกฎหมายเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อีกทั้งยังเกิดปัญหาในกรณีที่รัฐจะต้องกำหนดระยะเวลาส่งคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ให้กับเจ้าของเดิมหรือทายาท

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 พบว่า ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาให้เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทของที่ดินเดิมมีสิทธิที่จะเรียกทรัพย์สินคืนได้ หากปรากฏว่าทรัพย์สินที่เวนคืนมานั้นไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน โดยรัฐยังมิได้มีการใช้หรือกำลังใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนเพื่อกิจการต่าง ๆ ในการบริการสาธารณะของรัฐที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นใดที่สำคัญและจำเป็นเช่นเดียวกัน แต่ในทางกลับกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดให้กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน หากมิได้ใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องส่งคืนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือทายาท การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทและการเรียกคืนค่าทดแทนที่خذไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ดังนั้น การที่กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาทั้งในเรื่องการกำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้ประโยชน์และการกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิเรียกคืน จึงเป็นการตรากฎหมายที่ขัดต่อหลักในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพอย่างชัดเจน เนื่องจาก หากรัฐได้ใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน แต่มิได้กำหนดระยะเวลาที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์หรือมิได้กำหนดระยะเวลาในการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน ในกรณีมิได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ส่งผลทำให้การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของรัฐต่อประชาชนหรือเอกชน จึงเป็นการจำกัดสิทธิเกินกว่าความต้องการของประโยชน์ส่วนรวม ตลอดจนถึงยังเป็นการขัดต่อหลักกรรมสิทธิ์ของเอกชนที่อาศัยการก้าวล่วงกรรมสิทธิ์เพื่อนำทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของประชาชนหรือเอกชนไปใช้ในการสนองต่อความต้องการหรือการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยรัฐ อีกทั้งในกรณีที่รัฐมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้น เกิดปัญหาจากการที่กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในกฎหมายเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อีกทั้งยังเกิดปัญหาในกรณีที่รัฐจะต้องกำหนดระยะเวลาส่งคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มิได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ให้กับเจ้าของเดิมหรือทายาท

อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทยเคยมีการบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิเรียกทรัพย์สินคืน โดยถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 32 กำหนดให้เจ้าของเดิม ทายาทเจ้าของเดิม หรือผู้รับโอน มีสิทธิเรียกทรัพย์สินคืนได้ถ้าภายในห้าปีนับแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หากปรากฏว่าทรัพย์สินทั้งหมดหรือแต่ส่วนใดยังมีได้เคยใช้หรือกำลังใช้ในการสาธารณูปโภค หรือในการเหมืองแร่ อันเป็นความประสงค์ในการเวนคืน แต่การเรียกร้องต้องร้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาห้าปีดังกล่าว นอกจากนี้บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐคืนทรัพย์สินที่เวนคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทเจ้าของเดิม หรือผู้รับโอน หากปรากฏว่าภายในห้าปีนับแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทรัพย์สินทั้งหมดหรือแต่ส่วนใดยังมีได้เคยใช้หรือกำลังใช้ในการ

สาธารณูปโภคหรือในการเหมืองแร่อันเป็นความประสงค์ในการเวนคืน โดยกำหนดให้เจ้าของเดิม ทายาทเจ้าของเดิม หรือผู้รับโอนดังกล่าว

จากการศึกษา พบว่า เกิดข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการไม่กำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้ อสังหาริมทรัพย์และการคืนสิทธิอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งผู้เขียนขอกล่าวถึงข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 428/2553 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

ประเด็นที่ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์จากคำร้องของผู้ฟ้องคดีที่จะต้องคืนที่ดิน ตามโฉนดที่ดินเลขที่ 6396 ตำบลคลองสามประเวศ (คลองประเวศบุรีรมย์ฝั่งเหนือ) อำเภอ ลาดกระบัง (แสนแสบ) จังหวัดพระนคร ในส่วนที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ ของพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ แขวงสวนหลวง แขวงประเวศ เขตพระ โขนง และแขวงคลองสองต้นนุ่น แขวงคลองสามประเวศ แขวงลำปลาทิว เขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 343 สายคลองตัน- ลาดกระบัง พ.ศ. 2532 ให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 33 วรรคสาม บัญญัติว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค... หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ อย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายวรรคห้า บัญญัติว่า อสังหาริมทรัพย์ ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสามและโดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และวรรคหก บัญญัติว่า การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือ ทายาทตามวรรคห้าและการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชย ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ในกรณีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังยุติตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 866/2540 ระหว่าง นายกมล จันทร์ แสงสุก โจทก์ นายอำนวย สุวดี ที่ 1 กรมทางหลวง ที่ 2 กระทรวงคมนาคม ที่ 3 จำเลย ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามโฉนดที่ดินเลขที่ 6396 ตำบลคลองสามประเวศ อำเภอลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ 8 ไร่ 60 ตารางวา ซึ่งเป็นที่ดินพิพาทกันในคดีนี้ ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ฯ พ.ศ. 2532 เนื้อที่ 7 ไร่ 3 งาน 95 ตารางวา และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าทดแทน ที่ดินเพิ่มขึ้นจากตารางวาละ 100 บาท เป็นตารางวาละ 1,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยของ ดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ศาลให้ผู้ถูกฟ้อง

คดีชำระเพิ่มนับแต่วันที่มีการวางเงินค่าทดแทนรวมเป็นเงินทั้งสิ้น 4,520,882.81 บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับเงินจำนวนดังกล่าวแล้ว แต่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม ปรากฏว่าที่ดินพิพาทถูกเวนคืนซ้ำอีก 2 ครั้ง โดยครั้งที่สองถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อขยายทางหลวงพิเศษหมายเลข 36 สายกรุงเทพมหานคร - ระยอง ตอนกรุงเทพมหานคร - เมืองพัทยา รวมทางแยกไปบรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 34 (บางบัว) และทางแยกเข้าท่าเรือแหลมฉบัง ที่ทางแยกต่างระดับร่มเกล้า และเพื่อขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3119 สายทางแยกทางหลวงหมายเลข 304 (มีนบุรี) - บรรจบถนนอ่อนนุช (ลาดกระบัง) ที่ทางแยกต่างระดับร่มเกล้า พ.ศ. 2539 เนื้อที่ 1 งาน 23 ตารางวา

นอกจากนี้ ยังมีการถูกเวนคืนครั้งที่สามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 354 สายแยกทางหลวงพิเศษหมายเลข 37 - บรรจบท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ 2 ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 355 สายแยกทางหลวงพิเศษหมายเลข 36 - บรรจบท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ 2 ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3458 สายแยกถนนอ่อนนุช (ลาดกระบัง) - บรรจบท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ 2 เพื่อขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3256 สายแยกถนนอ่อนนุช (ลาดกระบัง) - บางพลี ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3119 สายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 304 (มีนบุรี) - บรรจบถนนอ่อนนุช (ลาดกระบัง) ที่บ้านวัดกระท่อมเสื่อปลา และทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 34 สายบางนา - บางปะกง ที่บ้านคลองบางโหลง พ.ศ. 2539 เนื้อที่ 1 ไร่ 1 งาน 54 ตารางวา แต่เมื่อรังวัดจริงแล้วปรากฏว่าที่ดินพิพาทถูกเวนคืนครั้งที่สามเนื้อที่ 1 ไร่ 1 งาน 574/10 ตารางวา ตามหนังสือรับรองของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาลาดกระบัง ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2542 นอกจากนี้ ปรากฏหลักฐานในสารบัญญัตจดทะเบียนโฉนดที่ดินเลขที่ 6396 ว่า เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2541 มีบันทึกการแบ่งขายที่ดินดังกล่าวบางส่วนจำนวนเนื้อที่ 1 งาน 23 ตารางวา ตกเป็นทางหลวงพิเศษหมายเลข 36 สายกรุงเทพฯ - ชลบุรี (สายใหม่) ตอนทางแยกต่างระดับร่มเกล้า และเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2541 ได้มีการแก้ไขเนื้อที่ดังกล่าวเป็น 4 ไร่ 2 งาน 77 ตารางวา เนื้อที่ดินเหลือ 3 ไร่ 1 งาน 88 ตารางวา ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำในชั้นไต่สวนว่า การแบ่งหักที่ดินทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 343 สายคลองตัน - ลาดกระบัง รวมกับที่ดินที่สร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข 36 ตอนแยกต่างระดับร่มเกล้า จึงฟังว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ประโยชน์ที่ดินพิพาทเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 343 สายคลองตัน-ลาดกระบัง ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ จำนวนเนื้อที่ 4 ไร่ 1 งาน 54 ตารางวา จึงคงเหลือเนื้อที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ใช้ประโยชน์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 343 สายคลองตัน - ลาดกระบัง จำนวนเนื้อที่ 3 ไร่ 2 งาน 41 ตารางวา เมื่อพิจารณา

พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ พ.ศ. 2532 ที่เวนคืนที่ดินพิพาทและพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แล้ว

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ถึงแม้พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวจะมีได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทก็ตาม แต่เมื่อมาตรา 33 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ได้บัญญัติให้ใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อประโยชน์ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย และถ้าไม่ได้ใช้เพื่อประโยชน์ดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้เวนคืนที่ดินพิพาทส่วนที่เหลือซ้ำอีก 2 ครั้ง ตามพระราชกฤษฎีกาเพื่อขยายทางหลวงพิเศษหมายเลข 36 และขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3119 ที่ทางแยกต่างระดับร่มเกล้า จำนวนเนื้อที่ 1 งาน 23 ตารางวา และพระราชกฤษฎีกาเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 354 จำนวนเนื้อที่ 1 ไร่ 1 งาน 574/10 ตารางวา รวมเป็นเนื้อที่ 1 ไร่ 2 งาน 804/10 ตารางวา จึงเท่ากับว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ประโยชน์ที่ดินพิพาทในส่วนที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงทั้ง 3 ครั้ง รวมเป็นเนื้อที่ 6 ไร่ 344/10 ตารางวา หักกลับกับที่ดินพิพาทที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ พ.ศ. 2532 จำนวน 7 ไร่ 3 งาน 95 ตารางวา จึงยังคงเหลือเนื้อที่ที่ดินที่ถูกเวนคืนแล้วผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 343 สายคลองตัน - ลาดกระบัง จำนวน 1 ไร่ 3 งาน 606/10 ตารางวา ทั้งไม่ปรากฏว่าได้มีการตรากฎหมายเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ดังกล่าวไปใช้เพื่อการอื่นอีก

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 33 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ที่ดินส่วนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ผู้ถูกฟ้องคดีสงวนไว้ใช้ประโยชน์ตามโครงการก่อสร้างทางเข้าออกท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ 2 จึงไม่มีที่ดินเหลือจากการเวนคืน นั้น เห็นว่า การสงวนดังกล่าวมิได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 343 สายคลองตัน-ลาดกระบัง จึงไม่ถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการเวนคืน ประกอบกับคำกล่าวอ้างสงวนถือไม่ได้ว่ามีลักษณะเป็นการนำที่ดินที่ถูกเวนคืนไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสาม และโดยอาศัยอำนาจตามบทกฎหมายซึ่งจะต้องดำเนินการตรากฎหมายเวนคืนซ้ำดังเช่นที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินแปลงพิพาทซ้ำถึงสองครั้ง ฯลฯ การสงวนดังกล่าวจึงหาผลให้ผู้ถูกฟ้องคดียึดถือที่ดิน โดยไม่ต้องคืนแต่ประการใด อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีในประเด็นนี้จึงฟังไม่ขึ้นเช่นกัน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายกับทฤษฎีกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักการที่เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์และการจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน ที่มีแนวคิดและหลักการทางกฎหมาย ดังนี้

หลักการที่เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์และการจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งตามหลักการได้อธิบายว่า กรรมสิทธิ์ที่สมบูรณ์ที่สุดในสถาบันกฎหมายเอกชน เจ้าของกรรมสิทธิ์มีสิทธิอย่างสมบูรณ์ในการทำขาย ใช้ออย และจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของตน สิทธิดังกล่าวได้ถูกจำกัดบ้างแต่ยังถือว่ามีคุณสมบัติอยู่ ดังนั้น กรรมสิทธิ์เป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่ง ลักษณะของทรัพย์สินคือเป็นสิทธิใช้ยันกับบุคคลทั้งโลก สิทธิในทรัพย์สินบางครั้งเรียกว่า สิทธิเด็ดขาด หมายความว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินแต่เพียงผู้เดียวที่มีสิทธิในทรัพย์สินนั้น ผู้ใดจะมาแบ่งแยกทรัพย์สินนั้นมิได้ หากมิได้รับความยินยอมจากเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าว และเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินนั้น ในลักษณะถาวรกรรมสิทธิ์ โดยลักษณะดังกล่าวจะไม่มีเงื่อนไขสมบูรณ์และจะละเมิดมิได้ หากเจ้าของมิได้ใช้ออยทรัพย์สินนั้น ก็มิได้ทำให้กรรมสิทธิ์นั้นหายไป ในรัฐเสรีประชาธิปไตยจะบัญญัติเรื่องกรรมสิทธิ์ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะออกกฎหมายใดขึ้นมาปฏิเสธหรือลบล้างหลักกรรมสิทธิ์ไปโดยสิ้นเชิงจากระบบกฎหมายมิได้

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ของราษฎรไว้ มีความหมายเพียงว่ารัฐจะไปเพิกถอนมิได้เท่านั้น แต่ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะจำกัดมิได้ เพราะไม่มีรัฐธรรมนูญของประเทศใดรับรองสิทธิเสรีภาพไว้อย่างสมบูรณ์ปราศจากเงื่อนไข ดังนั้นรัฐจึงไม่อาจปล่อยให้ราษฎรใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำการต่าง ๆ ได้โดยปราศจากการแทรกแซงจัดระเบียบของรัฐ แต่รัฐต้องเข้ามาจัดระบบการคุ้มครองมิให้มีการก้าวล่วงเสรีภาพกัน นอกจากนี้รัฐยังมีผลประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ที่จะต้องดำรงรักษาไว้ในบางกรณีรัฐจึงไม่อาจล่วงล้ำเข้าไปใน “แดน” แห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้เหมือนกัน แต่รัฐให้คำมั่นต่อราษฎรว่ารัฐจะกล้ากรายสิทธิเสรีภาพของราษฎรก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยแจ้งชัดเป็นการทั่วไปว่า รัฐจะดำเนินการในกรณีใดบ้าง และภายในขอบเขตอย่างไร

