

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการคืนกรรมสิทธิ์ ในอสังหาริมทรัพย์แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ของประเทศไทยและแนวทางการแก้ไข

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

จากการศึกษาพบปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการคืนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และแนวทางการแก้ไขปัญหา

4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการคืนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

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

ที่ถูกทิ้งร้างกลับต้องการที่ดินของตนคืน เพื่อสามารถกลับมาใช้ประโยชน์ในที่ดินเหมือนก่อนมีการเวนคืนที่ดิน ส่งผลทำให้เกิดปัญหาเพราะประชาชนจะใช้สิทธิของตนในการฟ้องร้องคดีเพื่อนำมาสู่คำพิพากษาให้ตนสามารถเข้ามาใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ดังเดิม

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

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

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน และประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ในประเทศไทย เกิดปัญหาที่เกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเป็นจำนวนมาก เนื่องจากเนื้อหาของบทบัญญัติ

ในพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้มีการกำหนดเกี่ยวกับสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวยังมีความล้าสมัย เพราะถูกตราขึ้นเป็นระยะเวลานาน ส่งผลทำให้เนื้อหาของบทบัญญัติจึงไม่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายในยุคปัจจุบัน อีกทั้งเนื้อหาของบทบัญญัติบางส่วนก็ไม่สามารถที่จะบังคับใช้ตามการเปลี่ยนแปลงของบริบทในสังคมได้ ดังเช่นการไม่กำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติเพื่อกำหนดสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ที่ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่กระทบต่อสิทธิของประชาชน

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

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

แต่ในเนื้อหาของพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับไม่มีเนื้อหาใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

นอกจากนี้ จากการศึกษายังพบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน พ.ศ. 2530 ซึ่งจะขอล่าถึงข้อเท็จจริงที่ในกรณีเกิดปัญหา เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังนี้

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

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

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

ในกรณีข้อหาหรือเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินใน โครงการรถไฟฟ้า สายเฉลิมรัชมงคล จึงแยกการพิจารณาในแต่ละประเด็นได้ ดังนี้

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

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

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

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

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

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายกับทฤษฎีกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักการคุ้มครองสิทธิและสิทธิในทรัพย์สิน ที่มีแนวคิดและหลักการทางกฎหมาย ดังนี้

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

จากความร้อน ความหนาว และมีความมั่นคงปลอดภัยปราศจากความหวาดกลัว มีเสรีภาพทาง การเมือง ความคิด อุดมการณ์ การแสดงออก มีสิทธิเข้าถึงการพัฒนาและวิชาการ เพื่อนำมาสู่การ พัฒนาชีวิตที่ดีขึ้น

สิทธิในทรัพย์สิน เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งที่ว่าเป็นส่วนหนึ่งของมนุษย์ ที่มีอาจพรากไปเสียได้ โดยตามแนวคิดและทฤษฎี ถือว่า สิทธิในทรัพย์สินเป็นเรื่องที่ซื้อไม่ได้ และขายไม่ได้ ดังนั้น รัฐจึงไม่อาจเข้าไปกล้ำกรายโดยอำเภอใจ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการที่มีแนวคิด เกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในทรัพย์สินว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานเพื่อใช้เป็นหลักประกันต่อการพัฒนา บุคคลภาพของปัจเจกชนนั้น เพราะการยอมรับสิทธิดังกล่าวเท่ากับเป็นการปฏิเสธอำนาจ สิทธิขาด ของรัฐที่จะเข้ามาย่ำยีสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน เนื่องจากสิทธิขั้นพื้นฐานเกิดขึ้นเพื่อกันส่วน ที่เรียกว่าเป็นดินแดนอิสระของปัจเจกชนให้พ้นจากการเข้ามายุ่งเกี่ยวของรัฐ ซึ่งหากปล่อยให้รัฐ เข้ามายุ่งเกี่ยวในส่วนนี้ได้ รัฐก็อาจจะบงการชีวิตของประชาชนได้ในที่สุด

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มิได้มีการกำหนดสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไว้ ในเนื้อหาของบทบัญญัติ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อทฤษฎีกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักการคุ้มครอง สิทธิและสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งการกระทำดังกล่าวส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการ คุ้มครองสิทธิและการคืนสิทธิในอสังหาริมทรัพย์แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน พ.ศ. 2530 อีกทั้งยังส่งผลทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมาย ที่มีความลำเอียง ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้งไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนหรือทันต่อการ เปลี่ยนแปลงในสังคมไทยปัจจุบันอย่างชัดเจน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่เนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน จึงส่งผล เสียต่อการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนที่ถูกกำหนดตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต อีกทั้ง เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ก่อให้เกิดการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของประชาชน ส่งผลทำให้ประชาชนที่ถูกกระทบ สิทธิในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มิได้ถูกคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินตามหลักการคุ้มครองสิทธิ ในทรัพย์สิน และยังส่งผลทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตามกฎหมายที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ดังที่กล่าวมาข้างต้น ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย จึงเป็นปัญหาที่มีความสำคัญในลำดับต้น ๆ ของการบังคับใช้กฎหมายที่ส่งผลทำให้ประชาชน ถูกเอาเปรียบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

อันจะทำให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนยังกระทบต่อความน่าเชื่อถือของการบังคับใช้กฎหมายของรัฐต่อประชาชนชาวไทย

4.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

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

จากการศึกษาเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาของประเทศต่าง ๆ พบว่า

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

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

ทายาทสามารถร้องขอซื้อคืนได้ภายใน 30 ปี นับแต่วันที่มิประกาศการเวนคืน เว้นแต่ อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจะถูกประกาศเพื่อใช้สำหรับประโยชน์สาธารณะใหม่

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

ขั้นตอนในการซื้อคืนหรือให้เช่า กฎหมายได้กำหนดไว้ ดังนี้

(1) ให้ฝ่ายปกครองผู้เวนคืนประกาศแจ้งแก่เจ้าของเดิมผู้ถูกเวนคืนว่าจะรับซื้อคืนหรือ จะเช่าอสังหาริมทรัพย์นั้นหรือไม่

(2) เจ้าของเดิมหรือทายาทจะต้องตอบมาภายใน 2 เดือน นับแต่วันทราบถึงประกาศ แจ้งของฝ่ายปกครอง โดยแจ้งถึงการตัดสินใจและให้กำหนดราคาที่จะซื้อหรือจะเช่า

(3) เจ้าของเดิมต้องร้องขอต่อศาลแพ่งโดยต้องฟ้องฝ่ายปกครองที่ดำเนินการเวนคืน ต่อศาลแพ่ง เพื่อจะขอซื้อคืนทรัพย์สินเดิมของตน และการซื้อคืนนี้ถือว่าเป็นเรื่องของการซื้อขาย ธรรมดา

(4) การโอนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมจะต้องออกเป็นกฎหมายของ สถานิติบัญญัติ ซึ่งจะมีผลใช้บังคับนับย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่เงื่อนไขต่าง ๆ ในการซื้อคืนตาม กฎหมายได้ทำสำเร็จครบถ้วน

ประเทศออสเตรเลีย กระบวนการเวนคืนตามกฎหมายออสเตรเลียแบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอน ดังนี้

1) การขออนุมัติเวนคืน

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

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

2) การแจ้งการอนุมัติเวนคืน

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

3) การเจรจาขอคืนที่ดิน

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

4) การบังคับซื้อ

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

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

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

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมในเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ดังนี้

“ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด รัฐจะต้องคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท โดยรัฐจะต้องจัดให้มีการขายและกำหนดสิทธิในการซื้อคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิซื้อคืนได้ก่อน ทั้งนี้ การคำนวณราคาในการซื้อขายนั้น ให้ใช้กฎเกณฑ์เดียวกับการที่ได้เวนคืนมา”

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และแนวทางการแก้ไขปัญหา

4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่กำหนดกระบวนการและหลักเกณฑ์ในการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้กับเจ้าของเดิมหรือทายาทเป็นการเฉพาะ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อก่อสร้างถนนเพียง 863/100 ตารางวา ยังเหลือเนื้อที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้ใช้ประโยชน์อีกจำนวน 8137/100 ตารางวา และได้นำที่ดินพิพาทไปให้สหกรณ์จังหวัดนนทบุรีจัดตั้งศูนย์จำหน่ายไม้ดอกไม้ประดับและกิ่งพันธุ์ไม้ผล ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณวัดนครอินทร์และถนนต่อเชื่อมสายดิวานนท์ - เพชรเกษม - รัตนาธิเบศร์ และถึงแม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะอุทธรณ์ว่าปัจจุบันที่ดินที่พิพาทได้ลงทะเบียนเป็นทางหลวงชนบท ชั้นที่ 1 ตั้งแต่วันที่ 15 กันยายน 2548 และผู้ถูกฟ้องคดีมีโครงการที่จะนำที่ดินพิพาทไปก่อสร้างเป็นศูนย์บำรุงรักษาทางหลวงตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการนำที่ดินที่ถูกเวนคืนไปใช้เพื่อการอื่นและโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เพราะการอื่นที่จะใช้ก็ต้องเป็นกิจการอื่นที่มีลักษณะความจำเป็นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และมาตรา 36 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 คือ การอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นเพื่อการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การพัฒนาการเกษตร การอุตสาหกรรมหรือการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น

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

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

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายกับทฤษฎีกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักการการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่มีแนวคิดและหลักการทางกฎหมาย ดังนี้

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย การกระทำของรัฐทั้งหลายจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของมนุษย์ ด้วยเหตุนี้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงเป็นรากฐานที่สำคัญที่รัฐจักต้องยอมรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน โดยต้องบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ อันได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็น

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

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

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

4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่กำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้ส้งหาริมทรัพย์และระยะเวลาในการคืนสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ภายหลังมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

นับตั้งแต่อดีต หากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน โดยรัฐมิได้มีการใช้ประโยชน์ภายหลังมีการจัดทำโครงการเสร็จสิ้นไปแล้วนั้น ที่ดินทั้งหมดจะถูกรัฐปล่อยทิ้งร้าง ไม่มีการใช้ประโยชน์ตลอดจนกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติก็มิได้มีการกำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้อย่างชัดเจน ทำให้ประชาชนที่ถูกเวนคืนที่ดินและที่ดินของตนไม่ได้รับการใช้ประโยชน์จึงไม่สามารถเข้าทำประโยชน์หรือเข้ามาดำเนินชีวิตตามเดิมได้ ส่งผลให้เกิดความเสียหายทางระบบเศรษฐกิจเป็นวงกว้าง ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญจึงมีการกำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนได้ดั้งเดิม หากรัฐไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนไปเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ที่ดินดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข แต่กฎหมายในระดับแม่บทก็ยังมีได้รับการแก้ไขให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว

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

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดให้กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน หากมิได้ใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องส่งคืนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือทายาท การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทและการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

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

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

สาธารณูปโภคหรือในการเหมืองแร่อันเป็นความประสงค์ในการเวนคืน โดยกำหนดให้เจ้าของเดิม ทายาทเจ้าของเดิม หรือผู้รับโอนดังกล่าว

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

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 428/2553 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

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

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

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

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

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

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

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

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

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายกับทฤษฎีกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักการที่เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์และการจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน ที่มีแนวคิดและหลักการทางกฎหมาย ดังนี้

หลักการที่เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์และการจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งตามหลักการได้อธิบายว่า กรรมสิทธิ์ที่สมบูรณ์ที่สุดในสถาบันกฎหมายเอกชน เจ้าของกรรมสิทธิ์มีสิทธิอย่างสมบูรณ์ในการทำขาย ใช้ออย และจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของตน สิทธิดังกล่าวได้ถูกจำกัดบ้างแต่ยังถือว่ามีกรรมสิทธิ์อยู่ ดังนั้น กรรมสิทธิ์เป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่ง ลักษณะของทรัพย์สินคือเป็นสิทธิใช้ยันกับบุคคลทั้งโลก สิทธิในทรัพย์สินบางครั้งเรียกว่า สิทธิเด็ดขาด หมายความว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินแต่เพียงผู้เดียวที่มีสิทธิในทรัพย์สินนั้น ผู้ใดจะมาแบ่งแยกทรัพย์สินนั้นมิได้ หากมิได้รับความยินยอมจากเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าว และเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินนั้น ในลักษณะถาวรกรรมสิทธิ์ โดยลักษณะดังกล่าวจะไม่มีเงื่อนไขสมบูรณ์และจะละเมิดมิได้ หากเจ้าของมิได้ใช้ออยทรัพย์สินนั้น ก็มีได้ทำให้กรรมสิทธิ์นั้นหายไป ในรัฐเสรีประชาธิปไตยจะบัญญัติเรื่องกรรมสิทธิ์ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะออกกฎหมายใดขึ้นมาปฏิเสธรหรือลบล้างหลักกรรมสิทธิ์ไปโดยสิ้นเชิงจากระบบกฎหมายมิได้

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

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

(ก) ความต้องการได้รับความปลอดภัย

(ข) ความต้องการได้รับความสะดวกสบายในการดำเนินชีวิต เช่น ความสะดวกในการคมนาคมและการสาธารณสุขไปทั่ว รัฐจึงมีหน้าที่ต้องสนองความต้องการเหล่านี้ จึงต้องเข้าแทรกแซงในทุกกรณีเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ

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

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

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

4.2.3 แนวทางแก้ไขปัญหา

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

จากการศึกษา กฎหมายของต่างประเทศ พบว่า ในต่างประเทศมีการกำหนดขั้นตอน หลักเกณฑ์ และวิธีการในการคืนอสังหาริมทรัพย์ภายหลังถูกเวนคืน และมีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไว้อย่างชัดเจน เช่น

ประเทศฝรั่งเศส ที่มีกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ที่กำหนดสิทธิในการขอซื้อคืนของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อรัฐได้เวนคืนที่ดินของประชาชนไปเพื่อใช้ในกิจการตามวัตถุประสงค์ หากรัฐไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายแล้วประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ บัญญัติว่า

“ถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้ไม่ได้ถูกนำไปใช้ภายในระยะเวลา 5 ปี ดังที่ได้กำหนดหรือไม่ดำเนินการต่อไป ซึ่งวัตถุประสงค์เจ้าของเดิมหรือทายาทสามารถร้องขอซื้อคืนได้ภายใน 30 ปี นับแต่วันที่มิประกาศการเวนคืน เว้นแต่อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจะถูกประกาศเพื่อใช้สำหรับประโยชน์สาธารณะใหม่

ถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เป็นพื้นที่การเกษตรในขณะที่มีการเวนคืนและฝ่ายปกครองผู้เวนคืนประสงค์จะดำเนินการให้มีการเช่าพื้นที่เหล่านี้ ฝ่ายปกครองจะต้องเสนอการเช่าพื้นที่ให้แก่เจ้าของเดิมผู้ถูกเวนคืนหรือทายาทก่อน

ถ้าจะมีการขายคืนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิซื้อคืนได้ก่อนการคำนวณราคาในการซื้อขายนั้น ให้ใช้กฎเกณฑ์เดียวกับการที่ได้เวนคืนมา

ในกรณีตกลงราคากันได้โดยการปรองดองหรือโดยการกำหนดราคาโดยคำพิพากษาของศาล ก็ให้ทำสัญญาซื้อคืนและชำระราคาถ้าไม่ปฏิบัติตามนี้ให้ถือว่า การซื้อคืนไม่มีผล

