บทที่ 1

แนวคิดและความเป็นมาของการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

1. แนวคิดและความเป็นมาทั่วไป

1.1 สมัยก่อนมีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ในสมัยดึกดำบรรพ์ยุคที่มนุษย์ยังหาเลี้ยงชีพด้วยการล่าสัตว์ หรือเก็บผลไม้ในป่าอยู่ สมัยนี้มนุษย์ไม่รู้เรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินเลย จะถือว่าที่ดินเป็นของกลางไม่มีใครหวงห้ามเป็นของตนโดยเฉพาะ ต่อมาเมื่อถึงสมัยที่มนุษย์รู้จักเลี้ยงปศุสัตว์โดยท่องเที่ยวไปเรื่อยๆ ที่ดินก็ยังไม่มีเจ้าของโดยยังเป็นของกลางอยู่ จนกระทั่งเมื่อมนุษย์รู้จักการเพาะปลูกจึงเกิดมีเจ้าของที่ดินขึ้นทั้งนี้เพราะมนุษย์จะต้องครอบครองที่ดินบริเวณใดบริเวณหนึ่งสำหรับการเพาะปลูกพืชพันธุ์ไม้ กรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนที่เริ่มเกิดขึ้นนี้ จะมีลักษณะต่างกับกรรมสิทธิในสังหาริมทรัพย์เป็นอย่างมากเพราะในสมัยนั้นที่ดินมีอยู่มากแต่คนยังมีน้อย ดังนั้นถ้าหากใครต้องการที่ที่จะเพาะปลูกหรือปลูกเรือนอยู่ ก็ต้องไปหาที่ในป่าแล้วแผ้วถางโก่นสร้าง ที่นั้นจึงจะเป็นของตน และถ้าเจ้าของอพยพออกจากที่หรือเลิกทำประโยชน์แล้ว ที่นั้นก็จะกลับมาเป็นของกลาง ผู้อื่นก็เข้าทำต่อไปได้ ทั้งนี้เพราะในสมัยโบราณกรรมสิทธิ์ยังไม่แยกออกจากการครอบครอง เจ้าของต้องเป็นผู้ที่ครอบครองอยู่หรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้น จึงจะมีสิทธิหวงห้ามที่ดินนั้นได้ ดังนั้นที่ดินจึงไม่เป็นทรัพย์ที่สำคัญของบุคคลส่วนทรัพย์ที่สำคัญของบุคคลคือ ทาส กรรมกร ช้าง ม้า โค กระบือ สิ่งของเงินทองที่ติดตัวไปกับผู้เป็นเจ้าของ

สมัยต่อมาเมื่อการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แยกออกจากการครอบครองแล้ว ที่ดินจึงเริ่มเป็นทรัพย์สินที่มีคุณค่าต่างหากจากผลประโยชน์ที่ทำได้จากที่ดิน แต่สิทธิในที่ดินก็ยังไม่เหมือนสิทธิในสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้เพราะสมัยนั้นเป็นสมัยของการปกครองดินแดน มีพระเจ้าแผ่นดินเป็นเจ้าของอาณาเขต ดังนั้นการที่เจ้าของที่ดินจะหวงแหนที่ดินยึดถือไว้ในอำนาจของตนก็จะเป็นปรปักษ์ต่ออำนาจของพระเจ้าแผ่นดินในประเทศที่พระเจ้าแผ่นดินมีอำนาจมากพระองค์ก็พยายามตัดทอนและจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินมิให้เป็นอันตรายต่ออำนาจของพระองค์ได้ ดังนั้น

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โดยส่วนใหญ่แล้วจึงต้องบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายเลยว่า ที่ดินทั้งหมดในประเทศเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน หาใช่ของราษฎรไม่ ตัวอย่างเช่นประเทศจีนโบราณถือกันว่า พระเจ้าแผ่นดินเป็นเจ้าของที่ดินในอาณาจักรโดยปรากฏในคัมภีร์ชีกิงของขงจื้อว่า "ที่ดินใต้ท้องฟ้าเป็นของผู้เป็นประมุขและบรรดาผู้อาศัยที่ดินเป็นข้าของประมุข" ตามกฎหมายอิสลามถือกันว่า ที่ดินเป็นของอิหม่ามผู้เป็นประมุขแห่งศาสนาไม่เป็นของราษฎร ส่วนในทวีปยุโรปสมัยกลางก็ถือว่าอาณาเขตคือที่ดินที่พระเจ้าแผ่นดินทรงอำนาจปกครองเป็นของพระมหากษัตริย์ เมื่อกษัตริย์ถึงแก่ความตายก็จะแบ่งปันกันระหว่างทายาทเหมือนมรดกของบุคคลธรรมดา ในบางประเทศผู้เป็นประมุขแผ่อำนาจได้โดยรบชนะ อาณาเขตจึงตกเป็นของพระองค์เหมือนสิ่งของเชลย เหตุที่ประเทศทั้งหลายในสมัยเดิมถือหลักเช่นนี้ ก็เพราะสมัยนั้นหลักเรื่องกรรมสิทธิ์และอำนาจทางปกครองยังสับสนปะปนกันอยู่นั่นเอง[1]

ต่อมาได้เกิดแนวความคิดในทางการเมืองหรือปรัชญาทางการเมือง ของชาวตะวันตกในเรื่อง"สิทธิตามธรรมชาติ"ขึ้น ซึ่งแนวความคิดนี้มีสาระสำคัญว่า มนุษย์ทั้งหลายเกิดมาเท่าเทียมกัน มนุษย์มีสิทธิบางประการที่ติดตัวมนุษย์มาแต่กำเนิดจนกระทั่งถึงแก่ความตาย สิทธิดังกล่าวได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพในร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน และความเสมอภาค ซึ่งเป็นสิทธิที่ไม่สามารถโอนให้แก่กันได้และใครจะล่วงละเมิดมิได้ หากมีการล่วงละเมิดก็อาจจะก่อให้เกิดอันตรายหรือกระทบกระเทือนเสื่อมเสียต่อสภาพของความเป็นมนุษย์ได้

ความมุ่งหมายที่แท้จริงของนักปรัชญา หรือนักคิดในทางการเมืองที่เสนอความคิดในเรื่องสิทธิตามธรรมชาตินี้ขึ้นมาก็เพื่อจะจำกัดอำนาจของผู้มีอำนาจปกครองรัฐ โดยการอ้างถึงสิทธิตามธรรมชาติว่าเป็นสิทธิที่มนุษย์มีติดตัวมาแต่กำเนิด และแนวความคิดในเรื่องสิทธิตามธรรมชาตินี้เองที่เป็นต้นกำเนิด หรือเป็นที่มาของแนวความคิดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์[2] ดังนั้นการที่จะถือว่าที่ดินทั้งหมดในประเทศเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน จึงเริ่มได้รับการ

---

[1]ภาสกร ชุณหอุไร, <u>คำอธิบายกฎหมายที่ดิน</u> (กรุงเทพมหานคร : แสวงสุทธิการพิมพ์ , 2532) หน้า 19-22

[2]วีระ โลจายะ, "สิทธิเสรีภาพของประชาชน," <u>เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชนหน่วยที่ 8-15</u>, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,2526) , หน้า 465

โต้แย้งจากแนวความคิดในเรื่องสิทธิธรรมชาตินี้เอง เพราะหนึ่งในบรรดาสิทธิที่เชื่อว่ามนุษย์มีติดตัวมาแต่กำเนิดก็คือสิทธิในทรัพย์สิน

แนวความคิดในเรื่องสิทธิตามธรรมชาตินี้ ได้แพร่หลายไปในบรรดานักคิดนักการเมืองและประชาชนในประเทศตะวันตกทำให้เกิดการต่อต้านการใช้อำนาจเกินขอบเขตของผู้มีอำนาจปกครองรัฐหรือกษัตริย์ และเป็นผลให้กษัตริย์อังกฤษต้องทรงประกาศใช้กฎหมายที่มีชื่อว่า "The Great Charter"เมื่อปีค.ศ.1215 เพื่อรับรองและให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวอังกฤษและในปีค.ศ.1776 ประชาชนชาวอเมริกันก็ได้ประกาศอิสรภาพไม่ยอมอยู่ใต้อำนาจของอังกฤษอีกต่อไปในคำประกาศอิสรภาพ(The Declartion of Independenc) ได้มีการยืนยันถึงสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ไว้อย่างชัดแจ้ง ส่วนในประเทศฝรั่งเศสก็ได้เกิดการปฏิวัติขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1789 เพื่อล้มล้างอำนาจของกษัตริย์ และหลังการปฏิวัตินี้เองก็ได้มีการประกาศสิทธิของมนุษย์และของพลเมืองขึ้น (La Declartion des Droits de l'Homme et du Citoyer)[3]

1.2 สมัยที่มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

การที่ประเทศอารยธรรมตะวันตกเริ่มตื่นตัวกับแนวคิด ในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งก็ได้มีการยืนยันถึงสิทธิเสรีภาพนี้ไว้ในกฎหมายหรือคำประกาศต่างๆและในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนก็ได้มีการกล่าวถึง ดังเช่นในกฎหมายรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในอังกฤษที่มีชื่อว่า "The Gret Charter" หรือกฎบัติแมกนา คาร์ตา (Magna Carta) ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน ค.ศ.1215 มีสาระสำคัญโดยย่อว่า "บุคคลใดจะถูกจับคุมขัง ริบทรัพย์ เนรเทศ ประกาศว่าเป็นคนนอกกฎหมาย หรือถูกลงโทษไม่ว่าโดยวิธีการอย่างใดหาได้ไม่ เว้นแต่จะได้รับการพิจารณาอันเที่ยงธรรมจากบุคคลชั้นเดียวกับเขาและตามกฎหมายบ้านเมือง" ซึ่งจะเห็นได้ว่าได้ให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนชาวอังกฤษที่จะไม่ถูกริบทรัพย์ เว้นแต่จะเป็นไปตามกฎหมาย ส่วนในคำประกาศอิสรภาพของ

---

[3]วีระ โลจายะ, "สิทธิเสรีภาพของประชาชน ,"เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชนหน่วยที่ 8-15,(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,2526,) หน้า 482-483

สหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ.1776 ก็ได้รับรองถึงสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์คือ สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิในการแสวงหาความสุข และได้ยืนยันถึงอำนาจรัฐบาลที่ต้องมาจากปวงชน และในคำประกาศสิทธิของมนุษย์และของพลเมืองของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเกิดขึ้นหลังการปฏิวัติใหญ่ของชาวฝรั่งเศสเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม ค.ศ.1789 โดยได้มีการจัดตั้งสมัชชาแห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติและสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่ต่อมาเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ.1789 สมัชชาแห่งชาติได้ประกาศใช้ "คำประกาศสิทธิของมนุษย์และพลเมือง" ซึ่งเป็นการประกาศถึงสิทธิของมนุษย์และของพลเมืองที่มีอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น 17 มาตรา และในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินก็ได้กล่าวไว้ในมาตรา 17 ที่ว่า "สิทธิในทรัพย์สินย่อมศักดิ์สิทธิ์ และไม่อาจจะเมิดได้ บุคคลจะถูกตัดสิทธินี้มิได้ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยชัดแจ้งซึ่งต้องให้ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย และโดยเงื่อนไขชดใช้ค่าทดแทนก่อนโดยยุติธรรม[4]

คำประกาศสิทธิมนุษย์และพลเมืองของฝรั่งเศสนี้เอง ที่ภายหลังได้ถูกนำไปเป็นแบบอย่างให้อีกหลายประเทศใช้ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ อันเป็นเอกสารสำคัญและมีสถานะสูงสุดของประเทศโดยประเทศต่างๆ จะต้องบัญญัติบทที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย เพื่อเป็นหลักประกันให้ประชาชนอุ่นใจหรือแน่ใจว่าตนทำอะไรได้แค่ไหนเพียงใด ด้วยการบัญญัติสิทธิต่างๆไว้ให้ชัดเจน ซึ่งอาจเป็นการรับรองสิทธิที่เคยรู้จักหรือเคยมีใช้กันมาแล้วหรือเป็นการสร้างสิทธิขึ้นใหม่ให้ปรากฏในรัฐธรรมนูญเองก็ได้[5]