อนึ่ง กฎหมายจะให้อำนาจรัฐกล้าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ก็เพียงแต่เท่าที่จำเป็นแก่การดำรงรักษาไว้ ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐไว้อย่างคลุมเครือหรือเกินเลยกว่าความจำเป็น ในการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะย่อมถือว่าขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นภารกิจของรัฐที่ขยายตัวออกไปเพื่อการดำเนินการใด ๆ อันเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ เป็นสิ่งที่นำมาใช้ในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ความต้องการของส่วนรวมที่สำคัญมีด้วยกัน 2 ประการ คือ

(ก) ความต้องการได้รับความปลอดภัย

(ข) ความต้องการได้รับความสะดวกสบายในการดำเนินชีวิต เช่น ความสะดวกในการคมนาคมและการสาธารณสุขไปทั่ว รัฐจึงมีหน้าที่ต้องสนองความต้องการเหล่านี้ จึงต้องเข้าแทรกแซงในทุกกรณีเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ

สิทธิในทรัพย์สินของเอกชนจัดได้ว่าเป็นประเภทหนึ่งของเสรีภาพในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่บรรดาระัฐเสรีประชาธิปไตยให้การรับรองคุ้มครองไว้โดยรัฐธรรมนูญ แต่รัฐก็สามารถจำกัดสิทธิดังกล่าวได้ เหตุผลสำคัญที่สุดก็คงเป็นเหตุผลเดียวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของเอกชนโดยทั่วไป นั่นคือ เพื่อการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ ในปัจจุบันหลักกรรมสิทธิ์จะแสดงบทบาทพร้อมกัน 2 ด้าน คือ ด้านหนึ่ง เอกชนมีอิสระในการใช้สอยทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตน (ซึ่งมีความจำเป็นมากกว่าการพัฒนาบุคลิกภาพของเขา) อีกด้านหนึ่ง กรรมสิทธิ์ความผูกพันต่อสังคม การใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลจึงต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวมด้วย ในฐานะที่เจ้าของกรรมสิทธิ์ก็เป็นส่วนหนึ่งของสังคม ในการแสดงบทบาทด้านแรกได้เรียกร้องให้มีการประกันสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ในขณะที่เดียวกันการแสดงบทบาทในด้านที่สอง ก็เรียกร้องให้รัฐสามารถออกกฎหมายมากำหนดขอบเขตหรือลักษณะการใช้สอยทรัพย์สินของเจ้าของเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะได้ กรณีจึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่ปรากฏว่าในปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจำกัดตรอนการใช้กรรมสิทธิ์ที่ทวีจำนวนมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การโอนกิจการรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ให้เป็นของชาติ การจำกัดการถือครองที่ดิน ด้วยการจัดระบบที่ดินสำหรับเกษตรกร เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ไม่มีการกำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาในการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์และระยะเวลาในการคืนสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ภายหลังมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ส่งผลทำให้ปัญหาเกี่ยวกับการไม่กำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์และระยะเวลาในการคืนสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ภายหลังมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อีกทั้งยังส่งผลทำให้ประชาชนไม่สามารถอสังหาริมทรัพย์ของตนได้ตามสิทธิที่ถูกต้องกำหนดโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต ตลอดจนยังส่งผลต่อใช้ช่องว่างทางกฎหมายในเรื่องระยะเวลาในการเข้าใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ของประชาชน ที่ไม่คำนึงถึงความเสียหายต่อประชาชนที่ถูกรัฐเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ของตนอย่างผิดประเภทและผิดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่รัฐบังคับใช้กฎหมาย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่มีได้กำหนดกรอบระยะเวลาอย่างชัดเจน จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อทฤษฎีดังกล่าวมาข้างต้น อีกทั้งยังเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของบทบัญญัติที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อย่างชัดเจน เนื่องจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตหลายฉบับจะเน้นการคุ้มครองสิทธิในกรรมสิทธิ์ของประชาชนหรือเอกชนในกรณีที่รัฐมิได้กระทำการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายซึ่งในกรณีดังกล่าว คือการที่รัฐมิได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการใช้ประโยชน์ ตลอดจนกำหนดกรอบระยะเวลาในการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน หากมิได้มีการใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายจึงส่งผลเสียทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนหรือเอกชนที่ถูกรัฐบังคับใช้กฎหมายโดยอาศัยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อีกทั้งยังส่งผลเสียหายต่อประชาชนที่จะถูกรัฐบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในอนาคต

4.2.3 แนวทางแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ในส่วนของการเพิ่มเรื่องกระบวนการ หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และการให้กฎหมายกำหนดเรื่องกรอบระยะเวลาของการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตลอดจนการให้กฎหมายกำหนดระยะเวลาในการขอคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เนื่องจากปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายที่ขัดต่อหลักการตามทฤษฎี และส่งผลทำให้กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน ตลอดจน การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นต้น

จากการศึกษา กฎหมายของต่างประเทศ พบว่า ในต่างประเทศมีการกำหนดขั้นตอน หลักเกณฑ์ และวิธีการในการคืนอสังหาริมทรัพย์ภายหลังถูกเวนคืน และมีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไว้อย่างชัดเจน เช่น

ประเทศฝรั่งเศส ที่มีกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ที่กำหนดสิทธิในการขอซื้อคืนของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อรัฐได้เวนคืนที่ดินของประชาชนไปเพื่อใช้ในกิจการตามวัตถุประสงค์ หากรัฐไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายแล้วประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ บัญญัติว่า

“ถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้ไม่ได้ถูกนำไปใช้ภายในระยะเวลา 5 ปี ดังที่ได้กำหนดหรือไม่ดำเนินการต่อไป ซึ่งวัตถุประสงค์เจ้าของเดิมหรือทายาทสามารถร้องขอซื้อคืนได้ภายใน 30 ปี นับแต่วันที่มิประกาศการเวนคืน เว้นแต่อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจะถูกประกาศเพื่อใช้สำหรับประโยชน์สาธารณะใหม่

ถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เป็นพื้นที่การเกษตรในขณะที่มีการเวนคืนและฝ่ายปกครองผู้เวนคืนประสงค์จะดำเนินการให้มีการเช่าพื้นที่เหล่านี้ ฝ่ายปกครองจะต้องเสนอการเช่าพื้นที่ให้แก่เจ้าของเดิมผู้ถูกเวนคืนหรือทายาทก่อน

ถ้าจะมีการขายคืนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิซื้อคืนได้ก่อนการคำนวณราคาในการซื้อขายนั้น ให้ใช้กฎเกณฑ์เดียวกับการที่ได้เวนคืนมา