บทบัญญัติทั้งหลายที่กล่าวมาแล้วนี้ มิให้นำไปใช้บังคับแก่กรณีอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าของเดิมร้องขอให้มีการเวนคืนตามที่กฎหมายกำหนด และอสังหาริมทรัพย์ซึ่งอยู่ในระหว่างการจัดเตรียมไว้เพื่อการก่อสร้างในภายหลัง”

เงื่อนไขในการซื้อคืนตามที่กฎหมายกำหนด

ผู้ถูกเวนคืนสามารถซื้อคืนทรัพย์สินได้ โดยพิจารณาตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ดังนี้

1. เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลา สามารถแบ่งได้ 2 ประเภท ได้แก่

ประการแรก เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาที่ต้องการใช้ตามวัตถุประสงค์ เมื่อได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาแล้ว รัฐมีระยะเวลาในการนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมา หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการปรองดองไปใช้ประโยชน์ภายใน 5 ปี ในกรณีนี้ก็จะทำให้ผู้ถูกเวนคืนไม่มีสิทธิร้องขอซื้อภายใน 5 ปีแรกของการเวนคืน แม้ว่าอสังหาริมทรัพย์นั้นไม่ได้ถูกนำไปใช้ตามที่ประกาศการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือความเป็นไปได้ในการใช้ตามที่กำหนดไว้ในประกาศการเวนคืนตั้งแต่แรกจะไม่มีอยู่เลย

ดังนั้น ในกรณีนี้ฝ่ายปกครองย่อมมีเวลา 5 ปี เพื่อที่จะดำเนินการตามที่ได้มีการกำหนดไว้ในประกาศการเวนคืน เมื่อฝ่ายปกครองเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แล้วผู้ถูกเวนคืนก็จะไม่มีสิทธิร้องขอซื้อคืนอีกต่อไป

อย่างไรก็ตาม ถ้าฝ่ายปกครองมิได้นำอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์ครบตามกำหนด 5 ปีแล้ว เจ้าของเดิมจะมีสิทธิร้องขอซื้อคืนได้ แต่ถ้ามีการประกาศเพื่อประโยชน์สาธารณะใหม่ เจ้าของเดิมก็ไม่สามารถร้องขอซื้อคืนได้

ประการสอง กำหนดเวลาในการยื่นคำร้องขอซื้อคืนเงื่อนไขในเรื่องกำหนดเวลาในการซื้อคืนนั้น เจ้าของเดิมหรือผู้ถูกเวนคืน จะต้องยื่นคำร้องขอซื้อคืนภายใน 30 ปี นับตั้งแต่วันที่มีการประกาศการเวนคืนหรืออับแต่วันที่มึนติกรรมที่เกิดจากการปรองดอง

2. เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้ร้องขอ คำร้องขอในการซื้อคืนจะต้องเป็นการร้องขอของเจ้าของเดิมหรือทายาทเท่านั้น เจ้าของเดิมไม่สามารถสละสิทธิของตนเพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่นในการซื้อคืนได้

3. เงื่อนไขที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์มี 3 กรณี ดังนี้

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

ประการสอง เจ้าของเดิมไม่สามารถขอซื้อคืนได้เนื่องจากฝ่ายปกครองได้ทำลายอาคารนั้นแล้ว หรือได้มีการสร้างอาคารใช้สำหรับเป็นสถานที่ราชการบนที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยผิดวัตถุประสงค์ไปจากการประกาศเพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะ ในกรณีเหล่านี้เจ้าของเดิมได้แต่เรียกร้องค่าเสียหายเท่านั้น โดยคำนวณจากมูลค่าที่จะได้รับจากมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน หรือเรียกค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย

ประการสาม เจ้าของเดิมไม่สามารถซื้อคืนได้ในกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นบางส่วน แต่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่ร้องขอให้เวนคืนทั้งหมดเนื่องจากไม่สามารถใช้ประโยชน์จากส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนั้น และมีการเวนคืนทั้งหมดตามที่ร้องขอ