1.3 <u>สมัยที่เข้าสู่รัฐสมัยใหม่หรือรัฐสวัสดิการ</u> (Welfare State)

บทบาทของรัฐในแต่ละยุคแต่ละสมัยนั้นย่อมแตกต่างกันไป ทั้งนี้แล้วแต่สภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแต่ละยุคว่าเป็นเช่นไร ในระหว่างศตวรรษที่ 18 ความคิดว่าด้วยบทบาท และภารกิจของรัฐที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการคือ ลัทธิเสรีนิยม

---

[4]กุลพล พลวัน, "ปัญหาการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยสหประชาชาติ," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2516)

[5]วิษณุ เครืองาม, "สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ," <u>รัฐสภาสาร</u> 38 (มกราคม 2533) : 4

(Laissez-faire) ซึ่งแนวความคิดนี้ต้องการลดการควบคุมวิสาหกิจเอกชนโดยรัฐบาลให้น้อยที่สุด และเพิ่มเสรีภาพในอันที่จะประกอบการและเสรีภาพในการทำสัญญาให้มากที่สุด รัฐจะไม่เข้าแทรกแซงทางอุตสาหกรรมทางเศรษฐกิจและการค้า คงปล่อยให้เอกชนจัดทำไปโดยเสรี บทบาทและภารกิจของรัฐจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องก็แต่เฉพาะในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การป้องกันประเทศและ การอำนวยความยุติธรรมให้แก่ปัจเจกชนด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางแพ่ง และจัดเก็บภาษีเพียงเท่าที่จำเป็นแก่การใช้จ่ายเพื่อดำเนินภารกิจเหล่านี้ เมื่อเวลาผ่านไปรัฐบาลที่มีภารกิจจำกัดเช่นนี้ ได้นำความทุกข์ยากอย่างแสนสาหัสมาสู่ประชาชน เพราะเสรีภาพในการทำสัญญานี้เป็นเสรีภาพที่แท้จริงเฉพาะคนจำนวนน้อย และไม่ใช่สำหรับคนส่วนใหญ่ เพราะประชากรของสังคมซึ่งมีความอ่อนแอทางเศรษฐกิจ ไม่มีอำนาจต่อรองที่เท่าเทียมกับประชากรอีกส่วนหนึ่งซึ่งมีอำนาจทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า และยุคของลัทธิเสรีนิยมก็เป็นอันสิ้นสุดลง ประชาชนได้เริ่มหันหน้าเข้าไปพึ่งพิงรัฐอีกครั้งโดยได้มีการเรียกร้องให้รัฐเอาใจใส่กับการปรับปรุงสภาพการดำรงชีวิตของคนยากจนให้ดีขึ้น และข้อเรียกร้องนี้เองที่สนับสนุนให้รัฐเข้าไปแทรกแซงกิจการของเอกชน และแนวความคิดว่าด้วยรัฐสวัสดิการจึงเกิดขึ้น ปัจจุบันรัฐได้กลายมาเป็นเครื่องมือในอันที่จะส่งเสริมสวัสดิภาพของสังคมและเศรษฐกิจของประชาชน รัฐสมัยใหม่พยายามที่จะส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคมและยอมรับบทบาทเป็นผู้กระทำการ ด้วยเหตุนี้กิจกรรมของรัฐจึงขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้ว่ารัฐดำเนินภารกิจต่างๆ ซึ่งเมื่อก่อนนี้ปล่อยให้เอกชนเป็นผู้จัดทำรัฐบาลในปัจจุบันจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับวิถีชีวิตของเอกชนในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นการขนส่ง สร้างถนน รถไฟ ไปรษณีย์ โทรเลข สร้างบ้าน วางแผนพัฒนาเมือง ควบคุมดูแลสุขภาพอนามัย และชีวิตจิตใจของประชาชน อำนวยการศึกษา ปรับปรุงสภาพแวดล้อมในชนบท ควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนซึ่งอาจกล่าวได้ว่ารัฐสวัสดิการมีหน้าที่ดูแลพลเมืองตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย

ดังนั้นการที่รัฐสมัยใหม่ก้าวเข้าสู่การเป็นรัฐสวัสดิการ จึงนำไปสู่การเพิ่มพูนอำนาจให้แก่รัฐเป็นเงาตามตัว ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินภารกิจเหล่านี้จึงจำต้องมีเครื่องมือบริหารงานอันมหาศาล และรัฐสภาจำเป็นต้องให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถดำเนินงานจัดบริการสาธารณะต่างๆให้บรรลุจุดมุ่งหมายของรัฐสวัสดิการ

ในรัฐสมัยใหม่ซึ่งรับผิดชอบดำเนินภารกิจต่างๆมากมายหลายรูปแบบนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองและราษฎรย่อมมีความสนิทแนบแน่นและสลับซับซ้อนขึ้น การดำเนินชีวิตประจำวันของราษฎรเกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครองไม่ทางใดก็ทางหนึ่งเสมอ ดังนั้นโอกาสที่สิทธิ

เสรีภาพของราษฎรจะถูกกระทบกระเทือนจากการกระทำของฝ่ายปกครองจึงมีอยู่ทุกขณะเพราะฝ่ายบริหารจะต้องมีอำนาจเพียงพอในอันที่จะดำเนินภารกิจของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ[๕]

อย่างไรก็ตามถึงแม้รัฐสมัยใหม่จะเข้าแทรกแซงกิจการของเอกชนได้ แต่แนวความคิดในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ยังคงปรากฏควบคู่กันอยู่ ซึ่งแต่เดิมถือว่าการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นเรื่องภายในรัฐใดรัฐหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ต่อมาได้เริ่มเปลี่ยนแปลงมาเป็นการร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อหาทางคุ้มครองให้ดีขึ้น จนกระทั่งเมื่อวันที่ 15 เมษายน ค.ศ.1947 ได้มีการประชุมใหญ่สหประชาชาติที่ซานฟรานซิสโก และลงมติรับรองกฎบัตรสหประชาชาติ ถ้อยคำในกฎบัตรสหประชาชาติได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามของร่างที่จะจัดให้มีการร่าง เอกสารระหว่างประเทศเพื่อรับรองสิทธิของบุคคล (International bill of right) และในที่สุดเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.1948 องค์การสหประชาชาติก็ได้ประกาศรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของมนุษย์ไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) และสิทธิหนึ่งที่ได้มีการกล่าวไว้ในปฏิญญาฉบับนี้ก็คือ สิทธิในทรัพย์สิน โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 17 ว่า (1) บุคคลมีสิทธิทั้งในฐานะส่วนตัวและตลอดจนการร่วมกับผู้อื่น ในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน (2) การยึดเอาทรัพย์สินของบุคคลใดไปเสียโดยพลการจะกระทำมิได้

แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้สิทธิในทรัพย์สินของประชาชนจะได้รับการยืนยันจากนานาชาติดังปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษย์ แต่ในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็มีภารกิจที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะ และจำเป็นที่จะต้องพัฒนาประเทศทั้งในด้านอุตสาหกรรม การคมนาคมตลอดจนการจัดให้มีการสาธารณูปโภคต่างๆเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ในการดำเนินการของฝ่ายบริหารนี้จึงอาจมีการกระทบกระทั่งถึงสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนได้ ตัวอย่างเช่น ฝ่ายบริหารต้องการที่จะสร้างเส้นทางคมนาคมสายใหม่ขึ้นมา ฝ่ายบริหารก็จำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ของที่ดินบริเวณนั้นในขณะเดียวกันถ้าเส้นทางคมนาคมสายใหม่นี้จะต้องตัดผ่านที่ดินของเอกชน ก็จำเป็นที่ฝ่ายบริหารจะต้องตรากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นมาบังคับใช้ ซึ่งลักษณะของการออกกฎข้อบังคับเหล่านี้เองที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจมหาชน

---

[๕]สมยศ เชื้อไทย, กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง 1. เอกสารประกอบการบรรยาย , บัณฑิตศึกษาคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. พ.ศ.2533

การใช้อำนาจมหาชน หรืออำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนมาใช้เพื่อสาธารณประโยชน์นี้ เป็นอำนาจที่ประเทศต่างๆได้ยอมรับกันมาช้านานแล้ว ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ซึ่งประเทศต่างๆจะยอมรับถึงการให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน แต่ในขณะเดียวกันก็ได้ยอมรับถึงอำนาจรัฐที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนมาใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ดังตัวอย่างของรัฐธรรมนูญต่อไปนี้

<u>รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน</u> (ประกาศใช้เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ.1961)

มาตรา 14 1) สิทธิในทรัพย์และสิทธิในการรับมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สภาพและขอบเขตของสิทธิให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

2) การมีทรัพย์สินย่อมมีหน้าที่ด้วย การใช้ทรัพย์สินจะกระทำในลักษณะเพื่อส่วนรวม

3) การเวนคืนจะกระทำได้แต่เพื่อส่วนรวม การเวนคืนจะกระทำได้ก็แต่โดยกฎหมายให้อำนาจกระทำได้ หรืออาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งบัญญัติถึงลักษณะและขอบเขตค่าชดเชยด้วย การกำหนดค่าชดเชยนั้นให้คำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ของผู้เสียหาย ในกรณีที่ไม่อาจตกลงกันในเรื่องค่าชดเชยให้ฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมได้

มาตรา 15 เพื่อประโยชน์ร่วมกันของสังคม การโอนที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและปัจจัยในการผลิตของเอกชนมาเป็นของรัฐ หรือในลักษณะอื่นที่เป็นเศรษฐกิจที่รัฐควบคุมจะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติถึงประเภท และขอบเขตของค่าทำขวัญไว้ สำหรับค่าทำขวัญนั้นให้นำบทบัญญัติมาตรา 14 วรรคสาม ประโยคที่สามและสี่ มาใช้โดยอนุโลม

<u>รัฐธรรมนูญอิหร่าน</u> (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ.1925 และ1957)

มาตรา 15 การยึดทรัพย์สินของบุคคลจะกระทำมิได้ ยกเว้นไว้แต่กฎหมายของทางศาสนาให้กระทำได้ ซึ่งต้องมีการกำหนดราคาที่เป็นธรรมของทรัพย์สินนั้นและมีการชดเชยที่เป็นธรรม

<u>รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี</u> (ฉบับค.ศ.1972)

มาตรา 20 1) สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้รับความคุ้มครอง สภาพของสิทธิและข้อจำกัดสิทธิให้กำหนดไว้ในกฎหมาย

2) การใช้สิทธิในทรัพย์สิน จะต้องไม่ขัดต่อสวัสดิภาพของประชาชน

3) ในกรณีที่มีการยึด ใช้ หรือจำกัดทรัพย์สินของเอกชนเพื่อสาธารณประโยชน์ จำนวนค่าชดเชยและวิธีการชดเชยให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

<u>รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐตุรกี</u> (ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ.1961)

มาตรา 36 บุคคลมีสิทธิที่จะมีสิทธิในทรัพย์สินและมรดก การจำกัดสิทธิเหล่านี้จะกระทำได้ก็แต่โดยกฎหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม

การใช้สิทธิในทรัพย์สินจะต้องไม่ขัดต่อสวัสดิภาพสาธารณะ

มาตรา 38 หากมีความจำเป็นเพื่อสาธารณประโยชน์ รัฐและองค์การของรัฐมีอำนาจภายใต้หลักการและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายเพื่อการนี้ ที่ยึดทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์ ทรัพย์ที่เป็นของเอกชนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ หรือเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้โดยจ่ายค่าชดเชยที่เป็นธรรมเป็นเงินสดให้แก่เจ้าของเสียก่อน

