

## บทนำ



### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บทที่สำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์และองค์กรต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศและยังได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้อีกด้วย แต่บุคคลจะต้องใช้สิทธิเสรีภาพภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ก็เป็นสิทธิอีกชนิดหนึ่งที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองและคุ้มครองไว้ ทั้งนี้ เพราะว่าทรัพย์สินเป็นปัจจัยสำคัญในทางเศรษฐกิจ มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในสังคม อย่างไรก็ตามการที่รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองนั้น เป็นเพียงการบัญญัติรองรับสิทธิไว้เท่านั้นรัฐสามารถจะจำกัดขอบเขตแห่งสิทธิหรือจำกัดสิทธิดังกล่าวได้โดยออกกฎหมายมาใช้บังคับในการจำกัดขอบเขตแห่งสิทธิ หากรัฐมีความจำเป็นจะใช้ทรัพย์สินของประชาชนเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมในด้านต่าง ๆ ได้

ตามปกติแล้วการที่รัฐจะนำเอาที่ดินของประชาชนมาใช้ประโยชน์นั้นรัฐจำเป็นต้องดำเนินการเวนคืนที่ดินเหล่านั้นเสียก่อน ซึ่งโดยหลักแล้วเป็นการที่รัฐออกกฎหมายเพื่อบังคับซื้อจากประชาชนเจ้าของที่ดินให้ขายที่ดินดังกล่าวให้แก่รัฐเพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เช่น เพื่อใช้ในการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือใช้ในการป้องกันประเทศหรือเพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง เพื่อการพัฒนาการเกษตรหรืออุตสาหกรรมเป็นอัน (มาตรา 38 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538) ซึ่งในการเวนคืนนั้นรัฐจะต้องระบุวัตถุประสงค์ในการเวนคืนไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อที่จะให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ทราบและนอกจากนี้ยังเป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐมิได้นำที่ดินดังกล่าวไปใช้เพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือนำไปใช้ผิดไปจากวัตถุประสงค์ที่ระบุ

ไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ทั้งนี้ เนื่องจากที่ดินที่รัฐบังคับซื้อจากประชาชนนั้นเป็นที่ดินที่ประชาชนมีกรรมสิทธิ์โดยเด็ดขาดและถือว่ารัฐได้ที่ดินเหล่านั้นมาโดยมีเงื่อนไข เนื่องจากรัฐได้ใช้เครื่องมือของรัฐคือกฎหมายบังคับซื้อจากประชาชนและรัฐต้องใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแม้ว่ารัฐจะมีอำนาจออกกฎหมายเพื่อเวนคืนที่ดินของประชาชน แต่รัฐก็ต้องระบุวัตถุประสงค์ไว้ให้แน่ชัดพร้อมทั้งต้องนำที่ดินที่เวนคืนไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ด้วย ดังนั้น จึงมีปัญหว่าหากรัฐไม่ระบุวัตถุประสงค์ในการเวนคืนหรือเมื่อเวนคืนที่ดินไปแล้วไม่นำที่ดินไปใช้ตามวัตถุประสงค์ก็ต้องถือว่าที่ดินแปลงนั้นหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนั้นไม่เคยตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐเลย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 558/2496) ฉะนั้น การที่รัฐจะมีอำนาจเวนคืนได้ก็ต้องเป็นไปตามหลักการและวัตถุประสงค์และจะต้องกระทำตามวัตถุประสงค์โดยเคร่งครัด มิฉะนั้นแล้วรัฐก็จะไม่มีอำนาจในการเวนคืนที่ดินแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพราะรัฐจะต้องเคารพในหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของประชาชนตามรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติให้การคุ้มครองส่วนการจำกัดสิทธินั้นต้องเป็นไปโดยบทบัญญัติของกฎหมายและเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมเท่านั้น

นอกจากนี้เมื่อรัฐได้เวนคืนที่ดินของประชาชนไปแล้วรัฐต้องเข้าไปใช้ประโยชน์ ตามวัตถุประสงค์ภายในเวลาที่กำหนดไว้ตามกฎหมายด้วย ทั้งนี้ เพื่อแสดงให้เห็นว่าในการเวนคืนนั้นก็เพื่อใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมจริง ๆ และเหตุผลที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งก็คือ ที่ดินที่รัฐเวนคืนมานี้รัฐได้มาโดยมีเงื่อนไข กล่าวคือไปบังคับซื้อจากประชาชนหรือไปริรอนสิทธิของประชาชนมา ดังนั้น หากรัฐไม่เข้าไปใช้ประโยชน์ภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามหลักการแล้วรัฐจะต้องคืนที่ดินดังกล่าวให้แก่ประชาชนได้ใช้ในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการต่าง ๆ ต่อไป ซึ่งหลักการดังกล่าวก็ได้มีบัญญัติรองรับไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 33 ได้บัญญัติว่า " อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท " และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

ไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 38 บัญญัติว่า "ในการเวนคืนที่ดินนั้น รัฐต้องกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้ข้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท" เช่นกัน

นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาอีกว่า ถึงแม้รัฐจะได้นำที่ดินที่เวนคืนไปใช้เพื่อประโยชน์ของรัฐตรงตามวัตถุประสงค์ แต่ถ้าหากมีที่ดินเหลือจากการใช้ประโยชน์ก็เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องคืนให้แก่ประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินแต่เดิมเนื่องจากเหตุผลที่ว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินของประชาชน แต่รัฐออกกฎหมายมาบังคับซื้อจากประชาชน ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นอยู่แล้วว่าประชาชนมิได้มีความพึงพอใจหรือยินดีจะขายที่ดินดังกล่าวแต่อย่างใด แต่ทั้งนี้ก็ต้องยินยอมเพราะมีกฎหมายออกมาบังคับซื้อเพื่อใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามวัตถุประสงค์ จึงเห็นได้ว่าหากมีที่ดินเหลือจากการใช้แล้ว ก็ไม่มีเหตุผลอันใดที่รัฐจะยึดถือที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนดังกล่าวไว้อีกต่อไปและหากพิจารณาถึงความเป็นธรรมแล้วรัฐอาจพิจารณาค่าเงินการทางกฎหมายเพื่อคืนที่ดินเหล่านี้ได้ (ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 52)

จากหลักการที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่ารัฐจะต้องให้ความคุ้มครองหรือยอมรับหลักของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของประชาชนโดยถือว่าเป็นหลักการที่สำคัญส่วนการที่รัฐจะจำกัดหรือล้วงแดนแห่งกรรมสิทธิ์ของประชาชนนั้นถือว่าเป็นข้อยกเว้น และต้องมีกฎหมายให้อำนาจรัฐไว้อย่างชัดเจนโดยรัฐจะต้องกระทำให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายด้วยรัฐจึงจะมีอำนาจกระทำได้ มิฉะนั้นแล้วถือว่าการกระทำของรัฐเป็นโมฆะหรือเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้รัฐธรรมนูญของไทยได้มีการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืนเฉพาะในกรณีที่มีได้เข้าไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้และได้บัญญัติถึงวิธีการ

ในการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ประชาชนผู้ถูกเวนคืนว่าให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแต่ในขณะนี้ ยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายออกมารองรับหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญ แต่อย่างใด จึงเห็นว่ามีแต่รัฐธรรมนูญบัญญัติรองรับสิทธิไว้เท่านั้น แต่วิธีการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิยังไม่มี จึงมีปัญหาว່าควรถที่จะออกกฎหมายมารองรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และการที่มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยไม่ได้มีบทบัญญัติรองรับถึงวิธีการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทนั้น กฎหมายนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

นอกจากนี้ปัญหาที่สำคัญอีกสองประการที่ต้องพิจารณา คือการที่รัฐเวนคืนที่ดินมาแล้ว แต่นำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ที่เวนคืน และอีกกรณีหนึ่งเมื่อรัฐได้เวนคืนและได้ใช้ประโยชน์ตรงตามวัตถุประสงค์แล้ว แต่มีที่ดินเหลือจากการใช้ประโยชน์ ทั้งสองกรณีนี้ไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติรองรับสิทธิหรือวิธีการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของเดิมแต่อย่างใด

ปัญหาทั้งสามประการที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นปัญหาในแง่นิติศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย และหากปัญหาดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไขก็อาจเกิดผลเสียตามมาอย่างมากมาย เช่น ที่ดินดังกล่าวถูกละเลยมิได้นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจเท่าที่ควร จะเห็นได้ว่า ปัญหาเหล่านี้มีผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก ดังนั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ ความจำเป็นในการศึกษาว่าควรมีการรับรองสิทธิของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนและควรกำหนดวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิของประชาชนได้อย่างไรหรือมีมาตรการทางกฎหมายอย่างใดหรือไม่ที่จะให้ประชาชนมีสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนหรือมีวิธีการอย่างไรที่จะนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนและสังคมไทย

## วัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัย

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและวัตถุประสงค์ในการเวนคืนสิ่งหาปริมาณทรัพย์
2. เพื่อศึกษาถึงการใช้ประโยชน์ในสิ่งหาปริมาณทรัพย์ที่รัฐได้เวนคืนมา
3. เพื่อศึกษาว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนสิ่งหาปริมาณทรัพย์ควรมีเนื้อหาและหลักการโดยกำหนดวิธีการในการคืนสิ่งหาปริมาณทรัพย์ที่รัฐได้เวนคืนมาแล้วแต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในสิ่งหาปริมาณทรัพย์ที่เวนคืนมาตามวัตถุประสงค์ หรือไม่ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ ภายในกำหนดเวลาหรือสิ่งหาปริมาณทรัพย์ส่วนที่เหลือจากการใช้ตามวัตถุประสงค์ ให้แก่ประชาชนที่ถูกเวนคืนหรือไม่เพียงใด
4. เพื่อศึกษาถึงสิทธิในการเรียกคืนสิ่งหาปริมาณทรัพย์ของประชาชนที่ถูกเวนคืน
5. เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างถูกต้องและเหมาะสม

### ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาเรื่องการใช้สิ่งหาปริมาณทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและสิทธิในการเรียกคืนสิ่งหาปริมาณทรัพย์ของผู้ถูกเวนคืนนั้น จะทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเวนคืนสิ่งหาปริมาณทรัพย์แล้วมิได้มีการนำสิ่งหาปริมาณทรัพย์ที่เวนคืนไปใช้ประโยชน์ตรงตามวัตถุประสงค์ในการเวนคืน หรือมิได้ใช้ประโยชน์ภายในกำหนดเวลาที่ระบุไว้ หรือมีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แล้ว แต่มีสิ่งหาปริมาณทรัพย์บางส่วนเหลือจากการใช้ประโยชน์ นอกจากนี้จะทำการศึกษาถึงการใช้ประโยชน์ในสิ่งหาปริมาณทรัพย์ที่รัฐได้เวนคืนมาอีกด้วย ในการพิจารณาดังกล่าวนั้น จะทำการศึกษาข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่จะต้องนำมาประกอบกันในการวิเคราะห์ปัญหาซึ่งได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง แนวปฏิบัติ ตลอดจนแนวคำพิพากษา

ศาลฎีกา คำวินิจฉัยขององค์กรต่าง ๆ ของทางราชการ แนวนโยบายของรัฐรวมทั้ง  
ศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรค ข้อขัดข้องและข้อคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง

## สมมติฐาน ทฤษฎี และแนวความคิด

### สมมติฐาน

สมมติฐานของเรื่องนี้เป็นคือ 1) รัฐธรรมนูญและกฎหมายได้กำหนดขอบเขตการ  
รับรองหรือคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนที่ถูกเวนคืน โดยกำหนดให้รัฐต้องใช้  
ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมา ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติของ  
กฎหมายเพียงใดและหากมีการใช้อสังหาริมทรัพย์ฝ่าฝืนวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะมีผล  
ประการใด และ 2) ศึกษาถึงสิทธิที่จะเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนผู้ถูกเวนคืน  
อสังหาริมทรัพย์ว่ามีสิทธิแค่ไหน เพียงใด ในการที่จะเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่รัฐได้  
เวนคืนไปแล้วแต่มิได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการเวนคืนหรือมิได้ใช้ประ  
โยชน์ภายในกำหนดเวลาที่ระบุไว้หรือมีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ แต่มีอสัง  
หาริมทรัพย์บางส่วนเหลือจากการใช้

### ทฤษฎีและแนวความคิด

- ประโยชน์ของมหาชนย่อมอยู่เหนือประโยชน์ของเอกชน
- รัฐต้องให้การรับรอง คุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนการที่รัฐจะ  
ล่วงแดนแห่งกรรมสิทธิ์ของประชาชนได้นั้น ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติ  
แห่งกฎหมายและเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม

## วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย เป็นการวิจัยเอกสาร โดยการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ และเอกสารที่เกี่ยวข้องตลอดจนกฎหมายแต่ละฉบับ คำวินิจฉัยขององค์กรต่าง ๆ ของทางราชการ และแนวคำพิพากษาศาลฎีกา ทั้งนี้ ไม่ว่าจะ เป็นของประเทศไทยหรือต่างประเทศ ซึ่งจะนำมาเปรียบเทียบประกอบกับความ คิดเห็นของนักกฎหมายและบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การวิจัยมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและวัตถุประสงค์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้อย่างถูกต้องตลอดจนได้รู้ถึงสิทธิ หน้าที่ของรัฐและประชาชน
2. ทำให้ทราบถึงแนวนโยบายของรัฐในการใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่ได้เวนคืนมา
3. ทำให้ผู้ถูกเวนคืนทราบว่า ตนควรมีสิทธิเรียกร้องหรือเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้แค่ไหน เพียงใด
4. จากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นข้อมูลหรือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐรวมทั้งการวางแผนทางหรือนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาในด้านต่าง ๆ ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน