บทที่ 2

แนวคิดในการคุ้มครองทรัพย์สินของบุคคลกับการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ และการกำหนด ค่าทดแทนที่เป็นธรรม

1. หลักกรรมสิทธิ์

เมื่อกล่าวถึงกรรมสิทธิ์ ความหมายหลักก็จะมุ่งไปยังอสังหาริมทรัพย์ หรือที่ดินซึ่งคือวัตถุเริ่มแรกแห่งกรรมสิทธิ์ และการรับรองสิทธิในที่ดินยังเป็นที่มาทางประวัติศาสตร์ของการรับรองหลักกรรมสิทธิ์อีกด้วย กรรมสิทธิ์ คือ ความเป็นเจ้าของในวัตถุที่เรียกว่าทรัพย์ เนื้อหาของความเป็นเจ้าของก็คือสามารถใช้สอย จำหน่าย ติดตาม ขอคืน หรือขัดขวางไม่ให้คนอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง รวมทั้งทำลายทรัพย์สินนั้นเสียเองก็ได้[1] กล่าวกันว่ากรรมสิทธิ์เป็นสิทธิที่บริบูรณ์ที่สุดในบรรดาสิทธิที่มีอยู่เหนือสิ่งใด ซึ่งเป็นสิทธิที่เรียกว่า ความเป็นเจ้าของ

1.1 ความเป็นมาและการดำรงอยู่ของหลักกรรมสิทธิ์

การรับรองกรรมสิทธิ์มีมาตั้งแต่ยุคโรมัน ความหมายที่ชัดเจนที่สุดของการมีกรรมสิทธิ์ในยุคโรมัน คือ ความเด็ดขาดในการใช้สอยทรัพย์สิน สมาชิกในครอบครัวจะอยู่ภายใต้อำนาจของหัวหน้าครอบครัว สิ่งของที่ช่วยกันหามาได้ย่อมตกเป็นของหัวหน้าครอบครัว ในสมัยนั้นทรัพย์ที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจสูงสุดก็คือที่ดินที่ใช้ในการเกษตร ซึ่งหัวหน้าครอบครัวเป็นผู้ตัดสินใจบริหารทรัพยากรแต่เพียงผู้เดียวโดยไม่มีการกระจายที่ดินไปยังสมาชิกอื่นๆ ของครอบครัว เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการผลิต อย่างไรก็ดี กรรมสิทธิ์โรมันไม่ได้เหมือนกรรมสิทธิ์ในปัจจุบัน ซึ่งเปิดโอกาสให้ทุกคนมีได้ในทรัพย์สินทุกประเภทและโอนให้แก่กันได้ตามเจตนา แต่กรรมสิทธิ์โรมันเป็นสิ่งที่กฎหมายเอกชนโรมันจัดตั้งขึ้น โดยเหตุนี้กรรมสิทธิ์จึงเป็นของราษฎรโรมัน ใช้กับทรัพย์สินโรมัน และโอนให้แก่กันได้โดยพิธีการโรมันเท่านั้น[2]

---

[1] สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายกฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2540) น. 129.

[2] ประชุม โฉมฉาย, วิวัฒนาการของกฎหมายโรมัน, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548) น. 267-273.

กรรมสิทธิ์ในยุคศักดินาถือว่าสังคม เศรษฐกิจขึ้นอยู่กับที่ดินและเป็นรากฐานของการใช้อำนาจทางการเมือง[3] มีการแบ่งโครงสร้างทางสังคมในลักษณะไตรภาคี คือ พระ ขุนนางเจ้าศักดินา และผู้ใช้แรงงาน ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นในสังคมจะมีการให้สัญญาว่าจะจงรักภักดีต่อกันไปตามลำดับตั้งแต่ชนชั้นต่ำสุดที่ใช้แรงงานต่อขุนนาง และขุนนางต่อกษัตริย์ เป็นความสัมพันธ์ทางสังคมและกฎหมาย โดยกษัตริย์มอบที่ดินให้แก่ขุนนางตอบแทนที่ขุนนางสาบานว่าจะจงรักภักดีโดยจะให้ความช่วยเหลือทางทหารแก่กษัตริย์[4] ด้วยเหตุนี้กรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงไม่มีความชัดเจนเนื่องจากถูกนำไปปะปนกับเรื่องอำนาจปกครอง

กรรมสิทธิ์ในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กษัตริย์ได้กลายเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของชาติ[5] และระบบบริหารราชการทั้งหมดรวมศูนย์อยู่ที่กษัตริย์ โดยอ้างว่าอำนาจสูงสุดที่ตนใช้ปกครองนั้นมาจากพระเป็นเจ้า (ลัทธิเทวสิทธิ์) สำหรับที่ดินนั้นจะถือเป็นกรรมสิทธิ์ของกษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการจำกัดอำนาจของเจ้าที่ดินในยุคศักดินามิให้เกิดอันตรายต่อพระราชอำนาจของพระองค์ เมื่อกษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ใช้พระราชอำนาจของตนอย่างสุดขั้ว ก็ได้มีความพยายามของชนชั้นกลางที่จะจำกัดอำนาจนั้น โดยนำแนวความคิดแบบเสรีนิยมที่ว่า ต้องยอมรับให้มีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล เพราะกรรมสิทธิ์เป็นเครื่องมือที่ขาดไม่ได้ในการนำคนไปสู่เสรีภาพที่แท้จริง และมีฐานะเป็นเสรีภาพพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความหมายทางเศรษฐกิจ[6] กล่าวคือ กระตุ้นให้คนอยากทำงานเพื่อเพิ่มพูนทรัพย์สินส่วนบุคคลให้มากขึ้น อย่างไรก็ดี การใช้สอยทรัพย์สินก็ควรเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมด้วย และบุคคลอาจต้องสละทรัพย์สินของตนเพื่อให้ส่วนรวมได้ใช้สอยก็เฉพาะแต่กรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดเท่านั้น[7]

---

[3] มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช คณะนิติศาสตร์, เอกสารการสอนชุดวิชาระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ หน่วยที่ 1-7, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท วิคตอรี่เพาเวอร์พอยส์ จำกัด, 2528) น. 73.

[4] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2545) น. 33-37.

[5] *เพิ่งอ้าง*, น. 47-51.

[6] สุรพล นิติไกรพจน์, “หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส ตอนที่ 2,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 24, 4 (ธันวาคม 2537): น. 812-813.

[7] R.W. Southern, Aquinas Thomas, 1 International Encyclopedia of the Social Science, 375 (1968).

โดยสรุปหลักกรรมสิทธิ์ผันแปรไปตามแนวความคิดทางการเมืองในแต่ละยุคสมัย กล่าวคือ กรรมสิทธิ์เป็นความสัมพันธ์ทางทรัพย์สินระหว่างเอกชน และเป็นเรื่องของกฎหมายเอกชน และเมื่อใดรัฐต้องการทรัพย์สินนั้น เอกชนก็ไม่อาจขัดขืนได้ ดังนั้น แนวคิดเรื่องหลักกรรมสิทธิ์ในช่วงแรกจึงมีแนวโน้มที่จะลิดรอนกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม หรือกลุ่มบุคคล[8] ภายหลังในยุคแนวคิดเสรีนิยม หลักกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลจึงได้รับการยอมรับและถือเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ และได้มีการเรียกร้องให้รัฐคุ้มครองทรัพย์สินของเอกชนมากขึ้น ทั้งนี้ เอกชนอาจต้องสละทรัพย์สินของตนให้แก่รัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมบ้าง

1.2 การคุ้มครองหลักกรรมสิทธิ์

ความล้มเหลวจากแนวคิดทางการเมืองในระบอบศักดินาและระบอบกษัตริย์นำไปสู่การปฏิวัติใหญ่ที่สำคัญของโลก คือ การประกาศเอกราชและร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ในปี 1787 การปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส ปี 1789 และคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ซึ่งแนวคิดทางการเมืองรูปแบบใหม่นี้ให้ความสำคัญกับคุณค่าของมนุษย์แต่ละคนในฐานะปัจเจกชนที่ผู้มีอำนาจต้องยอมรับพร้อมๆ กับการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ด้วยเหตุนี้เอง หลักการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจึงได้รับการยอมรับในฐานะที่เป็นเสรีภาพพื้นฐานของมนุษย์ ดังจะเห็นได้จากคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง เมื่อปี 1789 ก็ได้ยืนยันถึงความศักดิ์สิทธิ์ของหลักกรรมสิทธิ์เอาไว้ในมาตรา 17 ว่า “กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิที่ศักดิ์สิทธิ์และไม่อาจถูกล่วงละเมิดได้ คนทุกคนไม่อาจถูกลิดรอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ของตนได้ เว้นเสียแต่จะเป็นไปด้วยความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขของการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนล่วงหน้าที่เหมาะสมและเป็นธรรม”

การคุ้มครองกรรมสิทธิ์อาจแบ่งพิจารณาได้เป็น 3 หัวข้อ ด้วยกัน คือ[9]

1. การประกันความมีอยู่ของหลักกรรมสิทธิ์ โดยตามรัฐธรรมนูญแล้วจะมีการยกเลิกหรือกระทำการที่เป็นเสมือนการยกเลิกหลักกรรมสิทธิ์ไม่ได้

---

[8] อุกฤษ มงคลนาวิน, “กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายฝรั่งเศส,” บทบัณฑิตย์, ปีที่ 29, ตอนที่ 3, (2525):น. 579.

[9] บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538) น. 75.

2. การประกันมูลค่าในการทดแทนกรณีที่มีการเวนคืน โดยการเวนคืนที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น จะต้องมีการจ่ายค่าทดแทน แต่อย่างไรก็ตาม การจ่ายค่าทดแทนไม่จำเป็นจะต้องเป็นราคาที่ซื้อขายกัน หากจะต้องชั่งน้ำหนักอย่างเป็นธรรมระหว่างประโยชน์ของส่วนรวมกับประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้อง

3. ข้อผูกมัดต่างๆ ที่กฎหมายอาจกำหนดขึ้นภายในกรอบของรัฐธรรมนูญได้ เช่น มาตรา 14 อนุมาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญเยอรมันที่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติให้สามารถออกกฎหมายกำหนดเนื้อหาและขอบเขตของหลักกรรมสิทธิ์ได้ และยิ่งวัตถุแห่งกรรมสิทธิ์มีความสัมพันธ์กับสังคมหรือเกี่ยวพันกับวัตถุในทางสังคมมากเพียงใด อำนาจของรัฐในการกำหนดเนื้อหาและขอบเขตการใช้กรรมสิทธิ์ในวัตถุนั้นย่อมมากขึ้นตามไปด้วย แต่สำหรับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เป็นของส่วนตัวนั้น รัฐย่อมไม่มีอำนาจเข้าไปยุ่งเกี่ยว

1.3 <u>ค่าบังคับทางกฎหมายของหลักกรรมสิทธิ์</u>

หลักกรรมสิทธิ์ได้รับการรับรองในฐานะเสรีภาพพื้นฐานของมนุษย์ และมีความสำคัญในสถานะที่เป็นหลักการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ให้แก่ประชาชนนั้น ถือว่าเป็นคุณค่าสูงสุดซึ่งองค์กรต่างๆ ของรัฐทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหาร หรือองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการก็ตาม จะต้องเคารพและให้ความคุ้มครองบรรดาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเอาไว้ และบรรดาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิได้มีฐานะเป็นแต่เพียง “คำประกาศ” อุดมการณ์ของรัฐเท่านั้น หากแต่มีฐานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับโดยตรงแก่องค์กรของรัฐเหล่านั้นด้วย[10] แต่การที่รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพด้านต่างๆ ให้แก่ประชาชนไว้ คงมีความหมายแต่เพียงว่าองค์กรต่างๆ ของรัฐซึ่งจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญจะเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวไม่ได้เท่านั้น หาได้มีความหมายไปถึงขนาดที่ว่าองค์กรต่างๆ ของรัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพใดๆ ไม่ได้เสียเลย เนื่องจากไม่มีรัฐธรรมนูญรัฐเสรีประชาธิปไตยใดในโลกที่รับรองสิทธิของประชาชนไว้อย่างสัมบูรณ์โดยปราศจากเงื่อนไขหรือข้อจำกัดอย่างใดๆ ในกรณีที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น หรือเพื่อ

---

[10] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, <u>สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ</u>, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน, 2538) น. 9.

ธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชน[11] อาทิเช่น การประกันสิทธิของบุคคลผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เมื่อเอกชนต้องยอมรับความเสียหายเป็นพิเศษเนื่องจากกิจกรรมที่ทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม รัฐจะต้องดำเนินการให้เอกชนผู้เสียหายนั้นได้รับค่าชดเชย การอ้างประโยชน์มหาชนโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่เอกชนได้รับประกอบกับการชดเชยค่าเสียหายนั้นย่อมไม่ชอบด้วยหลักความยุติธรรม[12]

2. ลักษณะและองค์ประกอบของหลักกรรมสิทธิ์

กรรมสิทธิ์เป็นทรัพยสิทธิอย่างหนึ่ง ลักษณะของทรัพยสิทธิ คือ เป็นสิทธิที่ใช้ยันกับบุคคลได้ทั่วโลก สิทธิในทรัพย์สินนั้นบางครั้งอาจเรียกว่าสิทธิเด็ดขาด หมายความว่า เจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินแต่ผู้เดียวที่มีสิทธิในทรัพย์สินนั้น ผู้ใดจะมาแบ่งแยกทรัพย์สินนั้นโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของทรัพย์สินไม่ได้ และเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินนั้นในลักษณะถาวร ตลอดกาล แม้ว่าเจ้าของทรัพย์สินจะไม่ได้ใช้สอยทรัพย์สินนั้น ก็ไม่ทำให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นสูญไปแต่อย่างใด[13] ซึ่งอาจพิจารณาองค์ประกอบของหลักกรรมสิทธิ์โดยสังเขปดังนี้[14]

1. ผู้ทรงกรรมสิทธิ์ โดยปกติผู้ทรงกรรมสิทธิ์จะหมายถึงบุคคลธรรมดา แต่นิติบุคคลตามกฎหมายก็สามารถถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของนิติบุคคลนั้นย่อมสามารถแยกออกจากสิทธิในทรัพย์ของผู้เป็นสมาชิกแห่งนิติบุคคลได้

2. วัตถุแห่งกรรมสิทธิ์ ในปัจจุบันสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ยังคงเป็นสิทธิที่สำคัญที่สุดเมื่อกล่าวถึงหลักกรรมสิทธิ์โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดิน การรับรองสิทธิในที่ดินเป็นที่มาของการรับรองหลักกรรมสิทธิ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพย์สินของตนเอง

3. ขอบเขตแห่งกรรมสิทธิ์ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย มาตรา 1336 กำหนดขอบเขตของหลักกรรมสิทธิ์ไว้ว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้

---

[11] *เพิ่งอ้าง*, น. 16.

[12] สมยศ เชื้อไทย, “เอกสารประกอบคำบรรยาย คณะนิติศาสตร์ วิชากฎหมายมหาชนเบื้องต้น ภาคหนึ่ง ลักษณะกฎหมายมหาชน”, น. 18-19.

[13] อุกฤษ มงคลนาวิน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8*, น. 583-584.

[14] สุรพล นิติไกรพจน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6*, น. 818-822.

สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิยึดถือไว้และมีสิทธิมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย" ดังนั้น หลักกรรมสิทธิ์จึงรับรองให้ผู้ทรงกรรมสิทธิ์สามารถใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นตามที่ตนพอใจและเต็มตามความสามารถของตน แต่อย่างไรก็ตามสิทธิ์ที่เรียกว่ากรรมสิทธิ์นี้ต้องกระทำภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น เช่น ถึงแม้ว่าเจ้าของบ้านจะมีสิทธิจำหน่าย หรือทำประการใดแก่บ้านของตน แต่หากการทำให้เกิดเพลิงไหม้แก่บ้านของตนเองน่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นแล้ว ก็จะต้องได้รับโทษทางอาญาเช่นกัน[15]

3. <u>การจำกัดกรรมสิทธิ์</u>

ในปัจจุบันภาระหน้าที่ของรัฐมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องจัดหาปัจจัยพื้นฐานต่างๆ เพื่อรองรับการเจริญเติบโตของประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และเป็นส่วนสนับสนุนที่สำคัญในการส่งเสริมให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจแก่ภาคเอกชน สร้างงานให้ประชากรสามารถมีรายได้ใช้ชีวิตเลี้ยงดูแลครอบครัวของตนเอง อีกทั้งรัฐมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินเพื่อก่อสร้างถนน และระบบขนส่งมวลชนที่ดีเพื่อพัฒนาระบบอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมให้ก้าวหน้าสำหรับรองรับปริมาณของประชากรในอนาคต และเป็นเหตุให้รัฐต้องขยายกิจการด้านสาธารณูปโภคเพิ่มมากขึ้นด้วย

ในกรณีนี้รัฐมีหน้าที่สองด้าน[16] คือ แก้ไขปัญหาต่างๆ ของประชากรขณะเดียวกันก็ต้องบำบัดทุกข์ดูแลสุขของประชากรไม่ให้ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของตน สำหรับประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยถือว่าสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเป็นสิ่งที่พึงเคารพ รัฐย่อมต้องให้ความคุ้มครองและไม่เข้าไปแทรกแซงการใช้สิทธิในทรัพย์สิน เว้นแต่จะเป็นไปโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันว่า เมื่อบุคคลมาอยู่ร่วมกันในรัฐย่อมมีหน้าที่ต้องตอบแทนรัฐ โดยถือหลักว่าประโยชน์ส่วนรวมย่อมมีความสำคัญมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว จึงเป็นหลักที่

---

[15] อุกฤษ มงคลนาวิน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8*, น. 582-583.

[16] สงขลา วิชัยขัทคะ และคณะ, "รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์" เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, น. 1-2.

ยอมรับกันทั่วไปว่าแม้รัฐจะเคารพต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเพียงใด ก็อาจจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้ในกรณีเพื่อประโยชน์ส่วนรวม[17]

3.1 เหตุผลความจำเป็นในการจำกัดกรรมสิทธิ์

สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิหนึ่งที่รัฐให้การรับรองและคุ้มครอง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 40 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งหมายความว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินนั้นย่อมมีอยู่และรัฐธรรมนูญมาบัญญัติให้ความคุ้มครองเพื่อความแน่นอนชัดเจน อย่างไรก็ตาม การรับรองและคุ้มครองนี้มิได้หมายความว่าสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวนี้จะถูกจำกัดไม่ได้เลย สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้หากการจำกัดนั้นเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน[18] และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินนั้น อาจพิจารณาได้เป็น 3 ทาง คือ[19]

1. ภาระที่เป็นการห้ามมิให้ทำอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อประโยชน์แห่งอนามัยหรือความปลอดภัยแห่งประชาชน เช่น การห้ามมิให้ปลูกสร้างเรือนโรงอันกำบังด้วยไม้ขัดแตะ หรือใบไม้หรือมุงหลังคาเรือนด้วยจาก หรือห้ามมิให้ใช้ปุ๋ยเน่าบำรุงสวนผักซึ่งนับว่าเป็นภาระที่จะต้องงดเว้นหรือเป็นหน้าที่ที่จะต้องไม่กระทำ

2. ภาระที่เป็นการยินยอมให้ผู้อื่นใช้สิทธิบางประการในทรัพย์ของตน เช่น ต้องยอมให้ตัดกิ่งไม้ที่ขัดขวางแก่การขึงสายโทรเลขหรือโทรศัพท์ เป็นต้น และภาระที่เป็นการยอมให้ผู้อื่นเข้ายึดทรัพย์ของตนชั่วคราวเมื่อมีเหตุจำเป็น

---

[17] ประพันธ์ ทรัพย์แสง, “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์”, วารสารดุลพาหะ, 30: 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน, 2526):น. 52-53.

[18] เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, “กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน,” ในอาจาริยบูชา หนังสือรวมบทความทางวิชาการ เพื่อเป็นอนุสรณ์แด่ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม รวบรวมโดย พนม เอี่ยมประยูร, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538): น. 298.

[19] ขุนประเสริฐมาตรา, กฎหมายปกครอง, (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2478) น. 137.

3. ภาระที่จำเป็นต้องปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับทรัพย์ของตน เช่น กรณีที่การกระทำการใดในที่ดินของตนก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ราษฎรส่วนมากหรือสิ่งสาธารณประโยชน์ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินอาจถูกกำหนดให้แก้ไขอย่างหนึ่งอย่างใดในทรัพย์สินของตนได้

4. ภาระที่จำเป็นต้องยอมขาดกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประโยชน์ของรัฐ เช่น ในการสร้างทางหลวง หรือสร้างทางรถไฟ เป็นต้น

3.2 <u>รูปแบบของการจำกัดกรรมสิทธิ์</u>

สิทธิในทรัพย์สิน ถือเป็นสิทธิพื้นฐานที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ดี สิทธิดังกล่าวอาจถูกพรากไปจากเจ้าของโดยรัฐ ด้วยเหตุผลความจำเป็นที่รัฐจะต้องได้มาซึ่งทรัพย์สินของราษฎรเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การก่อสร้างเส้นทางคมนาคม อาคาร สถานที่ราชการ การก่อสร้างเพื่อการสาธารณูปโภคต่างๆ เป็นต้น รัฐจึงต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของราษฎรมาเพื่อประโยชน์ของรัฐ การที่รัฐใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายพรากเอาทรัพย์สินของบุคคลมาเป็นของรัฐเพื่อใช้ในงานสาธารณะ ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องมีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ราษฎรด้วยการชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม มาตรการเวนคืนถือได้ว่าเป็นการจำกัดกรรมสิทธิ์ที่รุนแรงที่สุด จึงต้องมีการบัญญัติรับรองอำนาจเช่นนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม รูปแบบของการจำกัดกรรมสิทธิ์นั้นมิได้มีเฉพาะการเวนคืนเท่านั้น ดังจะได้ศึกษาในรายละเอียดต่อไป

1. ข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์ เป็นกรณีที่รัฐยังปล่อยให้เอกชนเป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ แต่มีการวางเงื่อนไขอันจำเป็นโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน และโดยมากจะเป็นการจำกัดสิทธิใช้สอยทรัพย์สินในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเองเพื่อมิให้มีการใช้สอยทรัพย์สินของตนในทางที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น หรือในบางครั้งเจ้าของทรัพย์สินอาจต้องยอมให้ผู้อื่นเข้าใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของตน นอกจากนี้ ข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์อาจเกิดขึ้นในกรณีที่รัฐมีความมุ่งประสงค์เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสังคม เช่น กฎหมายผังเมืองที่บังคับให้เอกชนต้องใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนการที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เช่น ในกรณีของประเทศเยอรมันมีการยกเลิกสิทธิการใช้สอยน้ำใต้ดินของเอกชนเพื่อความปลอดภัยและความเพียงพอในการใช้น้ำของชุมชน [58 BVerf GE 300, 338-53 (1981)] หรือรัฐอาจออกกฎหมายห้ามมิให้มีการปลูกองุ่น

โดยใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสม [21 BVerf GE 150, 154-60 (1967)] กรณีเหล่านี้ในประเทศเยอรมันถือว่ารัฐไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าทดแทนให้เพราะเอกชนแต่ละคนมีหน้าที่ต่อสังคมและต้องเสียสละให้แก่ส่วนรวม การใช้กรรมสิทธิ์ของเอกชนจึงต้องถูกผูกพันโดยผลประโยชน์ของสังคม[20] สำหรับการล่วงล้ำกรรมสิทธิ์ที่เป็นผลข้างเคียงของการดำเนินมาตรการของรัฐนั้น ศาลแพ่งสูงสุดของเยอรมันได้พัฒนาศัพท์ขึ้นมา 2 คำ คือ[21] การล่วงล้ำกรรมสิทธิ์ที่เท่ากับเป็นการเวนคืน (enteignungsgleicher Eingriff) BGHZ 6. 270 (290). และการล่วงล้ำกรรมสิทธิ์ที่เสมือนกับเป็นการเวนคืน enteignender Eingriff) BGH NJW 1965.1907

การล่วงล้ำกรรมสิทธิ์ที่เท่ากับเป็นการเวนคืน เดิมจำกัดเฉพาะกับการล่วงล้ำกรรมสิทธิ์ที่ผิดกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐที่ควรตำหนิ (มาตรา 34 กฎหมายพื้นฐานและประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 839) คือ การกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่อย่างไรก็ตาม การกระทำที่ผิดกฎหมายแต่ไม่อาจตำหนิการกระทำได้นั้น ยังไม่มีกฎหมายใดบัญญัติเป็นความผิดไว้ ศาลแพ่งสูงสุดของเยอรมันจึงเทียบเคียงกรณีนี้กับการจ่ายค่าทดแทนเมื่อมีการล่วงล้ำกรรมสิทธิ์ที่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น และเห็นว่าสมควรต้องมีการจ่ายค่าทดแทนให้กับการล่วงล้ำกรรมสิทธิ์ที่ผิดกฎหมายด้วย

การล่วงล้ำกรรมสิทธิ์ที่เป็นเสมือนการเวนคืน เป็นผลข้างเคียงการดำเนินมาตรการทางปกครอง ซึ่งฝ่ายปกครองเองไม่มีความประสงค์ให้เกิดขึ้น จึงเป็นกรณีที่ไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน เพราะถือว่าเป็นการล่วงล้ำกรรมสิทธิ์ที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยในกรณีดังกล่าวศาลแพ่งสูงสุดของเยอรมันได้มีคำพิพากษาวางแนวไว้ว่า ผู้ที่ได้รับผลกระทบไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายได้ แต่หากผู้ที่ได้รับผลกระทบเห็นว่า มาตรการนั้นๆ มีผลเป็นการเวนคืนก็สามารถฟ้องเรียกค่าทดแทนได้ในกรณีที่มีกฎหมายเปิดช่องให้เรียกได้เท่านั้น แต่หากปราศจากพื้นฐานทางกฎหมายดังกล่าวก็ทำได้เพียงฟ้องร้องต่อศาลปกครองให้ยกเลิกการกระทำที่เป็นการล่วงล้ำสิทธิได้เท่านั้น

---

[20] J.F. GARNER, Compensation for the Compulsory Acquisition of Land, in compensation for Compulsory Purchase: A Comparative Study, ed. J.F. GARNER (London: The United Kingdom National Committee of Comparative Law, 1975), p. 4 อ้างถึงใน ศุภเชษฐ์ คูสุวรรณ, “ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), น. 46.

[21] บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9*, น. 78-79.

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ถ้อยคำ “เสมือนเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์” มีการดำเนินการได้ใน 2 ลักษณะดังนี้

(1) เป็นกรณีที่รัฐเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินโดยเป็นการเข้าใช้อย่างถาวร ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีการจ่ายค่าทดแทนเพื่อการนั้นอยู่แล้ว เช่น ที่กำหนดไว้ในมาตรา 35[22] แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 และพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 เช่น การวาง ติดตั้งอุปกรณ์ต่างๆ เหนือพื้นดินหรือใต้พื้นดินของบุคคล ฯลฯ ซึ่งกรณีตาม (1) นี้ มีลักษณะใกล้เคียงกับการเวนคืนแดนกรรมสิทธิ์ที่มีอยู่เหนือพื้นดิน และใต้พื้นดินด้วย เช่น การเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. 2540 เป็นต้น

หรือ (2) เป็นกรณีที่รัฐตรากฎหมายห้ามมิให้บุคคลใดใช้ที่ดิน หรือแดนกรรมสิทธิ์โดยรัฐยังไม่ได้เข้ามาดำเนินการใดในอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีกรรมสิทธิ์นั้น เพียงแต่วางข้อห้ามหรือข้อจำกัดในการใช้สิทธิบางประการในอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งข้อจำกัดหรือข้อห้ามเช่นนี้มีลักษณะจำกัดสิทธิในการใช้อสังหาริมทรัพย์ของบุคคลในระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งไม่มีความชัดเจนว่าจะสิ้นสุดลงเมื่อใด เช่น การห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้าง แก้ไข เปลี่ยนแปลงอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในเขตปลอดภัยการเดินอากาศตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 หรือการห้ามมิให้ก่อสร้าง หรือควบคุมอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นต้น ซึ่งกรณีเหล่านี้ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีการจ่ายค่าทดแทนแต่อย่างใด

สำหรับในประเทศไทยนั้น การประกาศของส่วนราชการเพื่อห้ามก่อสร้างในระยะ 15 เมตรแรกจากริมถนนบางสาย หรือการจำกัดความสูงของสิ่งก่อสร้างบริเวณรอบอนุสาวรีย์หรือสถานที่สำคัญต่างๆ ก็ไม่มีการจ่ายค่าทดแทน ซึ่งหากพิจารณาโดยเนื้อหาของการกระทำดังกล่าวแล้วย่อมมีผลเป็นการล่วงล้ำกรรมสิทธิ์ของผู้เป็นเจ้าของที่ดินเช่นกัน สำหรับกรณีเช่นนี้อาจเทียบเคียงได้กับตัวอย่างในประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ หากมีการสร้างทางหลวงผ่านบริเวณใด

---

[22] พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501

มาตรา 35 ให้การไฟฟ้านครหลวงมีอำนาจเดินสายศักดิ์สูงย่อย หรือสายส่งศักดิ์ต่ำไปใต้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใดๆ หรือปัก หรือตั้ง เสาสับสเตชั่น หรืออุปกรณ์ต่างๆ ลง ใน หรือบนพื้นดินของบุคคลใดๆ ในเมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรือน

ในกรณีที่ต้องใช้ที่ดินตอนใดตอนหนึ่ง เพื่อกระทำการในวรรคก่อน ให้การไฟฟ้านครหลวงจ่ายค่าตอบแทนในการใช้ดินนั้นแก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์คุ้มค่าในการกระทำนั้นอยู่ด้วย

หากบริเวณนั้นมีภูมิทัศน์หรือวิวสวยงาม และรัฐต้องการสงวนวิวนั้นไว้ให้สาธารณชนได้ชื่นชม รัฐก็จะห้ามการก่อสร้างบนแปลงที่ดินริมทางหลวงจนจรดภูเขาหรือแม่น้ำข้างทาง และการห้ามดังกล่าวนั้นรัฐจะต้องจ่ายค่าชดเชยเป็นค่าเวนคืนวิวหรือภูมิทัศน์ดังกล่าวโดยเฉพาะ[23] นอกจากนี้ศาลสูงของสหรัฐอเมริกาได้เคยวางบรรทัดฐานในคดี Pennsylvania Coal Co. v. Mahon (1922) ว่าเมื่อสิทธิทรัพย์สินของเอกชนถูกวางข้อจำกัดไว้มากกว่าที่ควรจะเป็น จนกระทั่งมูลค่าทรัพย์สินลดลงจนกระทั่งไม่เหลือผลประโยชน์ใดในเชิงเศรษฐกิจแก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอย่างแท้จริงอีกต่อไป ถือได้ว่าการกระทำนั้นเสมือนเป็นการเวนคืนแล้ว[24] ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวคิดของประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากหากพิเคราะห์ถึงผลของการจำกัดสิทธิดังกล่าวมีผลทำให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนเองได้ แม้กรณีดังกล่าวจะยังไม่ทำให้ต้องมีการเสียวัตถุแห่งสิทธิ คือ ที่ดินไปก็ตาม แต่ก็กล่าวได้ว่าสิทธิในการมีทรัพย์สินได้สูญสิ้นไปแล้ว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ กรณีดังกล่าวมีผล “เสมือนเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์[25]” (Quasi-expropriation) ซึ่งหากพิจารณากรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการจ่ายค่าทดแทนเพราะเป็นการเสียวัตถุแห่งสิทธิแล้ว กรณีข้างต้นก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน แต่กลับไม่มีการจ่ายค่าทดแทนแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ยังมีการดำเนินบริการสาธารณะของรัฐในบางลักษณะที่มีผลเป็นการรบกวนสิทธิในการใช้ทรัพย์สินของเอกชน (nuisance) ซึ่งความเสียหายที่เกิดแก่เอกชนเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และผลจากมาตรการต่างๆ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะนั้นอาจส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงที่มิได้ถูกเวนคืน โดยการกระทำของเจ้าหน้าที่มิได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออันจะเป็นความรับผิดทางละเมิดแต่อย่างใด ซึ่งความเสียหายในที่นี้นอกจากจะเป็นความเสียหายทางกายภาพที่เกิดแก่ตัวทรัพย์สินโดยตรงแล้ว แม้เป็นความเสียหายในลักษณะความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงของทรัพย์สิน รัฐย่อมต้องรับผิดชดใช้ค่าทดแทนให้แก่บุคคลเหล่านี้เช่นกัน โดยศาลสูงของสหรัฐอเมริกาเคยตัดสินให้รัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าทดแทนให้แก่เอกชนที่มีบ้านเรือนตั้งอยู่ใกล้โครงการที่รัฐกำลังก่อสร้างเตาเผาขยะ หรือโรงงานจำกัดขยะซึ่งส่งกลิ่นเหม็นเป็นพิษเหนือที่ดิน

---

[23] เอกสารวิชาการในการนำเสนอเรื่อง “การเวนคืนที่เป็นธรรม,” ในงานเสวนาวิชาการรายเดือน ครั้งที่ 36 ของมูลนิธิประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย, น. 6.

[24] Thomas Allen, Commonwealth Constitution and the Right Not to Be Deprivedof Property, 42 International and Comparative Law Quarterly (1993), p. 541.

[25] เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 18*, น. 302-303.

ของเอกชน[26] หรือความเสียหายทางกายภาพในลักษณะอื่นๆ เช่น กลิ่นเหม็น ควัน ความสั่นสะเทือน เสียง เป็นต้น

2. การเวนคืน เป็นการพรากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของราษฎรไป และมีผลเท่ากับเป็นการยกเว้นหลักสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ[27] โดยการเวนคืนจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจอย่างชัดแจ้ง และต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้รัฐยังมีหน้าที่ที่จะต้องเยียวยาความเสียหายให้แก่ราษฎรด้วยการชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อความเป็นธรรมในสังคม เนื่องจากราษฎรเหล่านั้นต้องรับภาระมากกว่าราษฎรผู้ซึ่งมิได้ถูกพรากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตย[28] อาทิเช่น

<u>รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน</u>

มาตรา 14 (1) สิทธิในทรัพย์สินและสิทธิในการรับมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สภาพและขอบเขตของสิทธิให้เป็นไปตามบทบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(2) การมีทรัพย์ย่อมมีหน้าที่ด้วย การใช้ทรัพย์สินจะต้องกระทำในลักษณะเพื่อส่วนรวม

(3) การเวนคืนจะกระทำได้แต่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม การเวนคืนจะกระทำได้ก็แต่โดยอำนาจแห่งกฎหมาย หรือโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งบัญญัติถึงลักษณะและขอบเขตของค่าชดเชยด้วย การกำหนดค่าทดแทนนั้น ให้คำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ของผู้เสียหาย ในกรณีที่ไม่อาจตกลงกันในเรื่องค่าชดเชยให้ฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมได้

---

[26] <u>American Jurisprudence</u>, second edition, volume 26 (New York: Lawyers Cooperative Publishing, 1966), pp. 834-836.

[27] ศุภเชษฐ์ คูสุวรรณ, “ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), น. 432-433.

[28] สวัสดิ์ ศรลัมภ์ และสุรศักดิ์ มณีศร, “รัฐธรรมนูญประเทศประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญประเทศสังคมนิยม,” <u>เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ</u> คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี (ฉบับ ค. ศ. 1972)

มาตรา 20 (1) สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง สภาพของสิทธิและข้อจำกัดสิทธิให้กำหนดไว้ในกฎหมาย

(2) การใช้สิทธิในทรัพย์สิน จะต้องไม่ขัดต่อสวัสดิภาพของประชาชน

(3) ในกรณีที่มีการยึด ใช้ หรือจำกัดทรัพย์สินของเอกชนเพื่อสาธารณประโยชน์ จำนวนค่าชดเชยและวิธีการชดเชยให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

รัฐธรรมนูญเบลเยี่ยม

มาตรา 11 บุคคลจะถูกพรากไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ก็เฉพาะแต่เพื่อประโยชน์สาธารณะ และเฉพาะแต่กรณีและตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งยังจะต้องได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมก่อนด้วย

ในทางปฏิบัติเกิดปัญหาการแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างการเวนคืน ซึ่งต้องมีการจ่ายค่าทดแทน และการกำหนดข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์ซึ่งไม่ต้องชดใช้ค่าทดแทน โดยมีผู้เสนอทฤษฎีเพื่อแบ่งแยกความแตกต่างของทั้งสองกรณีออกจากกันดังนี้[29]

1. ทฤษฎีการเสียสละพิเศษ (Sonderopfertheorie) ตามทฤษฎีนี้การเวนคืนก็คือการล่วงล้ำกรรมสิทธิ์ไม่ว่าจะเป็นการถอนกรรมสิทธิ์ หรือเป็นเพียงการเพิ่มภาระให้แก่กรรมสิทธิ์ โดยที่การล่วงล้ำกรรมสิทธิ์ทำให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องเมื่อเทียบกับบุคคลอื่นๆ แล้วถูกกระทบเป็นพิเศษอย่างไม่เท่าเทียมกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ผู้ถูกเวนคืนเป็นผู้ที่ถูกกระทบเป็นพิเศษและถูกปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกับคนอื่น อีกทั้งการเวนคืนเป็นการบังคับให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเหล่านี้เสียสละให้แก่ส่วนรวมเป็นพิเศษต่างจากคนอื่น ความเสียสละเป็นพิเศษนี้จะต้องได้รับการทดแทนซึ่งทำให้หลักความเสมอภาคกลายเป็นหลักทดแทนไปด้วย BGHZ 6, 270 (280). ทฤษฎีนี้พัฒนาขึ้นโดยศาลแพ่งสูงสุดแห่งสหพันธ์โดยการดึงเอาหลักความเสมอภาคเข้ามาใช้ด้วย

2. ทฤษฎีการแบ่งตามเนื้อหา (materielle Abgrenzungstheorien) ทฤษฎีนี้พยายามใช้เนื้อหาของการเวนคืนและการกำหนดข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์เป็นตัวแบ่ง การแบ่งตามเนื้อหานี้มีหลายแนวด้วยกันแต่ก็ไม่แตกต่างกันมากนัก (gl. E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrech., 10. Aufl. 1973, S. 344) โดยกรณีที่จะเป็นการเวนคืนนั้นอาจพิจารณาว่า กรรมสิทธิ์ที่ได้รับความคุ้มครองและรับรองโดยกฎหมายนั้นถูกกระทบหรือล่วงล้ำที่เจ้าของกรรมสิทธิ์ไม่ควรจะต้องทนรับ

---

[29] บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9*, น. 76-77.

สภาพอีกต่อไป หรือเมื่อเสรีภาพในการจัดการทรัพย์สินของเอกชนที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ถูกกระทบ หรือนิติสมบัติที่ถูกกระทบนั้นไม่อาจใช้ตามหน้าที่ของมันได้อีกต่อไป

3. ทฤษฎีความผูกพันของกรรมสิทธิ์ที่มีต่อสังคม (Sozialbindungs theorie) ทฤษฎีนี้พิจารณาจากความผูกพันที่มีต่อสังคมของกรรมสิทธิ์ ซึ่งตามทฤษฎีนี้ถือว่าการเวนคืน คือ การล่วงล้ำกรรมสิทธิ์ทุกรูปแบบที่เกินขอบเขตของความผูกพันที่มีต่อสังคมของหลักกรรมสิทธิ์เอง การพิจารณาว่าการล่วงล้ำกรรมสิทธิ์ใดอยู่เหนือความผูกพันที่มีต่อสังคมหรือไม่ อาจพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่าการล่วงล้ำเข้าไปในกรรมสิทธิ์นั้นสอดคล้องกับหลักสิทธิขั้นพื้นฐานหรือไม่ หากไม่สอดคล้องก็ถือว่าเป็นการเวนคืน (Vgl. E.Stein, Staatsrecht, 11. Aufl. 1989, 27 IV 1.)

ทฤษฎีเหล่านี้แม้จะให้ข้อมูลที่ดีแต่ก็มีจุดอ่อนด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงถือทฤษฎีแรกเป็นหลัก

3.3 <u>กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการจำกัดกรรมสิทธิ์</u>

เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเองของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากรัฐผู้ปกครอง ดังนั้น การจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพย่อมต้องมีที่มาจากประชาชนด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันว่าในรัฐยุคใหม่นั้นการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงของประชาชนจำต้องกระทำผ่าน “ตัวแทนผู้ใช้อำนาจ” ซึ่งเป็นตัวแทนของปวงชนผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ดังนั้น การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงต้องเป็นไปโดยผลของ “กฎหมาย” ที่ตราขึ้นโดยองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชน คือ รัฐสภา

กฎหมาย ถือเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชน เพื่อเป็นเกณฑ์ในการใช้อำนาจรัฐขององค์กรผู้ใช้อำนาจ เช่น <u>กฎหมายแพ่งและพาณิชย์</u> เป็นข้อตกลงและกติกาในการใช้สิทธิต่อกันในฐานะเอกชน <u>กฎหมายอาญา</u> เป็นข้อตกลงร่วมกันของประชาชนเพื่อป้องกันมิให้มีการละเมิดต่อกันทางกายภาพ ต่อทรัพย์สินและเสรีภาพ <u>กฎหมายมหาชน</u> เป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐกับเอกชน ว่ารัฐจะสามารถใช้อำนาจรัฐอันเป็นของประชาชนได้ในขอบเขตใด และประชาชนจะต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพอย่างไรบ้าง[30]

---

[30] สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ กล้า สมุทวณิช, “รายงานการวิจัย การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ”, (กันยายน 2546), ศูนย์ศึกษาพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น.15.

รัฐธรรมนูญเป็นทั้งเครื่องมือในการจำกัดสิทธิเสรีภาพ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ดังนั้น กฎหมายต่างๆ จะต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เมื่อกฎหมายลำดับรองเกิดจากการให้อำนาจของรัฐธรรมนูญ เนื้อหาของกฎหมายจะต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบทบัญญัติแม่บทซึ่งให้อำนาจในการตรากฎหมายขึ้นมิได้ รวมทั้งกระบวนการตรากฎหมายก็ต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

สำหรับหัวข้อถัดไปจะได้กล่าวถึงรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ในรายละเอียดต่อไป

3.3.1 <u>รัฐธรรมนูญ</u>

รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนไว้ 2 ลักษณะด้วยกัน[31] คือ บัญญัติรับรองไว้อย่างสัมบูรณ์ กล่าวคือโดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใดๆ และบัญญัติรับรองไว้อย่างสัมพัทธ์ กล่าวคือ รัฐสงวนไว้ซึ่งอำนาจในอันที่จะจำกัดการใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นๆ ภายหลังได้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นกรณีของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้จำกัดได้โดยผลของกฎหมายตามนัยมาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540[32] ซึ่งบัญญัติว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

---

[31] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10,* น. 49-50.

[32] มาตรา 49 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าตอบแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพ และที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าตอบแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

ซึ่งอาจพิเคราะห์การใช้สิทธิ สภาพบังคับ และข้อจำกัดของสิทธิและเสรีภาพของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ดังนี้[33]

ก. การใช้สิทธิ สิทธิในการที่จะไม่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นสิทธิเสรีภาพที่ปลอดจากการแทรกแซงของรัฐ

ข. สภาพบังคับของสิทธิและเสรีภาพ เป็นหลักว่ารัฐจะต้องไม่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชน หรือหากเวนคืนก็ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย และให้ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม หากไม่ใช้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนนั้น ก็ต้องคืนแก่เจ้าของหรือทายาท

ค. ข้อจำกัดของสิทธิและเสรีภาพ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้ต่อเมื่ออาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีเงื่อนไขเฉพาะในกรณีต่อไปนี้ คือ

- เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค
- การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ
- การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ
- การผังเมือง
- การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- การพัฒนาการเกษตรหรืออุตสาหกรรม
- การปฏิรูปที่ดิน
- เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสามและการเรียกคืนค่าทดแทนที่ใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

[33] สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ กล้า สมุทวณิช, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 28*, น. 63-64.

- ต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนด้วย โดยต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

- นอกจากนี้ กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้งด้วย

- ถ้ามิได้ใช้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาเพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท ตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ

3.3.2 <u>พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530</u>

เป็นกฎหมายกลางที่บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งปฏิบัติตาม และโดยที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในเรื่องทรัพย์สิน รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะสามารถกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังที่ได้กล่าวรายละเอียดไว้แล้วในหัวข้อ 3.3.1

มาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ กำหนดหลักเกณฑ์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ว่า “เมื่อรัฐมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศหรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรมหรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้” จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เพิ่มวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นมาอีกประการหนึ่งคือ “การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม” ซึ่งไม่มีปัญหาว่าจะเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ได้หรือไม่ เพราะวัตถุประสงค์ข้อสุดท้ายคือ “เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” มีความหมายกว้างและการเวนคืนเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมย่อมเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นตามมาตรา 5 อยู่แล้ว[34] ดังนัยคำพิพากษาฎีกาที่ 2214/2517 ศาลฎีกาพิพากษาว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลคลองตัน และตำบลพระโขนง จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2496 มีว่ารัฐบาลมีความจำเป็นต้องได้ที่ดินไว้ใช้เพื่อประโยชน์แห่งรัฐสำหรับ

---

[34] ยืนหยัด ใจสมุทร, <u>คำอธิบาย พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทัพย์ พ.ศ. 2530 (เรียงมาตรา พร้อมคำพิพากษาฎีกาถึงปัจจุบัน)</u>, (ธันวาคม, 2540) น. 27.

จัดให้มีการดำเนินกิจการโรงงานเนื้อสัตว์ เพื่อจัดให้ประชาชนได้มีเนื้อสัตว์ที่ปราศจากโรคเพียงพอแก่การบริโภค อันเป็นโครงการของการท่าเรือ แต่ตามความจริงการท่าเรือแห่งประเทศไทย จำเลยที่ 1 หาได้มีโครงการจัดทำกิจการโรงงานเนื้อสัตว์ไม่ การเวนคืนจึงมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของจำเลยที่ 1 และการเวนคืนเพื่อกิจการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเป็นการค้าก็ไม่เป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ย่อมไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 5 ทั้งข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า กิจการโรงงานเนื้อสัตว์เป็นกิจการของบริษัทสหสามัคคีค้าสัตว์จำกัด ซึ่งเป็นเอกชน การเวนคืนที่ดินของโจทก์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ของเอกชน จะถือว่าดำเนินกิจการโรงงานเนื้อสัตว์เป็นประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 5 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2495 มาตรา 3 ก็ไม่ได้ดุจเดียวกัน ”

คำพิพากษาฎีกาที่ 2214/2517 เป็นบรรทัดฐานสำหรับการที่รัฐจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในทุกกรณี จะต้องเวนคืนภายในกรอบวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในมาตรา 5 เท่านั้น ส่วนวัตถุประสงค์ที่ว่า “เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” ก็ต้องแน่ชัดว่าเพื่อประโยชน์สาธารณะจริงๆ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะมีผลเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลก็ต่อเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 49 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งกำหนดว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำไม่ได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย...” ดังนั้น ตามระบบกฎหมายไทยจึงกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการบังคับโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการตราพระราชบัญญัติเวนคืนในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง (พระราชบัญญัติเฉพาะ) มีผลเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ดังนั้น การตราพระราชบัญญัติเวนคืนในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง ย่อมต้องเป็นไปตามเงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่กำหนดไว้ในมาตรา 29[35] ของ

---

[35] มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งกรณีใดหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ด้วย ในกรณีที่รัฐธรรมนูญอนุญาตให้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นย่อมไม่อาจกระทำได้โดยการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับเฉพาะกรณี หากมีการตรากฎหมายล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญอนุญาต กฎหมายนั้นจะต้องอ้างอิงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจ นอกจากนี้การตรากฎหมายล่วงล้ำแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องพอสมควรแก่เหตุ โดยองค์กรนิติบัญญัติต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับเงื่อนไขต่างๆ ตามมาตรา 29 ดังต่อไปนี้[36]

1. หลักความพอสมควรแก่เหตุ เป็นหลักการที่มีขึ้นเพื่อจำกัดการใช้อำนาจรัฐไม่ให้เป็นไปโดยอำเภอใจ ซึ่งมีหลักการย่อยดังนี้

ก) มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายจะต้อง “เหมาะสม” ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ หลักความเหมาะสมนี้เรียกร้องความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการที่รัฐใช้จำกัดหรือลิดรอนสิทธิของประชาชนกับผลที่จะได้รับจากการใช้มาตรการนั้น

ข) มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายนั้นจะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้วัตถุประสงค์ที่ต้องการสำเร็จลงได้ กล่าวคือ ในกรณีที่มีมาตรการที่เหมาะสมหลายมาตรการ องค์กรนิติบัญญัติจะต้องเลือกเอามาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดมาบัญญัติเป็นกฎหมาย

ค) มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นในกฎหมายเพื่อใช้บังคับนั้น นอกจากจะเป็นมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นแล้ว จะต้องเป็นมาตรการที่พอสมควรแก่เหตุด้วย หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบนี้ เรียกร้องให้องค์กรนิติบัญญัติชั่งน้ำหนักประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับกับประโยชน์ที่เอกชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามมาตรการแห่งกฎหมายที่เหมาะสมและจำเป็น

2. หลักการคุ้มครองสาระแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น องค์กรนิติบัญญัติไม่อาจตรากฎหมายให้กระทบกระเทือนแก่นหรือสาระของสิทธิและเสรีภาพได้ กฎหมายใดที่ตราขึ้นกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิ กฎหมายนั้นย่อมขัดรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

[36] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : “มาตรา” ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย”, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 30, 2 (มิถุนายน 2543):น. 187-193.

การตรากฎหมายในลักษณะใด ถือได้ว่ากระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น อาจต้องพิจารณาระดับความเข้มข้นรุนแรงของกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ และลักษณะของสิทธิและเสรีภาพนั้นเองประกอบกัน เช่น หากกฎหมายนั้นเมื่อพิจารณาโดย “เนื้อหา” แล้ว มีการกำหนดเงื่อนไขให้บุคคลต้องปฏิบัติไว้อย่างเคร่งครัดจนถึงขนาดที่ไม่มีบุคคลใดเป็นผู้ทรงสิทธิในสิทธินั้นๆ ปฏิบัติตามเงื่อนไขได้เลย กรณีเช่นนี้แม้จะเป็นกฎหมายที่มีลักษณะจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล แต่ก็ย่อมมีผลเท่ากับการตัด หรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งถือว่ากระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวแล้ว[37] อันยังผลให้ใช้บังคับมิได้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 6 ด้วย

3. หลักการอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายใช้กับกฎหมายที่ตราขึ้นภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับแล้ว และทำให้องค์กรนิติบัญญัติมีหน้าที่ต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องและให้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในกฎหมาย การฝ่าฝืนไม่ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลส่งผลให้กฎหมายฉบับนั้นขัดรัฐธรรมนูญ

4. หลักการมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปของกฎหมายและหลักการห้ามตรากฎหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีและเฉพาะบุคคล บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 29 วรรคสอง เรียกร้องให้ในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล องค์กรนิติบัญญัติจะต้องตรากฎหมายให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้มีเหตุผล 2 ประการ คือ ประการแรก เหตุผลเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ และประการที่สอง เหตุผลในแง่การป้องกันมิให้เกิดเอกสิทธิ์และการเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้กฎหมายซึ่งมีผลในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป เนื่องจากไม่ต้องการให้องค์กรนิติบัญญัติออกคำสั่งทางปกครองเองในรูปของกฎหมาย โดยคำสั่งทางปกครองมุ่งใช้บังคับกับบุคคลคนหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลที่ระบุจำนวนได้แน่นอนกลุ่มหนึ่งและกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี ส่วนกฎหมายมุ่งใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นไม่จำกัดจำนวนและกับบุคคลไม่จำกัดจำนวน กฎหมายที่มีผลทั่วไปเป็นเครื่องประกันความสม่ำเสมอและความเท่าเทียมกันในผลทางกฎหมายสำหรับข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ที่เหมือนกัน ดังนั้น กฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับการตราขึ้นโดยไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่มุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการเฉพาะเจาะจง ย่อมถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ และใช้บังคับมิได้

---

[37] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10*, น. 78.

เมื่อพิจารณาหลักการมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปของกฎหมายและหลักการห้ามตรากฎหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีตามมาตรา 29 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้ว จะเห็นว่า การตราพระราชบัญญัติเพื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง ย่อมเป็นกรณีที่องค์กรนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพให้มีผลใช้บังคับกับบุคคลเฉพาะรายเป็นการเฉพาะเจาะจง ซึ่งมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า การตราพระราชบัญญัติเพื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง ขัดต่อมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือไม่

กรณีปัญหาดังกล่าว จำเป็นต้องพิเคราะห์ถึงรากฐานความสำคัญของกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาเสียก่อน เมื่อกฎหมาย คือการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน เรื่องใดที่มีผลเป็นการกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องทำโดยกฎหมาย และกฎหมายที่ว่านี้ก็ต้องมีที่มาจากประชาชน หรือเป็นกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาผู้แทนของประชาชนเท่านั้น และหลักการดังกล่าวนี้ก็ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยเช่นกัน กล่าวคือ สิ่งที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ต้องเป็น “กฎหมาย” ที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ซึ่งก็คือพระราชบัญญัตินั่นเอง[38] สำหรับเนื้อหาของพระราชบัญญัตินั้น ในระบบรัฐธรรมนูญไทยมีหลักเพียงว่าพระราชบัญญัติจะกำหนดเนื้อหาในเรื่องใดก็ได้ แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญทั่วไป เรียกว่า “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” เนื้อหาของพระราชบัญญัติจะมี “ลักษณะ” กำหนดกฎเกณฑ์เป็นการทั่วไปในการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง กำหนดขอบเขตแห่งสิทธิและหน้าที่ของบุคคล ตลอดจนจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ซึ่งทำให้พระราชบัญญัติเป็นที่มาสำคัญของอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะดำเนินการใดๆ ในทางกระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามทฤษฎีนิติรัฐและการกระทำทางปกครอง นอกจากนี้ พระราชบัญญัติยังสอดคล้องกับหลักเรื่องความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย และไม่มีการเลือกปฏิบัติแก่ใครคนใดคนหนึ่ง แต่มีปัญหาทางทฤษฎีว่า รัฐสภาจะตราพระราชบัญญัติกำหนดกฎเกณฑ์บางประเภทที่ไม่ได้ใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่ใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้หรือไม่ ซึ่งมีการแสดงความคิดเห็นไว้หลากหลายดังนี้[39]

---

[38] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, <u>กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี</u>, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538) น. 38-41.

[39] *เพิ่งอ้าง*, น. 46-49.

1) รุสโซ ถือว่า “เจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน” ที่แสดงออกในรูปของกฎหมายนั้น นอกจากจะต้องมีฐานจากประชาชนแล้ว ต้องมีลักษณะทั่วไปและทำให้กฎเกณฑ์นั้นสร้างระบบกฎหมายขึ้น ส่วนมาตรการเฉพาะกรณี เช่น การตัดสินคดี หรือคำสั่งเฉพาะนั้นถึงแม้จะมีที่มาจากประชาชนเองก็ไม่ใช่ “กฎหมาย” จะเป็นได้อย่างมากก็เพียง “คำตัดสิน” (acte de magistrature) ซึ่งไม่มีฐานะสูงสุดเหมือนกฎหมาย ดังนั้น กฎหมายในทัศนะของรุสโซต้องมี 2 ลักษณะ คือ 1. มีรากฐานโดยตรงจาก “เจตนารมณ์ร่วม” กันของประชาชนทั้งหมด เพื่อ “ประโยชน์ร่วมกัน”

และ 2. เนื้อหาของกฎหมายจะต้องวางกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะทั่วไปของสังคม

2) นักนิติศาสตร์เยอรมันเห็นว่า แม้กฎเกณฑ์ที่ฝ่ายบริหารออก เช่น กฎกระทรวง ถ้ามีลักษณะทั่วไปไม่ระบุตัวบุคคล ก็เรียกว่า “กฎหมายตามเนื้อหา” ทั้งๆ ที่โดยรูปแบบไม่ใช่กฎหมาย ซึ่งต่างจากคำสั่งเฉพาะเรื่องของฝ่ายบริหารที่มีผล “เฉพาะกรณี” จัดเป็น “นิติกรรมทางปกครอง” เท่านั้น ดังนั้น การที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎเกณฑ์เฉพาะเรื่องเฉพาะกรณีจะไม่ถือว่าเป็น “กฎหมายตามเนื้อหา” แต่ถือว่าเป็น “กฎหมายในรูปแบบ” ที่มีสภาพที่แท้จริงเป็นการกระทำทางบริหารเท่านั้น

3) ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ให้ความเห็นว่า เมื่อพิเคราะห์ความหมายของคำว่า “กฎหมาย” ในรัฐธรรมนูญไทยแล้ว คงต้องยอมรับว่า รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับ “รูปแบบ” และ “องค์กร” เหนือสิ่งอื่นใด การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา” นั้น แสดงชัดแจ้งว่า ไม่ได้ให้ความสำคัญกับเนื้อหาว่าจะต้องมี “ลักษณะทั่วไป ไม่ระบุตัวบุคคล” ด้วย ดังนั้น รัฐสภาจึงอาจตราพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณี เช่น พระราชบัญญัตินิรโทษกรรม พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น แม้จะไม่มีลักษณะทั่วไป ไม่ระบุตัวบุคคล ก็ยังถือว่าเป็น “กฎหมาย” ในความหมายของรัฐธรรมนูญ

4) Léon Duguit นักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศสให้ความเห็นว่า รัฐสภาจะตรากฎหมายได้เฉพาะ “กฎเกณฑ์ที่มีลักษณะทั่วไป ไม่ระบุตัวบุคคล” และปฏิเสธว่า รัฐบัญญัตินิรโทษกรรมบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่ขัดรัฐธรรมนูญ และขัดแย้งกับกฎหมาย และไม่อาจจัดเป็นภาระหน้าที่ใดของรัฐได้

กรณีปัญหาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อพิเคราะห์เนื้อหาของพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง จะเห็นว่าเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับเฉพาะกรณี และมีลักษณะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งการตราพระราชบัญญัติขึ้นใช้บังคับนั้น ย่อมต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งกรณีใด หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะเจาะจง และเนื้อหาของกฎหมายนั้นๆ ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขการตรา

กฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ด้วย ซึ่งบทบัญญัติมาตรานี้มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งแยกอำนาจ ป้องกันมิให้เกิดเอกสิทธิ์ การเลือกปฏิบัติต่อสิทธิและเสรีภาพ และเพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกคำสั่งทางปกครองเองในรูปของกฎหมาย และยังมีผลทำให้หลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันปรากฏเป็นรูปธรรมอีกทางหนึ่งด้วย[40] ดังนั้น พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง (พระราชบัญญัติเฉพาะ) ซึ่งเป็นกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่ตราขึ้นโดยไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคสอง

สำหรับปัญหาข้อถกเถียงในทางทฤษฎีว่าเนื้อหาของพระราชบัญญัติซึ่งถือเป็นกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญควรจะมีลักษณะอย่างไรนั้น มีทั้งฝ่ายที่เห็นว่าพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง เป็นกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญเช่นกัน แม้จะมีเนื้อหาเป็นการเฉพาะเจาะจงก็ตาม และอีกฝ่ายเห็นว่ากฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญนั้น ต้องมีลักษณะทั่วไป ไม่ระบุตัวบุคคล ดังนั้น กฎหมายฉบับใดที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ย่อมไม่ใช่กฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ และย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญอีกด้วย สำหรับปัญหานี้ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อพิจารณาเนื้อหาของพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ซึ่งต้องการให้มีผลใช้บังคับกับการเวนคืนในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดและบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะคล้ายกับลักษณะของการออกคำสั่งทางปกครองแล้ว แนวคิดให้การมีเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้อำนาจเวนคืนจากการตราพระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะมาเป็นการออกคำสั่งทางปกครองน่าจะมีความเหมาะสม เนื่องจากการเลือกตรากฎหมายเพื่อบังคับให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเป็นเพียงเทคนิควิธีในรูปแบบการร่างกฎหมายของแต่ละประเทศเท่านั้น และในปัจจุบันประเทศต่างๆ เช่น ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา หรือฝรั่งเศสต่างก็เลือกใช้รูปแบบของคำสั่งทางปกครองในการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ด้วยเหตุผลว่ารูปแบบการตราพระราชบัญญัตินั้นค่อนข้างจะมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก และต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งค่อนข้างจะมีความล่าช้า เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรมีภาระการพิจารณากฎหมายจำนวนมาก อีกทั้งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการพิจารณาซึ่งบางครั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจขาดความรู้ความเข้าใจในลักษณะงานด้านกฎหมายที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า รูปแบบการใช้

---

[40] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 34*, น. 192.

อำนาจเวนคืนโดยการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองจึงเป็นรูปแบบการร่างกฎหมายที่เหมาะสมกับสภาพและเนื้อหาของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การใช้อำนาจปกครองของเจ้าหน้าที่สามารถถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้ ควรนำวิธีการไต่สวนสาธารณะมาใช้ร่วมกับกระบวนการใช้อำนาจเวนคืนด้วย เพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นต่อโครงการเวนคืนนั้นๆ ของรัฐว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและมีความจำเป็นที่จะต้องเวนคืนหรือไม่เพียงใด และในกรณีที่ผู้มีส่วนได้เสียเห็นว่าการใช้อำนาจออกคำสั่งเวนคืนของเจ้าหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็ย่อมสามารถฟ้องร้องต่อศาลให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการใช้อำนาจดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ได้อีกทางหนึ่งด้วย ทั้งนี้ หากมีการนำแนวคิดดังกล่าวข้างต้นมาใช้กับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย ก็ย่อมจะเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนให้ปรากฏเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

3.3.3 <u>กฎหมายอื่นๆ ที่ให้อำนาจรัฐในการเวนคืน</u>

นอกจากกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว ยังมีกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติให้อำนาจหน่วยงานของรัฐดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อวัตถุประสงค์บางประการเป็นการเฉพาะ ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 (มาตรา 23)

(2) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2530 (มาตรา 11)

(3) พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2530 (มาตรา 37 ทวิ)

(4) พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 (มาตรา 35 ทวิ)

(5) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 (มาตรา 35)

(6)พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 (มาตรา 36)

(7) พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 (มาตรา 33)

(8) พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 (มาตรา 37)

(9) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 (เรื่องการทางพิเศษ) (ข้อ 22 และข้อ 26)

(10) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 (มาตรา 28 (6) มาตรา 43 และมาตรา 44)

(11) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (มาตรา 34)

(12) พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 (มาตรา 29 มาตรา 33 และมาตรา 38)

(13) พระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 (มาตรา 32)

(14) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (มาตรา 61)

(15) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539 (มาตรา 38 วรรคสาม)

(16) พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 (มาตรา 68)

(17) พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 (มาตรา 15)

(18) พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. 2540 (มาตรา 6)[41] เป็นกรณีที่รัฐต้องการใช้แดนกรรมสิทธิ์ของเอกชนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการขนส่งมวลชนโดยไม่จำเป็นต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(19) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 (มาตรา 32)

(20) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 (มาตรา 57)

ในบรรดากฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจรัฐสามารถเวนคืนทรัพย์สินมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น มีกฎหมายบางฉบับที่มิได้กำหนดขั้นตอนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้เป็นการเฉพาะ แต่ให้นำกฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับแทน ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482

(2) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485

(3) พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494

(4) พระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พุทธศักราช 2496

(5) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503

(6) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511

---

[41] พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. 2540

มาตรา 6 ในกรณีที่หน่วยงานใดมีความจำเป็นต้องใช้อสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการขนส่งมวลชนโดยไม่จำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ ถ้ามิได้ตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่นให้ดำเนินการตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(7) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

(8) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

(9) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

(10) พระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

4. ความคิดพื้นฐานในการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

องค์การสหประชาชาติได้ประกาศรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 1949 (พ.ศ. 2491) และสิทธิประการหนึ่งที่มีการรับรองไว้ คือ สิทธิในทรัพย์สิน กล่าวคือ บุคคลมีสิทธิทั้งในลำพังตนเองตลอดจนการร่วมกับผู้อื่นในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน การยึดเอาทรัพย์สินของบุคคลใดไปเสียโดยพลการจะกระทำมิได้ แต่อย่างไรก็ตาม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นข้อยกเว้นการรับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันว่า เมื่อบุคคลมาอยู่รวมกันในรัฐ ย่อมมีหน้าที่ต้องตอบแทนรัฐ แม้การกระทำของรัฐบางอย่างอาจมีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล อาทิเช่น มีผลเป็นการจำกัดกรรมสิทธิ์ หรือพรากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะดำเนินภารกิจของตนให้กระทบกับสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนอย่างไรก็ได้ ดังหลักกฎหมายปกครองที่ว่าการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีความหมายสองนัยด้วยกัน กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ก็ได้ทั้งสิ้น เว้นแต่การอันกฎหมายห้ามมิให้กระทำ และฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเมื่อพิจารณาหลักกฎหมายเกี่ยวการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของไทย ทั้งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว จะเห็นได้ว่ามีการกำหนดกรอบและวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจเวนคืนเอาไว้อย่างชัดเจน และเงื่อนไขทางกฎหมายที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งทำให้การเวนคืนเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย คือ การกำหนดให้รัฐต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนด้วย โดยต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน โดย

ค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือได้ว่าเป็นการชดเชยความเสียหายแก่บุคคลที่ต้องยอมเสียสละเป็นพิเศษยิ่งกว่าผู้อื่นในสังคม

5. ความหมายของค่าทดแทนที่เป็นธรรม

ค่าทดแทนที่เป็นธรรม เป็นเงื่อนไขประการหนึ่งที่ทำให้การเวนคืนเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยถือเป็นสาระสำคัญอย่างหนึ่งของอำนาจเวนคืนซึ่งมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยโดยทั่วไป มีการให้คำจำกัดความของคำว่า “ค่าทดแทนที่เป็นธรรม” ไว้ในหนังสือ Appraisal and Terminology and Handbook ของ American Institute of Real Estate Appraisers ไว้ดังนี้ “ค่าทดแทนที่เป็นธรรมในการเวนคืนก็คือ ผลรวมของการสูญเสียซึ่งเจ้าของทรัพย์สินได้เรียกร้องสิทธิ ซึ่งพิสูจน์ได้เป็นที่แน่นอนแล้วสำหรับเป็นค่าทดแทน ก็คือการจ่ายเงินในมูลค่าตลาดของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนนั่นเอง ซึ่งคำว่าค่าทดแทนที่ยุติธรรมนี้ก็คงจะต้องยุติธรรมทั้งสองฝ่ายไม่เพียงเฉพาะฝ่ายที่ถูกเวนคืนเท่านั้น แต่จะต้องยุติธรรมสำหรับรัฐผู้จ่ายค่าทดแทนสำหรับการเวนคืนด้วย ” นอกจากการพยายามให้คำจำกัดความของคำว่า “ค่าทดแทนที่เป็นธรรม” ตามหลักการประเมินราคาทรัพย์สินแล้ว ในแง่มุมของนักกฎหมาย ศาลยุติธรรมของประเทศอังกฤษได้วางหลักเรื่องการกำหนดค่าทดแทนไว้เช่นกันว่า “ค่าทดแทนเพื่อการเวนคืนที่ดินก็คือราคาซื้อที่ส่วนราชการผู้มีอำนาจเวนคืนที่ดินต้องจ่ายให้กับเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน” อย่างไรก็ตาม ศาลอังกฤษเห็นว่า ราคาซื้อที่ส่วนราชการต้องจ่ายมิใช่ราคาซื้อตามปกติที่เกิดจากการเจรจาต่อรองกันในตลาดเสรี เพราะการเวนคืนที่ดินเป็นการใช้อำนาจรัฐเพื่อเอาที่ดินมาใช้ประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่รัฐสภาบัญญัติขึ้น ดังนั้น มูลค่าของค่าทดแทนจึงเทียบเคียงได้กับ “ค่าเสียหายที่รัฐพึงจ่ายให้แก่เจ้าของที่ดิน” โดยนำหลักการเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดในบางกรณีมาใช้กับการจ่ายค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ด้วย (จะได้กล่าวรายละเอียดไว้ในบทที่ 3 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศอังกฤษ)

จากที่มีการให้ความหมายของค่าทดแทนที่เป็นธรรม ส่วนใหญ่มักจะมุ่งเน้นไปที่ประเด็นของผู้ถูกเวนคืนที่เสียประโยชน์จากการเวนคืนเป็นหลัก แต่โดยส่วนตัวแล้วผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดค่าทดแทนนั้น ควรจะพิจารณาข้อเท็จจริงบางประการประกอบด้วยว่าทำอย่างไรจึงจะไม่ให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนน้อยเกินไป และในบางกรณีผู้ถูกเวนคืนก็ไม่ควรได้รับค่าทดแทนเกินไปกว่าที่เสียหายจริง ซึ่งย่อมหมายความว่าในระหว่างผู้ถูกเวนคืนด้วยกันนั้นย่อมมีทั้งผู้ที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์จากการเวนคืน โดยประเด็นดังกล่าวย่อมมีความเกี่ยวพันกับรัฐ

ผู้เวนคืนซึ่งเป็นผู้ใช้หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนด้วยว่าทำอย่างไรจึงจะเกิดความเป็นธรรมทั้งกับตัวผู้ถูกเวนคืนเอง และสังคม นอกจากนี้ ผลของการเวนคืนยังอาจส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นที่ไม่ถูกเวนคืนทั้งในแง่บวก และแง่ลบอีกด้วย

โดยสรุป บุคคลที่ผู้เขียนกล่าวไว้ข้างต้นจึงถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั้งสิ้น ดังนั้น ค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะมีความเป็นธรรมหรือไม่ จึงควรจะได้นำข้อพิจารณาดังกล่าวมาเป็นข้อมูลประกอบในการกำหนดค่าทดแทนให้แก่บุคคลเหล่านี้แตกต่างกันออกไป ดังจะได้อธิบายในรายละเอียดดังนี้

5.1 พิจารณาในแง่ผู้ถูกเวนคืน

การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการที่รัฐจ่ายค่าชดเชยอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจเวนคืนตามกฎหมาย เพื่อบังคับซื้อที่ดินจากบุคคล โดยบุคคลนั้นต้องยอมสละที่ดินของตนให้แก่รัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งหากพิจารณาจากหลักการประเมินราคาทรัพย์สินแล้ว จะเห็นได้ว่ามีการกำหนดราคาประเมินเพื่อการเวนคืนให้แตกต่างจากหลักการประเมินราคาเพื่อการซื้อขายทั่วไป ด้วยเหตุผลที่เจ้าของที่ดินไม่ได้ตั้งใจจะขายที่ดินของตน ดังนั้น เมื่อเป็นการเวนคืนหรือการบังคับซื้อเจ้าของที่ดินย่อมมีสิทธิที่จะได้เงินค่าทดแทนที่สูงกว่าราคาตลาด ซึ่งเรียกว่ามูลค่าพิเศษสำหรับเจ้าของ ซึ่งอาจพิจารณาจากปัจจัยต่างๆ ดังนี้[42]

1) เจ้าของที่ดินไม่ตั้งใจจะขายจึงควรได้รับราคาจูงใจให้ขาย

2) ที่ดินอาจมีราคาที่มีแนวโน้มสูงขึ้นในอนาคตและเจ้าของต้องการเก็บไว้ก่อน เพื่อรอให้ราคาที่ดินสูงขึ้นแต่กลับต้องเสียโอกาสเมื่อถูกเวนคืน

3) ค่าทดแทนที่รัฐกำหนดให้ไม่สามารถซื้อที่ดินในลักษณะเดียวกันได้อีก

นอกจากนี้ หลักการสำคัญที่ต้องนำมาคำนึงถึงในการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนก็คือ การที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดจากการใช้สอยทรัพย์สินของตน[43] (the highest and the best use of property) ซึ่งหลักการดังกล่าวอาจพิจารณาได้จากปัจจัยดังต่อไปนี้

---

[42] ไพโรจน์ ซึงศิลป์, หลักการประเมินราคาทรัพย์สิน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ศุธาสิน, 2538) น. 245.

[43] Kenneth J. Boyd, Expropriation in Canada A Practitioner'Guide, (Canada LawBook Inc. 240 Edward street, Aurora, Ontario, 1923), pp. 12-13.

- ราคาที่ซื้อขายในตลาด Marketability

- โอกาสในการหากำไร Profitability

- ข้อจำกัดทางการเงิน Financial constraints

- ข้อจำกัดในการจัดการทรัพย์สิน Managerial constraints

- ข้อจำกัดทางสังคม Societal constraints

- ข้อจำกัดทางกฎหมาย Statutory limitations

- การออกกฎ ข้อบังคับ Regulatory controls

- ข้อจำกัดกรรมสิทธิ์หรือสิทธิเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ Titular restrictions

- ข้อจำกัดทางกายภาพและการใช้สอยทรัพย์สิน Physical and functional limitations

อย่างไรก็ตาม ในบรรดาผู้ที่ถูกเวนคืนด้วยกันนั้น ก็อาจมีทั้งผู้ที่ได้รับประโยชน์ และผู้ที่เสียประโยชน์จากการเวนคืน ซึ่งอาจพิจารณาได้จากข้อเท็จจริงต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ถูกเวนคืนที่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน

(ก) กรณีที่ดินบางส่วนถูกเวนคืนเพียงเล็กน้อย และที่ดินส่วนใหญ่ที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้นจากเดิมก่อนที่จะมีการเวนคืน

(ข) กรณีที่ดินเดิมไม่มีทางตัดผ่าน และการเวนคืนมีผลให้ที่ดินนั้นมีทางตัดผ่านซึ่งทำให้ที่ดินมีมูลค่าสูงขึ้น

(ค) กรณีที่ดินเดิมไม่มีทางตัดผ่าน แต่อยู่ใกล้กับย่านธุรกิจหรือย่านชุมชน เมื่อมีการเวนคืน ทำให้ความเจริญขยายตัวออกมาสู่ที่ดินบริเวณที่มีการเวนคืนด้วย

(2) ผู้ถูกเวนคืนที่เสียประโยชน์จากการเวนคืน

(ก) กรณีที่ดินถูกเวนคืนทั้งแปลง

(ข) กรณีที่ดินถูกเวนคืนแต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นมีราคาลดลง

(ค) กรณีสูญเสียทำเลการประกอบธุรกิจเดิม

(ง) กรณีต้องย้ายถิ่นที่อยู่

นอกจากนี้ การพิจารณากำหนดค่าทดแทนในบางกรณีของเจ้าหน้าที่รัฐก็อาจสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมได้เช่นกัน กล่าวคือ การไม่นำหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนบางอย่างมาพิจารณาอย่างครบถ้วน ไม่ทั่วถึงหรือมีแนวปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการเวนคืน เช่น กรณีสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ กรณีเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน กรณีการเวนคืนมีผลให้ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาเพิ่มขึ้น ซึ่งสมควรนำราคาที่เพิ่มขึ้นนั้นมาหักออกจากค่าทดแทน หรือกรณีที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนมี

ราคาลดลงซึ่งสมควรเพิ่มค่าทดแทนให้ เป็นต้น ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่นำหลักเกณฑ์เหล่านี้มาพิจารณาประกอบการกำหนดค่าทดแทนอย่างรอบคอบแล้ว ย่อมส่งผลให้ผู้ถูกเวนคืนบางรายได้รับค่าทดแทนน้อยกว่าที่เสียหายจริง หรือผู้ถูกเวนคืนบางรายย่อมได้รับค่าทดแทนมากเกินไปกว่าที่เสียหายจริง ซึ่งการกำหนดค่าทดแทนในลักษณะเช่นนี้ย่อมขัดหรือแย้งกับหลักการค่าทดแทนที่เป็นธรรม ซึ่งถือหลักว่า ค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับนั้นต้องเพียงพอให้ผู้ถูกเวนคืนมีสถานะที่เท่าเดิมหรือไม่ด้อยไปกว่าเดิมก่อนมีการเวนคืนเกิดขึ้น ซึ่งย่อมแปลความได้ว่าค่าทดแทนที่ได้รับนั้นต้องไม่น้อยไปกว่าหรือมากไปกว่าที่เสียหายจริงนั่นเอง

5.2 <u>พิจารณาในแง่ผู้อื่นที่ไม่ถูกเวนคืน</u>

ผู้อื่นที่ไม่ถูกเวนคืนจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็ต่อเมื่อผลของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นส่งผลทั้งแง่บวก และแง่ลบต่อบุคคลเหล่านี้ โดยหากเป็นกรณีที่ได้ประโยชน์จากการเวนคืน ประโยชน์ที่บุคคลกลุ่มนี้ได้รับจะมีลักษณะใกล้เคียงกับประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับ ดังจะได้อธิบายในรายละเอียดต่อไป

(1) ผู้อื่นที่ไม่ถูกเวนคืนซึ่งได้รับประโยชน์จากการเวนคืน

(ก) กรณีที่ดินข้างเคียงที่ไม่ได้ถูกเวนคืนไม่ติดถนน แต่เมื่อมีการเวนคืนทำให้ที่ดินแปลงข้างเคียงมีราคาสูงขึ้นไปด้วย

(ข) ลดเวลา และระยะการเดินทางให้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น

(ค) ที่ดินมีการพัฒนาเป็นเขตชุมชน เขตอุตสาหกรรม หรือพาณิชยกรรม

(ง) ที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ เช่น จากที่นากลายเป็นที่ดินจัดสรรหรือประกอบธุรกิจต่างๆ เพื่อหากำไร ซึ่งเป็นผลมาจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐที่ทำให้สภาพทำเล และที่ตั้งของที่ดินเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

(2) ผู้อื่นที่ไม่ถูกเวนคืนซึ่งเสียประโยชน์อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเวนคืน

(ก) ค่าทดแทนของเจ้าของที่ดินข้างเคียงที่มิได้ถูกเวนคืน กรณีการดำเนินบริการสาธารณะตามปกติของรัฐในทางกายภาพ ทำให้มูลค่าที่ดินของเอกชนต้องลดลงด้วยเหตุที่การดำเนินงานนั้น ก่อให้เกิดเสียงดัง ความสั่นสะเทือน กลิ่น ควัน ฯลฯ กรณีการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างโรงพยาบาลสำหรับโรคติดต่อ การก่อสร้างสุขาสาธารณะ[44] โรงพยาบาลโรคเรื้อน[45]

---

[44] American Jurisprudence, *supra note 26*, pp. 834–836.

[45] คดี Mc Carthy (1874) LR 7 HL 243.

หรือกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องจากการลดลงของมูลค่าทางเศรษฐกิจของที่ดินเกิดแก่เจ้าของร้านค้า สืบเนื่องจากรัฐสร้างทางเลี่ยงเมือง หรือกำหนดให้เดินรถได้ทางเดียว ทำให้เจ้าของร้านค้าไม่อาจประกอบการค้าได้เพราะทำเลที่ตั้งของที่ดินไม่เหมาะสมอีกต่อไป[46] ซึ่งมีผลให้ที่ดินข้างเคียงที่มิได้ถูกเวนคืนเสื่อมมูลค่า หรือเสื่อมราคาลง กรณีดังกล่าวสามารถเทียบเคียงได้กับการจ่ายค่าทดแทนเพื่อการละเมิดประเภท public nuisance ให้แก่ที่ดินข้างเคียงที่มิได้ถูกเวนคืนตามแนวทางของต่างประเทศ เช่น ในประเทศอังกฤษมีกฎหมายเฉพาะกำหนดความรับผิดเช่นนี้ไว้ หรือในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ถือว่าการชดใช้ค่าทดแทนในกรณีดังกล่าวเป็นหลักการตามรัฐธรรมนูญในเรื่องค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นธรรม ส่วนของประเทศเยอรมัน และประเทศฝรั่งเศส ความรับผิดดังกล่าวเกิดขึ้นจากแนวคำวินิจฉัยของศาล เป็นต้น

(ข) กรณีการดำเนินมาตรการบางอย่างของรัฐที่มีผลเสมือนเป็นการเวนคืน

การกระทำที่มีลักษณะเสมือนเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในบางลักษณะสามารถเทียบเคียงได้กับการเวนคืนแดนกรรมสิทธิ์ เช่น การวางท่อส่งก๊าซ ท่อส่งน้ำมัน การเดินสายไฟฟ้าพาดผ่านที่ดินของเอกชน เป็นต้น ซึ่งบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการในลักษณะเช่นนี้สามารถฟ้องร้องการกระทำของฝ่ายปกครองต่อศาลเพื่อขอให้เยียวยาความเดือดร้อนเสียหายได้ ซึ่งในทางปฏิบัติการจ่ายค่าทดแทนในลักษณะนี้มีปรากฏในพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 เป็นต้น ส่วนการกระทำของรัฐในบางลักษณะ เช่น การที่รัฐได้ตรากฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในท้องที่หนึ่งท้องที่ใด โดยกำหนดแนวถนนโครงการไว้ตามแผนที่แนบท้ายแสดงรายละเอียดของแนวและขนาดเขตทางของถนนโครงการ ซึ่งมีผลให้เจ้าของทรัพย์สินไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนเองได้ จนกว่าจะมีการดำเนินการให้เป็นถนนโครงการ หรือกรณีประกาศของส่วนราชการที่มีผลเป็นการห้ามก่อสร้างในระยะที่กำหนด เป็นต้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลเป็นเสมือนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เช่นกัน แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดสิทธิในการได้รับค่าทดแทนให้แก่บุคคลเหล่านี้เอาไว้ เนื่องจากถือว่าเป็นกรณีที่บุคคลต้องยอมรับการกระทำเช่นนั้นของรัฐเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความเจริญของท้องถิ่น ซึ่งผู้เขียนไม่เห็นด้วยและเห็นว่า บุคคลเหล่านี้ควรมีสิทธิที่จะได้มาซึ่งค่าทดแทนด้วย แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดสิทธิในการได้รับค่าทดแทนไว้ก็ตาม เนื่องจากสิทธิในการ

---

[46] J.F. Garner, Compensation for the Compulsory Acquisition of Land, in compensation for Compulsory Purchase: A Comparative Study, edited by J.F. GARNER, (London: The United Kingdom National Committee of Comparative Law, 1975), p. 7.

ได้รับค่าทดแทนกรณีนี้ย่อมเป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้ นอกจากนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า การกระทำที่มีผลเสมือนเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับการเวนคืนแดนกรรมสิทธิ์ กรณีนี้มีกฎหมายเฉพาะกำหนดสิทธิในการได้รับค่าทดแทนเอาไว้ อาจด้วยเหตุผลที่ว่า หน่วยงานของรัฐสามารถเข้ามาใช้สอย หรือดำเนินการต่างๆ ในที่ดินของเอกชนในลักษณะเป็นการถาวร ส่วนกรณีเสมือนเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามความเห็นของผู้เขียนอีกกรณีหนึ่งซึ่งไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดสิทธิในการได้รับค่าทดแทนไว้ อาจเนื่องด้วยเหตุผลที่ว่า หน่วยงานของรัฐมิได้เข้ามาใช้สอย หรือดำเนินการต่างๆ ในที่ดินของเอกชน เพียงแต่กำหนดข้อห้ามบางประการ ซึ่งทำให้เจ้าของที่ดินสูญเสียสิทธิจากการที่เคยใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดในที่ดินของตนไปในระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดข้อห้ามต่างๆ ซึ่งทำให้เจ้าของที่ดินสูญเสียสิทธิจากการที่เคยใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดในที่ดินของตนในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง แต่ระยะเวลาใดเวลาหนึ่งเช่นนี้ ก็ไม่มีความแน่นอนว่าข้อจำกัด หรือข้อห้ามที่หน่วยงานของรัฐกำหนดขึ้นจะถูกยกเลิกไปเมื่อใด ซึ่งเมื่อพิเคราะห์เหตุผลที่กฎหมายกำหนดให้ต้องจ่ายค่าทดแทนสำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว บุคคลที่ถูกจำกัดสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินของตนจากรัฐก็ย่อมไม่สามารถใช้ประโยชน์ใดๆ ในทรัพย์สินที่มีข้อจำกัด หรือข้อห้ามตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้เลย ซึ่งในกรณีเช่นนี้ประเทศสหรัฐอเมริกา เรียกว่า “inverse condemnation” ซึ่งถือเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ และมีการพิจารณาจ่ายค่าทดแทนให้โดยศาลสูงของประเทศสหรัฐอเมริกาให้เหตุผลว่า เมื่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนถูกวางข้อจำกัดไว้มากกว่าที่ควรจะเป็น ทำให้ไม่หลงเหลือผลประโยชน์ใดในเชิงเศรษฐกิจแก่เจ้าของผู้ครอบครองอย่างแท้จริงอีกต่อไป[47] ซึ่งหากความรุนแรงเช่นว่านั้นทำให้เจ้าของมิอาจอยู่อาศัย หรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนได้อีกต่อไป หรือเป็นระยะเวลานาน ย่อมถือได้ว่าทรัพย์สินของเอกชนถูกพรากไปและรัฐมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าทดแทน ผู้เขียนจึงเห็นว่า บุคคลเหล่านี้เป็นบุคคลที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามหลักการคุ้มครองทรัพย์สินของเอกชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้เช่นกัน เพราะเหตุที่บุคลเหล่านี้เป็นผู้ที่ต้องเสียสละประโยชน์ของตนเป็นพิเศษเพื่อประโยชน์ส่วนรวม การเสียสละดังกล่าวย่อมต้องมีการชดเชยกลับคืนมา จึงจะเป็นการประสานประโยชน์เอกชน และประโยชน์มหาชนเข้าด้วยกันอย่างมีดุลยภาพ

---

[47] Thomas Allen ,*supra note 4*, p. 541.

5.3 ผู้ที่มีอำนาจเวนคืน

เมื่อกล่าวถึงค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ประเด็นที่ผู้คนส่วนใหญ่มักจะให้ความสำคัญก็คือ ทำอย่างไรจะทำให้ผู้ที่ถูกเวนคืนกลับคืนสู่ฐานะเดิม หรือใกล้เคียงกับฐานะเดิมให้มากที่สุด แต่ในทางตรงกันข้ามการเวนคืนก็ย่อมส่งผลให้ผู้เวนคืนได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์จากการเวนคืนเช่นกัน และโดยที่ผู้ใช้อำนาจเวนคืนต้องเป็นผู้ทำหน้าที่ประสานผลประโยชน์ของเอกชนและมหาชนเข้าด้วยกัน ดังนั้น การพิจารณาหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนนั้น ผู้เวนคืนย่อมต้องมีข้อควรพิจารณาว่า ผู้ถูกเวนคืนย่อมไม่ควรได้รับค่าทดแทนน้อยกว่าหรือมากเกินกว่าที่เสียหายจริง หรือในกรณีที่การเวนคืนทำให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับประโยชน์จากการเวนคืนย่อมถือได้ว่าผู้ถูกเวนคืนผู้นั้นได้รับค่าทดแทนเกินกว่าที่เสียหายจริง ผู้เวนคืนจึงต้องใช้มาตรการหักลดค่าทดแทนที่สูงขึ้นออกจากค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนจะได้รับ หรือในกรณีที่ผู้ไม่ถูกเวนคืนได้รับประโยชน์จากการเวนคืน ก็ควรมีมาตรการเรียกประโยชน์กลับคืนจากผู้ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนเพื่อนำมูลค่าที่ดินที่สูงขึ้นทั้งหมดหรือบางส่วนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กลับคืนสู่ชุมชนต่อไปเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อให้ค่าทดแทนมีความเหมาะสมสำหรับทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนไม่ว่าในเชิงบวกหรือเชิงลบก็ตาม

(1) ผู้เวนคืนได้รับประโยชน์จากการเวนคืน

(ก) เรียกค่าตอบแทนมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของที่ดินจากบุคคลใดที่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนในรูปของภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ หรือในกรณีที่การเวนคืนทำให้ที่ดินที่ถูกเวนคืนมีมูลค่าสูงขึ้น รัฐย่อมต้องหักลดค่าทดแทนที่สูงขึ้นนั้นออกจากค่าทดแทนการเวนคืน

(ข) กรณีการเวนคืนเพื่อก่อสร้างทาง

- ทำให้ลดเวลาและระยะการเดินทางให้เร็วขึ้น
- เรียกค่าตอบแทนโดยเรียกเก็บภาษีการจดทะเบียนรถยนต์ ภาษีน้ำมัน และเสียค่าผ่านทางกรณีทางด่วน หรือทางพิเศษ
- รัฐสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นจากการพัฒนาเขตชุมชน เป็น เขตพาณิชยกรรม

(ค) กรณีการเวนคืนเพื่อสร้างรถไฟฟ้า

- ช่วยแก้ปัญหารถติด ลดมลพิษ และอุบัติเหตุจราจร
- ช่วยประหยัดการนำเข้าน้ำมันจากต่างประเทศ
- ช่วยลดความเครียด และประหยัดเวลาการเดินทาง

(ง) เรียกเก็บค่าตอบแทนโดยเรียกเก็บค่าโดยสาร หรือค่าธรรมเนียมในการให้บริการของรถไฟฟ้า

(2) ผู้เวนคืนเสียประโยชน์จากการเวนคืน

(ก) ผู้เวนคืนต้องใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเวนคืน แต่ไม่สามารถเรียกผลประโยชน์ตอบแทนจากบุคคลที่ได้รับผลประโยชน์จากการเวนคืนในระยะเวลาอันรวดเร็ว

(ข) ผู้เวนคืนต้องรับภาระหนี้สินในกรณีการเวนคืนที่ต้องกู้ยืมจากต่างประเทศ

(ค) ผู้เวนคืนต้องเสียค่าจ่ายเพิ่มขึ้นจากการจัดการปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการเวนคืนเพื่อก่อสร้างโครงการต่างๆ