ระเบียบการจ่ายค่าชดเชยที่เป็นธรรมของที่ดินที่มีการยึด เพื่อให้ชาวนามีที่ดินเป็นของตนเองได้ เพื่อโอนปาเป็นของชาติ เพื่อปลูกปา และเพื่อให้มีการจ่ายค่าชดเชยเป็นงวดๆ ระยะเวลาจ่ายเป็นงวดนี้จะต้องไม่เกินสิบปี หากต้องจ่ายเป็นงวดจะต้องจ่ายเป็นงวดละเท่ากัน และต้องเสียดอกเบี้ยตามกฎหมายด้วย

สำหรับค่าที่ดินที่มีการยึดเป็นของรัฐที่ชาวนาได้ทำนาอยู่แล้ว จำนวนที่ดินที่จำเป็นต่อการครองชีพของชาวนาให้กำหนดไว้ในกฎหมายและค่าของที่ดินที่ยึดเอามาจากชาวนานั้นจะต้องจ่ายเป็นเงินสดในทุกกรณี

<u>รัฐธรรมนูญสหรัฐเม็กซิโก</u> (ประกาศใช้เมื่อปีค.ศ.1917)

มาตรา 27 กรรมสิทธิในที่ดินและน้ำที่อยู่ในเขตแดนของรัฐ เป็นของรัฐซึ่งมีอำนาจโอนกรรมสิทธิให้แก่เอกชนได้โดยมีสภาพกลายเป็นทรัพย์สินของเอกชน

จะยึดทรัพย์สินของเอกชนไม่ได้ ยกเว้นเพื่อสาธารณูปโภคและมีการเสียค่าทดแทนเพื่อเป็นธรรม

ประเทศชาติมีสิทธิที่จะจำกัดการใช้สิทธิในทรัพย์สินของเอกชน เพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้ รวมทั้งการกำหนดการควบคุม การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อคุ้มครองและจัดให้มีการแจกจ่ายทรัพย์สินส่วนรวมของรัฐด้วยความเป็นธรรม เพื่อวัตถุประสงค์นี้ให้จัดแบ่งที่ดินผืนใหญ่เป็นแปลงเล็กได้ และพัฒนาที่ดินแปลงเล็กที่ใช้ประโยชน์อยู่แล้ว จัดตั้งชุมชนเกษตรกรรมที่มีน้ำและที่ดินพร้อมเพรียงและส่งเสริมการเกษตรและป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติมิให้ถูกใช้ประโยชน์ที่เป็นภัยต่อสังคมท้องที่ที่มีประชากรมากมาย แต่ไม่มีที่ดินและน้ำพอเพียงกับความต้องการของประชาชน ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ซึ่งอาจเอาที่ดินผืนใหญ่ใกล้เคียงมาจัดแบ่งให้ได้ แต่สิทธิในที่ดินแปลงเล็กที่ใช้ประโยชน์อยู่แล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครองตลอดเวลา .....

รัฐธรรมนูญเบลเยี่ยม

มาตรา 11 ทรัพย์สินของบุคคลจะถูกยึดไม่ได้ เว้นแต่เพื่อสาธารณประโยชน์เฉพาะแต่กรณีและตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และจะต้องให้ค่าชดเชยที่เป็นธรรรมแก่เจ้าของด้วย

รัฐธรรมนูญอิรัค (ประกาศใช้เมื่อวันที่ 19 เมษายน ค.ศ.1964 แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ.1964 และวันที่ 18 กันยายน ค.ศ.1965)

มาตรา 12 ทรัพย์สินของบุคคลได้รับการคุ้มครอง กฎหมายจะได้กำหนดหน้าที่ทางสังคมของทรัพย์สินส่วนบุคคล การโอนทรัพย์สินของบุคคลเป็นของรัฐนั้นจะกระทำไม่ได้ เว้นไว้แต่เพื่อสาธารณประโยชน์และมีการจ่ายค่าชดเชยที่เป็นธรรมตามกฎหมาย

รัฐธรรมนูญเนปาล (ประกาศใช้เมื่อปีค.ศ.1962)

มาตรา 15 สิทธิในทรัพย์สิน บุคคลไม่ต้องเสียสิทธิในทรัพย์สินเว้นไว้แต่โดยกฎหมาย

รัฐธรรมนูญมอนาโค (ประกาศใช้เมื่อวันที่ 5 มกราคม ค.ศ.1911 และแก้ไขเพิ่มเติม)

มาตรา 9 สิทธิในทรัพย์สินจะละเมิดมิได้ การยึดทรัพย์สินของบุคคลจะกระทำมิได้เว้นไว้แต่เพื่อสาธารณประโยชน์ เฉพาะกรณีที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้นและให้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมและมีการจ่ายค่าทดแทนนั้นก่อนการเข้ายึดทรัพย์สินนั้น[7]

จะเห็นได้ว่าประเทศต่างๆได้ยอมรับถึงสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน และในขณะเดียวกันก็ได้บัญญัติถึงอำนาจรัฐ ในการที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ แต่สิ่งที่สำคัญคือจะต้องมีการให้ค่าชดเชยที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนด้วย

---

[7]สวัสดิ์ ศรลัมภ์ และสุรศักดิ์ มณีศร , รัฐธรรมนูญประเทศประชาธิปไตยรัฐธรรมนูญประเทศสังคมนิยม .เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2. แนวคิดและความเป็นมาในประเทศไทย

2.1 สิทธิของเอกชนในที่ดินและการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น-พ.ศ.2475

ในสมัยตอนต้นของกรุงรัตนโกสินทร์ การผ่อนคลายการใช้หลักกฎหมายที่ว่า "พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งสิ้นแต่ผู้เดียว" ได้เริ่มเห็นเด่นชัดยิ่งขึ้นตั้งแต่สมัยของรัชกาลที่สาม เมื่อพระองค์ได้ทรงอ้างหลักกฎหมายนี้ไปยึดหรือเวนคืนที่ดินของราษฎรหรือเอกชนมาใช้ในการสร้างวัด พระองค์ก็มักพระราชทานที่ดินแปลงอื่นให้กับเอกชนหรือราษฎรเป็นการแลกเปลี่ยน มิได้เอาที่ดินของราษฎรหรือเอกชนมาเปล่าๆเหมือนอย่างในอดีต และในสมัยรัชกาลที่ห้าแต่เดิมกรมโยธาธิการหรือสุขาภิบาลสั่งให้บรรดาประชาชนที่อยู่ในเขตที่จะถูกตัดถนน รื้อถอนโรงเรือนของตนไปภายในกำหนดเวลาโดยไม่ได้รับค่าชดเชยเลยแต่ในปีพ.ศ.2442 เมื่อมีการตัดถนนราชดำเนินและถนนเทวีสุรยาตร ทรงพระดำริว่าการปฏิบัติแต่ก่อนไม่ได้เป็นธรรมเนียมอันดีและต้องด้วยความชอบธรรม เพราะทำให้เจ้าของที่บางรายได้ประโยชน์ บางรายเสียประโยชน์ จึงเปลี่ยนแปลงระเบียบการจัดที่สร้างถนนนี้ใหม่ให้กรมโยธาธิการซื้อบรรดาที่ดินที่ต้องตัดถนนกับบรรดาที่ดินริมถนนในท้องตำบลก่อนที่ล่วงมาแล้วหนึ่งปี ถ้าเจ้าพนักงานและเจ้าของที่ทำความตกลงกันไม่ได้จะจัดตั้งคนกลางตัดสิน เมื่อการสร้างถนนเสร็จแล้วเจ้าของที่ดินแนวริมถนนที่ได้ขายให้เจ้าพนักงานมีโอกาสได้คืนตามราคาทุนเงินสร้าง สองปีต่อมาเมื่อทำการสร้างถนนราชดำเนินกลาง วิธีนี้ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปบ้างแต่เจ้าของยังคงมีสิทธิได้รับค่าชดเชยสำหรับเนื้อที่เช่นก่อน แต่ส่วนการตัดถนนในเขตที่เพลิงไหม้ กระทรวงนครบาลเป็นแต่ห้ามมิให้เจ้าของปลูกสร้างโรงเรือนใหม่ และมิได้ให้ค่าชดเชยสำหรับเนื้อที่ที่จะใช้ในการตัดถนนเหมือนเช่นเคยปฏิบัติมาแต่ก่อน[8]

ส่วนการอ้างหลักกฎหมายที่ว่า "ที่ดินทั้งสิ้นเป็นของพระมหากษัตริย์แต่ผู้เดียว" เพื่อเวนคืนที่ดินของเอกชนโดยไม่ต้องจ่ายเงินชดเชย ในสมัยระหว่างปีพ.ศ.2418 เป็นต้นนั้นอาจกล่าวได้ว่าไม่มีอีกต่อไป แต่ในสมัยนี้การอ้างหลักกฎหมายนี้เพื่อเวนคืนที่ดินของเอกชนได้

---

[8] ร.แลงกาต์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, คำสอนชั้นปริญญาโท พ.ศ. 2483 หน้า 369-370.

เปลี่ยนมาเป็นการบังคับซื้ออย่างแท้จริง°

ในสมัยปลายรัชกาลที่ 5 พระองค์ได้วางหลักเกณฑ์ในการเวนคืนว่า การเวนคืนที่ดินของเอกชนนั้นจะต้องยึดปฏิบัติตามประกาศกรมโยธาธิการ ลงวันที่ 13 มกราคม ร.ศ. 110 ซึ่งการเวนคืนตามประกาศนี้จะต้องจ่ายเงินสำหรับค่ารื้อถอนและค่าที่ดินสำหรับเอกชนผู้เป็นเจ้าของด้วย เช่น ตามกฎหมายเหมืองแร่ ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) มาตรา 77 บัญญัติว่า "ถ้ารัฐบาลต้องการที่ดินแห่งใดเพื่อทำการเหมืองแร่ เมื่อได้คิดราคาที่ดินให้แก่เจ้าของที่ตามสมควรแล้ว เจ้าของที่นั้นต้องเวนคืนที่นั้นแก่รัฐบาล ถ้าจำนวนเงินไม่ตกลงกันได้ให้ตัดสินด้วยวิธีตั้งคนกลางทั้งสองฝ่าย" จากหลักฐานที่ปรากฏในสมัยรัชกาลที่ 5 ตอนต้นในเรื่องการเวนคืนที่ดินของเอกชนในสมัยก่อนออกโฉนดที่ดินดูเหมือนว่าในสมัยตอนต้นของรัชกาลที่ 5 นั้น พระองค์จะจ่ายเงินชดเชยให้เฉพาะแก่เจ้าของที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเท่านั้น และจ่ายเงินชดเชยให้เฉพาะผู้ที่เข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินโดยสุจริต ต่อมาในตอนกลางสมัยรัชกาลที่ 5 พระองค์ได้ทรงเปลี่ยนแปลงการเก็บภาษี โดยมอบหน้าที่ให้พระคลังสมบัติมีหน้าที่เก็บภาษีแต่หน่วยงานเดียว ทำให้เจ้าหน้าที่ของกรมเกษตราธิการหมดหน้าที่ในการออกหนังสือสำคัญในที่ดินเช่นโฉนดตราแดงเพื่อเรียกเก็บภาษีดังเดิม และในขณะเดียวกันพระคลังมหาสมบัติก็ไม่มีหน้าที่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินด้วย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ช่วงนั้นเอกชนไม่สามารถที่จะขอให้ทางการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินได้ ที่ดินก็มีราคาสูงขึ้นมาก การคมนาคม เริ่มสะดวกมีการจับจองที่ดินไว้เป็นที่ทำประโยชน์มากมาย ดังนั้น ในสมัยปลายรัชกาลที่ 5 แม้ว่าที่ดินใดจะไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินก็ตาม หากว่าผู้เป็นเจ้าของที่ดินนั้นสามารถพิสูจน์ถึงความเป็นเจ้าของในที่ดินกับทางการได้แล้ว ในการเวนคืนที่ดินแปลงนั้นทางการก็จะจ่ายเงินชดเชยให้ด้วย

ในเรื่องการจ่ายเงินชดเชยนี้ ในสมัยรัชกาลที่ 5 มิได้มีการจัดเป็นระเบียบแบบแผนอย่างเดียวกัน ดังนั้นในสมัยรัชกาลที่ 6 พระองค์จึงได้ทรงจัดระเบียบในการจ่ายเงินชดเชยให้เป็นแบบเดียวกัน โดยออกพระราชบัญญัติจัดสร้างทางรถไฟและทางหลวง พุทธศักราช 2464 ซึ่งใช้ได้ทั้งในทางรถไฟและในการสร้างทางหลวง ตามมาตรา 29 ให้กำหนดราคาซื้อคืนโดยให้ซื้อในราคาท้องตลาดที่ซื้อขายกันในวันที่มีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตที่ดิน

°วิริยะนามสิริพงศ์พันธุ์, "ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญที่เอกชนไม่มีกรรมสิทธิ์," (วิทยานิพนธ์ปริญญาหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524) หน้า 42.

018425

ให้กรรมการจัดซื้อที่ดินสามคนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตกลงเรื่องค่าทำขวัญกับเจ้าของที่ดินเสียก่อน ถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ ให้จัดตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้นชี้ขาด นอกจากนี้ยังได้วางหลักใหม่ๆอีกประการหนึ่งเพื่อที่จะป้องกันความเดือดร้อนของเจ้าของที่ดิน ตามมาตรา 25 ซึ่งบัญญัติว่าทางการมีสิทธิเข้ายึดถือที่ได้ก็ต่อเมื่อได้ใช้เงินหรือวางเงินค่าทำขวัญแล้ว

ในการเวนคืนที่ดินในสมัยรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6 นี้ ก็ยังยึดหลักที่ว่า "พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งสิ้นแต่ผู้เดียว" ดังนั้นในการเวนคืนที่ดินที่จะต้องมีการขับไล่ราษฎรออกจากที่ไปก็ต้องมีพระบรมราชโองการในเรื่องนี้เป็นคราวๆไปกระทรวงทบวงกรมการเมืองต่างๆไม่มีอำนาจที่จะทำได้เอง ต้องทูลเกล้าขอพระบรมราชานุญาตเสียก่อนทุกครั้ง ดังนั้นพระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียวที่จะเป็นผู้ชี้ขาดว่า การเวนคืนที่ดินที่จะมาใช้ในทางราชการนั้นเหมาะสมหรือไม่ หากพระองค์ทรงเห็นชอบก็จะออกเป็นพระบรมราชโองการเวนคืนที่ดินเหล่านั้น

2.2 <u>สิทธิของเอกชนในที่ดินและการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตั้งแต่ปีพ.ศ.2475-ปัจจุบัน</u>

การใช้หลักกฎหมาย "ที่ดินทั้งสิ้นเป็นของพระมหากษัตริย์แต่ผู้เดียว" ที่ยังตกทอดมาในสมัยนี้จะมีอยู่ใน 2 กรณีคือ มีการใช้หลักกฎหมายนี้กับที่ดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่า และใช้หลักกฎหมายนี้เพื่อบังคับซื้อที่ดินจากเอกชน แต่เนื่องจากในสมัยรัชกาลที่ 7 เป็นต้นมาได้เริ่มมีความคิดแยกพระมหากษัตริย์ออกจากรัฐ และต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย หลักและความคิดเกี่ยวกับที่ดินทั้งสิ้นเป็นของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว จึงได้เปลี่ยนแปลงไปให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป แต่เดิมถือว่าที่ดินที่รกร้างว่างเปล่าเป็นของพระมหากษัตริย์ ในสมัยนั้นก็ถือเป็นของรัฐแทน และได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างที่ดินของรัฐกับเอกชนไว้อย่างชัดแจ้งในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์(มาตรา 1305-1307) หรือแต่เดิมการเวนคืนหรือการบังคับซื้อที่ดินจะอ้างหลักที่ดินทั้งสิ้นเป็นของพระมหากษัตริย์ แต่มาสมัยนี้จะอ้างหลักเพื่อสาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวมแทน การเวนคืนในสมัยนี้จะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2477 ซึ่งได้กำหนดหลักการเอาไว้ว่า เจ้าของที่ดินจะถูกขับไล่ให้ออกจากที่ดินนั้นก็ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นว่า

เป็นการจำเป็นเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือเพื่อการเหมืองแร่[10]

2.2.1 การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการถือกรรมสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนและการรับรองอำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในพ.ศ.2475 ประเทศไทยก็ได้มีการประกาศใช้"พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475" ซึ่งประกาศใช้ได้เพียง 3 วัน พระราชบัญญัติฉบับนี้มิได้รับรองหรือกล่าวถึงสิทธิเสรีภาพใดๆของราษฎรไว้เลย นอกจากสิทธิในการออกเสียงลงมติเลือกผู้แทนหมู่บ้าน ตำบลและจังหวัดเท่านั้น รัฐธรรมนูญที่ถือได้ว่าเป็นฉบับแรกของประเทศไทย ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 คือ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม"ได้เริ่มกล่าวถึงสิทธิเสรีภาพต่างๆ แต่เป็นการกล่าวรวมๆกันไปในมาตราเดียวคือมาตรา 14 ว่า "ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคมอาชีพ" ต่อมาได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2475 และประกาศใช้"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย" เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ.2489 ได้รับรองสิทธิอย่างเดียวกันไว้ในมาตรา 14 ว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหะสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย" จนกระทั่งเกิดการรัฐประหารและประกาศใช้ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)" เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ.2490 ก็ยังคงรับรองสิทธิในทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิมไว้ในมาตรา 23 ว่า"บุคคลย่อมมีเสรีภาพโดยบริบูรณ์ในร่างกาย เคหะสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การอาชีพทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งตัวบทกฎหมาย"

ต่อมาในปีพ.ศ.2491 ได้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกประกอบด้วยสมาชิก 40 คนมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม นับเป็นการร่างรัฐธรรมนูญที่เปิดกว้างมากที่สุดเป็นครั้งแรกในการร่างรัฐธรรมนูญ และได้มีการประกาศใช้ "ธรรมนูญแห่งราช

---

[10]วิริยะ นามสิริพงศ์พันธุ์, "ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญที่เอกชนไม่มีกรรมสิทธิ์," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ.2524) หน้า 57-60

อาณาจักรไทย" เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ.2492 ธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการขยายบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยให้กว้างขวางขึ้นจากที่เคยมีซึ่งในการร่างหมวดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ในขณะนั้นสหประชาชาติอยู่ในระหว่างการจัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญต่างรับทราบความเคลื่อนไหวในการจัดทำปฏิญญาสากลฯนี้อย่างดี และได้นำเอาหัวข้อสิทธิใหม่ๆหลายสิทธิในร่างปฏิญญาฯดังกล่าวมาเป็นแบบอย่าง ทั้งยังมีการใช้ถ้อยคำเลียนแบบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นอกจากนี้การที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีถึง 40 คน เลือกตั้งมาจากหลายวงการอาชีพ และทรงคุณวุฒิในสาขาความรู้ต่างๆ มีประสบการกว้างขวาง และในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในเวลานั้นมีโอกาสพิจารณานานพอจึงทำได้อย่างละเอียดรอบคอบ สามารถศึกษาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญนานาประเทศได้[11] รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492 นี้ นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่แยกเรื่องการรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินออกจากสิทธิอื่นๆ และเป็นครั้งแรกที่มีการบัญญัติถึงอำนาจของรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชน โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 34 ว่า "สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและต้องชดใช้ค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของ ตลอดจนเป็นผู้ทรงสิทธิตามระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้นด้วย

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเข้าไปใช้หรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลก็ดีการโอนกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลมาเป็นของรัฐก็ดี ถ้ามิใช่ด้วยความยินยอมของบุคคลนั้นจะกระทำได้ก็แต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครอง

---

[11]วิษณุ เครืองาม, "สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ," รัฐสภาสาร 38 (มกราคม 2533) : 7

เสรีภาพของบุคคลอื่น หรือเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะคับขัน หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันความเสื่อมทรามทางจิตใจของยุวชน

---"

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในมาตรา 34 นี้ ได้จำกัดขอบเขตหรือวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนไว้ 3 กรณีด้วยกันคือ 1.เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค 2.เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง 3.เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ

ในการพิจารณาบทบัญญัติมาตรานี้ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการแปรญัตติขอให้เพิ่มเติม "เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ" ทั้งนี้เพราะเห็นว่าในบางกรณีมีความจำเป็นที่จะต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อกิจการบางอย่างเกี่ยวกับกิจการในการทหาร แต่มีสมาชิกบางท่านเห็นว่า ไม่จำเป็นต้องเพิ่มเติมเข้ามาอีก เพราะอยู่ในความหมายของคำว่าสาธารณูปโภคอยู่แล้ว และในที่สุดก็มีการบัญญัติเพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศไว้ในมาตรา 34 นี้[12] นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตว่าหลักการในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นี้จะคล้ายคลึงกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของประเทศอื่น กล่าวคือในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รัฐจะต้องชดใช้ค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้นด้วย

ในขณะประกาศใช้รัฐธรรมนูญปีพ.ศ.2492 อยู่นี้ มีกฎหมายที่บัญญัติถึงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หลายฉบับ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน เช่น การเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงก็จะใช้วิธีการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช 2482 ส่วนกฎหมายที่ว่าด้วยการเวนคืนที่ใช้อยู่ในขณะนั้นคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2477

ต่อมาได้เกิดการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2494 และได้กลับไปนำรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ.2475 มาใช้ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งในเรื่องของการรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 26 ว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สินการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การเมืองทั้งนี้ภาย

---

[12]สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 38-60," 29 ตุลาคม - 27 พฤศจิกายน พ.ศ.2491. หน้า 1755-1757

ใต้บังคับแห่งกฎหมาย"และในมาตรา 29 ว่า"รัฐต้องเคารพต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน การโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐจะกระทำมิได้ เว้นแต่จำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรงหรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนอันเป็นธรรมให้แก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการโอนกรรมสิทธิ์นั้น" จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 29 นี้ มีข้อความอย่างเดียวกับมาตรา 34 ในรัฐธรรมนูญปีพ.ศ.2492 แต่ในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่ใช้คำว่า เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่ใช้คำว่า การโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐ เพราะต้องการเน้นให้เห็นว่าการเอาทรัพย์สินของเอกชนจะต้องเอามาเป็นของรัฐเท่านั้น จะไปเป็นของเอกชนหรือคนอื่นไม่ได้[13] นอกจากนี้ได้เพิ่มเหตุแห่งการเวนคืนเข้ามาอีกประการหนึ่งคือ "เพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น" ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกว้างมาก โดยสามารถครอบคลุมถึงกิจการทุกอย่างที่รัฐดำเนินการ ส่วนในรายละเอียดเกี่ยวกับการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ตัดข้อความดังกล่าวออกไป

ต่อมาเมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2500 ได้มีการปฏิวัติเกิดขึ้นและมีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ.2502 ซึ่งมีข้อความน้อยมาตรา ส่วนใหญ่กำหนดโครงการปกครองประเทศ และระเบียบการของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ตั้งขึ้นใหม่ จึงไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของราษฎรเลย จนกระทั่งเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2511 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ.2511นี้ มีหมวดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยค่อนข้างละเอียดและใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญปีพ.ศ.2492 และในเรื่องของการรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินได้มีการบัญญัติไว้ใน มาตรา 32 ว่า "สิทธของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

.....