ในกรณีตกลงราคากันได้โดยการปรองดองหรือโดยการกำหนดราคาโดยคำพิพากษาของศาล ก็ให้ทำสัญญาซื้อคืนและชำระราคาถ้าไม่ปฏิบัติตามนี้ให้ถือว่า การซื้อคืนไม่มีผล

บทบัญญัติทั้งหลายที่กล่าวมาแล้วนี้ มิให้นำไปใช้บังคับแก่กรณีอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าของเดิมร้องขอให้มีการเวนคืนตามที่กฎหมายกำหนด และอสังหาริมทรัพย์ซึ่งอยู่ในระหว่างการจัดเตรียมไว้เพื่อการก่อสร้างในภายหลัง”

เงื่อนไขในการซื้อคืนตามที่กฎหมายกำหนด

ผู้ถูกเวนคืนสามารถซื้อคืนทรัพย์สินได้ โดยพิจารณาตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ดังนี้

1. เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลา สามารถแบ่งได้ 2 ประเภท ได้แก่

ประการแรก เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาที่ต้องการใช้ตามวัตถุประสงค์ เมื่อได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาแล้ว รัฐมีระยะเวลาในการนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมา หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการปรองดองไปใช้ประโยชน์ภายใน 5 ปี ในกรณีนี้ก็จะทำให้ผู้ถูกเวนคืนไม่มีสิทธิร้องขอซื้อภายใน 5 ปีแรกของการเวนคืน แม้ว่าอสังหาริมทรัพย์นั้นไม่ได้ถูกนำไปใช้ตามที่ประกาศการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือความเป็นไปได้ในการใช้ตามที่กำหนดไว้ในประกาศการเวนคืนตั้งแต่แรกจะไม่มีอยู่เลย

ดังนั้น ในกรณีนี้ฝ่ายปกครองย่อมมีเวลา 5 ปี เพื่อที่จะดำเนินการตามที่ได้มีการกำหนดไว้ในประกาศการเวนคืน เมื่อฝ่ายปกครองเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แล้วผู้ถูกเวนคืนก็จะไม่มีสิทธิร้องขอซื้อคืนอีกต่อไป

อย่างไรก็ตาม ถ้าฝ่ายปกครองมิได้นำอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์ครบตามกำหนด 5 ปีแล้ว เจ้าของเดิมจะมีสิทธิร้องขอซื้อคืนได้ แต่ถ้ามีการประกาศเพื่อประโยชน์สาธารณะใหม่ เจ้าของเดิมก็ไม่สามารถร้องขอซื้อคืนได้

ประการสอง กำหนดเวลาในการยื่นคำร้องขอซื้อคืนเงื่อนไขในเรื่องกำหนดเวลาในการซื้อคืนนั้น เจ้าของเดิมหรือผู้ถูกเวนคืน จะต้องยื่นคำร้องขอซื้อคืนภายใน 30 ปี นับตั้งแต่มีการประกาศการเวนคืนหรืออับแต่วันที่มึนติกรรมที่เกิดจากการปรองคอง

2. เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้ร้องขอ คำร้องขอในการซื้อคืนจะต้องเป็นการร้องขอของเจ้าของเดิมหรือทายาทเท่านั้น เจ้าของเดิมไม่สามารถสละสิทธิของตนเพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่นในการซื้อคืนได้

3. เงื่อนไขที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์มี 3 กรณี ดังนี้

ประการแรก กรณีที่ฝ่ายปกครองได้มีการประกาศใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะในอสังหาริมทรัพย์นั้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งอาจจะกระทำได้โดยฝ่ายปกครองเดิมผู้เคยประกาศหรือฝ่ายปกครองอื่นก็ได้ โดยสามารถทำได้แม้ว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เดิมได้ร้องขอต่อศาลแล้วแต่นิติกรรมของการซื้อคืนยังไม่มีผลใช้บังคับ ถ้ามีการประกาศใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะครั้งที่ 2 แล้ว และไม่ได้นำไปใช้อีก เจ้าของเดิมก็สามารถร้องขอต่อศาลได้อีก โดยเริ่มนับตั้งแต่ 5 ปี หลังจากการประกาศครั้งใหม่ แต่ถ้ามีการประกาศใหม่อีกเป็นครั้งที่ 3 เจ้าของเดิมก็ไม่สามารถร้องขอต่อศาลได้อีก

ประการสอง เจ้าของเดิมไม่สามารถขอซื้อคืนได้เนื่องจากฝ่ายปกครองได้ทำลายอาคารนั้นแล้ว หรือได้มีการสร้างอาคารใช้สำหรับเป็นสถานที่ราชการบนที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยผิดวัตถุประสงค์ไปจากการประกาศเพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะ ในกรณีเหล่านี้เจ้าของเดิมได้แต่เรียกร้องค่าเสียหายเท่านั้น โดยคำนวณจากมูลค่าที่จะได้รับจากมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน หรือเรียกค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย

ประการสาม เจ้าของเดิมไม่สามารถซื้อคืนได้ในกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นบางส่วน แต่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่ร้องขอให้เวนคืนทั้งหมดเนื่องจากไม่สามารถใช้ประโยชน์จากส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนั้น และมีการเวนคืนทั้งหมดตามที่ร้องขอ

ในกรณีที่มีการเช่าหรือให้เช่าอสังหาริมทรัพย์โดยฝ่ายปกครองถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนเป็นพื้นที่การเกษตร และถ้าฝ่ายปกครองประสงค์จะให้มีการเช่าที่ดินเหล่านี้ กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องเสนอให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิเช่าก่อน สำหรับกรณีที่ฝ่ายปกครองประสงค์จะขายทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืนเจ้าของเดิมผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิที่จะขอซื้อคืนได้ก่อน

ขั้นตอนในการซื้อคืนหรือให้เช่า กฎหมายได้กำหนดไว้ ดังนี้

1. ให้ฝ่ายปกครองผู้เวนคืนประกาศแจ้งแก่เจ้าของเดิมผู้ถูกเวนคืนว่าจะรับซื้อคืนหรือจะเช่าอสังหาริมทรัพย์นั้นหรือไม่
2. เจ้าของเดิมหรือทายาทจะต้องตอบมาภายใน 2 เดือน นับแต่วันทราบถึงประกาศแจ้งของฝ่ายปกครอง โดยแจ้งถึงการตัดสินใจและให้กำหนดราคาที่จะซื้อหรือจะเช่า
3. เจ้าของเดิมต้องร้องขอต่อศาลแพ่งโดยต้องฟ้องฝ่ายปกครองที่ดำเนินการเวนคืนต่อศาลแพ่ง เพื่อจะขอซื้อคืนทรัพย์สินเดิมของตน และการซื้อคืนนี้ถือว่าเป็นเรื่องของการซื้อขายธรรมดา
4. การโอนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมจะต้องออกเป็นกฎหมายของสภานิติบัญญัติ ซึ่งจะมีผลใช้บังคับนับย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่เงื่อนไขต่าง ๆ ในการซื้อคืนตามกฎหมายได้ทำสำเร็จครบถ้วน

ผลของการซื้อคืน

ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนนั้นกลับคืนสู่ผู้ถูกเวนคืนหรือทายาท โดยทรัพย์สินนั้นเจ้าของเดิมหรือทายาทได้รับคืนไปโดยปราศจากภาระติดพันทั้งหลายที่เกิดขึ้นก่อนหรือในขณะที่มีการเวนคืน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศส พบว่า ประเทศไทยต้องนำหลักการแนวคิด ทฤษฎีของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้ในประเทศไทย โดยการกำหนดให้ประเทศไทยมีการบัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับกระบวนการ หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการเรียกอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตลอดจน จะต้องมีกำหนดเนื้อหาของกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดระยะเวลาในการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตลอดจน กำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์อย่างชัดเจน

ดังที่กล่าวมาข้างต้น หากประเทศไทยนำหลักเกณฑ์ และวิธีการของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้ในประเทศไทย จะทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ทั้งในเรื่องการคุ้มครองสิทธิประชาชนที่เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินในการกำหนดกระบวนการ หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการเรียกอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตลอดจนเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐที่จะไปจำกัดสิทธิโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยให้ประเทศไทยกำหนดกรอบระยะเวลาในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เวนคืน ตลอดจนหากประเทศไทยมีการกำหนดกระบวนการ หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการเรียกอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และมีการกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิเรียกอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนกลับสู่เจ้าของเดิมหรือทายาทจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต ดังนั้น หากประเทศไทยมีการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย จะทำให้ประชาชนหรือเอกชนสามารถได้รับสิทธิของตนได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และทำให้ประชาชนสามารถทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐเวนคืนและไม่ได้ทำประโยชน์ใด ๆ ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ อีกทั้งยังส่งผลดีต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจที่จะได้รับผลจากการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และสุดท้ายผลดีทั้งหมดก็จะกลับมาสู่ประเทศไทย

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมในเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ดังนี้

“ถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้ไม่ได้ถูกนำไปใช้ภายในระยะเวลา 5 ปี ดังที่ได้กำหนดหรือไม่ดำเนินการต่อไป ซึ่งวัตถุประสงค์เจ้าของเดิมหรือทายาทสามารถร้องขอซื้อคืนได้ภายใน 30 ปี นับแต่วันที่มิประกาศการเวนคืน เว้นแต่อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจะถูกประกาศเพื่อใช้สำหรับประโยชน์สาธารณะใหม่

ถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เป็นพื้นที่การเกษตรในขณะที่มีการเวนคืนและฝ่ายปกครองผู้เวนคืนประสงค์จะดำเนินการให้มีการเช่าพื้นที่เหล่านี้ ฝ่ายปกครองจะต้องเสนอการเช่าพื้นที่ให้แก่เจ้าของเดิมผู้ถูกเวนคืนหรือทายาทก่อน

ถ้าจะมีการขายคืนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิซื้อคืนได้ก่อนการคำนวณราคาในการซื้อขายนั้นให้ใช้กฎเกณฑ์เดียวกับการที่ได้เวนคืนมา

ในกรณีตกลงราคากันได้โดยการปรองดองหรือโดยการกำหนดราคาโดยคำพิพากษาของศาล ก็ให้ทำสัญญาซื้อคืนและชำระราคาถ้าไม่ปฏิบัติตามนี้ให้ถือว่า การซื้อคืนไม่มีผล

บทบัญญัติทั้งหลายที่กล่าวมาแล้วนี้ มิให้นำไปใช้บังคับแก่กรณีอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าของเดิมร้องขอให้มีการเวนคืนตามที่กฎหมายกำหนด และอสังหาริมทรัพย์ซึ่งอยู่ระหว่างการจัดเตรียมไว้เพื่อการก่อสร้างในภายหลัง”

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ในปัจจุบันการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เกิดปัญหาในการบังคับใช้จากหลาย ๆ ส่วนของกฎหมาย ผู้เขียนจึงศึกษาปัญหาในเฉพาะส่วนการบังคับใช้กฎหมายที่กระทบต่อการคุ้มครองสิทธิและการคืนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ให้กับผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายที่มีได้กำหนดสิทธิและการคุ้มครองสิทธิ ตลอดจนไม่มีการกำหนดกระบวนการและหลักเกณฑ์ในการคืนสิทธิให้กับผู้มีสิทธิตามกฎหมาย โดยนับตั้งแต่มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวนี้ ยังมีได้มีการแก้ไขปัญหาย่างแท้จริง จึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อีกทั้งการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังเป็นการขัดต่อหลักทฤษฎีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิอย่างชัดเจน

จากการศึกษา พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 พบว่าเกิดปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ ซึ่งผู้เขียนจะขอกกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากการการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการคืนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมาก เพราะการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดิน จะมีส่วนสำคัญในการสร้างโครงการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะของประเทศ ซึ่งภายหลังจากการจัดทำโครงสร้างของโครงการต่าง ๆ เสร็จสิ้น ที่ดินที่ถูกเวนคืนก็จะถูกทิ้งร้างมิได้รับการใช้ประโยชน์เป็นจำนวนมากเช่นกัน ส่งผลทำให้ที่ดินจากโครงการดังกล่าวจึงไม่ได้รับความใส่ใจจากรัฐเลย ในทางกลับกัน ประชาชนที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกทิ้งร้างกลับต้องการที่ดินของตนคืน เพื่อสามารถกลับมาใช้ประโยชน์ในที่ดินเหมือนก่อนมีการ

เวนคืนที่ดิน ส่งผลทำให้เกิดปัญหาเพราะประชาชนจะใช้สิทธิของตนในการฟ้องร้องคดีเพื่อนำมาสู่คำพิพากษาให้ตนสามารถเข้ามาใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ดั้งเดิม

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ในประเทศไทย เกิดปัญหาที่เกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเป็นจำนวนมาก เนื่องจากเนื้อหาของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้มีการกำหนดเกี่ยวกับสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวยังมีความล้าสมัย เพราะถูกตราขึ้นเป็นระยะเวลานานจึงส่งผลทำให้เนื้อหาของบทบัญญัติจึงไม่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายในยุคปัจจุบัน อีกทั้งเนื้อหาของบทบัญญัติบางส่วนก็ไม่สามารถที่จะบังคับใช้ตามการเปลี่ยนแปลงของบริบทในสังคมได้ ดังเช่นการไม่กำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติเพื่อกำหนดสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ที่ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่กระทบต่อสิทธิของประชาชน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว จึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาในกรณีที่ทำมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดินที่จะนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อจัดทำบริการสาธารณะและที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมิได้ถูกนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์หรือนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการบริการสาธารณะดังที่กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ในกฎหมาย ทำให้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น ถูกปล่อยปละละเลย หรือไม่นำไปใช้ประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เอกชนไม่สามารถที่จะร้องขอเพื่อเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและมิได้ใช้ประโยชน์ดังกล่าวได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายในลำดับแม่บทใดที่กำหนดรับรองเรื่องสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่จะต้องออกเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติยกเลิกการเวนคืน ในบางกรณีเกิดปัญหาการเข้าไปใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่ผิดวัตถุประสงค์หรือมิได้ใช้ประโยชน์ในการบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดจึงส่งผลก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทย อีกทั้งการกระทำดังกล่าวยังเป็นการขัดต่อประกาศรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของมนุษย์ที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่กำหนดเรื่องสิทธิในทรัพย์สินตามมาตรา 17 ที่กำหนดว่า บุคคลมีสิทธิทั้งในฐานะลำพังตนเอง ตลอดจนการร่วมกับผู้อื่นในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ในการยึดเอาทรัพย์สินของบุคคลใดไปเสียโดยพลการจะกระทำมิได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่าง ๆ ที่มีการกำหนดสิทธิและการคุ้มครองสิทธิในเรื่องสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ จะเห็นได้ว่าเนื้อหาของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่มีการบังคับใช้ก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงมีเนื้อหาที่เป็นการไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีการกำหนดให้มีการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่ในเนื้อหาของพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับไม่มีเนื้อหาใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มิได้มีการกำหนดสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไว้ในเนื้อหาของบทบัญญัติ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อทฤษฎีกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักการคุ้มครองสิทธิและสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งการกระทำดังกล่าวส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการคืนสิทธิในอสังหาริมทรัพย์แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน พ.ศ. 2530 อีกทั้งยังส่งผลทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่มีความล้าสมัย ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้งไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนหรือทันต่อการเปลี่ยนแปลงในสังคมไทยปัจจุบันอย่างชัดเจน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่เนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน จึงส่งผลเสียต่อการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนที่ถูกกำหนดตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต อีกทั้ง เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของประชาชน ส่งผลทำให้ประชาชนที่ถูกกระทบสิทธิในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มิได้ถูกคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินตามหลักการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน และยังส่งผลทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามกฎหมายที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ดังที่กล่าวมาข้างต้น ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยจึงเป็นปัญหาที่มีความสำคัญในลำดับต้น ๆ ของการบังคับใช้กฎหมายที่ส่งผลทำให้ประชาชนถูกเอาเปรียบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อันจะทำให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนยังกระทบต่อความน่าเชื่อถือของการบังคับใช้กฎหมายของรัฐต่อประชาชนชาวไทย

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

ในอดีตขณะมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดเรื่องการคุ้มครองสิทธิในหลายประเภท ซึ่งสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเป็นหนึ่งในหลายประเภทที่ถูกคุ้มครองในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ

โดยเนื้อหาและใจความสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตหลายฉบับได้มีการกำหนดว่าสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยเมื่อพิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว กับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พบว่า สำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งโดยหลักตามทฤษฎี ถือว่าเป็นการขัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในทรัพย์สิน การกระทำดังกล่าวถือว่าไม่สามารถกระทำได้ตามหลักการ แต่ในทางกลับกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในอดีตได้กำหนดว่า ในกรณีมีข้อยกเว้นก็สามารถกระทำได้ ดังนั้น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงเป็นการดำเนินการตามข้อยกเว้นที่ถูกกำหนดในรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญยังมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนในทรัพย์สิน โดยมีวัตถุประสงค์ว่า การตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องมีการระมัดระวังประสงคฺ์แห่งการเวนคืน และกำหนดระยะเวลาการเข้าใจอสังหาริมทรัพย์ไว้โดยชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทและการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งผู้เขียนสามารถแบ่งปัญหาทางกฎหมายได้เป็น 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่กำหนดกระบวนการและหลักเกณฑ์ในการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทเป็นการเฉพาะ

จากการศึกษา กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 พบว่า เนื้อหาในบทบัญญัติของกฎหมายไม่มีการระบุถึงกระบวนการหรือขั้นตอนหลักเกณฑ์และวิธีการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตกำหนด ทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว จึงส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อย่างชัดเจน และเมื่อพิจารณาหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตกับพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 พบว่า การคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาทได้มีการกำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต แต่ในทางปฏิบัติหรือทางข้อเท็จจริง พบว่า ยังไม่มีการบัญญัติกระบวนการหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทเลย ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ส่งผลทำให้เจ้าของเดิมหรือทายาทไม่สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ ตลอดจนทำให้ประชาชนไม่ได้รับ

การคุ้มครองสิทธิและเสียสิทธิในการขอคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

นอกจากนี้ การที่กฎหมายมิได้กำหนดกระบวนการหรือหลักเกณฑ์ ตลอดจนขั้นตอนในการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้กับเจ้าของเดิมหรือทายาทเป็นการเฉพาะ ส่งผลทำให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อีกทั้งทำให้ประชาชนไม่สามารถที่จะได้รับสิทธิตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างครบถ้วน ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงทำให้ประชาชนที่ถูกกระทบสิทธิจึงเลือกใช้ชีวิตเรียกร้องความเป็นธรรมผ่านกระบวนการยุติธรรมแทน เช่น การฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองให้มีคำพิพากษาเพื่อให้ตนเองสามารถได้รับสิทธิคืนมา รวมถึงประชาชนยังต้องอาศัยอำนาจจากคำพิพากษาของศาลดังกล่าวในการกำหนดกระบวนการหรือวิธีการหรือขั้นตอนในการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้กับเจ้าของเดิมหรือทายาทเป็นการเฉพาะรายไป ซึ่งการใช้สิทธิทางกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวก็มีความล่าช้า จากระบบการดำเนินการของฝ่ายตุลาการทำให้ในบางกรณีกว่าจะมีคำพิพากษาคดีพิพาทที่ทำให้ประชาชนเสียสิทธิในการใช้ประโยชน์จากที่ดินของตนหรือทำให้ที่ดินที่เกิดข้อพิพาทดังกล่าวเปลี่ยนสภาพจนไม่สามารถจะทำประโยชน์ได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ไม่มีการกำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการ หลักเกณฑ์หรือขั้นตอนในการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้กับเจ้าของเดิมหรือทายาทเป็นการเฉพาะ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่กำหนดกระบวนการและหลักเกณฑ์ในการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้กับเจ้าของเดิมหรือทายาทเป็นการเฉพาะ อีกทั้งยังส่งผลทำให้ประชาชนที่ได้รับสิทธิตามรัฐธรรมนูญในอดีต ไม่สามารถได้รับสิทธิได้ตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างชัดเจน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว ยังส่งผลเสียต่อประชาชนที่ถูกกระทบสิทธิจากการใช้อำนาจโดยอาศัยกฎหมาย คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เนื่องจากการจะคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจะต้องออกเป็นร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น ส่งผลทำให้ประชาชนที่ถูกเวนคืน ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของผู้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์เดิม หรือทายาทของผู้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ไม่สามารถจะเข้าไปใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ของตนได้ หากต้องการเข้าไปใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนก็ต้องอาศัยอำนาจในการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

ให้ตนเองกลับคืนสู่สถานภาพเดิมที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนจนเกินความจำเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้ง การที่กฎหมายไม่กำหนด ยังส่งผลทำให้เกิดผลเสียที่เกี่ยวข้องกับวิธีการคืนที่ดินของรัฐไปให้เอกชนในทางปฏิบัติ ซึ่งปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นทั้งหมด ส่งผลเสียหายทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการใช้สิทธิหรือใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนโดยตรง

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการไม่กำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ และระยะเวลาในการคืนสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ภายหลังมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

จากการศึกษา พบว่า กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติมิได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดระยะเวลาที่จะต้องส่งคืนอสังหาริมทรัพย์ให้กับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เดิมหรือทายาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเวนคืนที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตั้งแต่ก่อน ปี พ.ศ. 2540 ยังคงมีปัญหาเนื่องจาก กฎหมายยังมีผลบังคับใช้ให้อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนยังคงต้องถูกเวนคืนให้เป็นของรัฐต่อไปอย่างไม่มีกำหนด ถึงแม้สังหาริมทรัพย์นั้นจะไม่มี ความจำเป็นต้องใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนดังกล่าว ซึ่งในปัจจุบันมีการตีความการใช้สิทธิเรียกคืนกรรมสิทธิ์ หากเจ้าของเดิมหรือทายาทมีวัตถุประสงค์ที่จะขอคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น อีกทั้งในกรณีที่รัฐมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้น เกิดปัญหาจากการที่กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในกฎหมายเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อีกทั้งยังเกิดปัญหาในกรณีที่รัฐจะต้องกำหนดระยะเวลาส่งคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ให้กับเจ้าของเดิมหรือทายาท

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 พบว่า ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาให้เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทของที่ดินเดิมมีสิทธิที่จะเรียกทรัพย์สินคืนได้ หากปรากฏว่าทรัพย์สินที่เวนคืนมานั้น ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน โดยรัฐยังมีได้มีการใช้หรือกำลังใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนเพื่อกิจการต่าง ๆ ในการบริการสาธารณะของรัฐที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นใดที่สำคัญและจำเป็นเช่นเดียวกัน แต่ในทางกลับกันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดให้กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน หากมิได้ใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้อง

ส่งคืนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือทายาท การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ดังนั้น การที่กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาทั้งในเรื่องการกำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้ประโยชน์และการกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิเรียกคืน จึงเป็นการตรากฎหมายที่ขัดต่อหลักในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพอย่างชัดเจน เนื่องจาก หากรัฐได้ใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน แต่มิได้กำหนดระยะเวลาที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์หรือมิได้กำหนดระยะเวลาในการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน ในกรณีมิได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ส่งผลทำให้การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของรัฐต่อประชาชนหรือเอกชน จึงเป็นการจำกัดสิทธิเกินกว่าความต้องการของประโยชน์ส่วนรวม ตลอดจนยังเป็นการขัดต่อหลักกรรมสิทธิ์ของเอกชนที่อาศัยการก้าวล่วงกรรมสิทธิ์เพื่อนำทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของประชาชนหรือเอกชนไปใช้ในการสนองต่อความต้องการหรือการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยรัฐ อีกทั้งในกรณีที่รัฐมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งกฎหมาย โดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้น เกิดปัญหาจากการที่กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในกฎหมายเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อีกทั้งยังเกิดปัญหาในกรณีที่รัฐจะต้องกำหนดระยะเวลาส่งคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มิได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ให้กับเจ้าของเดิมหรือทายาท นั่นเอง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ไม่มีการกำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาในการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์และระยะเวลาในการคืนสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ภายหลังมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ส่งผลทำให้ปัญหาเกี่ยวกับการไม่กำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์และระยะเวลาในการคืนสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ภายหลังมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อีกทั้งยังส่งผลทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้อสังหาริมทรัพย์ของตนได้ตามสิทธิที่ถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต ตลอดจนยังส่งผลต่อใช้ช่องว่างทางกฎหมายในเรื่องระยะเวลาในการเข้าใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ของประชาชน ที่ไม่คำนึงถึงความเสียหายต่อประชาชนที่ถูกรัฐเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ของตนอย่างผิดประเภทและผิดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่รัฐบังคับใช้กฎหมาย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่มีได้กำหนดกรอบระยะเวลาอย่างชัดเจน จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อทฤษฎีดังที่กล่าวมาข้างต้น อีกทั้งยังเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของบทบัญญัติ

ที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อย่างชัดเจน เนื่องจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตหลายฉบับจะเน้นการคุ้มครองสิทธิในกรรมสิทธิ์ของประชาชนหรือเอกชนในกรณีที่มีรัฐมิได้กระทำการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายซึ่งในกรณีดังกล่าว คือ การที่รัฐมิได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการใช้ประโยชน์ ตลอดจนกำหนดกรอบระยะเวลาในการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน หากมิได้มีการใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายจึงส่งผลเสียทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนหรือเอกชนที่ถูกรัฐบังคับใช้กฎหมายโดยอาศัยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อีกทั้งยังส่งผลเสียหายต่อประชาชนที่จะถูกรัฐบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในอนาคต

5.2 ข้อเสนอแนะ

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการกำหนดสิทธิในอสังหาริมทรัพย์แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน พ.ศ. 2530 นั้น ซึ่งผู้เขียนขอเสนอทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

5.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการคืนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

ผู้เขียนเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมในเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ดังนี้

“ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด รัฐจะต้องคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท โดยรัฐจะต้องจัดให้มีการขายและกำหนดสิทธิในการซื้อคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิซื้อคืนได้ก่อน ทั้งนี้ การคำนวณราคาในการซื้อขายนั้นให้ใช้กฎเกณฑ์เดียวกับการที่ได้เวนคืนมา”

5.2.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

ผู้เขียนเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมในเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ดังนี้

“ถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้ไม่ได้ถูกนำไปใช้ภายในระยะเวลา 5 ปี ดังที่ได้กำหนดหรือไม่ดำเนินการต่อไป ซึ่งวัตถุประสงค์เจ้าของ

เดิมหรือทายาทสามารถร้องขอซื้อคืนได้ภายใน 30 ปี นับแต่วันที่มิประกาศการเวนคืน เว้นแต่
อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจะประกาศเพื่อใช้สำหรับประโยชน์สาธารณะใหม่

ถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เป็นพื้นที่การเกษตรในขณะที่มีการเวนคืนและ
ฝ่ายปกครองผู้เวนคืนประสงค์จะดำเนินการให้มีการเช่าพื้นที่เหล่านี้ ฝ่ายปกครองจะต้องเสนอ
การเช่าพื้นที่ให้แก่เจ้าของเดิมผู้ถูกเวนคืนหรือทายาทก่อน

ถ้าจะมีการขายคืนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิซื้อคืน ได้ก่อน
การกำหนดราคาในการซื้อขายนั้น ให้ใช้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการที่ได้เวนคืนมา

ในกรณีตกลงราคากันได้โดยการปรองดองหรือโดยการกำหนดราคาโดยคำพิพากษา
ของศาล ก็ให้ทำสัญญาซื้อคืนและชำระราคาถ้าไม่ปฏิบัติตามนี้ให้ถือว่า การซื้อคืนไม่มีผล

บทบัญญัติทั้งหลายที่กล่าวมาแล้วนี้ มิให้นำไปใช้บังคับแก่กรณีอสังหาริมทรัพย์
ที่เจ้าของเดิมร้องขอให้มีการเวนคืนตามที่กฎหมายกำหนด และอสังหาริมทรัพย์ซึ่งอยู่ในระหว่าง
การจัดเตรียมไว้เพื่อการก่อสร้างในภายหลัง”



บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กมล สมวิเชียร. (2520). *ประชาธิปไตยกับสังคมไทย*. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.
- กมล โสคติโศกธา. (2553). การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกบุคคลจากการเวนคืนตาม
กฎหมายไทย” ใน *รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ: ชุดที่ 9*
กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เพรส จำกัด.
- กิจบดี ชินเบญจภูษ. (2548). *หลักกฎหมายมหาชน Principles of Public law*. กรุงเทพฯ :
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- กุลพล พลวัน. (2520). *สิทธิมนุษยชนกับสหประชาชาติ*. กรุงเทพฯ: แอดวานซ์มีเดีย.
- กุลพล พลวัน. (2538). *พัฒนาการแห่งสิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2556). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ* เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์.
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิทยุชน.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2549). *ที่มาของกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- คำปรารภของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ.1948 (The Universal
Declaration of Human Rights (1948).
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2546). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีรัชการพิมพ์.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2525). *กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม*. กรุงเทพฯ :
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502
- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515
- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520
- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534
- นวรรตน์ ประสิทธิ์พรกุล. (2545). *ปัญหาผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*
พุทธศักราช 2540 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2546). *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). *หลักการพื้นฐานสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2535). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญเยอรมัน*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2538). *กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน*. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2549). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- บุญธรรม วิเศษลา. (2539). *ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์: ศึกษาเฉพาะกรณีกระบวนการบังคับซื้อขายตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ประยูร กาญจนกุล. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประพันธ์ ทรัพย์แสง. (2526). “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์.” *วารสารศาลพาหะ*, 30(3)
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2544). *สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โครงการเฉลิมพระเกียรติสารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ : องค์การคำครุสภา.
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530
- พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475
- พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482
- พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485
- พระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2496
- พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503
- พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511
- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2524

ไพโรจน์ พลเพชร และณัฐกร ศรีแก้ว. (2549). *สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามกรอบรัฐธรรมนูญในบริบทของสังคมไทยและมาตรฐานสากลระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล.

ภัทรวรรณ อุษพงษ์อมร. (2545). *การจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 : ศึกษาเฉพาะกรณีการระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ยึดหยัด ใจสมุทร. (2544). *คำอธิบาย พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

ร.แดงกาด์. (2526). *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2*. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิชย์.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

ลาวัญญ์ ถนัดศิลป์กุล. (2554). *การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพทางเศรษฐกิจของประชาชน*. สืบค้น 20 เมษายน 2558, จาก <http://law.stou.ac.th/blogs/articles/archive/2011/04/08/49.aspx>.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วิษณุ เครืองาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์.
- วิบูลย์ กัมมาระบุตร. (2533, เมษายน). “สิทธิการซื้อคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน.” *วารสารกฎหมายปกครอง*, 17(1)
- วิชชุตา อุ่นจิตติกุล. (2548). *สิทธิการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ศุภเชษฐ์ คุสุวรรณ. (2540). *ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมยศ เชื้อไทย. (2536). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และกล้า สมุทวณิช. (2546). *การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สงขลา วิชัยทัตตะ และคนอื่นๆ. (2546). *การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2537). “หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส ตอนที่ 2.” *วารสารนิติศาสตร์*
- สุวรรณ มหัตตเดชกุล. (2535). *การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สันติ ปิยะทัต. (2538). *การใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ของผู้ถูกเวนคืนตามกฎหมายไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาว่าารรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 38 - 60 วันที่ 29 ตุลาคม - 27 พฤศจิกายน 2491 กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ม.ป.ป.
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาว่าารรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 47 - 66 วันที่ 29 ตุลาคม - 27 พฤศจิกายน 2491. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ม.ป.ป.
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 60/2521,” 19 ตุลาคม 2521.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึกเรื่อง การนำที่ดินกฎหมายเวนคืนเพื่อใช้ในการสร้าง
ท่าเรือและโรงงานเนื้อสัตว์ไปใช้จัดนิคมอุตสาหกรรม,” ตุลาคม 25040

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึกเรื่อง การใช้ที่ดินที่เวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ
ประโยชน์อย่างอื่น,” สิงหาคม 2529.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึกเรื่อง การนำที่ดินที่เวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่เวนคืน,” ตุลาคม 2529.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 18/2524 เรื่อง นายจร
บุญเกียรติ ร้องทุกข์ ขอคืนที่ดินส่วนที่เหลือจากการใช้สร้างถนน,” 2 สิงหาคม 2522.

แสวง บุญเฉลิมวิภาส. (2545). *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (The Thai Legal History)*. กรุงเทพฯ:
สำนักพิมพ์วิญญูชน.

หยุด แสงอุทัย. (2523). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

หยุด แสงอุทัย. (2538). *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

หยุด แสงอุทัย. (2545). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพฯ : ประกายพริก.

อุดม รัฐอมฤต และคณะ. (2544). *การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคล
ตามมาตรา 28*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

อุกฤษ มงคลนาวิน. (2525). “กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายฝรั่งเศส,” *บทบัญญัติ*, 29 (3). กรุงเทพฯ:
เนติบัณฑิตยสภา.

ภาษาต่างประเทศ

American Jurisprudence, Second Edition, Volume 26.

Andrew Baum, & Gary Sams, 1953, Statutory valuation, 3rd ed, (London: international Thomson Business, 1997)

Andrew Baum and Gary Sams, supra note 29.

Ellis v Rogers (1885) 29 ChD 661; Halsbury, para.382.

Edgar Bodenheimer. (1981). *Jurisprudence*.

H.Lauterpacht. (1968). *International Law and Human Right*. U.S.A. :Stevens and Sons.

Halsbury s Law of England. (1996). Fourth Edition, Volume 8(1) London: Butterworth.

Halsbury s Laws of England. (1992). 4th ed., vol.8(1) London : Butterworths.

Jean Rivero. (1991). *Les liberterpubliques, Tome I : Les droits de l'homme*.

Keith Davie. (1978) *Law of Compulsory Purchase and compensation*, Third edition. London: Butterworth,

Maurice Cranston. (1962). Human Rights To-Day.

Mutsuo Nakamura. (1990). *Freedom of Economic Activities and the Right to Property*.

Myer v Catterson. (1889) 43 ChD 470, CA

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - นามสกุล

นางสาวสาริศา เพชรล้วน

ประวัติการศึกษา

ปีการศึกษา 2545 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

เจ้าพนักงานศาลยุติธรรม

สำนักอำนวยการประจำศาลอาญากรุงเทพใต้

สำนักงานศาลยุติธรรม