# บทที่ 3

# กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของต่างประเทศ และของประเทศไทย

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงกระบวนการในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ และออสเตรเลีย ซึ่งจะทำให้ทราบถึงอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามที่กฎหมายบัญญัติ และสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งศึกษาถึงวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของไทยในปัจจุบัน

## 3.1 กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส เป็นประเทศที่มีวิวัฒนาการทางด้านกฎหมายปกครองอย่างเป็นระบบ หลักเรื่องการเวนคืนก็ได้มีการพัฒนาอย่างเป็นระบบเช่นกัน นิยามถึงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นศาสตราจารย์เดอโลบาแดร (ANDRE' DE LAUBADERE) ได้ให้ไว้ว่าการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นการปฏิบัติการทางปกครองโดยรัฐเป็นผู้บังคับให้บุคคลธรรมดายอมขายอสังหาริมทรัพย์ของตนให้ฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ และรัฐจ่ายค่าชดเชยที่ยุติธรรมโดยรวดเร็วทันที ซึ่งจากคำนิยามนี้ทำให้เห็นได้ว่าการเวนคืนเปรียบเสมือนเป็นการให้อำนาจพิเศษแก่รัฐที่สามารถจะใช้สิทธิยึดทรัพย์สินของผู้อื่นมาเป็นของรัฐได้และอาจกล่าวได้ว่าสิทธิพิเศษนี้มีมากเกินไป ดังนั้น การร่างกฎหมายเวนคืนของฝรั่งเศสจึงตั้งอยู่บนหลักการที่เคร่งครัด เพื่อประสงค์ที่จะคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน[1]

---

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

3.1.1 ลักษณะกฎหมายที่ใช้บังคับ

การเวนคืนตามกฎหมายประเทศฝรั่งเศส[2] เป็นกระบวนการทางกฎหมายที่รัฐใช้บังคับให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ หรือสิทธิอื่น ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ที่จำเป็นเพื่อใช้ในการจัดทำการบริการสาธารณะ ซึ่งมีขั้นตอนและวิธีการตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน ค.ศ. 1977 หรือตามที่กำหนดไว้ในเฉพาะกฎหมายอื่น ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจกรรมทางเกษตรกรรมหรือกฎหมายป่าไม้ เป็นต้น อย่างไรก็ตามการเวนคืนมีลักษณะทางกฎหมายที่แตกต่างไปจากวิธีการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชนอื่น ๆ ดังนี้

1) เป็นกระบวนการที่รัฐสามารถใช้อำนาจบังคับฝ่ายเดียวได้ในที่สุด

2) ทรัพย์ที่เวนคืนต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น

3) การเวนคืนต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ

3.1.2 การกำหนดเงินค่าทดแทน

การกำหนดเงินค่าทดแทนจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติในประมวลกฎหมายเวนคืนในส่วนที่เกี่ยวกับการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์และเทคนิคในการประเมิน ซึ่งหลักทั่วไปในการกำหนดค่าทดแทน กรณีเวนคืนกำหนดว่าค่าทดแทนจะต้องครอบคลุมความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยตรง เป็นรูปธรรมและพิสูจน์ได้ หากพิจารณาว่าการเวนคืน คือ การบังคับให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ขายทรัพย์สินของตน ผู้ถูกเวนคืนจะต้องได้รับค่าทดแทน ไม่ใช่ราคาขาย ดังนั้นค่าทดแทนจะต้องครอบคลุมความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับ ซึ่งการกำหนดเงินค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนของประเทศฝรั่งเศส สามารถจำแนกได้เป็น 3 ประการ[3] ดังนี้

1) ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายโดยตรง

ค่าเสียหายโดยตรง หมายถึง ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเวนคืน เช่น ความจำเป็นที่เจ้าของรถซึ่งเดิมเคยจอดรถโดยไม่ต้องเสียค่าเช่าจอดรถในบริเวณที่ถูกเวนคืน จะต้องเสียค่าเช่าจอดรถใหม่ (คำพิพากษาคดีเวนคืน ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ.1964) ค่าเสียหายอันเนื่องจากการหยุดกิจการค้าชั่วคราวจนกว่าจะหาที่ประกอบกิจการค้าสถานที่แห่งใหม่ (คำพิพากษาคดีเวนคืน ลงวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1970) การสูญเสียค่าเช่าอันเนื่องจากการเวนคืน (คำพิพากษาคดีเวนคืน ลงวันที่ 22 เมษายน ค.ศ.1976) การที่นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างกรณีที่ลูกจ้างไม่ประสงค์จะย้ายที่

---

[2] จาก *การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์* (รายงานผลการวิจัย) (น. 63), โดย สงขลา วิชัยขัทคะ และคณะ, 2546, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

[3] *สิทธิการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย* (น. 74 - 75). เล่มเดิม.

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

2) ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายที่เป็นรูปธรรม

ประมวลกฎหมายเวนคืนไม่ทดแทนค่าเสียหายทางจิตใจ เช่น การที่สมาชิกในครอบครัวเดียวกันอาศัยอยู่อาคารที่ติดต่อกัน และอาคารหนึ่งถูกเวนคืนทำให้ต้องแยกย้ายกันไปอยู่คนละแห่งกัน หรือกรณีที่ผู้สูงอายุที่อยู่อาศัยในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนมากกว่า 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 ค่าเสียหายในทรัพย์ประธาน และค่าเสียหายที่เป็นส่วนควบ ไม่ครอบคลุมแต่เพียงราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่อาจซื้อทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเท่านั้น แต่จะต้องครอบคลุมไปถึงราคาที่ตีค่าได้ของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนโดยพิจารณาด้วยว่า อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนมีผู้อยู่อาศัยหรือไม่ ศาลคดีเวนคืนจะต้องพิจารณาไปถึงส่วนควบอสังหาริมทรัพย์นั้นด้วยเช่นสิทธิในการทำประมง แหล่งน้ำและสิทธิในการใช้แหล่งน้ำ สิทธิในการล่าสัตว์หรือแม้แต่ทรัพย์ที่อยู่ใต้ดินที่อาจใช้ประโยชน์ได้[4]

---

[4] มาตรา L.13-13 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืนของประเทศฝรั่งเศส.

ค่าทดแทนสำหรับทรัพย์ประธาน หมายถึงราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่อาจซื้อทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตลอดจนราคาที่ตีค่าได้ของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

ค่าทดแทนที่เป็นส่วนควบ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการซื้ออสังหาริมทรัพย์ทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เช่น ค่าธรรมเนียมการจดจำนอง หรือค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือค่าธรรมเนียมที่ต้องจ่ายให้แก่นอตาริ่พับบลิค (Notaire) ซึ่งค่าทดแทนดังกล่าวแม้ผู้ถูกเวนคืนจะไม่ได้จัดซื้ออสังหาริมทรัพย์ทดแทน ศาลคดีเวนคืนก็จะต้องคิดคำนวณให้ตามอัตราร้อยละของจำนวนค่าทดแทนให้ทรัพย์ประธานที่ได้กำหนดให้ซึ่งในทางปฏิบัติ ศาลจะพิจารณาเงินเพิ่มในส่วนควบให้ร้อยละ 25 ของราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน อย่างไรก็ดี กำหนดว่าหน่วยงานเวนคืนไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นส่วนควบใน 2 กรณี[5] ดังนี้

(ก) อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ได้มีการประกาศขายโดยเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ 5 เดือน ก่อนหน้าที่จะมีการประกาศว่า โดยการเวนคืนเป็นประโยชน์สาธารณะ หรือ

(ข) อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนอยู่ระหว่างการเสนอขาย

2. ค่าทดแทนจะต้องกำหนดเป็นจำนวนเงิน

กฎหมายเวนคืนของประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้คิดคำนวณค่าทดแทนเป็นจำนวนเงิน ดังนั้น ศาลคดีเวนคืนจึงไม่มีสิทธิที่จะกำหนดค่าทดแทนเป็นอย่างอื่นได้ เว้นแต่คู่กรณีจะได้ตกลงยินยอมกำหนดค่าทดแทนในลักษณะแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนกับอสังหาริมทรัพย์ที่หน่วยงานเวนคืนกำหนดให้อย่างไรก็ดี การแลกเปลี่ยนดังกล่าวมีหลักเกณฑ์และข้อยกเว้น[6] ดังนี้

1) กรณีที่ผู้ถูกเวนคืนใช้อสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการค้าหรืออุตสาหกรรม ประมวลกฎหมายเวนคืนกำหนดว่า[7] 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) ในกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบวิชาชีพอิสระ (ทนายความ นอตาริ่พับบลิค ฯลฯ) หากผู้ถูกเวนคืนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนหน่วยงานเวนคืนอาจเสนอ อสังหาริมทรัพย์ในสภาพใกล้เคียงให้แทนได้ โดยผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิพิเศษที่จะเลือกอสังหาริมทรัพย์ทดแทนหรือไม่ก็ได้ แต่ถ้าผู้ถูกเวนคืนเป็นเพียงผู้เช่า ผู้ถูกเวนคืนจะต้องยอมรับข้อเสนอให้อสังหาริมทรัพย์ที่หน่วยงานเวนคืนจัดหาให้ ซึ่งจะเป็นที่อยู่อาศัยตามมาตรฐานของการเคหะแห่งชาติ (H.L.M.) และในกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดอสังหาริมทรัพย์ทดแทนของเดิม ให้เป็นอำนาจของศาลคดีเวนคืนที่จะพิจารณาวินิจฉัย

3. วันกำหนดอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

ประมวลกฎหมายเวนคืน กำหนดให้ศาลคดีเวนคืนเป็นผู้กำหนดค่าทดแทนโดยพิจารณาจากลักษณะและสภาพของอสังหาริมทรัพย์ ณ วันที่มีคำวินิจฉัยให้โอนกรรมสิทธิ์ ซึ่งคำว่า ลักษณะและสภาพของอสังหาริมทรัพย์หมายความรวมถึง ใต้ดิน บนดิน สิ่งก่อสร้าง สัญญาเช่าที่อยู่อาศัย สัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการค้า[8]

4. วันกำหนดมูลค่าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

ภายหลังการสำรวจอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแล้ว จะต้องมีการกำหนดมูลค่าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ซึ่งกฎหมายกำหนดว่าการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้ถือวันที่ศาลคดีเวนคืน (ศาลชั้นต้น) กำหนดในกรณีอุทธรณ์คำวินิจฉัย ศาลคดีเวนคืนในประเด็นเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์ในศาลอุทธรณ์จะถือเอาราคาของทรัพย์สินในวันที่ศาลคดีเวนคืน (ศาลชั้นต้น) ได้วินิจฉัย แม้คดีในชั้นอุทธรณ์จะยาวนานเท่าใด[9]

หลักการที่ให้ถือเอาราคาในวันที่ศาลคดีเวนคืน (ศาลชั้นต้น) กำหนดมียกเว้นอยู่บางประการ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการปรับราคา ตัวอย่างเช่น หน่วยงานตัดสินใจที่จะเวนคืนชุมชนที่อยู่ในสภาพเสื่อมโทรมเพื่อปรับปรุงใหม่หากประกาศโครงการให้สาธารณชนทราบก็จะเกิดการเก็งกำไร ซึ่งจะมีผลให้อสังหาริมทรัพย์มีราคาสูงขึ้น 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 ศาลคดีเวนคืนคำนึงถึงราคาที่มีการตกลงซื้อขายกันตามปกติซึ่งหมายความว่า ราคาที่มีการตกลงซื้อขายระหว่างหน่วยงานเวนคืนกับเจ้าของที่ดินที่อยู่ในเขตที่ดินที่กำหนดไว้ในโครงการ นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้ศาลคดีเวนคืนกำหนดค่าทดแทนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ผู้ประกอบการพาณิชย์และอุตสาหกรรมโดยพิจารณาการแจ้งรายการเสียภาษีในปีก่อนการจัดทำโครงการหรือก่อนการประเมินราคาทรัพย์สินตามกฎหมายภาษี[11]

3.1.3 สิทธิในการขอซื้อคืนของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

สิทธิในการขอซื้อคืนของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส[12] ไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อรัฐได้เวนคืนที่ดินของประชาชนไปเพื่อใช้ในกิจการตามวัตถุประสงค์ หากรัฐไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายแล้ว ประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กำหนดว่า[13]

ถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้ไม่ได้ถูกนำไปใช้ภายในระยะเวลา 5 ปี ดังที่ได้กำหนดหรือไม่ดำเนินการต่อไป ซึ่งวัตถุประสงค์เจ้าของเดิมหรือทายาทสามารถร้องขอซื้อคืนได้ภายใน 30 ปี นับแต่วันที่มีประกาศการเวนคืน เว้นแต่อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจะถูกประกาศเพื่อใช้สำหรับประโยชน์สาธารณะใหม่

ถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เป็นพื้นที่การเกษตรในขณะที่มีการเวนคืนและฝ่ายปกครองผู้เวนคืนประสงค์จะดำเนินการให้มีการเช่าพื้นที่เหล่านี้ ฝ่ายปกครองจะต้องเสนอการเช่าพื้นที่ให้แก่เจ้าของเดิมผู้ถูกเวนคืนหรือทายาทก่อน

ถ้าจะมีการขายคืนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิซื้อคืนได้ก่อนการคำนวณราคาในการซื้อขายนั้นให้ใช้กฎเกณฑ์เดียวกับการที่ได้เวนคืนมา

ในกรณีตกลงราคากันได้โดยการปรองดองหรือโดยการกำหนดราคาโดยคำพิพากษาของศาล ก็ให้ทำสัญญาซื้อคืนและชำระราคาถ้าไม่ปฏิบัติตามนี้ให้ถือว่าการซื้อคืนไม่มีผล

---

[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 โดยสามารถทำได้แม้ว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เดิมได้ร้องขอต่อศาลแล้วแต่นิติกรรมของการซื้อคืนยังไม่มีผลใช้บังคับ ถ้ามีประกาศการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะครั้งที่ 2 แล้ว และไม่ได้นำไปใช้อีก เจ้าของเดิมก็สามารถร้องขอต่อศาลได้อีก โดยเริ่มนับตั้งแต่ 5 ปี หลังจากการประกาศครั้งใหม่ แต่ถ้ามีการประกาศใหม่อีกเป็นครั้งที่ 3 เจ้าของเดิมก็ไม่สามารถร้องขอต่อศาลได้อีก

2) เจ้าของเดิมไม่สามารถขอซื้อคืนได้เนื่องจากฝ่ายปกครองได้ทำลายอาคารนั้นแล้ว หรือได้มีการสร้างอาคารใช้สำหรับเป็นสถานที่ราชการบนที่ดินที่ถูกเวนคืน โดยผิดวัตถุประสงค์ไปจากการประกาศเพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะ ในกรณีเหล่านี้เจ้าของเดิม ได้แต่เรียกร้องค่าเสียหายเท่านั้น โดยคำนวณจากมูลค่าที่จะได้รับจากมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน หรือเรียกค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย

3) เจ้าของเดิมไม่สามารถซื้อคืนได้ในกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นบางส่วน แต่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่ร้องขอให้เวนคืนทั้งหมดเนื่องจากไม่สามารถใช้ประโยชน์จากส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนั้น และมีการเวนคืนทั้งหมดตามที่ร้องขอ

ในกรณีที่มีการขายหรือให้เช่าอสังหาริมทรัพย์โดยฝ่ายปกครองถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนเป็นพื้นที่การเกษตร และถ้าฝ่ายปกครองประสงค์จะให้มีการเช่าที่ดินเหล่านี้ กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องเสนอให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิเช่าก่อน สำหรับกรณีที่ฝ่ายปกครองประสงค์จะขายทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืนเจ้าของเดิมผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิที่จะขอซื้อคืนได้ก่อน

2) ขั้นตอนในการซื้อคืนหรือให้เช่า กฎหมายได้กำหนดไว้ ดังนี้

(1) ให้ฝ่ายปกครองผู้เวนคืนประกาศแจ้งแก่เจ้าของเดิมผู้ถูกเวนคืนว่าจะรับซื้อคืนหรือจะเช่าอสังหาริมทรัพย์นั้นหรือไม่

(2) เจ้าของเดิมหรือทายาทจะต้องตอบมาภายใน 2 เดือน นับแต่วันทราบถึงประกาศแจ้งของฝ่ายปกครอง โดยแจ้งถึงการตัดสินใจและให้กำหนดราคาที่จะซื้อหรือจะเช่า

(3) เจ้าของเดิมต้องร้องขอต่อศาลแพ่งโดยต้องฟ้องฝ่ายปกครองที่ดำเนินการเวนคืนต่อศาลแพ่ง เพื่อจะขอซื้อคืนทรัพย์สินเดิมของตน และการซื้อคืนนี้ถือว่าเป็นเรื่องของการซื้อขายธรรมดา

(4) การโอนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมจะต้องออกเป็นกฎหมายของสภานิติบัญญัติ ซึ่งจะมีผลใช้บังคับนับย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่เงื่อนไขต่าง ๆ ในการซื้อคืนตามกฎหมายได้ทำสำเร็จครบถ้วน

3) การกำหนดราคาซื้อคืน

ในการกำหนดราคาซื้อคืนจะต้องคิดจากราคาของทรัพย์สินในวันที่มีการซื้อคืน โดยคำนึงถึงสภาพของทรัพย์สินในวันนั้น รวมทั้งสิ่งก่อสร้างและการที่ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการตกแต่งทรัพย์สินนั้น ราคาซื้อคืนนี้ไม่ใช่ราคาที่ตกลงกันเองระหว่างเจ้าของเดิมกับฝ่ายปกครอง แต่เป็นราคาใหม่ที่ไม่เกี่ยวกับราคาที่ได้รับในขณะที่เวนคืนนั้น โดยราคาใหม่นี้เป็นราคาที่ได้ใช้วิธีการคำนวณเช่นเดียวกับขณะที่เวนคืนทรัพย์สินนั้นมา เจ้าของเดิมผู้ถูกเวนคืนจะต้องจ่ายเงินค่า

ซื้อคืนให้แก่ฝ่ายปกครองในราคาที่สอดคล้องกับราคาที่แท้จริงของทรัพย์สินในปัจจุบัน และถ้าตกลงปรองดองกันเรื่องราคาไม่ได้ ราคาที่ซื้อคืนนี้จะถูกกำหนดโดยศาลยุติธรรม

4) การดำเนินการซื้อคืนอสังหาริมทรัพย์

ในการดำเนินการซื้อคืนอสังหาริมทรัพย์กฎหมายกำหนดให้นับแต่วันที่ได้กำหนดราคาแล้ว 1 เดือน ไม่ว่าจะเป็นกรณีปรองดองหรือการพิพากษาโดยศาล ผู้ร้องขอซื้อคืนจะต้องลงนามในสัญญาซื้อคืนและชำระเงิน เจ้าของเดิมจะมีสิทธิในทรัพย์สินดังเดิมเมื่อสัญญาที่ทำขึ้นกับฝ่ายปกครองผู้เวนคืนสมบูรณ์แล้ว

5) ผลของการซื้อคืน

ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนนั้นกลับคืนสู่ผู้ถูกเวนคืนหรือทายาท โดยทรัพย์สินนั้นเจ้าของเดิมหรือทายาทได้รับคืนไปโดยปราศจากภาระติดพันทั้งหลายที่เกิดขึ้นก่อนหรือในขณะที่มีการเวนคืน

## 3.2 กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศอังกฤษ

แนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนและการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ ได้ปรากฏเป็นครั้งแรกในมหาบัตร (Magna Carta) ใน ค.ศ. 1215 ซึ่งเป็นมหาบัตรที่กษัตริย์ของอังกฤษ ได้ประกาศรับรู้สิทธิบางประการของประชาชน และกษัตริย์ต้องปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของประชาชนนั้น ซึ่งในหลักการเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนนั้น ได้บัญญัติไว้ในบทที่ 39 ของมหาบัตรว่า เสรีชนจะต้องไม่ถูกริบทรัพย์สิน[14] หรือบังคับให้ออกจากที่ดิน (Free hold)[15] ถูกจับกุมคุมขัง ถูกเนรเทศ หรือถูกบังคับให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งจากข้าราชการ เว้นแต่จะเป็นไปตามคำพิพากษาที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกฎหมายของประเทศ

3.2.1 ลักษณะกฎหมายที่ใช้บังคับ

สิทธิในการเวนคืนที่ดิน หรือรอนสิทธิในความเป็นเจ้าของที่ดิน ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนนั้น ถือกันว่าเป็นอำนาจของรัฏฐาธิปัตย์ที่จะกระทำได้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมโดยออกเป็นกฎหมาย 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: แสวงสุทธิการพิมพ์.

Purchase Act 1965 The compulsory purchase ( vesting Declarations) Act 1981 The Land compensation Act 1961 และ The Land compensation Act 1973 โดยกฎหมายในแต่ละฉบับจะใช้บังคับกับกระบวนการเวนคืนในแต่ละขั้นตอน[16]

3.2.2 กระบวนการเวนคืน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่ากฎหมายเวนคืนของประเทศอังกฤษอยู่ในรูปแบบของกฎหมายลายลักษณ์อักษรหลายฉบับ แต่ละฉบับจะใช้บังคับกับกระบวนการเวนคืนในแต่ละขั้นตอน ซึ่งกระบวนการเวนคืนตามกฎหมายอังกฤษ สามารถแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน และมีกฎหมายที่ใช้บังคับในแต่ละขั้นตอน ดังนี้[17]

(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 (Vestiong 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 ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจ่ายค่าทดเทนความเสียหายซึ่งเกิดกับที่ดิน ค.ศ. 1966 และ 1973 (Land Compensation Act 1961 และ 1973) ทั้งนี้โดยเจ้าหน้าที่จะต้องกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินตามราคาในท้องตลาดของที่ดินที่ตนเวนคืนนั้นอันเป็นราคาที่คาดหมายได้ว่าผู้ขายจะยอมรับได้ ในกรณีที่การเวนคืนที่ดินไม่ครอบคลุมถึงที่ดินทั้งหมดของผู้ถูกเวนคืน 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) ให้พิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯได้ อย่างไรก็ตามศาลมีแต่อำนาจในการตรวจสอบปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น[18]

3.2.4 สิทธิการเรียกคืน

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศอังกฤษ เป็นเรื่องการที่รัฐบังคับซื้อที่ดินจากเอกชนโดยนำที่ดินดังกล่าวนั้นไปใช้เพื่อการสาธารณูปโภค จึงถือเป็นการเข้าครอบครองที่ดินของเอกชนเพื่อการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ตามกฎหมายอังกฤษนั้นที่ดินที่ถูกเวนคืนจะต้องนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายเฉพาะหรือพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจในการเวนคืนกำหนดไว้ หากหน่วยงานที่เวนคืนที่ดินนำที่ดินไปใช้งานเกินขอบเขตอำนาจของตน Attorney General สามารถขอให้ศาลสั่งห้ามกระทำการดังกล่าวได้ หรืออาจใช้วิธีการทบทวนโดยศาล เพื่อสั่งห้ามกระทำการดังกล่าวได้ นอกจากนี้ บุคคลที่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษจากการกระทำดังกล่าวก็สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อให้ศาลสั่งห้ามกระทำการเองได้ โดยไม่ต้องพึ่ง Attorney General ให้ดำเนินคดีให้ ดังนั้น ที่ดินที่ถูกเวนคืนต้องนำไปใช้งานตามขอบอำนาจของกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้ เมื่อเวนคืนที่ดินมาแล้ว หากต่อมาพบว่าที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นไม่จำเป็นต่อวัตถุประสงค์ในการเวนคืนอีกแล้ว ที่ดินดังกล่าวจะถูกเรียกว่า ที่ดินส่วนเกิน ซึ่งตามกฎหมายอังกฤษจะกำหนดเรื่องการจำหน่ายจ่ายโอนไว้เป็นการเฉพาะ[19]

---

[18] *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ* (น. 249 - 250). เล่มเดิม.

[19] *สิทธิการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย* (น. 113 - 116). เล่มเดิม.

**3.3 กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศออสเตรเลีย**

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

3.3.1 รูปแบบการเวนคืน “Lands Acquistion Act 1898” ได้กำหนดเรื่องรูปแบบการเวนคืนไว้ในหมวด 4 ตั้งแต่ มาตรา 16 ถึงมาตรา 21 ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ[20] คือ

1) การเวนคืน โดยวิธีการตกลงกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าของที่ดิน

2) การเวนคืน โดยกระบวนการบังคับซื้อ

การเวนคืนโดยตกลงกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าของที่ดินหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการเวนคืนที่ดินจะต้องประกาศแจ้งให้เจ้าของที่ดินทราบล่วงหน้า ถึงการเวนคืนที่ดินเสียก่อนแล้วจึงจะมีการเจรจาต่อรองราคากัน[21] อย่างไรก็ตาม หากกระบวนการเวนคืน โดยการตกลงกันไม่สามารถทำสำเร็จได้แต่หน่วยงานของรัฐยังต้องการดำเนินการเวนคืนต่อก็สามารถที่จะนำกระบวนการบังคับซื้อมาใช้ได้โดยไม่จำเป็นต้องเริ่มต้นใหม่ ทั้งนี้ การเวนคืนที่ดินเป็นผลมาจากกระบวนการบังคับซื้อนั้น แม้จะมีลักษณะคล้ายคลึงกันกับการเวนคืนในรูปแบบแรก แต่จะไม่มีการเจรจาต่อรองกันในรายละเอียดมากนักในระหว่างหน่วยงานของรัฐและเจ้าของที่ดิน

3.3.2 กระบวนการเวนคืน

กระบวนการเวนคืนตามกฎหมายออสเตรเลียแบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอน[22] ดังนี้

1) การขออนุมัติเวนคืนได้กำหนดไว้ในหมวด 5 (pre - acquisition procedures) ตั้งแต่มาตรา 22 ถึงมาตรา 33 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้[23]

---

[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 ผู้ทรงสิทธิทั้งหลายตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่ออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพื่อนำเสนอต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบ ซึ่งก่อนรัฐมนตรีจะพิจารณาให้ความเห็นชอบนั้น รัฐมนตรีจะจัดทำประกาศไปตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาและหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นรายวัน โดยคำประกาศจะระบุขอบเขตอสังหาริมทรัพย์ที่จะทำการเวนคืน วัตถุประสงค์ในการเวนคืน ชื่อเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ผู้ทรงสิทธิทั้งหลายตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่ออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน การออกคำประกาศมีจุดประสงค์เพื่อให้ที่ดินตกอยู่ภายใต้อำนาจการเวนคืนและปลอดจากสิทธิใด ๆ เหนือที่ดิน และเพื่อแจ้งให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ผู้ทรงสิทธิทั้งหลายตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่ออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้รับทราบเรื่องการเวนคืนนี้ 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 landby an acquiring authority would amount to a normal commercialtransaction between parties dealing with each other on equal terms,the Minister may give a certificate stating that the acquisition ofthe interest by the acquiring authority would be a standardcommercial transaction.

ผู้ทรงสิทธิทั้งหลาย ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียต่ออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนมีสิทธิยื่นคำร้องให้พิจารณาไต่สวนและทบทวนรายละเอียดในคำประกาศภายในระยะเวลาที่กำหนด 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 เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายผู้รับจำนอง ผู้เช่า ผู้ค้ำประกัน ผู้ครอบครอง ผู้ได้รับประโยชน์ในภาระจำยอม เอกสารหมายแจ้งที่จัดส่งให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนจะประกอบด้วยคำประกาศโครงการเวนคืน ซึ่งระบุรายละเอียด วัตถุประสงค์ในการเวนคืน รายชื่อบุคคลที่พึงมีสิทธิได้รับค่าทดแทน และรายละเอียดอื่น ๆ แบบขอค่าทดแทน สำหรับที่ดินที่ถูกแจ้งเวนคืนจะมีการทำหมายเหตุไว้ที่โฉนดที่เก็บไว้ที่สำนักงานเดิม

3) การเจรจาขอซื้อที่ดิน[24]

ภายในระยะเวลาที่กำหนดหลังรัฐมนตรีส่งหมายแจ้งแก่ผู้ได้รับผลกระทบแล้ว หน่วยงานของรัฐและเจ้าของอสังหาริมทรัพย์จะทำการเจรจาตกลงกันโดยเฉพาะราคาที่ดิน ในกรณี

---

[24] Section 40 Acquisition by agreement

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

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

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

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

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

(3) Subject to subsection (3A), the Minister shall cause to be laidbefore each House of the Parliament, within 15 sitting days of thatHouse 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 hasbeen, acquired.

ที่เป็นการเวนคืนโดยการตกลง รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะให้หน่วยงานของรัฐเข้าไปเจรจาต่อรองกับเจ้าของที่ดิน โดยเสนอข้อตกลงต่าง ๆ ประกอบด้วยผลประโยชน์ตอบแทนที่จะได้รับ และมูลค่าที่ดิน เป็นต้น แม้ว่าการเจรจาตกลงจะไม่เป็นผลสำเร็จ ก็ไม่ทำให้การเวนคืนสิ้นสุดลง

4) การบังคับซื้อ[25]

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 anacquiring authority:

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

(b) a certificate has been given under section 24;the Minister may, subject to section 42, declare, in writing, that theinterest is acquired by the acquiring authority by compulsoryprocess.

(2) The declaration shall:

(a) identify the land concerned; and

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

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

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

(a) vested in the acquiring authority; and

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

(5) Where, because of paragraph (4)(b), another interest in the land is,in whole or in part, divested, extinguished or diminished, that otherinterest 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 affectedby the declaration if:

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

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

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

เมื่อได้รับหมายแจ้งแล้ว เจ้าของที่ดินและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีสิทธิยื่นหนังสือเรียกร้องเงินค่าทดแทนได้ โดยต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะของที่ดินผลประโยชน์และส่วนได้เสียในที่ดิน พร้อมระบุจำนวนเงินทดแทน[26] รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะพิจารณาข้อเรียกร้องเพื่อพิจารณากำหนดวงเงินทดแทนแทนให้ ในการนี้รัฐมนตรีอาจมอบหมายให้สำนักงานกลางประเมินมูลค่าทรัพย์สินเป็นผู้กำหนดวงเงินทดแทนรัฐมนตรีจะแจ้งจำนวนเงินทดแทนต่อผู้ยื่นข้อเรียกร้อง ซึ่งหน่วยงานของรัฐก็จะออกหมายแจ้งการจ่ายเงินทดแทนในเวลาเดียวกันหน่วยงานของรัฐจะเสนอจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สำหรับเจ้าของที่ดิน หน่วยงานของรัฐจะเสนอจ่ายเงินให้เป็นจำนวนร้อยละ 90 ของราคาเสนอซื้อเป็นเงินค่าทดแทนแลกเปลี่ยนกับการให้เจ้าของที่ดินย้ายออกไป ในกรณีที่ผู้ยื่นข้อเรียกร้องไม่ยอมรับในจำนวนเงินทดแทนที่หน่วยงานของรัฐยินยอมจ่าย สามารถยื่นข้อเรียกร้องคัดค้านวงเงินทดแทนต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดพร้อมเหตุผลเพื่อพิจารณาทบทวนวงเงินทดแทน หากยังไม่พอใจผลการทบทวนจากรัฐมนตรี ก็มีสิทธิที่จะยื่นเรื่องคัดค้านต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด หลังจากที่ยื่นเรื่องต่อศาลแล้วผู้ยื่นข้อเรียกร้องยอมรับใน

---

[26]Section 67 Claims for compensation

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

(2) A claim:

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

(b) shall specify:

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

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

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

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

(b) any interest, costs and charges due under themortgage 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 tothe Minister, withdraw the claim.

(4) Where a claim is withdrawn, this Act has effect as if the claim hadnever been made.

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

วงเงินทดแทน หน่วยงานของรัฐจะจ่ายเงินทดแทนร้อยละ 90 ของเงินทดแทนพร้อมดอกเบี้ยที่คำนวณนับตั้งแต่วันที่แจ้งหมายโครงการเวนคืน แต่หากไม่ยอมรับหน่วยงานของรัฐจะฝากเงินล่วงหน้าพร้อมดอกเบี้ยไว้ที่สถาบันการเงินจนกว่าศาลจะมีคำตัดสินซึ่งถือเป็นที่สิ้นสุด ดอกเบี้ยจากเงินฝากในสถาบันการเงินถือเป็นค่าทดแทนส่วนหนึ่ง

3.3.3 การกำหนดเงินค่าทดแทน

การกำหนดเงินค่าทดแทน ได้กำหนดไว้ในหมวด 7 (compensation for compulsory acquisition of interests in land) ลักษณะ 5 (determination of compensation payable) ตั้งแต่มาตรา 78 ถึงมาตรา 84 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้[27]

---

[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 towhich the owner will be entitled if the interest is acquired bycompulsory process within a time specified in the agreement.

(2) If the interest is acquired from the owner by compulsory processwithin the specified time and the agreement is still in force, theamount of compensation payable to the owner in respect of theacquisition 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 aperson 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 ofcompensation 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 afinal offer) of compensation under this Part, may, by writing, agreeto submit the question of the amount of compensation to which theperson is entitled to be settled by arbitration or to be determined byan expert.

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

Section 81 Determination of compensation by Administrative AppealsTribunal

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

1) ราคาที่ดินจะประเมินจากราคาท้องตลาดบวกค่าเสียหายที่เกิดจากการเวนคืน รวมถึงค่าใช้จ่ายในการไถ่ถอนสิทธิต่าง ๆ ที่มีอยู่เหนือที่ดิน[28] นอกจากนี้แล้วการประเมินราคาที่ดินที่ถูกเวนคืนจะไม่คิดค่าเสียหายเนื่องจากประโยชน์การใช้ที่ดินอย่างอื่น ๆ ในอนาคตอันเนื่องมาจากที่ดินที่ถูกเวนคืนมีศักยภาพที่สามารถจะนำไปพัฒนาเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ ได้

---

(2) Subject to subsections (3) and (4), the *Administrative AppealsTribunal 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 lodgingof the application with the Tribunal were the period of 3 monthscommencing on the day on which the notice making the final offerwas given, or is to be taken to have been given, to the person.

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

(a) affirming the final offer of compensation made by theMinister; or

(b) varying the final offer of compensation made by the Minister.

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

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

Section 82 Determination of compensation by Federal Court

(1) Where a person has made a claim for compensation, or theMinister has made an offer of compensation to a person undersubsection74A(1), the person or the Commonwealth may, subjectto subsection (2), institute proceedings in the Federal Court for adetermination of the amount of compensation to which the personis entitled.

(2) Proceedings shall not be instituted under subsection (1) by theCommonwealth until at least 3 months after the making of theclaim 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 isentitled, regard shall be had to all relevant

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

3) หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์อาจตกลงกันในการหาทรัพย์สินใหม่ที่มูลค่าใกล้เคียงทรัพย์สินเดิมที่ถูกเวนคืนได้ในลักษณะทดแทน

4) ผลประโยชน์ของผู้เช่า ผู้เช่ามีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนเมื่อคำนึงถึงผลประโยชน์ในที่ดินที่สิ้นสุดลงก่อนสิ้นสุดสัญญาเช่า ทั้งนี้การกำหนดเงินทดแทนจะพิจารณาแค่สิ้นสุดสัญญาเช่า แต่บางมลรัฐในออสเตรเลียอนุญาตให้พิจารณาถึงการต่ออายุสัญญาเช่าได้ด้วย ในกรณีที่ผู้เช่ามีโอกาสต่ออายุสัญญาเช่าได้เมื่อสัญญาเช่าสิ้นสุดลง

5) ภาระจำยอม กฎหมายออสเตรเลียมีความแตกต่างกันในแต่ละมลรัฐในการกำหนดเงินทดแทนกรณีเวนคืนเฉพาะส่วนที่เป็นภาระจำยอม เช่น กฎหมายเวนคืนมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ทางการจะไม่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนกรณีที่เป็นการเวนคืนเฉพาะส่วนที่เป็นภาระจำยอมหรือเป็นการเข้าไปใช้ที่ดินเฉพาะแต่เพียงใต้ดินหรือใช้พื้นที่ในการดูแลรักษาโครงการเท่านั้น เป็นต้น

3.3.4 สิทธิการเรียกคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน

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

1) กฎหมายกำหนดเฉพาะเรื่องการจำหน่ายจ่ายโอนผลประโยชน์ในที่ดิน (Disposal of Interest Land) โดยกำหนดให้หน่วยงานเวนคืนต้องจำหน่ายจ่ายโอนผลประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายนี้เท่านั้น เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดไม่ให้นำกฎหมายนี้มาใช้บังคับกับการจำหน่ายจ่ายโอนดังกล่าว หรือเว้นแต่เป็นการจำหน่ายจ่ายโอนอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจของหน่วยงานเวนคืนที่ได้มาจากการจำนอง หรือการนำผลประโยชน์ในที่ดินมาเป็นหลักประกัน[29]

---

[29] Section 117 Disposals to be in accordance with Part

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

(a) because of subsection 5(2), (2A) or (3), this Act does notapply in relation to the disposal;

2) การโอนผลประโยชน์ในที่ดินเวนคืน (Vesting of Interests) ทำได้ในกรณี ดังนี้

(1) โอนให้แก่หน่วยงานอื่นแห่งเครือรัฐ โดยคำสั่งรัฐมนตรีรักษาการ[30]

(2) จำหน่ายจ่ายโอนให้แก่บุคคลอื่น โดยรัฐมนตรีต้องให้อำนาจไว้เป็นลายลักษณ์อักษร[31] ทั้งนี้ การจำหน่ายจ่ายโอนที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายนี้ ไม่กระทบต่อสิทธิของผู้รับการจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินเวนคืนดังกล่าว (ห้ามหน่วยงานเวนคืนอ้างการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ต่อบุคคลผู้ซื้อหรือผู้รับโอนผลประโยชน์ในที่ดิน)

---

(b) the regulations provide that this Act does not apply inrelation to the disposal, by the acquiring authority, ofinterests in land in specified circumstances and the disposalis 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 ofthis Act) and that law, or another law of the Commonwealth,expressly provides that the first-mentioned law has effectdespite 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 acquiringauthority of powers conferred by a mortgage, charge or othersimilar security over the interest.

(2) In spite of subsection 12(1) of the *Legislative Instruments Act2003*, regulations made for the purpose of paragraph (1)(b) of thissection may provide that the regulations shall take effect on a dateto 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 undersubsection 42(1) of the *Legislative Instruments Act 2003* inrelation to the regulations; or

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

[30] Section 118 Vesting of interests in Commonwealth authoritiesIn spite of anything else in this Part or Part IV, the Minister may, ifhe or she thinks it appropriate to do so, direct that an interest inland vested in the Commonwealth be transferred to a particularCommonwealth authority.

[31] Section 119 Disposal of interests in land

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

(2) A person dealing with an acquiring authority is not concerned toinquire whether this Part has been complied with, and the vestingin a person of an interest in land is not affected by anycontravention of this Part.

(3) หน่วยงานเวนคืนอาจกำหนดข้อสงวนในการจำหน่ายจ่ายโอนผลประโยชน์ในที่ดินได้ เช่น ข้อสงวนในเรื่องข้อจำกัดการใช้ที่ดิน[32]

(4) การจำหน่ายจ่ายโอนผลประโยชน์ในที่ดิน หน่วยงานเวนคืนจะต้องให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินเดิม (Former Owner) ในการรับซื้อก่อนในกรณีดังต่อไปนี้[33]

---

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

The disposal of an interest in land by an acquiring authority may bemade subject to the reservation to the acquiring authority of aspecified 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 notannexed 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 thevesting of the interest in the acquiring authority byparagraph 41(4)(a) of this Act or paragraph 10(4)(a) of the*Lands Acquisition Act 1955*;

(b) the acquiring authority has not made substantialimprovements 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 theend of 7 years after the acquisition of the interest by theacquiringauthority;the Minister shall, in authorising the disposal, have regard to thegeneral principle that the interest should, if practicable, be firstoffered 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 tothe former owner and shall specify the amount that, in the opinionof the Minister, represents the market value of the interest at thetime 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 การจำหน่ายจ่ายโอนดังกล่าวน่าจะเกิดขึ้นก่อนสิ้นระยะเวลา 7 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานเวนคืนได้ที่ดินมา

ทั้งนี้ การให้สิทธิแก่เจ้าของเดิมในการซื้อหรือรับโอน ผลประโยชน์ในที่ดินก่อนนั้นจะต้องเสนอขายในราคาตลาด ณ วันเสนอ โดยรัฐมนตรีต้องประกาศแจ้งเจ้าของที่เดิม แจ้งราคาตลาด และต้องให้เวลาเจ้าของเดิมในการเสนอซื้อภายใน 28 วัน นับแต่วันที่ประกาศแจ้ง หากภายใน 28 วัน เจ้าของเดิมเสนอซื้อ หน่วยงานเวนคืนต้องไม่จำหน่ายจ่ายโอนผลประโยชน์ในที่ดินเป็นเวลา 2 เดือน นับแต่วันที่ประกาศแจ้ง นอกจากนี้เจ้าของเดิมมีสิทธิเสนอเรื่องต่อองค์คณะพิจารณาอุทธรณ์เพื่อให้ทบทวนราคาตลาดที่รัฐมนตรีกำหนดได้ ในขณะเสนอเรื่องดังกล่าว 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 กรณีย่อมเป็นธรรมที่จะให้บุคคลนั้นมีสิทธิในการรับจำหน่ายจ่ายโอนผลประโยชน์ในที่ดินก่อน

### 3.4 กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย

3.4.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของไทย

1) รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักที่วางขอบเขตการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนไว้เป็นการทั่วไปว่าจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร

หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ส่วนในรายละเอียดของกระบวนการหรือขั้นตอนในการเวนคืนจะบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นที่มีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะไม่มีบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐไว้ รัฐก็คงสามารถใช้อำนาจเวนคืนได้ตามกฎหมายอื่นตามหลักการที่ว่าอำนาจเวนคืนเป็นการแสดงออกถึงความมีอธิปไตยของรัฐประการหนึ่ง แต่เมื่อมีการนำเรื่องนี้มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็ช่วยให้ประชาชนมีหลักประกันดีขึ้นว่ารัฐจะไม่ใช้อำนาจโดยอำเภอใจ แต่จะใช้ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น และมีผลสืบเนื่องต่อไปดีกว่าขอบเขตการใช้อำนาจเวนคืนตามรัฐธรรมนูญนั้นมีผลผูกพันทุกองค์การของรัฐที่ก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการ ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติเองก็เป็นการบังคับอยู่ในตัวว่าจะไม่มีการตรากฎหมายใด ๆ ที่ให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะนอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นใช้บังคับ สำหรับฝ่ายบริหาร หากปรากฏว่าอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมามิได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนก็ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท 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 เคหะสถาน 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 ในการจัดทำปฏิญญาสากลฯนี้ 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 เลือกตั้งมาจากหลายวงการอาชีพ และทรงคุณวุฒิในสาขาความรู้ต่าง ๆ มีประสบการณ์กว้างขวาง และในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในเวลานั้นมีโอกาสพิจารณานานพอ จึงทำได้อย่างละเอียดรอบคอบสามารถศึกษาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญนานาประเทศได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นี้ นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่แยกเรื่องการรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินออกจากสิทธิอื่น ๆ และเป็นครั้งแรกที่มีการบัญญัติถึงอำนาจของรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนโดยบัญญัติไว้[37] ดังนี้

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรงหรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และต้องชดใช้ค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้นด้วย

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเข้าใช้หรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลก็ดี การโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลมาเป็นของรัฐก็ดี ถ้ามิใช่เพราะความยินยอมของบุคคลนั้นจะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือเพื่อป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และต้องชดใช้ค่าทดแทนอันเป็นธรรมแก่ผู้ได้รับความเสียหายด้วย

ในการพิจารณาบทบัญญัติมาตรานี้ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการแปรญัตติขอให้เพิ่มเติม “เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ” ทั้งนี้ เพราะเห็นว่าในบางกรณีมีความจำเป็นที่จะต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อกิจการบางอย่างเกี่ยวกับกิจการในการทหารแต่มีสมาชิกบางท่านเห็นว่า ไม่จำเป็นต้องเพิ่มเติมเข้ามาอีก เพราะอยู่ในความหมายของคำว่าสาธารณูปโภคอยู่แล้ว และในที่สุดก็มีการบัญญัติเพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศไว้ในมาตรา 34 นี้[38] นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตว่าหลักการในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นี้จะคล้ายคลึงกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของประเทศอื่น กล่าวคือ ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รัฐจะต้องชดใช้ค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้นด้วย

---

[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 คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ 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 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย”[39]

“รัฐต้องเคารพต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน การโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐจะกระทำมิได้ เว้นแต่จำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรงหรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนอันเป็นธรรมให้แก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการโอนกรรมสิทธิ์นั้น”[40]

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 29 นี้มีข้อความอย่างเดียวกันกับมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2492 แต่ในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่ใช้คำว่าเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่ใช้คำว่าการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นรัฐ[41] 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. รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 47 - 66 วันที่ 29 ตุลาคม - 27 พฤศจิกายน 2491. หน้า 135 - 136.

(7) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502

เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 ได้มีการปฏิวัติเกิดขึ้น และมีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 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 เรื่องของการรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินได้มีการบัญญัติไว้[42] ดังนี้

สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำได้แต่โดยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้นด้วย

เหตุแห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นตามรัฐธรรมนูญนี้มีข้อแตกต่างจากรัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมา คือ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง ซึ่งในที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการอภิปรายถึงความเหมาะสมที่จะต้องบัญญัติ “เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง” โดยสมาชิกบางท่านเกรงว่ารัฐจะใช้อำนาจเวนคืนที่ดินบริเวณที่เป็นแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อนำมาสร้างตึกแล้วนำตึกนั้นขายให้เอกชนต่อไปโดยอ้างว่าเป็นการจัดทำผังเมืองใหม่ ซึ่งอาจผิดต่อหลักการที่ว่าการเวนคืนจะต้องเวนคืนมาเป็นของรัฐไม่ใช่เวนคืนมาให้เอกชนเพราะถ้าการเวนคืนเพื่อประโยชน์แก่การผังเมืองจะเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์ของรัฐแล้วก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติเพิ่มขึ้นมาอีก 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 ธรรมนูญการปกครองนี้มิได้กล่าวถึงสิทธิเสรีภาพของราษฎรไว้เลย คงมีเพียงว่า[43] ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งศาลได้ใช้มาตรานี้คุ้มครองสิทธิของราษฎรได้บ้าง แต่ก็เป็นเพียงเรื่องที่เป็นปัญหาไปสู่การพิจารณาของศาลเท่านั้น

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 ส่วนการรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินได้บัญญัติไว้[44] ดังนี้

สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำไม่ได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมืองหรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรืออุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดินหรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทำขวัญภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

---

[43] ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 มาตรา 22.

[44] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 39.

การกำหนดค่าทำขวัญตามวรรคสามได้คำนึงถึงการได้มา สภาพ และที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

บทบัญญัติในมาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 นี้ ได้บัญญัติถึงเหตุแห่งการเวนคืนเพิ่มขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ คือ การเวนคืนเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม และเพื่อการปฏิรูปที่ดิน และยังได้บัญญัติถึงการชดใช้ค่าทำขวัญว่าจะต้องชดใช้ภายในเวลาอันควร ส่วนในวรรคสี่ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทำขวัญว่าให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในขณะนั้นมีกฎหมายที่ใช้เป็นหลักคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ส่วนการเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงนั้นมีกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2452 และพระราชบัญญัติทางหลวง แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2497 นอกจากนี้ยังมีกฎหมายเฉพาะฉบับอื่น 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 แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้มีการบัญญัติหลักการเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้แต่อย่างใด

(12) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520

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

(13) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

ต่อมาคณะปฏิวัติได้ตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และได้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แล้วเสร็จ และประกาศใช้ เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และเรื่องสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินได้บัญญัติไว้[45] ดังนี้

สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศหรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมืองหรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดินหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่ได้ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคสามให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสาม และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคห้า และการเรียกค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

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

---

[45] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 33.

นอกจากนี้ในบทบัญญัติมาตรา 33 ส่วนที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ คือ ได้มีการเพิ่มเติมวรรคห้าและวรรคหก ซึ่งเกี่ยวกับกรณีที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาแล้วมิได้ใช้ รัฐจะต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะมีการนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสาม ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ มีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายข้างมากเห็นว่าต้องยึดหลักเรื่องของการเคารพในกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สิน ดังนั้น เมื่อรัฐเวนคืนไปใช้เพื่อการใดตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับแล้ว หากมิได้มีการนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปใช้เพื่อการนั้นก็จะต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทไป แต่ถ้ารัฐยังต้องการอสังหาริมทรัพย์นั้นไปใช้เพื่อการอื่นที่อยู่ในเหตุที่จะทำการเวนคืนได้ตามวรรคสาม ก็จะต้องมีการออกพระราชบัญญัติใหม่เพื่อให้สภาได้พิจารณาถึงวัตถุประสงค์ใหม่ที่จะนำไปใช้ว่าเหมาะสมเพียงใด ส่วนรายละเอียดว่าจะมีการเวนคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาทอย่างไร มีเงื่อนไขอย่างไร ก็ให้เป็นไปตามกฎหมายที่จะได้มีการตราใช้บังคับต่อไป ส่วนกรรมาธิการฝ่ายข้างน้อยเห็นว่า การที่รัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาก็ย่อมเป็นการเวนคืนมาเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ส่วนในทางปฏิบัติบางครั้งเท่านั้นที่ไม่ได้มีการนำอสังหาริมทรัพย์นั้นไปใช้หรือนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์เดิม ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นข้อยกเว้นของความไม่มีประสิทธิภาพของฝ่ายบริหาร ดังนั้น ผู้ที่ถูกลงโทษจากความไม่มีประสิทธิภาพของฝ่ายบริหาร ก็ควรจะเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบในฝ่ายบริหารนั้นเอง ไม่ใช่ให้สังคมต้องรับผิดชอบด้วย นอกจากนี้ ในเรื่องของความเป็นธรรมในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นจะเห็นได้ว่าความเป็นธรรมจะเกิดขึ้นในขณะที่ชำระค่าทดแทนที่เป็นธรรม ดังนั้น ควรหาวิธีการแก้ไขความบกพร่องของฝ่ายบริหารมิใช่เขียนกฎหมายให้เป็นการลงโทษส่วนรวม[46] ในที่สุดรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2521 ก็มีข้อความในวรรคห้าและวรรคหกเพิ่มเข้ามา

(14) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534

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

---

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

(15) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาเป็นลำดับ จนถึงการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 ได้วางข้อจำกัดการใช้อำนาจรัฐเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนไว้[47] ดังนี้

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคหนึ่ง และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไปให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(16) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ได้วางขอบเขตการใช้อำนาจรัฐเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนไว้[48] ดังต่อไปนี้

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้

---

[47] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 38.

[48] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 49.

ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

(17) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดไว้ว่า[49] การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง 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 ได้กำหนดไว้ว่า[50] ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้

2) กฎหมายที่กำหนดให้รัฐมีอำนาจพิเศษในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

กฎหมายที่ให้อำนายรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้ประโยชน์สาธารณะตามวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งในงานวิจัยนี้จะเรียกกฎหมายเหล่านี้ว่ากฎหมายพิเศษ กฎหมายเหล่านี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ให้อำนาจองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองเวนคืนทรัพย์สินมาใช้ประโยชน์สาธารณะตามวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่พระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ บัญญัติไว้นี้ ซึ่งอาจแยกกฎหมายเหล่านี้ออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มกฎหมายที่ระบุให้อำนาจเวนคืนไว้แต่ไม่กำหนดกระบวนการหรือขั้นตอนการเวนคืนเอาไว้กับกลุ่มกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจเวนคืนแล้วยังได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการเวนคืนไว้ด้วย

กฎหมายในกลุ่มที่หนึ่ง ได้แก่

1) พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 ซึ่งกำหนดไว้ว่า[51] ถ้าจะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการชลประทานส่วนราษฎรให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับ

2) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ซึ่งกำหนดไว้ว่า[52] เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่การชลประทาน ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในหมวดนี้

3) พระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2496 ซึ่งกำหนดไว้ว่า[53] เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในระบบการผลิต 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 ซึ่งกำหนดไว้ว่า[54] เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการก่อสร้างโรงผลิตพลังงานไฟฟ้าและระบบการขนส่งพลังงานไฟฟ้า ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เว้นแต่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

5) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งกำหนดไว้ว่า[55] เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อได้มาซึ่งแหล่งพลังงานตามมาตรา 6 (2) หรือเพื่อใช้ตามมาตรา 9 (4) ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ในการนี้จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่ดินจะเวนคืนไว้ก่อนได้ และให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

6) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดไว้ว่า[56] ในการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

7) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดไว้ว่า[57] เมื่อได้ประกาศพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองในท้องที่ใด ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองและถูกกำหนดในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะให้เวนคืน ถ้า

(1) เพื่อให้เป็นทางหลวงให้ถือว่าถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงและให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดงกล่าวมาใช้บังคับแก่การเวนคืนโดยอนุโลม 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 ซึ่งกำหนดไว้ว่า[58] เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม ให้การนิคมอุตสาหกรรม (กนอ.) มีอำนาจดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้

9) พระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดไว้ว่า[59] เมื่อการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นจะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างท่าอากาศยานเมื่อมิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

10) พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2524 ซึ่งกำหนดไว้ว่า[60] เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟหรือเพื่อประกอบการทางรถไฟ ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่ที่ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะในหมวดนี้

กฎหมายพิเศษต่าง ๆ นี้กำหนดการใช้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ แต่กระบวนการหรือขั้นตอนในการเวนคืนกฎหมายเหล่านั้นก็โยงมาใช้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติวิธีการเวนคืนไว้โดยเฉพาะ 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] พระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย 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 และสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปมาก สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยทางหลวงเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสอดคล้องกับความเจริญและการพัฒนาประเทศ สำหรับประกาศคณะปฏิวัตินี้ยังคงมีการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนแห่งการเวนคืนไว้เป็นการเฉพาะ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ขึ้นใช้บังคับโดยมีผลตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2530 ให้ยกเลิกหลักเกณฑ์และวิธีการเวนคืนที่บัญญัติไว้ในส่วนที่ 3 ของประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าวทั้งหมด และกำหนดใหม่ในข้อ 63 เป็นว่าเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ต่อมา ในปี พ.ศ. 2535 มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 โดยให้เหตุผลในการยกเลิกซึ่งมีสาระสำคัญว่าเนื่องจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ใช้บังคับอยู่ได้ประกาศใช้มาเป็นเวลานานไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยทางหลวงให้สอดคล้องกับความเจริญและการพัฒนาประเทศจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ ตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่ได้กำหนดเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงไว้ในส่วนที่ 3 มาตรา 68 ว่าเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

3) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 30 พฤศจิกายน 2515 กำหนดให้มีการจัดตั้งการทางพิเศษแห่งประเทศไทยขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลให้มีอำนาจหน้าที่ในการสร้างทางพิเศษเพื่อแก้ไขอุปสรรคในเรื่องเส้นทางการคมนาคมซึ่งมีไม่เพียงพอที่จะอำนวยความสะดวกและความรวดเร็วแก่การจราจรและการขนส่งอันส่งผลกระทบต่อความเจริญและการพัฒนาประเทศ ในการนี้ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาใช้ในการสร้างหรือขยายทางพิเศษได้โดยกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการเวนคืนไว้เป็นพิเศษตั้งแต่ข้อ 22 ถึงข้อ 27 ซึ่งต่อมาได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 พ.ศ. 2530 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2530 ให้ยกเลิกหลักเกณฑ์และวิธีการเวนคืนในข้อ 22 ถึงข้อ 27 ทั้งหมดและกำหนดใหม่ในข้อ 22 เป็นว่าเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มา

ซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางพิเศษถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่นให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

จะเห็นได้ว่ากฎหมายในกลุ่มที่สองนี้ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาใช้เพื่อการก่อสร้างหรือขยายทางหลวงหรือทางพิเศษดังกล่าวแต่เดิมจะมีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการเวนคืนเป็นของตนเองซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวบางส่วนก็มีความซ้ำซ้อนกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้วในกฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 แล้วแต่กรณี นอกจากนั้นยังทำให้การดำเนินการเวนคืนของหน่วยงานตามกฎหมายพิเศษฉบับนั้น ๆ ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันด้วยเหตุผลดังนี้ ในปีพ.ศ. 2530 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2530 โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวได้ประกาศใช้มานานแล้ว และมีบทบัญญัติบางประการที่ยังไม่เหมาะสม สมควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวเสียใหม่เพื่อให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นไปโดยรวดเร็วและเป็นธรรมยิ่งขึ้น และนับแต่นั้นเป็นต้นมา พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นกฎหมายกลางว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและกระบวนการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั่วไปของรัฐที่ใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน ในการนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยทางหลวง และกฎหมายว่าด้วยการทางพิเศษไปพร้อม ๆ กัน กำหนดให้การเวนคืนตามกฎหมายฉบับดังกล่าวต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งเป็นการแก้ไขความสับสนและความซ้ำซ้อนในเรื่องวิธีการเวนคืนไปได้และทำให้การเวนคืนตามกฎหมายพิเศษ ซึ่งมีหลายหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบมีหลักเกณฑ์และวิธีการในมาตรฐานเดียวกัน และอาจกล่าวได้ว่าในที่สุดแล้วกฎหมายที่ให้อำนาจเวนคืนไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งมีลักษณะการบัญญัติแบบกฎหมายในกลุ่มที่หนึ่งเท่านั้น และมีแนวโน้มว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายในแบบที่หนึ่งนี้ขึ้นใช้บังคับมากขึ้นอีก

3) กฎหมายที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(1) กฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

กฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายหลักของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั่วไปเกี่ยวกับกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศหรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น ในเมื่อไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับเกี่ยวกับกิจการใด ๆ บัญญัติให้อำนาจเวนคืนไว้โดยเฉพาะหรือแม้แต่ใน

กรณีที่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการต่างๆ จะมีบทกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เป็นกรณีเฉพาะก็ตาม แต่ถ้าในเรื่องใดที่กฎหมายเฉพาะนั้นไม่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็สามารถนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั่วไปของรัฐ ฉะนั้น จึงนำวิธีปฏิบัติในการเวนคืน ตลอดจนบทลงโทษในกรณีขัดขวางมิให้เจ้าหน้าที่เข้าครองครองทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้มาใช้บังคับแก่การเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อื่น ๆ ซึ่งมิได้บัญญัติวิธีปฏิบัติและบทลงโทษไว้โดยเฉพาะได้"

สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับแรกของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 ต่อมาคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืออสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 และในที่สุดก็ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จึงเป็นกฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันซึ่งทุกหน่วยงานของรัฐสามารถนำกฎหมายดังกล่าวไปใช้เป็นหลักในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจในการเวนคืนแก่หน่วยงานนั้น ๆ ได้

(2) กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เฉพาะ

เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องเวนคืนที่ดินมาเพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะ และได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่จะต้องเวนคืนเป็นการแน่นอนแล้ว จะมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ที่จะต้องเวนคืนที่ดินนั้นอีกฉบับหนึ่ง พระราชบัญญัติลักษณะนี้จะบัญญัติไว้เพียง 4 - 5 มาตรา เท่าที่จะพอให้รู้ว่าที่ดินที่เวนคืนแปลงใดจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้เรียกกันโดยทั่วไปว่า "พระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะ" ตัวอย่างของกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เฉพาะ เช่น

1) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ. 2478 เพื่อสร้างทางรถไฟต่อจากขอนแก่นไปหนองคายและนครพนม

2) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่อำเภอดุสิต อำเภอบางกะปิ จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2481

3) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่อำเภอบางเขน จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2486

4) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรีและกิ่งอำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. 2497

5) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่อำเภอเมืองนครปฐม อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี และอำเภอสองพี่น้อง อำเภอบางปลาม้า 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 เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่สามารถใช้อำนาจในการเวนคืนเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้[61]

2) ในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ รัฐก็สามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ เพราะพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นได้มีการระบุวัตถุประสงค์สำหรับการเวนคืนไว้ คือ (1) เพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค (2) เพื่อการเหมืองแร่ รัฐสามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนมาใช้เพื่อกิจการดังกล่าวได้ ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญในขณะนั้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้แต่อย่างใด[62]

---

[61] จาก *การใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ของผู้ถูกเวนคืนตามกฎหมายไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต) (น. 110), โดย สันติ ปิยะทัต, 2538, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

[62] แหล่งเดิม.

3) กฎหมายพิเศษที่ใช้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกำหนดการใช้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นๆ แต่กระบวนการหรือขั้นตอนในการเวนคืน กฎหมายเหล่านั้นจะโยงมาใช้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติวิธีการเวนคืนไว้โดยเฉพาะ

4) แม้วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เฉพาะจะมีเพียงเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของประชาชนมาเป็นของรัฐ และกฎหมายนี้จะบัญญัติไว้เพียง 4 - 5 มาตรา เท่าที่จะพอให้รู้ว่าที่ดินที่เวนคืนแปลงใดจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐก็ตาม การบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้ก็จะต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอื่น ๆ ด้วย

3.4.2 กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

กระบวนการเวนคืนตามอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อันเป็นกฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) การสำรวจที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนโดยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวเขต

ขั้นตอนนี้เป็นการดำเนินภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งกฎหมายมิได้บังคับว่าจะต้องกระทำเสมอไป แต่อยู่ในดุลพินิจของฝ่ายปกครองว่าจะกระทำหรือไม่ก็ได้ โดยกำหนดว่า[63] เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืน จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้"

แต่ถ้าฝ่ายปกครองผู้ใช้อำนาจเวนคืนเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องสำรวจที่ดินที่จะเวนคืนก่อน เนื่องจากมีการเตรียมการไว้ล่วงหน้าและทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนดีแล้ว หรือแนวเขตที่ดินมีความแน่นอนไม่มีความซับซ้อนรัฐก็อาจไม่ดำเนินการตามขั้นตอนนี้ได้ แล้วดำเนินการเฉพาะการเสนอร่างพระราชบัญญัติเวนคืนต่อสภานิติบัญญัติเพื่อโอนกรรมสิทธ์ของเอกชนนั้นมาเป็นของรัฐได้ทันที

ในกรณีที่รัฐเห็นว่าก่อนจะเวนคืนที่ดินของเอกชนมาเป็นของรัฐควรที่จะได้มีการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่จะต้องเวนคืนให้แน่นอนก่อน ฝ่ายปกครองผู้ใช้อำนาจเวนคืนก็อาจดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไว้ก่อนได้ โดยในพระราชกฤษฎีกานั้นจะต้องระบุ

ก. ความประสงค์แห่งการเวนคืน

ข. เจ้าหน้าที่เวนคืน

---

[63] พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 5 วรรคสาม.

ค. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

ง. มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่จะประเมินนั้น

พระราชกฤษฎีกาให้มีกำหนด 2 ปี แต่ไม่เกิน 4 ปี เมื่อพระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจเวนคืนก็มีสิทธิเข้าไปในที่ดินที่จะเวนคืนหรือกระทำกิจการอื่นเท่าที่จำเป็นเพื่อการสำรวจดังกล่าวได้ แต่ก่อนที่จะเข้าไปในที่ดินจะต้องมีการแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเป็นการล่วงหน้าก่อนไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนเริ่มเข้ามาทำการสำรวจ และหากการสำรวจของเจ้าหน้าที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน รัฐก็ต้องชดใช้ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการสำรวจนั้น การดำเนินการในขั้นตอนนี้เรียกว่าเป็นการจัดกรรมสิทธิ์และทรัพย์สิน อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าแม้จะมีประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาแล้วก็ตาม กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะยังไม่ตกเป็นของรัฐแต่อย่างใดเพียงแต่มีผลให้เจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการสำรวจและจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยไม่มีความผิดฐานบุกรุกเท่านั้น กรรมสิทธิ์จะตกเป็นของรัฐต่อเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอีกฉบับหนึ่ง

การเข้าไปสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่จะเวนคืนหรือการจัดกรรมสิทธิ์ข้างต้น รัฐจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในอายุของพระราชกฤษฎีกา มิฉะนั้นเจ้าของที่ดินก็อาจไม่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการสำรวจและจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือฟ้องขับไล่เจ้าหน้าที่ซึ่งครอบครองใช้สอยที่ดิน ตลอดจนบริวารให้ออกไปจากที่ดินแปลงนั้น พร้อมทั้งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปและห้ามไม่ให้ยุ่งเกี่ยวกับที่ดินของตนอีกต่อไปได้ ทั้งนี้ ได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการสำรวจของเจ้าหน้าที่ไว้ว่า[64] จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน แต่ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทาน หรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจเสร็จ ภายใน 2 ปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไว้ตามมาตรา 6 โดยระบุให้มีผลใช้บังคับได้ 4 ปี ดังนี้หากการเข้าไปดำเนินการสำรวจของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 9 พ้นระยะเวลา 180 วันหรือ 2 ปี แล้วแต่กรณี เจ้าหน้าที่จะยังคงมีอำนาจดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินต่อไปจนครบอายุพระราชกฤษฎีกาได้หรือไม่ เกี่ยวกับเรื่องนี้กรรมการร่างกฎหมาย 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

สำหรับการเวนคืนที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไว้ หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าถ้าปล่อยให้เวลาเนิ่นช้าไป จะเป็นอุปสรรคอย่างมากแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือประโยชน์ของรัฐสำคัญอย่างอื่นไม่อาจรอจนถึงขั้นตอนที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์มาเป็นของรัฐได้ ดังนี้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้การเวนคืนในกรณีใดเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนได้ การประกาศกำหนดให้การเวนคืนในกรณีใดเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในทางปฏิบัติจะกระทำเป็นประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ผลของการประกาศทำให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ก่อนที่กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นจะตกเป็นของรัฐ แต่ต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือได้มีการวางเงินค่าทดแทนไว้ต่อศาลเสียก่อนที่จะเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนนั้น[65]

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 จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัติดังกล่าวมีเพียงเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐเท่านั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 15 และมาตรา 16 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติในลักษณะนี้เรียกกันโดยทั่วไปว่า “พระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะ”

แผนที่หรือแผนผังแสดงเขตอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนมีความสำคัญมากเพราะนอกจากแผนที่ดังกล่าวจะถือเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะแล้ว ยังมีผลต่อไปอีกว่า เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ภายในบริเวณแผนที่เท่านั้นที่จะถูกเวนคืน ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นคือพระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะบางฉบับนอกจากจะมีแผนที่กำหนดแนวเขตที่จะเวนคืนแล้วยังมีบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนแนบท้ายด้วย หากกรณีปรากฏว่ามีการระบุชื่อเอกชนคนหนึ่งอยู่ในบัญชีรายชื่อว่าที่ดินของเขาจะต้องถูกเวนคืนโดยผิดพลาดไปโดยที่ความจริงแล้วที่ดินของประชาชนผู้นั้นมิได้อยู่ภายในแนวเขตที่ระบุไว้ในแผนที่ ดังนี้ ไม่ทำให้ผลแห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามแนวเขตที่ระบุไว้ในแผนที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ที่ดินของเอกชนผู้นั้นย่อมไม่ถูกเวนคืนไปด้วย เนื่องเพราะอยู่นอกเขตเวนคืน

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

วัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

หลักเกณฑ์และวิธีการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนฯ ไว้ ดังนี้

1. กรณีที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

1) อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ตามพระราชบัญญัติเวนคืน

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

3) การกำหนดค่าทดแทนที่ชดใช้ไปเพื่อการเวนคืน ให้คิดจากเงินค่าทดแทนที่เจ้าของเดิมหรือทายาทได้รับไปจากเจ้าหน้าที่

4) เมื่อเจ้าของเดิมหรือทายาทแจ้งมายังเจ้าหน้าที่เพื่อขอรับคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นและตกลงชำระค่าทดแทนที่ชดใช้ไปเพื่อการเวนคืนที่ได้รับไปจากเจ้าหน้าที่ให้มีการทำสัญญาภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ตกลงชำระค่าทดแทนที่ชดใช้ไปดังกล่าว

2. กรณีที่มีการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน

1) เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่และเจ้าของหรือผู้ครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมายสามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนกันได้ระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนที่ออกตามมาตรา 6 หากปรากฏว่าต่อมารัฐไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นเพื่อประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอีกต่อไป

2) ให้เจ้าหน้าที่ประกาศภายใน 180 วัน นับแต่วันที่รัฐไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้น เพื่อประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอีกต่อไป ณ สถานที่ตามมาตรา 7 หรือสถานที่อื่นตามที่เห็นสมควร ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทนั้นทราบเพื่อให้เจ้าของเดิมหรือทายาทแจ้งมายังเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการขอรับคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นต่อไป

3) เจ้าของเดิมหรือทายาทต้องยื่นคำขอคืนอสังหาริมทรัพย์ภายใน 10 ปี นับแต่วันที่ได้มีการประกาศ

4) ในการกำหนดค่าทดแทนที่ชดใช้ไปเพื่อการเวนคืน ให้คิดจากเงินค่าทดแทนที่เจ้าของเดิมหรือทายาทได้รับไปจากเจ้าหน้าที่

5) เมื่อเจ้าของเดิมหรือทายาทได้แจ้งมายังเจ้าหน้าที่เพื่อขอรับคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น และตกลงชำระค่าทดแทนที่ชดใช้ไปเพื่อการเวนคืนที่ได้รับไปจากเจ้าหน้าที่ให้มีการทำสัญญาภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ตกลงชำระค่าทดแทนที่ชดใช้ไป และดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อไป ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินทราบ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยให้ถือว่าเป็นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมาย และให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์

ในกรณีที่รัฐเวนคืนที่ดินเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งแต่ต้องการนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่ง ได้มีแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกา ดังนี้

1. แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

1.1 การเวนคืนที่ดินไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งแต่รัฐนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อีกอย่างหนึ่ง

กรณีดังกล่าวกระทรวงคมนาคมได้เวนคืนที่ดินมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ในการสร้างท่าเรือและโรงงานเนื้อสัตว์ แต่ต่อมาต้องการให้กระทรวงอุตสาหกรรมนำไปใช้จัดนิคม

อุตสาหกรรม กระทรวงคมนาคมจึงได้หารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา[66] สรุปความได้ว่ากระทรวงคมนาคมได้เวนคืนที่ดินบริเวณคลองเตย อำเภอพระโขนง เนื้อที่ประมาณ 153 ไร่ เพื่อใช้ในการสร้างท่าเรือและเพื่อจัดให้เป็นสถานที่ก่อสร้างโรงงานเนื้อสัตว์ ต่อมาโครงการโรงงานเนื้อสัตว์ได้ระงับไป กระทรวงอุตสาหกรรมก็ประสงค์จะใช้ที่ดินแปลงนี้ดำเนินการจัดนิคมอุตสาหกรรม โดยจะจัดสร้างอาคาร โรงงานอุตสาหกรรมให้เอกชนเช่าหรือจะให้เช่าแต่เพียงที่ดินเพื่อให้เอกชนสร้างอาคารเอง ตามแบบที่ทางการเห็นชอบด้วย แต่การจะใช้ที่ดินแปลงนี้จัดสร้างเป็นนิคมอุตสาหกรรมอาจเป็นการขัดกับวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายเวนคืน กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้หารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า จะใช้ที่ที่ได้มีการเวนคืนไว้แล้วเช่นนี้มาจัดสร้างนิคมอุตสาหกรรม จะกระทำได้เพียงไรหรือไม่

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

---

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

อายุความที่เจ้าของที่ดินมีสิทธิเรียกร้องคืนหรือไม่ ซึ่งจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยที่ประชุมใหญ่ได้วินิจฉัยวางหลักเป็นบรรทัดฐานว่า รัฐจะนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาไปใช้แตกต่างจากวัตถุประสงค์เดิมไม่ได้ ทั้งนี้ เพราะรัฐต้องเคารพต่อหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของประชาชน เมื่อรัฐได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใดแล้ว รัฐก็ย่อมมีพันธะที่จะนำทรัพย์สินดังกล่าวไปใช้ตามวัตถุประสงค์ เพราะการที่รัฐได้ทรัพย์สินมาโดยอาศัยกฎหมายบังคับซื้อมาจากประชาชนดังนั้นจึงต้องใช้ภายในขอบเขตของกฎหมาย

1.2 การใช้ที่ดินที่เวนคืนเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น

การไฟฟ้านครหลวงหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา[67] สรุปความว่า การไฟฟ้านครหลวงประสงค์จะก่อสร้างสถานีย่อยสำเหร่ และได้ขอใช้พื้นที่ของกรมโยธาธิการบางส่วน ซึ่งเป็นเขตเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2520 ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวอาศัยอำนาจแห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 295 เป็นกฎหมายว่าด้วยทางหลวง กรมโยธาธิการจึงได้ปฏิเสธไม่สามารถให้ใช้พื้นที่บริเวณดังกล่าวได้ แต่ทางการไฟฟ้านครหลวงเห็นว่า ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เวนคืนนั้นได้นำมาใช้เป็นประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แล้ว แต่มีบางส่วนที่ว่าจะนำมาใช้ในการที่เป็นการเอื้ออำนวยประโยชน์ที่เกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าว การไฟฟ้านครหลวงจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การเวนคืนเพื่อสร้างทางหรือขยายทางเมื่อสร้างเสร็จและดำเนินการเป็นที่เรียบร้อยตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว จะนำที่ดินที่เวนคืนที่ยังว่างอยู่นำไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นได้หรือไม่ประการใด

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

---

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

ไปพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการเวนคืนอีก ส่วนการอนุญาตหรือไม่นั้น เป็นอำนาจของผู้อำนวยการทางหลวงที่จะพิจารณาต่อไป

1.3 การนำที่ดินที่เวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือวัตถุประสงค์ที่เวนคืน

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา[68] สรุปความว่า มูลนิธิเฉลิมพระเกียรติฯ จะใช้พื้นที่บริเวณหนองงูเห่าเพื่อจัดสร้างเมืองเฉลิมพระเกียรติฯ แทนการก่อสร้างท่าอากาศยานพาณิชย์ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์เดิมของการเวนคืนที่ดิน จะต้องออกพระราชบัญญัติเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับเดิมหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติฉบับใหม่เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับเดิม ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 7) เห็นว่า เมื่อมีการเวนคืนที่ดินโดยพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ เพื่อก่อสร้างท่าอากาศยาน (หนองงูเห่า) แล้ว รัฐก็ต้องมีความผูกพันที่จะต้องสร้างท่าอากาศยานพาณิชย์ในที่ดินดังกล่าวตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนนั้น ส่วนปัญหาว่าการนำที่ดินดังกล่าวไปจัดสร้างเมืองเฉลิมพระเกียรติจะต้องตราพระราชบัญญัติยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับเดิมนั้น 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 ที่กำหนดข้อยกเว้นให้สามารถมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ คือ ถ้าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นการเวนคืนเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศหรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาเกษตรกร หรืออุตสาหกรรม หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ก็จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติโดยกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดินเวนคืนเสียใหม่ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติเช่นนี้เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐนำที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนสำหรับใช้เพื่อการหนึ่งจะนำไปใช้เพื่อการอื่นไม่ได้ ดังนั้น มูลนิธิเฉลิมพระเกียรติฯ ไม่อาจใช้ที่ดินดังกล่าวสำหรับเมืองเฉลิมพระเกียรติฯ ได้

สำหรับกรณีที่รัฐใช้ที่ดิน กล่าวคือ ผิดวัตถุประสงค์ของการเวนคืนนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัยร้องทุกข์ในแนวทางเดียวกัน เมื่อตรวจสอบพบว่าเมื่อทางราชการได้เวนคืนที่ดินของราษฎรไปแล้ว แต่มิได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาเป็นเวลานาน และมาตรา 35 วรรคห้าของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2521 ได้บัญญัติว่า “อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใดถ้าไม่ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสาม และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้น ผู้ร้องทุกข์ชอบที่จะใช้สิทธิในทางศาลเพื่อขอให้วินิจฉัยต่อไป และหากทางราชการเห็นว่าเพื่อความเป็นธรรมโดยไม่จำเป็นต้องเป็นคดีกันในศาลก็อาจพิจารณาให้ดำเนินการทางกฎหมายเพื่อคืนที่ดินรายนี้[69]

2. แนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกา

ในกรณีที่มีการเวนคืนที่ดินแล้ว เมื่อได้ใช้ที่ดินตรงตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนนี้ ศาลฎีกาได้ตัดสินวางแนวไว้เป็นบรรทัดฐานไว้เป็น 2 แนวทาง

ความเห็นที่ 1 ศาลฎีกาได้ตัดสินไว้ในกรณีที่รัฐได้เวนคืนที่ดิน โดยพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ พ.ศ. 2486 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการขยาย

---

[69] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 18/2524 เรื่อง นายขจร บุญยเกียรติ ร้องทุกข์ ขอคืนที่ดินส่วนที่เหลือจากการใช้สร้างถนน”. 2 สิงหาคม 2522.

เขตท่าเรือกรุงเทพฯ[70] โดยในการเวนคืนครั้งนี้ได้เวนคืนที่ดินของคุณหญิงอัฐกวี สุนทร จำนวน 6 แปลง แต่ต่อมารัฐได้นำที่ดินที่เวนคืนไปใช้เป็นที่พักสัตว์ของโรงงานฆ่าสัตว์ ซึ่งไม่เป็นกิจการสาธารณูปโภคโดยตรง คุณหญิงอัฐกวี 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 คือให้มีที่ดินสำหรับเลี้ยงสัตว์เพราะก่อนฆ่าต้องนำมากักเพื่อตรวจโรคและเลี้ยงให้สมบูรณ์ ในการสร้างโรงงานฆ่าสัตว์นี้ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของโครงการสร้างท่าเรือกรุงเทพฯ เมื่อการสร้างท่าเรือกรุงเทพฯ เป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค การสร้างโรงงานเนื้อสัตว์ตามโครงการก็ย่อมเป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคและเป็นการขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ พิพากษาให้ยกฟ้อง

โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ เห็นว่า การฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเป็นการค้าอย่างหนึ่งหาใช่กิจการอันเป็นสาธารณูปโภคไม่ ฉะนั้น การเวนคืนที่ดินของโจทก์เพื่อการทำประโยชน์แก่กิจการฆ่าสัตว์นั้น จึงไม่ใช่เพื่อกิจการของท่าเรืออันเป็นความประสงค์ในการเวนคืน จึงเห็นว่า ที่ดินยังเป็นกรรมสิทธิ์ของโจทก์อยู่ พิพากษากลับเป็นว่า จำเลยไม่มีสิทธิเวนคืนที่ดินโจทก์ทั้งหกแปลงนี้ และที่ดินยังเป็นกรรมสิทธิ์ของโจทก์

---

[70] คำพิพากษาฎีกาที่ 558/2496 (ระหว่าง คุณหญิงอรรถกระวี สุนทร โจทก์ กับกระทรวงคมนาคม จำเลย)

จำเลยฎีกา ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า โรงงานเนื้อสัตว์หาใช่ส่วนหนึ่งของกิจการท่าเรือไม่ การใช้ประโยชน์ในที่ดินรายนี้เป็นกิจการของโรงงานเนื้อสัตว์ จึงไม่ใช่ใช้ในการท่าเรือตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน จะถือเป็นการใช้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์แล้วไม่ได้ ความจริงจะเวนคืนเพื่อกิจการของโรงงานเนื้อสัตว์ไม่ได้ เพราะกิจการของโรงงานเนื้อสัตว์ก็ไม่ใช่กิจการสาธารณูปโภค ดังนั้น จึงมีปัญหาต่อไปว่า การเวนคืนที่ดินของโจทก์นี้เป็นการเวนคืนที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 5 กำหนดว่า “อสังหาริมทรัพย์ซึ่งรัฐบาลต้องการเพื่อกิจการใด อันเป็นสาธารณูปโภคหรือเพื่อการเหมืองแร่นั้น เมื่อมิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ท่านให้เวนคืนตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้” บทบัญญัตินี้ได้มีการแก้ไขตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2495 แต่ในขณะที่พระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินของโจทก์ใน พ.ศ. 2486 ยังคงใช้ตัวบทเดิมดังกล่าวข้างต้น การวินิจฉัยจึงชอบที่จะวินิจฉัยตามตัวบทเดิมนั้น และเมื่อมีการเวนคืนที่ดินของโจทก์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ พ.ศ. 2477 จึงต้องดูว่าการออกพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินของโจทก์นี้ ขัดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 หรือไม่ เมื่อการเวนคืนครั้งนี้เพื่อขยายกิจการของโรงงานฆ่าสัตว์และเมื่อกิจการของโรงงานฆ่าสัตว์เป็นการค้า ไม่ใช่กิจการสาธารณูปโภคดังกล่าวข้างต้นแล้ว การเวนคืนเพื่อกิจการนี้จึงหาใช่เวนคืนสาธารณูปโภคไม่ การเวนคืนจึงเป็นการไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 5 ในพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินของโจทก์ระบุว่า เวนคืนเพื่อขยายเขตท่าเรืออันเป็นสาธารณูปโภคก็ดี เพราะพิจารณาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 5 แล้ว จะเห็นได้ว่า มุ่งถึงเจตนาของการเวนคืนเป็นสำคัญ จะมีการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะอันไม่ใช่สาธารณูปโภคโดยอ้างเหตุที่เป็นสาธารณูปโภคก็หาเป็นผลอย่างใดไม่ มิฉะนั้นแล้วการบัญญัติ มาตรา 5 ซึ่งมุ่งจะให้เป็นหลักประกันแก่ราษฎร ในอันที่จะให้มั่นใจในกรรมสิทธิ์ของตนก็จะไม่มีผลต่อการใด การเวนคืนที่ดินของโจทก์จึงไม่มีผลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 กรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงไม่ตกมาเป็นของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 10

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าศาลฎีกาจะได้มีคำพิพากษาที่ 558/2496 ว่า การเวนคืนที่ดินของโจทก์ไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 5 จะเป็นการเวนคืนเพื่อขยายกิจการของโรงงานเนื้อสัตว์ โดยอาศัยพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ และกิจการโรงงานเนื้อสัตว์เป็นการค้าไม่ใช่สาธารณูปโภค กรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงไม่ตกมาเป็นของเจ้าหน้าที่ก็ตาม ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลคลองตัน และตำบลพระโขนง อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2496 เวนคืนที่ดินของโจทก์ทั้งหกแปลงดังกล่าวอีกครั้ง ซึ่งเหตุผลในการเวนคืนครั้งนี้รัฐบาลมีความจำเป็นต้องได้ที่ดินของโจทก์ไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของรัฐสำหรับจัดให้มีการดำเนินกิจการโรงงานเนื้อสัตว์ โจทก์เห็นว่า พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับดังกล่าวเป็นโมฆะ ไม่มีผลบังคับใช้เพราะเป็นการเวนคืนที่ดินของโจทก์เพื่อไว้ใช้สำหรับจัดให้มีการดำเนินกิจการโรงงานเนื้อสัตว์เช่นเดียวกับการเวนคืนครั้งก่อน และการดำเนินกิจการโรงงานเนื้อสัตว์เป็นกิจการค้าที่เอกชนพึงกระทำได้ตามธรรมดา ทั้งตามพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ก็ไม่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการโรงงานเนื้อสัตว์ การเวนคืนจึงมิใช่เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ

ศาลชั้นต้นตัดสินในคดีนี้ว่า พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลคลองตัน และตำบลพระโขนง อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2496 เฉพาะส่วนที่ได้เวนคืนที่ดินของโจทก์ดังกล่าว ไม่มีผลบังคับใช้ และจำเลยที่ 1 ที่ 2 ไม่มีสิทธิที่จะเวนคืนด้วย จำเลยทั้งสองอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน จำเลยทั้งสองฎีกา ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การเวนคืนที่ดินเพื่อกิจการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเป็นการค้าอย่างหนึ่ง ไม่เป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค และการที่จำเลยอ้างเหตุว่าเป็นการเวนคืนเพื่อขยายเขตท่าเรืออันเป็นสาธารณูปโภค การเวนคืนไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 5 ฉะนั้นเมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ฟังได้ว่าการเวนคืนที่ดินของโจทก์ทั้งหกแปลงนี้เป็นการเวนคืนที่ดินรายเดิมและเหตุผลในการเวนคืนก็เพื่อการดำเนินกิจการโรงงานเนื้อสัตว์ ซึ่งเป็นกิจการอย่างเดียวกันกับการเวนคืนในครั้งก่อน ฉะนั้นจึงฟังได้ว่าในคดีนี้ การดำเนินกิจการโรงงานเนื้อสัตว์ไม่เป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคเช่นเดียวกับการเวนคืนในครั้งก่อน การเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลคลองตันและตำบลพระโขนง 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 ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพ 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 โดยศาลฎีกาได้ตัดสินไว้ในกรณีที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลบางโฉลก 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 ก็ดี หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลบางโฉลก ตำบลราชาเทวะ และตำบลหนองปรือ อำเภอบางปรือ จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. 2516 ก็ดี เป็นกฎหมายที่ออกใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และมิได้มีบทบัญญัติให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินหรือทายาทที่จะเรียกคืน ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามวัตถุประสงค์ โจทก์ก็หามีสิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนหรือเรียกค่าสินไหมทดแทนไม่

ในกรณีที่เวนคืนมาแล้ว เจ้าหน้าที่ไม่ได้ครอบครองหรือใช้ที่ดินทำประโยชน์ เจ้าของที่ดินย่อมฟ้องเรียกที่ดินคืนได้ หรือในกรณีที่ใช้ที่ดินที่ถูกเวนคืนไปบางส่วน บางส่วนหมดความจำเป็นที่จะใช้ ส่วนที่หมดความจำเป็นที่จะใช้เจ้าของที่ดินย่อมเรียกที่ดินคืนได้ โดยในกรณีนี้เจ้าจอมฟิศว์ในรัฐกาลที่ 5 เป็นโจทก์ฟ้องกระทรวงมหาดไทย (โดยนายควง อภัยวงศ์) เป็นจำเลย[71] สรุปความว่า ที่ดินของโจทก์โฉนดที่ 2189 บางส่วนเนื้อที่ 3 งาน 56 ตารางวา ถูกเวนคืนโดยพระราชกฤษฎีกาเพื่อสร้างปฐมบรมราชานุสรณ์ และกระทรวงคมนาคมเชื่อมจังหวัดพระนครและธนบุรีโดยไม่ได้ให้ค่าทดแทนส่วนที่ถูกเวนคืนได้ถูกใช้โดยแท้จริงเพียง 35 ตารางวา อีก 3 งาน 21 วา ไม่ได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืน จำเลยไม่ยอมคืนให้โจทก์จึงขอให้ศาลบังคับ

จำเลยตัดฟ้องว่า ที่ดินโฉนดที่ 2189 ศาลได้พิพากษาให้โจทก์โอนขายให้นางประทุมราชพินิจใจ ไปแล้ว ในคดีแดงที่ 184/2488 และในปัจจุบันกรรมสิทธิ์ตกเป็นของนางไพโรจน์ ปันจุสานนท์ รับโอนไปอีกต่อหนึ่ง โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องเรียกคืน อย่างไรก็ตามที่ดินรายนี้ถูกเวนคืนเพื่อตัดถนนตามพระราชกฤษฎีกา กรรมสิทธิ์ตกเป็นของรัฐบาลและปัจจุบันนี้ตกอยู่ในความครอบครองดูแลของเทศบาลนครธนบุรี โจทก์ไม่มีทางเรียกคืนได้ ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้อง โจทก์ฎีกา ศาลฎีกาพิพากษาว่า ข้อเท็จจริงได้ความว่าการขายที่ดินโฉนดที่ 2189 นั้น ทั้งสองฝ่ายรู้กันดีว่า เนื้อที่ส่วนหนึ่งได้โอนกรรมสิทธิ์เป็นของรัฐแล้ว โดยการเวนคืนตามมาตรา 2 แห่งพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมีหมายเหตุแน่นอนในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา อันมีผลให้