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประ

---

[13]สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 47-66 พ.ศ.2507-2511," หน้า 135-136

เทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้นด้วย" จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในมาตรา 32 นี้ได้บัญญัติถึงเหตุแห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ 5 กรณีคือ 1.เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค 2.เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง 3.เพื่อการได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยธรรมชาติ 4.เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง 5.เพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น

เหตุแห่งการเวนคืนที่เพิ่มขึ้นต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆคือ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง ซึ่งในที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการอภิปรายถึงความเหมาะสมที่จะต้องบัญญัติ "เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง" โดยสมาชิกบางท่านเกรงว่ารัฐจะใช้อำนาจเวนคืนที่ดินบริเวณที่เป็นแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อนำมาสร้างตึกแล้วนำตึกนั้นขายให้เอกชนต่อไปโดยอ้างว่าเป็นการจัดทำผังเมืองใหม่ ซึ่งอาจผิดต่อหลักการที่ว่าการเวนคืนจะต้องเวนคืนมาเป็นของรัฐไม่ใช่เวนคืนมาให้เอกชนเพราะถ้าการเวนคืนเพื่อประโยชน์แก่การผังเมืองจะเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์ของรัฐแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติเพิ่มขึ้นมาอีก เพราะบทบัญญัติเดิมก็มีอยู่แล้วว่าเวนคืนเพื่อประโยชน์อย่างอื่นของรัฐได้ ดังนั้นสมาชิกจึงมีความเห็นว่าการเขียนเช่นนี้เป็นการแสดงเจตนาแฝงเอาไว้ว่า จะต้องโอนไปเพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่น นอกจากนี้ยังได้มีการอภิปรายถึงคำว่า"ค่าทำขวัญ" เนื่องจากสมาชิกบางท่านเห็นว่าน่าจะใช้คำว่า"ค่าทดแทน" ซึ่งประธานกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ให้ความเห็นว่า คำว่าค่าทำขวัญ มีความหมายกว้างกว่าค่าทดแทน และตรงกับภาษาอังกฤษว่า indemnity ส่วนคำว่าค่าทดแทนตรงกับคำว่า compensation ตามกฎหมายเก่ามักจะใช้คำว่าค่าทำขวัญ แต่สมัยต่อๆมาใช้คำว่าค่าทดแทน ดังนั้นจึงไม่ขัดข้องที่จะขอแปรญัตติไว้ ส่วนสมาชิกบางท่านได้ให้ความเห็นว่า กฎหมายเรื่องการเวนคืนนี้ เป็นเรื่องของ compensation ไม่ใช่เรื่อง indemnity และการใช้คำว่าค่าทำขวัญดูเหมือนกับใครไปล่วงละเมิดอะไรเข้าก็ทำขวัญพอเป็นเรื่องง้อมน้ำใจให้หายโกรธกัน หรืออาจดูเหมือนว่าการเวนคืนที่ดินหลังจากใช้รัฐธรรมนูญนี้แล้วจะต้องเป็นเรื่องที่ราษฎรต้องขวัญหนีดีฝ่อเสมอ จึงจะต้องทำขวัญ[14] ดังนั้น ในที่สุดบทบัญญัติในมาตรา 32 ก็ได้

---

[14]สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 47-66 พ.ศ.2507-2511," หน้า 135-136

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บัญญัติถึงเหตุแห่งการเวนคืนเพื่อประโยชน์แก่การผังเมืองไว้ และยังคงยืนยันหลักการเดียวกับนานาประเทศที่ว่า จะต้องมีการชดใช้ค่าทำขวัญอันเป็นธรรม

ต่อมาเมื่อมีการปฏิวัติในปีพ.ศ.2514 ได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2511 และประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515 ซึ่งมิได้กล่าวถึงสิทธิเสรีภาพของราษฎรไว้เลย คงมีเพียงมาตรา 22 ที่ว่า "ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย" ซึ่งศาลได้ใช้มาตรานี้ไปคุ้มครองสิทธิของราษฎรอยู่ได้บ้างในบางเรื่องที่เป็นปัญหาไปสู่การพิจารณาของศาล จนกระทั่งการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิเสรีภาพครั้งสำคัญที่สุดในประเทศไทยได้เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 13-14 ตุลาคม พ.ศ.2516 รัฐบาลในขณะนั้นได้ลาออก และมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ขึ้นแทน มีการตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และเสนอร่างนั้นต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยปรากฏอยู่ในหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 และในเรื่องของการรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินได้บัญญัติไว้ในมาตรา 39 ว่า "สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นและต้องชดใช้ค่าทำขวัญ ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทำขวัญตามวรรคสามให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม"

บทบัญญัติในมาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญปีพ.ศ.2517 นี้ ได้บัญญัติถึงเหตุแห่งการเวนคืนเพิ่มขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆมา โดยบัญญัติไว้ถึง 8 กรณีได้แก่ 1.เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค 2.เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ 3.เพื่อการได้มาซึ่ง

ทรัพยากรธรรมชาติ 4.เพื่อการผังเมือง 5.เพื่อการพัฒนาการเกษตร 6.เพื่อการอุตสาหกรรม 7.เพื่อการปฏิรูปที่ดิน 8.เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น โดยได้บัญญัติเพิ่มจากรัฐธรรมนูญ ปีพ.ศ.2511 คือการเวนคืนเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน และได้บัญญัติถึงการชดใช้ค่าทำขวัญว่า จะต้องชดใช้ภายในเวลาอันควร ส่วนในวรรคสี่ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทำขวัญว่า ให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในขณะนั้นมีกฎหมายที่ใช้เป็นหลักคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2497 ส่วนการเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงนั้น มีกฎหมายเฉพาะคือพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2482 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่2) พ.ศ.2497 นอกจากนี้ยังมีกฎหมายเฉพาะฉบับอื่นๆที่บัญญัติถึงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ดังจะได้กล่าวในข้อต่อไป

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 ซึ่งเป็นฉบับที่ประกาศใช้มานานที่สุด คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุดที่ถูกยกเลิกไปเมื่อไม่นานมานี้ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในหมวด 3 ซึ่งในเรื่องสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินได้บัญญัติไว้ในมาตรา 33 ว่า

"สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทน ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคสามให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสาม และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคห้า และการเรียกค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"

รัฐธรรมนูญปี 2521 นี้ได้บัญญัติเหตุแห่งการเวนคืนไว้ 8 กรณี เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญปี 2517 และหลักการในเรื่องการชดใช้ค่าทำขวัญยังคงเป็นเช่นเดิมคือ ให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม และต้องชดใช้ภายในเวลาอันควร แต่ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีผู้ของแปรญัตติขอให้ใช้คำว่า"ค่าทดแทน" แทนคำว่า"ค่าทำขวัญ" นอกจากนี้ในบทบัญญัติมาตรา 33 ส่วนที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆคือ ได้มีการเพิ่มเติมวรรคห้าและวรรคหก ซึ่งเกี่ยวกับกรณีที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาแล้วมิได้ใช้ รัฐจะต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะมีการนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสามซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ มีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือฝ่ายข้างมากเห็นว่า ต้องยึดหลักเรื่องของการเคารพในกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สิน ดังนั้นเมื่อรัฐเวนคืนไปใช้เพื่อการใด ตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับแล้ว หากมิได้มีการนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปใช้เพื่อการนั้น ก็จะต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทไป แต่ถ้ารัฐยังต้องการอสังหาริมทรัพย์นั้นไปใช้เพื่อการอื่นที่อยู่ในเหตุที่จะทำการเวนคืนได้ตามวรรคสาม ก็จะต้องมีการออกพระราชบัญญัติใหม่เพื่อให้สภาฯได้พิจารณาถึงวัตถุประสงค์ใหม่ที่จะนำไปใช้ว่าเหมาะสมเพียงใด ส่วนรายละเอียดว่าจะมีการคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาทอย่างไร มีเงื่อนไขอย่างไร ก็ให้เป็นไปตามกฎหมายที่จะได้มีการตราออกบังคับใช้ต่อไป ส่วนกรรมาธิการฝ่ายข้างน้อยเห็นว่า การที่รัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาก็ย่อมเป็นการเวนคืนมาเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ส่วนในทางปฏิบัติบางครั้งเท่านั้นที่ไม่ได้มีการนำอสังหาริมทรัพย์นั้นไปใช้ หรือนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์เดิม ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นข้อยกเว้นของความไม่มีประสิทธิภาพของฝ่ายบริหาร ดังนั้นผู้ที่ถูกลงโทษจากความไม่มีประสิทธิภาพของฝ่ายบริหาร ก็ควรจะเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบในฝ่ายบริหารนั้นเองไม่ใช่ให้สังคมต้องรับผิดชอบด้วย นอกจากนี้ในเรื่องของความเป็นธรรมในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น จะเห็นได้ว่าความเป็นธรรมจะเกิดขึ้นในขณะที่ชำระค่าทดแทนที่เป็นธรรม ดังนั้นควรหาวิธีการแก้ไขความบกพร่อง

ของฝ่ายบริหาร มิใช่เขียนกฎหมายให้เป็นการลงโทษส่วนรวม[15]

ในที่สุดรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2521 ก็มีข้อความในวรรคห้าและวรรคหกเพิ่มเข้ามา แต่ในความเป็นจริงที่ผ่านมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้ ปรากฏว่ายังไม่มีผู้ถูกเวนคืนรายใดเลยที่ได้รับการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไป และก็ยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับรายละเอียดในการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิม หรือทายาทเลยจนกระทั่งปัจจุบัน

ในเรื่องของการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่รัฐเวนคืนมาแล้วมิได้ใช้ภายในกำหนดเวลา หรือมีการนำไปใช้ผิดจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่ละฉบับนั้น จะเห็นได้ว่าในเรื่องนี้มิใช่ความผิดร้ายแรงใดๆที่จะต้องลงโทษรัฐโดยการที่จะต้องนำมาบัญญัติเป็นหลักประกันในรัฐธรรมนูญว่า หากเกิดกรณีเหล่านี้แล้วรัฐจะต้องคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ทั้งนี้เพราะในทางปฏิบัติมีเหตุปัจจัยอื่นๆอีกมากมาย ที่อาจทำให้รัฐไม่สามารถใช้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาดำเนินการตามโครงการนั้นๆได้ภายในเวลาหนึ่ง หรือในบางกรณีอาจมีการเปลี่ยนแปลงโครงการที่ต่างไปจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนในตอนแรกก็ได้ และการที่รัฐจะเปลี่ยนแปลงโครงการใหม่โดยนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาใช้เพื่อการอื่นก็ย่อมทำได้โดยชอบ ทั้งนี้เพราะการดำเนินการของรัฐก็ยังคงต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอยู่นั่นเอง ถ้าหากจะมีกรณีใดที่มิได้เป็นการนำมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะเลย ทางแก้ไขกรณีนี้ก็น่าจะต้องปล่อยให้เป็นไปตามกลไกหรือวิธีการที่ใช้ในการควบคุมฝ่ายบริหารตามที่มีอยู่ในปัจจุบัน

นอกจากนี้เมื่อพิเคราะห์ถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆแล้ว จะพบว่าไม่มีรัฐธรรมนูญของประเทศใดเลยที่บัญญัติถึงเรื่องการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ดังนั้นการที่รัฐธรรมนูญของประเทศไทยจะบัญญัติรับรองถึงสิทธิของประชาชนในเรื่องนี้ จึงน่าจะได้พิจารณากันอย่างรอบคอบ อีกทั้งหากจะต้องมีกฎหมายที่บัญญัติถึงรายละเอียดและวิธีการในการคืนว่าจะต้องไม่ได้ใช้กี่ปีจึงจะถือว่าต้องคืน และจะมีการ

---

[15]สำนักเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ" ครั้งที่ 60/2521 วันพฤหัสบดีที่ 19 ตุลาคม 2521 , หน้า 200-205

คืนเงินค่าทดแทนที่รับไปแล้วในจำนวนเท่าไร หรือมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดอย่างไร สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่จะต้องบัญญัติกันอย่างระมัดระวัง ทั้งนี้เพราะอาจเป็นช่องทางส่งเสริมให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปโดยไม่สุจริตขึ้นได้