ในกรณีที่มีการเช่าหรือให้เช่าอสังหาริมทรัพย์โดยฝ่ายปกครองถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนเป็นพื้นที่การเกษตร และถ้าฝ่ายปกครองประสงค์จะให้มีการเช่าที่ดินเหล่านี้ กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องเสนอให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิเช่าก่อน สำหรับกรณีที่ฝ่ายปกครองประสงค์จะขายทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืนเจ้าของเดิมผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิที่จะขอซื้อคืนได้ก่อน

ขั้นตอนในการซื้อคืนหรือให้เช่า กฎหมายได้กำหนดไว้ ดังนี้

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

ผลของการซื้อคืน

ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนนั้นกลับคืนสู่ผู้ถูกเวนคืนหรือทายาท โดยทรัพย์สินนั้นเจ้าของเดิมหรือทายาทได้รับคืนไปโดยปราศจากภาระติดพันทั้งหลายที่เกิดขึ้นก่อนหรือในขณะที่มีการเวนคืน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศส พบว่า ประเทศไทยต้องนำหลักการแนวคิด ทฤษฎีของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้ในประเทศไทย โดยการกำหนดให้ประเทศไทยมีการบัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับกระบวนการ หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการเรียกอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตลอดจน จะต้องมีการกำหนดเนื้อหาของกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดระยะเวลาในการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตลอดจนกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์อย่างชัดเจน

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต ดังนั้น หากประเทศไทยมีการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย จะทำให้ประชาชนหรือเอกชนสามารถได้รับสิทธิของตนได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และทำให้ประชาชนสามารถทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐเวนคืนและไม่ได้ทำประโยชน์ใด ๆ ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ อีกทั้งยังส่งผลดีต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจที่จะได้รับผลจากการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และสุดท้ายผลดีทั้งหมดก็จะกลับมาสู่ประเทศไทย

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมในเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ดังนี้

“ถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้ไม่ได้ถูกนำไปใช้ภายในระยะเวลา 5 ปี ดังที่ได้กำหนดหรือไม่ดำเนินการต่อไป ซึ่งวัตถุประสงค์เจ้าของเดิมหรือทายาทสามารถร้องขอซื้อคืนได้ภายใน 30 ปี นับแต่วันที่มิประกาศการเวนคืน เว้นแต่อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจะถูกประกาศเพื่อใช้สำหรับประโยชน์สาธารณะใหม่

ถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เป็นพื้นที่การเกษตรในขณะที่มีการเวนคืนและฝ่ายปกครองผู้เวนคืนประสงค์จะดำเนินการให้มีการเช่าพื้นที่เหล่านี้ ฝ่ายปกครองจะต้องเสนอการเช่าพื้นที่ให้แก่เจ้าของเดิมผู้ถูกเวนคืนหรือทายาทก่อน

ถ้าจะมีการขายคืนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิซื้อคืนได้ก่อนการคำนวณราคาในการซื้อขายนั้นให้ใช้กฎเกณฑ์เดียวกับการที่ได้เวนคืนมา

ในกรณีตกลงราคากันได้โดยการปรองดองหรือโดยการกำหนดราคาโดยคำพิพากษาของศาล ก็ให้ทำสัญญาซื้อคืนและชำระราคาถ้าไม่ปฏิบัติตามนี้ให้ถือว่า การซื้อคืนไม่มีผล

บทบัญญัติทั้งหลายที่กล่าวมาแล้วนี้ มิให้นำไปใช้บังคับแก่กรณีอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าของเดิมร้องขอให้มีการเวนคืนตามที่กฎหมายกำหนด และอสังหาริมทรัพย์ซึ่งอยู่ในระหว่างการจัดเตรียมไว้เพื่อการก่อสร้างในภายหลัง”