---

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

กรรมสิทธิ์โอนไปโดยอำนาจกฎหมาย ไม่จำต้องทำพิธีแบ่งแยกโฉนดตามข้อกฎหมาย ต้องถือว่าโจทก์มีที่ดิน 2 แปลง แปลงหนึ่งถูกเวนคืนไปเป็นของรัฐบาล อีกแปลงหนึ่งโจทก์ยังคงถือกรรมสิทธิ์อยู่ จนถูกศาลบังคับให้ขาย ศาลฎีกาได้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ว่า ถ้าจะต้องคืนที่ดินที่เวนคืน ผู้ที่สูญเสียทรัพย์สินไปเพราะการเวนคืนจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับคืน ผู้ซื้อที่ดินในตอนหลังได้รับโอนไปเฉพาะกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนและตามข้อเท็จจริงในคดีนี้ ก็ไม่ได้รับโอนสิทธิที่จะได้รับที่ดินกลับคืนด้วย

ศาลฎีกาได้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ด้วยว่า ถ้ารัฐบาลมิได้ใช้ที่พิพาทตามพระราชกฤษฎีกา ตามหลักกฎหมายในเรื่องเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สินโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้รับนับถือกันตลอดมา แม้ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทำเพื่อสาธารณประโยชน์หรือประโยชน์ส่วนรวมเท่านั้น จึงระบุวัตถุประสงค์ไว้ในกฎหมายที่บังคับเวนคืนเมื่อไม่ได้ใช้ทรัพย์ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ กับไม่มีบทบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ผู้มีหน้าที่ในการนั้นก็ต้องคืนส่วนที่ไม่ได้ใช้แก่ผู้ถูกเวนคืน พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 32 ก็ยืนยันหลักนี้ ในกรณีนี้พระราชกฤษฎีกา มาตรา 4 ก็แสดงว่า ที่ดินที่จะไม่ต้องคืนก็เฉพาะที่เจ้าพนักงานต้องกำหนดราคาทดแทนให้เป็นตัวเงินเท่านั้น กรณีนี้โจทก์อ้างในฟ้องว่าไม่ได้รับราคาที่ดินจำเลยไม่ปฏิเสธ กรณีจึงไม่อยู่ในมาตรา 4 รัฐบาลต้องคืนที่ดินที่เหลือใช้ให้แก่ผู้ถูกเวนคืน

ในกรณีที่ดินที่ถูกเวนคืนมาหลายแปลง เจ้าของที่ดินของใครที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เจ้าของที่ดินย่อมเรียกคืนได้ ซึ่งในกรณีนี้นางเนื่อง จำนงบูรณะแพทย์ เป็นโจทก์ฟ้องกระทรวงกลาโหมเป็นจำเลย[72] สรุปความว่า ที่ดินที่พิพาทของโจทก์ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ฯลฯ โจทก์ยังไม่ได้รับค่าทำขวัญจากจำเลย ซึ่งเป็นหน้าที่ผู้รักษาการให้คืนไปตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ป่านนี้ล่วงเลยมาเกิน 5 ปีแล้ว ที่ดินของโจทก์มิได้เคยใช้ประโยชน์ในทางราชการทหารอันเป็นความประสงค์ในการเวนคืน โจทก์มีสิทธิได้คืนตามกฎหมาย จึงฟ้องขอให้จำเลยจัดการคืนที่ดินรายนี้ให้โจทก์ จำเลยต่อสู้ว่าจำเลยยังไม่ได้เข้าครอบครองที่พิพาทเพราะยังไม่ตกลงกันเรื่องค่าทำขวัญ ฯลฯ

---

[72] คำพิพากษาฎีกาที่ 1525/2495 (ระหว่าง นางเนื่อง จำนงบูรณะแพทย์ โจทก์ กับ กระทรวงกลาโหม จำเลย).

ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษาให้จำเลยคืนที่พิพาทให้โจทก์ จำเลยฎีกา ศาลฎีกาตรวจสำนวนแล้ว ได้ความว่า ฝ่ายโจทก์กับเจ้าของที่แปลงอื่นไม่รับตกลงค่าทำขวัญ ได้ตั้งอนุญาโตตุลาการนายหนึ่ง ฝ่ายจำเลยตั้งนายหนึ่ง อนุญาโตตุลาการปรึกษาไม่ตกลงกัน อนุญาโตตุลาการฝ่ายโจทก์จึงได้ถอนตัว ฝ่ายเจ้าของที่ดินตั้งผู้อื่นเป็นแทน แต่ในที่สุดเกิดฟ้องคดีนี้ อนุญาโตตุลาการก็ยังไม่ได้พิจารณาถึงที่ดินของโจทก์ ศาลฎีกาเห็นว่า เมื่อไม่มีการตกลงกันเรื่องค่าทำขวัญกันภายใน 5 ปี โดยมิใช่ความผิดของโจทก์แล้ว โจทก์ก็ชอบที่จะได้รับเวนคืนที่ดินของตนตามความในมาตรา 32

อนึ่ง ความในมาตรา 32 ที่ว่า “ปรากฏว่าทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือส่วนใดส่วนหนึ่งมิได้เคยใช้หรือกำลังใช้ในการสาธารณูปโภค อันเป็นการประสงค์ในการเวนคืนนั้นไซร้ ฯลฯ เจ้าของเดิมมีสิทธิเรียกทรัพย์สินนั้นคืนได้” นั่นย่อมหมายความว่า ถ้าที่ดินของโจทก์มิได้ถูกใช้เลยทั้งแปลง โจทก์ย่อมขอคืนได้ ส่วนที่ฎีกาจำเลยที่ว่า ฟ้องโจทก์ระบุชื่อบุคคลไม่เป็นฟ้องอันถูกต้องนั้นก็เห็นได้ว่า นิติบุคคลย่อมมีผู้ดำเนินการอยู่ภายในตัวตามกฎหมาย ไม่ทำให้เข้าใจผิดหรือฝ่ายใดเสียหายเสียเปรียบอย่างใด ซึ่งจะเป็นเหตุให้ถือว่าเป็นฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ จึงพิพากษายืน

ดังนั้นการใช้โดยมิได้ใช้ที่ดินส่วนใดทำประโยชน์นั้น ต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการเวนคืนกับสภาพที่ดินประกอบกัน มิใช่ว่าที่ดินที่ถูกใช้เพียงบางส่วนจะถือว่าที่ดินนั้นถูกใช้แล้วทั้งหมดทั้งแปลงไม่ได้ แต่ที่ดินส่วนที่ใช้แล้วกับส่วนที่เหลือเป็นส่วนประกอบอยู่รวมกันซึ่งกันและกันย่อมจะถือว่าที่ดินนั้นถูกใช้ไปทั้งหมด เช่น เวนคืนที่ดินเพื่อทำถนนร่วม เจ้าหน้าที่ได้ทำที่ดินเวนคืนส่วนหนึ่งเป็นถนนคอนกรีตนอกนั้นปรับพื้นที่ปลูกต้นไม้ติดตั้งเสาไฟฟ้าและตกแต่งหญ้าเพื่อประกอบและเป็นอุปกรณ์การขยายถนน ถือได้ว่าได้ใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 แล้ว โดยในกรณีนี้ นางอมร ดรุณารักษ์ โจทก์ได้ฟ้องกระทรวงมหาดไทยเป็นจำเลย[73] 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 ดรุนารักษ์ โจทก์ กับ กระทรวงมหาดไทย จำเลย)

คอนกรีตโดยรอบและในบริเวณเส้นสีเขียวนอกเส้นสีแดงได้ถมดินเรียบร้อยเป็นลานหญ้าปลูกต้นไม้และติดตั้งเสาโคมไฟฟ้า

ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษาต้องกันว่า ที่ที่เวนคืนได้ใช้ในการสาธารณูปโภคตามสภาพที่ดินภายใน 5 ปี ตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อขยายร่วมโฉนดแล้ว ให้ยกฟ้อง โจทก์ฎีกา ศาลฎีกาเห็นว่า เป็นการจัดทำภายในเขตเนื้อที่ที่ดินและได้จัดทำในห้าปีนับแต่วันใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 อนึ่ง ตามพระราชบัญญัติทางหลวงนั้น พึงเห็นได้ว่าถนนมิใช่หมายความเฉพาะส่วนที่เป็นถนนแท้ ๆ แต่ยังคลุมถึงที่ซึ่งเป็นส่วนอุปกรณ์ของถนนด้วย

การที่ไม่ได้ใช้ที่ดินนั้นทำประโยชน์ไม่ว่าเหตุใด ๆ ก็ตาม เช่น เจ้าหน้าที่ยังไม่ได้ครอบครองที่ดินนั้น เนื่องจากยังไม่มีการตกลงเรื่องค่าทำขวัญโดยมิใช่ความผิดของเจ้าของที่ดิน หรือแม้แต่เนื่องจากอนุญาโตตุลาการ ที่คู่กรณีแต่งตั้งขึ้นยังกำหนดค่าทำขวัญไม่เสร็จ เพราะมีการเปลี่ยนตัวอนุญาโตตุลาการอยู่เสมอ ๆ ขอเรียกที่ดินนั้นคืนได้ ไม่จำเป็นต้องขอให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาด

นอกจากนี้ ในกรณีเวนคืนมาแล้วแต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือหมดความจำเป็นที่จะใช้ต่อไปไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ควรคืนที่ดินนั้นแก่ผู้ใด เรื่องนี้มี 2 ความเห็น

ความเห็นแรก เห็นว่าที่ดินนั้นควรคืนให้เจ้าของเดิม ไม่ใช่ว่ารัฐจะโอนให้คนอื่นต่อไปอีกได้ ก็จะก่อให้เกิดความปั่นป่วนแก่ผู้ถือกรรมสิทธิ์และไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดิน อาจมีกรณีที่แจ้งเวนคืนที่ดินโดยเสียค่าทดแทนในราคาถูกและรัฐตกลงขายที่ดินให้ผู้อื่นต่อไปในราคาแพง อันเป็นการที่รัฐหากำไรเสียเอง เป็นต้น ความเห็นนี้ตรงกับความเห็นของผู้ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า[74] เจ้าของเดิม ทายาทของเจ้าของเดิม หรือผู้รับโอนมีสิทธิเรียกร้องทรัพย์สินนั้นคืนได้ และศาลฎีกาก็วินิจฉัยรับรองไว้แล้วเช่นกัน หลักกฎหมายในเรื่องเสรีภาพบริบูรณ์ในเรื่องทรัพย์สิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นที่ยอมรับนับถือกันตลอดแล้ว ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงต้องระบุวัตถุประสงค์ไว้ และเมื่อกฎหมายนั้น ๆ มิได้บัญญัติไว้อย่างอื่น ถ้ามิได้ใช้ทรัพย์ที่เวนคืนตามวัตถุประสงค์ก็จำต้องโอนอสังหาริมทรัพย์นั้นกลับคืนมาให้ผู้ถูกเวนคืน

---

[74] พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 32.

แต่การที่คืนที่ดินให้เจ้าของที่ดินมีผลเสียตรงที่ว่า ถ้าเจ้าของที่ดินไม่รู้ไปอยู่แห่งใด หาตัวไม่พบ การโอนที่ดินคืนให้ย่อมทำได้ยาก หรือกรณีที่เจ้าของเดิมตาย ทายาทอาจแก่งแย่งทรัพย์สินกันหรือไม่รู้ตัวทายาทผู้ถือสิทธิรับมรดกหรือไม่ปรากฏว่าทายาทจะอยู่ที่ใด หาไม่พบ ก็จะเป็นเรื่องยากมิใช่น้อย นอกจากนั้น ถ้าเจ้าของเดิมหรือทายาทไม่สามารถคืนค่าทดแทนหรือไม่สมัครใจจะรับที่ดินนั้นคืน รัฐจะไปบังคับขายให้แก่เจ้าของเดิมย่อมไม่ได้

ความเห็นที่ 2 เห็นว่า เมื่อกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนตกมาเป็นของรัฐแล้ว รัฐย่อมจะโอนขายให้ใครต่อไปได้ เพราะเมื่อเวนคืนที่ดินมารัฐได้ชดใช้ราคาไป ตามเจ้าของที่ดินไปแล้ว กรรมสิทธิ์ขาดตอนตกมาเป็นของรัฐแล้ว เจ้าของเดิมหรือทายาทจะเรียกคืนไม่ได้ ไม่ขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์