2.2.2 <u>การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และกฎหมายอื่น</u>

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในสมัยก่อนที่จะมีกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น จะเป็นไปอย่างไม่มีแบบพิธีการที่แน่นอนนัก เท่าที่ปรากฏหลักฐานตามที่ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา กฎหมายที่กำหนดถึงขั้นตอนวิธีการในการเวนคืนและการกำหนดค่าทดแทนฉบับแรก คือ ประกาศกรมโยธาธิการจัดที่ดินทำทางรถไฟ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 13 มกราคม ร.ศ.110 มีสาระสำคัญคือให้มีข้าหลวงผู้ตรวจจัดที่แผ่นดินกับเอนยิเนียตรวจทางรถไฟหลวงมีหน้าที่จัดการให้ตกลงกับเจ้าของที่ดิน ให้เอนยิเนียส่วนทางรถไฟมากำหนดเขตแดนที่ต้องการ และให้เจ้าพนักงานทั้งสองกำหนดราคาค่าที่ ซึ่งเป็นราคาควรจะใช้ให้แก่เจ้าของที่นั้น (ข้อ 2 และข้อ 4) ส่วนในการตีราคาค่าที่ดินถ้าที่นั้นไม่มีโฉนดตราแดงหรือหนังสือหลักฐานแสดงความเป็นเจ้าของ จะไม่คิดค่าที่นั้นให้ แต่ถ้าที่นั้นมีสิ่งก่อสร้างหรือพืชผลให้คิดค่าป่วยการรื้อถอนและค่าปลูกสร้างที่จะทำขึ้นใหม่ การตีราคาตามราคาค่าก่อสร้างในเวลาที่ไปตรวจดู ส่วนสิ่งของที่เหลืออยู่จะตีราคาเอาตามราคาซื้อขายกันในเวลานั้น นอกจากนี้การใช้เงินค่าถ่ายที่แผ่นดินให้แก่เจ้าของที่นั้น จะให้แต่พอคุ้มค่าผลประโยชน์ที่เจ้าของที่ต้องเสียไปเท่านั้น (ข้อ 7)

ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พุทธศักราช 2461 ซึ่งบัญญัติให้อำนาจเสนาบดีในอันที่จะบังคับซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์ในการทำเหมืองแร่ได้โดยประกาศให้เจ้าของทราบเท่านั้น และให้เสนาบดีกำหนดค่าทำขวัญได้ตามที่เห็นสมควร หากกรณีตกลงกันไม่ได้จึงให้ตั้งอนุญาโตตุลาการ

หลักเกณฑ์ในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่รวบรวมเป็นหลักฐานแน่นอนเริ่มเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พุทธศักราช 2464 ซึ่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้กระทำเป็นสองขั้นตอนคือ

1. ในกรณีที่ยังมิได้สำรวจแนวทางสร้างรถไฟ จะต้องออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินภายในที่ๆคิดว่าจะสร้างทางรถไฟขึ้นนั้นก่อน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะเข้าไปสำรวจที่ดินเพื่อกำหนดแนวทางให้แน่นอนต่อไป และพระราชกฤษฎีกานี้มีอายุใช้บังคับสอง

ปี หรือตามที่จะกำหนดในพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 9 และมาตรา 12)

2. เมื่อมีการสำรวจแนวทางแน่นอนแล้ว ก็จะออกประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดซื้อที่ดิน ซึ่งจะระบุที่ดินที่ประสงค์จะจัดซื้อ ผลของพระราชกฤษฎีกานี้คือ ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ดังที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจะตกเป็นของกรมรถไฟโดยทันที แต่พนักงานเจ้าหน้าที่จะเข้าครอบครองที่ดินนั้นได้เมื่อได้ใช้เงินค่าทำขวัญให้แล้ว (มาตรา 22 มาตรา 23และมาตรา 25)

ในเรื่องเงินค่าทำขวัญนั้นจะกำหนดให้แก่เจ้าของที่ดิน เจ้าของสิ่งปลูกสร้างผู้เช่าที่ดิน เจ้าของต้นผลไม้ และเจ้าของสิ่งปลูกสร้างที่ต้องขนย้าย เป็นต้น โดยราคาค่าทำขวัญจะกำหนดให้ตามราคาตลาดในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินใช้บังคับ แต่ไม่รวมถึงราคาที่ดินที่สูงขึ้นเพราะการสร้างทางรถไฟนั้น และถ้าราคาที่ดินลดต่ำลงก็ชดใช้ให้ตามจำนวนที่ต่ำลงนั้น สำหรับผู้ซึ่งได้รับความเสียหายโดยตรงจากการเวนคืนก็มีสิทธิได้รับค่าทำขวัญด้วยเช่นกัน (มาตรา 26 มาตรา 29 และมาตรา 30) ในการกำหนดค่าทำขวัญนี้จะมีกรรมการจัดซื้อคณะหนึ่งเป็นผู้ตรวจดู ไกล่เกลี่ยและกำหนดค่าทำขวัญ (มาตรา 32) ถ้าหากตกลงกันไม่ได้ก็มีการตั้งอนุญาโตตุลาการเพื่อชี้ขาดจำนวนราคาต่อไป (มาตรา 35)[16]

มีข้อที่น่าสังเกตเกี่ยวกับพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ ในขณะที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับอยู่นั้น ประเทศไทยยังปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังนั้นการตราพระราชกฤษฎีกาจัดซื้อที่ดิน ถึงแม้จะใช้คำว่า "พระราชกฤษฎีกา" แต่เมื่อเทียบศักดิ์ของกฎหมายแล้ว พระราชกฤษฎีกาในขณะนั้นจะมีฐานะเท่ากับพระราชบัญญัติในปัจจุบันนั่นเอง นอกจากนี้ในขณะนั้นยังไม่มีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติวางหลักประกันสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลและเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่อย่างใด ส่วนหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทำขวัญตามพระราชบัญญัตินี้ได้ถูกนำมาเป็นแบบอย่าง ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับต่อๆมาด้วย นอกจากนี้จะเห็นได้ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในขณะนั้นยังมิได้ใช้คำว่า "การเวนคืน" แต่จะเรียกว่าเป็น "การบังคับซื้อ" ทั้งนี้จะเห็นได้จากพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พุทธศักราช 2461 จะบัญญัติให้อำนาจเสนาบดีในอันที่จะบังคับซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์ในการทำเหมืองแร่ หรือ

---

[16]ไชยยศ เหมะรัชตะ, มาตราการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. รายงานผลการวิจัย , ทุนวิจัยรัชดาภิเษกสมโภช พ.ศ.2530.หน้า 178

ตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พุทธศักราช 2464 เมื่อมีการสำรวจแนวทางแน่นอนแล้ว ก็จะมีการออกประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดซื้อที่ดิน นอกจากนี้แล้วคำว่าการบังคับซื้อยังปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ซึ่งประกาศใช้เมื่อปีพ.ศ.2473 ในมาตรา 1419 อีกด้วย ซึ่งคำว่าการบังคับซื้อในขณะนั้น มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในปัจจุบันนั่นเอง

กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนฉบับต่อมาคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2477 ออกใช้บังคับโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ.2478 พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่บัญญัติหลักกลางๆในการเวนคืนไว้ ซึ่งการเวนคืนจะกระทำได้ใน 2 กรณีคือ (1) การเวนคืนเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค และ (2) เพื่อการเหมืองแร่ (มาตรา 5) การดำเนินการเวนคืนจะคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ.2464 ส่วนที่ต่างกันได้แก่ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินมีอายุสองปีแต่จะระบุเป็นประการอื่นก็ได้ แต่ต้องไม่เกินห้าปี (มาตรา 6) และเมื่อมีการกำหนดที่ดินไว้แน่นอนแล้วให้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกฉบับหนึ่ง (มาตรา 8) เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนแล้ว ที่ดินตกมาเป็นของส่วนราชการผู้เป็นเจ้าหน้าที่ และทรัพยสิทธิต่างๆที่ติดพันอยู่ในที่ดินเป็นอันสิ้นสุดลง (มาตรา 10) การจ่ายค่าทำขวัญหากหาตัวผู้รับไม่พบก็จะใช้วิธีการวางเงินต่อศาล ซึ่งถ้าไม่มีผู้คัดค้านเป็นประการอื่นภายในกำหนดหนึ่งปีให้ถือราคาที่เจ้าหน้าที่กำหนดเป็นเด็ดขาด (มาตรา 24) ลักษณะพิเศษที่พึงสังเกตตามพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ รัฐจะต้องใช้ที่ดินนั้นตามความประสงค์ในการเวนคืนจะใช้เพื่อการอื่นไม่ได้ แม้ที่ดินนั้นจะตกมาเป็นของรัฐแล้วก็ตาม หากไม่ใช้ตามนั้นเจ้าของที่ดินอาจคืนค่าทำขวัญและขอเอาที่ดินคืนเป็นกรรมสิทธิ์ได้ แต่บทบังคับเช่นนี้ไม่ใช้กับกรณีที่ดินของการรถไฟ[17] ตัวอย่างเช่นคำพิพากษาฎีกาที่ 222/2495 ซึ่งศาลฎีกาได้ให้เหตุผลไว้ว่า "หลักกฎหมายในเรื่องสิทธิเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สินโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นที่รับนับถือกันตลอดแล้วในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงต้องระบุวัตถุประสงค์ไว้ และเมื่อ

---

[17]ไชยยศ เหมะรัชตะ, <u>มาตราการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม</u>. รายงานผลการวิจัย , ทุนวิจัยรัชดาภิเษกสมโภช. พ.ศ.2530. หน้า 179

กฎหมายนั้นๆมิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ถ้าไม่ได้ใช้ทรัพย์ที่เวนคืนตามวัตถุประสงค์ก็จำต้องโอนอสังหาริมทรัพย์นั้นกลับคืนมาให้แก่ผู้ถูกเวนคืน" (คำพิพากษาฎีกาที่ 1081/2494 ,1521/2495 558/2496 ,984-990/2496)

เหตุที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องบัญญัติว่า ให้รัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือเพื่อการเหมืองแร่ก็เนื่องจากในพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ.2461 ได้บัญญัติถึงเรื่องการบังคับซื้อที่ดินไว้ ดังนั้นเพื่อเป็นการรวบรวมพระราชกำหนดกฎหมายต่างๆ ที่วางบทในเรื่องการซื้อที่ดินเพื่อสาธารณูปโภคเอามารวมเป็นแห่งเดียวกัน จึงต้องบัญญัติว่าเพื่อการเหมืองแร่ด้วย นอกจากนี้ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ของสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏว่ามีผู้ไม่เห็นด้วยที่จะนำราคาทรัพย์สินที่เหลืออยู่และมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษจากกิจการที่รัฐทำขึ้นมาหักกับเงินค่าทำขวัญ แต่กรรมาธิการได้ชี้แจงว่าการเวนคืนที่ดินไม่ใช่เป็นการเอาที่ดินมาขายให้แก่รัฐบาล การเวนคืนที่ดินเป็นการที่รัฐบาลเอาที่ดินนั้นมาใช้เป็นประโยชน์แก่ประเทศ เพราะฉะนั้นเพื่อความยุติธรรมรัฐบาลจึงจะเพิ่มค่าทำขวัญให้ในเมื่อราษฎรผู้นั้นต้องได้รับความเสียหายเป็นเงินเป็นทอง ดังนั้นราคาที่สูงขึ้นนั้นไม่ใช่เป็นค่าเสียหาย และราคาที่สูงขึ้นย่อมเนื่องมาจากการกระทำของรัฐบาล ตัวอย่างเช่น ที่ดินราคาร้อยบาท รัฐตัดถนนโดยถูกที่ดินแปลงนั้นครึ่งหนึ่ง ที่ดินนั้นคงจะมีราคาเหลือ 50 บาท กลับมีราคาสูงขึ้น 75 บาท ปกติรัฐบาลจะต้องให้ค่าทำขวัญที่ดินที่ถูกเวนคืน 50 บาท เช่นนี้ก็คงให้เพียง 25 บาท เท่าที่ราษฎรนั้นต้องเสียหาย และในที่สุดพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีบทบัญญัติในการกำหนดราคาทรัพย์สินที่เหลืออยู่และมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษมาหักกับเงินค่าทำขวัญ (มาตรา15)[18]

ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2477 นี้ในปีพ.ศ.2495 โดยเพื่อให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้เพื่อ (1) การอันเป็นสาธารณูปโภค (2) การป้องกันประเทศ (3) การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และ (4) เพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญขณะนั้น (รัฐธรรมนูญปี 2494 มาตรา 26)

---

[18]สำนักเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร". ครั้งที่ 27/2477 (สามัญ) สมัยที่ 2, วันพฤหัสบดีที่ 28 กุมภาพันธ์ 2477 . หน้า 1854-1894

กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนที่ได้ประกาศใช้ฉบับต่อมาคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2497 ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 5 ได้บัญญัติให้รัฐเวนคืนได้เพื่อ (1) การอันเป็นสาธารณูปโภค (2) การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง (3) การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ (4) ประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น การเวนคืนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จะประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ตามมาตรา 6 แล้วจึงมีพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินตามมาตรา 8 อีกครั้งหนึ่งหรือจะออกเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินไปทีเดียวโดยไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเลยก็ได้ (มาตรา 16)

การให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปสำรวจเพื่อเวนคืนต่อไป เมื่อสำรวจเสร็จก็ให้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกฉบับหนึ่ง โดยต้องระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินโดยชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องมีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตทรัพย์สินที่เวนคืนอย่างชัดเจนไว้ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนและให้ถือว่าแผนที่นั้นเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินั้น (มาตรา 8)

เมื่อมีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วจะต้องประกาศไว้ ณ สถานที่ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 9 และบรรดากรรมสิทธิของทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตกมาเป็นของเจ้าหน้าที่ (มาตรา 10)

สำหรับขั้นตอนในการเวนคืนนั้น รัฐบาลจะตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตรวจดูที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นอันต้องเวนคืน และพยายามไกล่เกลี่ยให้ตกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน(มาตรา 18) ถ้าตกลงกันไม่ได้ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือกำหนดราคาเด็ดขาดไปให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ (มาตรา 23) ถ้าคำเสนอของเจ้าหน้าที่ไม่มีคำสนองภายในสิบห้าวัน ต่างฝ่ายมีสิทธิจะขอตั้งอนุญาโตตุลาการ และถ้าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่เสนอตั้งอนุญาโตตุลาการฝ่ายตนขึ้นภายในหกเดือน ราคาเสนอเด็ดขาดของเจ้าหน้าที่จะเป็นจำนวนเงินค่าทดแทนที่ยุติ และเจ้าหน้าที่อาจขอวางเงินต่อศาลแล้วเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้ (มาตรา 24)

ในการกำหนดเงินค่าทดแทนนั้น ถ้าไม่มีบทบัญญัติเป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดเป็นเฉพาะแล้ว ให้กำหนดราคาทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตามความเป็นธรรมที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ให้นำราคาปานกลางของที่ดิน

ซึ่งตีราคาเพื่อประโยชน์แห่งการเสียภาษีบำรุงท้องที่ สภาพและทำเลของทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนนั้นมาประกอบการพิจารณาด้วย ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืนได้กระทำให้ทรัพย์สินที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษในขณะนั้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักกับค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาทรัพย์สินที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของทรัพย์สินต้องกลับใช้เงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนทรัพย์สินแต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นลดน้อยถอยราคาลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันลดน้อยถอยราคาลงนั้นด้วย

ถ้าเจ้าของยังอยู่ในที่ดินหรือโรงเรือนซึ่งต้องเวนคืนนั้น หรือประกอบการค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในที่ดินหรือโรงเรือนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับการเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากที่ดินหรือโรงเรือน ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับการเสียหายนั้นด้วย (มาตรา 14)

นอกจากนี้ในมาตรา 15 ยังได้บัญญัติถึงกรณีที่เจ้าของได้ที่ดินมาและมิได้อยู่อาศัยหรือใช้ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นโดยแท้จริง ถ้าหากได้มีการเวนคืนที่ดินนั้นภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้ที่ดินนั้นมา ให้กำหนดเงินค่าทดแทนเท่าราคาที่ดินในขณะที่ได้ที่ดินนั้น ส่วนมาตรา 17 ได้บัญญัติถึงกรณีที่ห้ามมิให้คิดเงินค่าทดแทนสำหรับราคาที่ดินที่สูงขึ้นเพราะโรงเรือนหรือสิ่งเพิ่มเติม การเพาะปลูกหรือการทำที่ให้เจริญขึ้น หรือการเช่าซึ่งได้ทำขึ้นภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ หรือที่ได้ทำขึ้นก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาโดยอุบายฉ้อฉลเพื่อประสงค์ที่จะได้รับเงินค่าทดแทนกล่าวโดยสรุปก็คือ หลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนนั้นได้แก่ หลักเกณฑ์ตามมาตรา 11 มาตรา 14 มาตรา 15 และมาตรา 17

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2497 นี้ ถือเป็นกฎหมายกลางที่หน่วยงานของรัฐที่ต้องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของราษฎรจะนำมาใช้เป็นหลักในการดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตามในขณะนั้นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงได้ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2482และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2497 ซึ่งมีขั้นตอนและวิธีการในการเวนคืนที่แตกต่างจากการเวนคืนเพื่อใช้ในกิจการอื่นๆอยู่บ้าง เช่น เมื่อประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่คิดว่าจะเวนคืนแล้ว เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะมีอำนาจเข้าไปสำรวจ หรือตรวจสอบวัตถุก่อสร้างทางหลวงกำหนดเขตที่ดินที่ประสงค์จะเวนคืน , ทำเครื่องหมายระดับขอบเขตและแนวเขตโดยปักหลัก

หรือขุดดู ตัดหรือถางต้นไม้พืชพันธุ์รั้วหรือป่า แต่ห้ามเข้าไปในอาคาร ลานบ้านหรือสวนมีรั้วกั้นอันติดต่อกับบ้านซึ่งเป็นที่อยู่ เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์อนุญาต หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองได้รับแจ้งความเรื่องกิจการที่จะทำไม่น้อยกว่าสามวัน ก่อนเริ่มทำการนั้น นอกจากนี้ยังได้บัญญัติถึงกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อดำเนินการสร้างทางหลวงที่เร่งด่วน เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ยังมีอำนาจนอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วคือ ให้มีอำนาจเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ และดำเนินการเกี่ยวกับกิจการสร้างทางหลวงในอสังหาริมทรัพย์นั้นๆได้ โดยให้รัฐมนตรีประกาศเป็นทางหลวงที่เร่งด่วนในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 44) ซึ่งอำนาจที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ตามมาตรานี้ จะเห็นได้ว่าเป็นอำนาจที่กระทบกระเทือนสิทธิของประชาชนอย่างยิ่ง และมีข้อที่น่าสังเกตว่ากรณีนี้เป็นการใช้อำนาจครอบครองอสังหาริมทรัพย์ก่อนที่จะมีการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในที่นั้นๆ ส่วนในเรื่องของการชดใช้เงินค่าทดแทนก่อนเข้าทำการครอบครอง กฎหมายก็มิได้บัญญัติไว้ ซึ่งการใช้อำนาจตามมาตรานี้เองที่น่าจะเป็นสาเหตุที่ทำให้การเวนคืนยังคงค้างดำเนินการและเป็นปัญหามาจนปัจจุบัน ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการดำเนินการก่อสร้างทางหลวงสายที่มีการประกาศเป็นทางเร่งด่วนนั้น สามารถดำเนินการก่อสร้างได้สำเร็จ เพราะเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครองที่นั้นโดยไม่ต้องมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และในกฎหมายว่าด้วยทางหลวงฉบับนี้ ก็มิได้บัญญัติในเรื่องระยะเวลาในการชดใช้เงินค่าทดแทน หรือเรื่องการนำเงินค่าทดแทนไปวางศาลในกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่ยอมรับราคาที่เจ้าหน้าที่กำหนด ดังนั้นเมื่อการก่อสร้างได้ดำเนินการสำเร็จเสร็จไปแล้ว หากเจ้าของที่ดินมิได้เร่งรัดหรือติดตามให้ชดใช้เงินค่าทดแทน ทางเจ้าหน้าที่ก็อาจปล่อยปละละเลยต่อการดำเนินการชำระเงินค่าทดแทนนั้นได้

บทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตามมาตรานี้ มุ่งแต่จะให้เจ้าหน้าที่สามารถเข้าทำการสร้างทางได้สะดวกและรวดเร็วเพียงอย่างเดียว โดยมิได้คำนึงว่าจะเป็นการทิ้งปัญหาในเรื่องการชำระเงินค่าทดแทนไว้เรื่อยมา และยิ่งนานวันเข้าเมื่อเจ้าหน้าที่จะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกนำไปใช้สร้างทางนั้นๆ ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่าการกำหนดเงินค่าทดแทนจะต้องกำหนดให้โดยคำนึงถึงราคาในเวลาใด ซึ่งระยะเวลาที่ผ่านมาอาจเป็นเวลานานนับสิบปี ทั้งนี้เพราะบทบัญญัติของพระราชบัญญัติทางหลวงฉบับนี้ ได้บัญญัติให้กรณีที่ทำการสำรวจที่ที่จะต้องเวนคืนทั้งหมดหรือบางส่วนเสร็จแล้วโดยอาศัยอำนาจเข้าสำรวจตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ที่คิดว่าจะเวนคืน ถ้ายังไม่พร้อมที่จะออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเวนคืนที่นั้น จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างไว้ก่อนก็ได้ (มาตรา 56)

และพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงนี้ให้ใช้ได้มีกำหนดสิบปี ในระหว่างที่ใช้พระราชกฤษฎีกานี้ เจ้าหน้าที่ยังคงมีอำนาจเช่นเดียวกับในระหว่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ที่คิดว่าจะเวนคืนใช้บังคับ (มาตรา 57) ซึ่งรวมทั้งอำนาจเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์และดำเนินการเกี่ยวกับกิจการสร้างทางหลวง ในอสังหาริมทรัพย์นั้นๆเมื่อมีประกาศให้เป็นทางหลวงที่เร่งด่วน ดังนั้นเมื่อรวมระยะเวลาการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับคือ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ที่คิดว่าจะเวนคืนซึ่งมีผลใช้บังคับ 2-5 ปี กับพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงซึ่งมีผลใช้บังคับ 10 ปี จึงเป็นระยะเวลานานถึงสิบกว่าปี การที่เจ้าหน้าที่จะจ่ายเงินค่าทดแทนโดยคำนึงถึงราคาในขณะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่คิดว่าจะเวนคืน ก็จะได้รับการโต้แย้งจากเจ้าของที่ดิน และถ้าจะให้เจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนโดยคำนึงถึงราคาในปัจจุบัน ก็จะไม่เป็นธรรมต่อสังคมส่วนรวม ทั้งนี้เพราะราคาที่ดินที่สูงขึ้นมานั้นสาเหตุใหญ่ก็เนื่องมาจากโครงการที่รัฐจัดทำขึ้นนั่นเอง

นอกจากนี้การที่กฎหมายบัญญัติให้มีการประกาศให้เป็นทางหลวงเร่งด่วนและทำให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจครอบครองอสังหาริมทรัพย์ และดำเนินการสร้างทางได้โดยไม่ต้องมีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น มีข้อที่น่าพิจารณาอีกประการหนึ่งว่าจะเป็นการผิดหลักการในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือไม่ เนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญขณะนั้นหรือรวมทั้งฉบับต่อๆมา ล้วนแต่บัญญัติในทำนองเดียวกันว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งคำว่า "กฎหมาย" ในที่นี้ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้หมายความถึง พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เฉพาะในท้องที่หนึ่งๆ แต่การให้อำนาจตามพระราชบัญญัติทางหลวง ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2497 นี้ ถึงแม้ในระหว่างบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาจะยังไม่เรียกว่าเป็นการเวนคืนก็ตาม แต่หากพิจารณาในความเป็นจริงแล้วก็ไม่แตกต่างกับการถูกเวนคืนไปแล้วนั่นเอง ทั้งนี้เพราะเจ้าของที่ดินรายนั้นๆ ไม่อาจกลับเข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นได้อีกต่อไปเนื่องจากกลายเป็นทางหลวงแล้ว

บทบัญญัติในพระราชบัญญัติทางหลวงฉบับนี้ ที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนอีกประการหนึ่งคือ ในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ และเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ปักหลักแนวสำรวจแล้ว กฎหมายยังได้บัญญัติห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในหนึ่งร้อยเมตรจากหลักแนวสำรวจทั้งสองข้างจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์นี้โดยการขาย แลกเปลี่ยน ให้ หรือโดยประการอื่น เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ (มาตรา 46)

ส่วนในเรื่องหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้ใช้คำว่า ค่าทำขวัญนั้น ได้บัญญัติถึงทรัพย์ที่จะนำมาคำนวณค่าทำขวัญว่า จะต้องเป็นทรัพย์ซึ่งมีอยู่ก่อนวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ที่คิดว่าจะเวนคืน (มาตรา 52) และเงินค่าทำขวัญนี้ ถ้าไม่มีบทบัญญัติเป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นี้แล้ว ให้กำหนดเท่าราคาของทรัพย์สินตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายในท้องตลาดในวันดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ที่คิดว่าจะเวนคืนราคาในวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกานั้น

(2) ในกรณีที่ไม่ต้องออกพระราชกฤษฎีกาแต่ได้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ ราคาในวันที่ประกาศใช้พระราชบัญญัตินั้น

(3) ในกรณีที่ไม่ต้องออกพระราชกฤษฎีกา แต่ได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงราคาในวันที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีการกำหนดแนวทางหลวงนั้น (มาตรา 53)

นอกจากนี้กฎหมายยังให้กำหนดเงินค่าทำขวัญสำหรับพืชผลซึ่งปลูกอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืน ให้แก่เจ้าของพืชผลเป็นอีกส่วนหนึ่งต่างหากจากค่าทำขวัญสำหรับที่ดิน (มาตรา 54) และถ้าการงานหรือกิจการใดที่ทำไปในการเวนคืน ได้กระทำให้ทรัพย์สินที่เหลืออยู่มีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษในขณะนั้น ต้องเอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาทรัพย์สินที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทน เพื่อจะให้เจ้าของทรัพย์สินต้องกลับใช้เงินให้อีก นอกจากนี้ยังได้นำหลักเกณฑ์ ในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2497 มาตรา 14 และมาตรา 15 มาใช้ด้วย

ต่อมาได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2482 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2497 โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ.2515 ซึ่งในส่วนที่ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ก็ยังคงมีวิธีการเวนคืนและหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนเช่นเดียวกับกฎหมายฉบับเดิม แต่ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2522 เพื่อให้อำนาจเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ประกาศงดเว้นให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ที่อยู่ภายในระยะหนึ่งร้อยเมตรจากหลักแนวสำรวจทั้งสองข้าง ในตอนที่เจ้าหน้าที่เวนคืนฯได้จัดเรื่องกรรมสิทธิ์เสร็จแล้ว โดยไม่ต้องมาขออนุญาตเจ้าหน้าที่ในการขาย แลกเปลี่ยน ให้ อีกต่อไป ซึ่งจะเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์

นอกจากนี้ยังมีส่วนที่แตกต่างกับการเวนคืนตามกฎหมายเดิมคือ เมื่อเข้าครอบครองหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในกรณีที่รัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วนแล้ว และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ไม่ยอมรับค่าทดแทน ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนฯนำเงินไปวางต่อศาลได้

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 นี้ ในส่วนที่ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสสร้างหรือขยายทางหลวงนั้นมีหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการเวนคืนตามบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้คือ กรมทางหลวง กรุงเทพมหานคร และการทางพิเศษฯ ซึ่งการทางพิเศษฯได้จัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 พ.ศ.2515 โดยได้บัญญัติไว้ ในข้อ 23 ว่าให้นำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยทางหลวงในส่วนที่ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่ที่บัญญัติไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ส่วนบทบัญญัติที่แตกต่างจากกฎหมายทางหลวงคือ ในวรรคห้าของข้อ 24 ได้บัญญัติว่าเมื่อได้มีการชำระค่าทำขวัญแก่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทำขวัญหรือได้มีการวางเงินต่อศาลแล้ว ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครอง ใช้ และรื้อถอนอสังหาริมทรัพย์นั้นได้โดยแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกสิบวัน ในกรณีนี้เจ้าของหรือผู้ครอบครองหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำดังกล่าว นอกจากนี้การเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางพิเศษนี้ ตามกฎหมายฉบับนี้ยังให้อำนาจเจ้าหน้าที่เข้าครอบครองรื้อถอนอสังหาริมทรัพย์ได้ก่อนมีพระราชบัญญัติเวนคืนโดยให้รัฐมนตรีประกาศ ในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้ทางสายนั้นเป็นทางที่มีความจำเป็นต้องสร้างหรือขยายโดยเร่งด่วน ระหว่างบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาได้ด้วย แต่ต้องชดใช้ค่าเสียหายในส่วนที่ได้เข้าครอบครองหรือรื้อถอนนั้น (มาตรา 25)

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่ให้นำบทบัญญัติ ของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้ได้แก่ พระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พ.ศ.2496 ซึ่งได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะใช้สอย หรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลอื่นซึ่งมิใช่เคหสถานของเอกชนเป็นการชั่วคราว เพื่อสำรวจแหล่งผลิต ระบบการผลิต ระบบการจำหน่ายพลังงาน และการป้องกันภยันตรายหรือความเสียหายอันเกิดแก่การผลิตหรือการจำหน่ายพลังงาน และถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นเนื่องจากการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองย่อมเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ และถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ถึงจำนวนค่าเสียหาย ให้มอบข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการ โดยให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเวน

คืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้โดยอนุโลม (มาตรา 20) และเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (มาตรา 21)

กฎหมายที่บัญญัติหลักเกณฑ์เฉพาะในการเวนคืนฉบับต่อมาได้แก่พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ.2497 และพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2497 ซึ่งในมาตรา 10 ทวิ ได้บัญญัติว่าเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่การชลประทานให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในหมวดนี้ และต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 146 ลงวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ.2515 บัญญัติเพิ่มเติมเพื่อให้อำนาจเจ้าพนักงาน เข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์และดำเนินการเกี่ยวกับกิจการชลประทานในอสังหาริมทรัพย์นั้นๆได้ก่อนที่จะมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่เจ้าพนักงานต้องแจ้งให้เจ้าของและผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกสิบวัน อำนาจที่ให้แก่เจ้าพนักงานนี้ให้กระทำได้เมื่อมีความจำเป็นเพื่อดำเนินการก่อสร้างการชลประทานที่เร่งด่วน โดยให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 12 ทวิ)

นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 43 ว่าเมื่อได้ประกาศพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในท้องที่ใด ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง และถูกกำหนดในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะให้เวนคืนถ้า (1) เพื่อใช้เป็นทางหลวง ให้ถือว่าถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง และให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การเวนคืนโดยอนุโลม ทั้งนี้เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ (2) เพื่อใช้ในการอันเป็นประโยชน์แก่การผังเมืองอย่างอื่น ให้ถือว่าถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การเวนคืนโดยอนุโลม ทั้งนี้เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

ส่วนในเรื่องเงินค่าทดแทนได้บัญญัติไว้ในวรรคสามว่า ในกรณีที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะภายในห้าปี นับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจ เงินค่าทดแทนที่จะจ่ายให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ถ้าพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะไม่ได้กำหนดเงินค่าทดแทนไว้เป็น

อย่างอื่นให้กำหนดตามราคาทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตามความเป็นธรรมที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แต่ในกรณีที่บังคับพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะโดยไม่ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกา หรือใช้บังคับเมื่อพ้นห้าปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา และพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะไม่ได้กำหนดเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่น ให้กำหนดตามราคาทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนนั้นตามความเป็นธรรมที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ ส่วนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ.2518 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ในมาตรา 34 ว่า การเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม และมีบทบัญญัติเรื่องการชำระเงินค่าทดแทนไว้เป็นพิเศษในมาตรา 35 ว่าให้จ่ายเป็นเงินร้อยละยี่สิบห้าของเงินค่าทดแทนทั้งหมด ส่วนที่เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาล มีอัตราดอกเบี้ยไม่ต่ำกว่าร้อยละแปดต่อปี มีระยะเวลาไถ่ถอนภายในสิบปี และในมาตรา 36 บัญญัติให้คณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทน โดยคำนึงถึงการได้มา สภาพความอุดมสมบูรณ์ และทำเลที่ตั้งของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับมูลค่าของผลิตผลเกษตรกรรมหลัก ที่สามารถผลิตได้จากที่ดินในท้องที่นั้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม และแก่บรรดาเกษตรกรผู้ที่จะต้องรับภาระจ่ายค่าที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์แก่ ส.ป.ก.ต่อไปด้วย การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติฉบับต่างๆที่กล่าวมานี้ ล้วนแต่เป็นการให้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แก่ส่วนราชการต่างๆ แต่ในรัฐวิสาหกิจบางประเภทที่มีการงานที่จำเป็นต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน ก็จะมีกฎหมายระบุเป็นการเฉพาะไว้ เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ.2501 (มาตรา 34) พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510 (มาตรา 36) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 (มาตรา 28) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 (การเคหะแห่งชาติ) (ข้อ 28 ทวิ) พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2521 (มาตรา 29) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ.2522 (มาตรา 34) พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.2522 (มาตรา 29) พระราชบัญญัติการท่าอากาศยาน พ.ศ.2522 (มาตรา 30) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ.2522 (มาตรา 38) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 (มาตรา 61) พระราชบัญญัติฉบับต่างๆเหล่านี้ จะบัญญัติข้อความคล้ายคลึงกันว่า ให้อำนาจพนักงานที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ในความครอบครองของบุคคลใดๆซึ่งมิใช่เคหสถานของเอกชนเป็นการชั่วคราวแต่ถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นเนื่องจากการกระทำของพนัก

งาน เจ้าของหรือผู้ครอบครองย่อมเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ และถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ถึงจำนวนค่าเสียหาย ให้มอบข้อพิพาทให้แก่อนุญาโตตุลาการวินิจฉัยโดยให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม หรือเมื่อหน่วยงานนั้นๆมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เมื่อมิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การที่มีกฎหมายหลายฉบับ บัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนไว้เป็นการเฉพาะซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการแตกต่างกันไป ก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหลาย ในที่สุดจึงได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2497 และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับต่างๆที่บัญญัติในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ รวม 12 ฉบับ เมื่อปีพ.ศ. 2528 จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ.2530 ซึ่งทำให้นับตั้งแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของทุกหน่วยงานจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับนี้เท่านั้น แต่ปัญหาในเรื่องของการเวนคืนก็ยังคงเกิดขึ้นอยู่มากมาย โดยเฉพาะปัญหาในเรื่องของการกำหนดเงินค่าทดแทน ดังนั้นจึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 โดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ส่วนจะแก้ไขได้อย่างไรจะได้ทำการศึกษาต่อไป โดยจะได้กล่าวถึงปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย และจากการปฏิบัติของหน่วยงานราชการในบทต่อไป