



บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามกฎหมายต่างประเทศ

1. แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิของเอกชนในที่ดินและการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

1.1 สมัชโบริบาดหรือสมัชดิกคำบรرف

ในสมัชโบริบาด หรือ สมัชดิกคำบรرف เป็นยุคที่มนุษย์ยังเลี้ยงชีพด้วยการล่าสัตว์ หรือ เก็บผลไม้ในป่า ในสมัยนั้นมนุษย์ยังไม่รู้เรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินเลยถือเป็นที่ดินเป็นของกลาง ไม่มีใครหวงห้ามเป็นของตนโดยเฉพาะแต่อย่างใด กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้กำเนิดขึ้น เมื่อมนุษย์รู้จักการเพาะปลูกกระนั้นก็ตามในชีวิตกสิกรรมขั้นแรก ๆ ก็ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ประการหนึ่งเพราะว่าที่ดินในสมัยนั้นมีมากมาย เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนคน ไม่จำเป็นต้องกำหนดเนื้อที่ของใครเท่าใด อีกประการหนึ่งเพราะเรื่องกสิกรรมยังเป็นความรู้ใหม่ เพิ่งเริ่มทำเมื่อเนื้อที่แห่งหนึ่งเพาะปลูกไม่ได้ ก็จะโยกย้ายไปหาที่แห่งใหม่เพื่อทำการเพาะปลูกได้ มนุษย์ในสมัยนั้น สามารถทำการเพาะปลูกร่วมกัน โดยถือที่ดินเป็นสมบัติของสังคม และผู้ทำการเพาะปลูกเพียงแต่แบ่งปันพืชผลกันเท่านั้น

เมื่อคนอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม หรือเป็นสังคมมากขึ้น มนุษย์ก็ติดที่ดินมากขึ้นและเมื่อจำนวนคนเพิ่มขึ้นก็มีความจำเป็นจะต้องหาวิธีเพาะปลูกให้ได้ผลจริง ๆ จึงได้เกิด

¹ ร. แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยเล่ม 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 295.

มีการถือสิทธิในที่ดินเป็นการชั่วคราว โดยแบ่งส่นปันเนื้อที่กันทำการเพาะปลูก สิทธินี้ ตามปกติมีกำหนดเวลาเพียงปีเดียว เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะว่า เมื่อเกิดมีความจำเป็น ต้องทำการเพาะปลูกให้ได้ผลดีจริงแล้วก็ต้องหาที่ดินที่ดี ที่ดินดีที่สามารถจะหาได้ ตามความรู้ความคิดของมนุษย์ในสมัยนั้น คือที่ดินที่น้ำขึ้นแล้วน้ำลดลงไป เช่นที่ริมตลิ่ง หรือที่ลุ่มใกล้ฝั่งแม่น้ำ เพราะเมื่อถึงฤดูน้ำมาก ๆ น้ำก็จะท่วมเนื้อที่กว้างใหญ่ไพศาล น้ำได้พัดพาเอาโคลนตม หรืออาหารสำหรับพฤษชาติมาทิ้งไว้ พอน้ำลดลงแล้วพวก หัวหน้าหมู หรือหัวหน้าเผ่าก็ไปจัดสรรแบ่งปันที่ดินกัน และปลูกพืชพันธุ์ที่ให้ผลในเวลา 6-7 เดือน และเมื่อเก็บเกี่ยวเสร็จ น้ำก็กลับมาท่วมใหม่ ลบรอยเครื่องปักปันไม่รู้ ว่าของใครอยู่ที่ไหนจึงต้องปักปันกันใหม่ทุกปี ในกรณีนี้จะเห็นว่าไม่มีทางจะถือได้ว่าสิทธิ ของใครอยู่ตรงไหน ต้องจัดสรรกันใหม่ทุกปี² จะเห็นว่า มนุษย์เริ่มมีการถือสิทธิใน ที่ดิน โดยมีกำหนดเวลาไม่เกิน 1 ปีแต่อย่างไรก็ตามในขั้นนี้ ยังไม่ใช่สิทธิส่วนบุคคล สิทธิครอบครองยังเป็นของพวกของหมู หรือของเผ่า เพราะการแบ่งที่ดินอย่างนี้ ต้อง แบ่งเป็นพื้นใหญ่ๆ ไม่สามารถจัดแบ่งเป็นชั้นเล็กชั้นน้อยได้

ต่อมาเมื่อมนุษย์มาอยู่ใกล้แม่น้ำมากขึ้น และที่ดินก็หายากขึ้นทุกทีและที่ดิน ที่น้ำท่วมถึงดังกล่าวนั้น ทำการเพาะปลูกได้แต่พืชที่มีอายุไม่ถึงปี ถ้าเป็นพืชที่มีอายุ มากกว่านั้นก็เพาะปลูกในพื้นที่เช่นนั้นไม่ได้ เมื่อประกอบกับความแออัดของผู้คน และความจำเป็นที่ต้องปลูกพืชผลที่มีอายุมาก ทำให้มนุษย์ต้องเริ่มเพาะปลูกในที่ดอน ห่างจากฝั่งน้ำออกไป แต่การเพาะปลูกในที่ดอนเช่นนี้มันงานต้องทำมาก ชั้นแรก คือต้องหักร้างถางพง ชั้นที่สอง คือ ต้องขุดร่องนำน้ำเข้ามา หรือต้องขุดบ่อขุด สระกักกั้นน้ำฝนไว้ งานเหล่านี้ต้องใช้เวลาและแรงงานมาก ทำให้เกิดความ หวงกันที่ดินดังกล่าว จะให้คนอื่นมาเอาไปเสียไม่ได้ เรื่องสิทธิในที่ดินอย่างแท้จริง

² พันตรีหลวงวิจิตรวาทการ, "ที่ดินในทัศนะของพันตรีหลวงวิจิตรวาทการ,"

ได้กำเนิดขึ้นตรงนี้ จะเห็นว่า สิทธิเริ่มแรกของมนุษย์ได้มาจากการลงแรง แต่สิทธิในขั้นนี้ก็ยังไม่เป็นส่วนตัวบุคคล แต่เป็นสิทธิของครอบครัว หมู่ หรือเผ่า ซึ่งครอบครัว หมู่ หรือเผ่า ยังไม่ยอมให้คนแต่ละคนแบ่งแยกออกไป³ ต่อมาเมื่อเผ่ารวมกันเป็นประเทศชาติใหญ่ การปกครองมีความมั่นคงยิ่งขึ้น เป็นเหตุให้อำนาจของครอบครัวเสื่อมลงไปมาก แต่ละคนมีสิทธิมากขึ้น และหัวหน้าครอบครัวก็ไม่มีอำนาจเด็ดขาดเหมือนก่อน จะทำการงานสิ่งใดก็ต้องปรึกษามาก่อน และบางทีก็ต้องยอมแบ่งปันที่ดินให้แก่สมาชิกด้วย ดังนั้นกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนจึงเริ่มขึ้น⁴ อย่างไรก็ตามกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนยังมีลักษณะต่างจากกรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์เพราะในสมัยนั้นที่ดินมีอยู่มาก แต่คนยังมีน้อย ดังนั้นถ้าหากใครต้องการที่ดินที่จะเพาะปลูก หรือปลูกเรือนอยู่ ก็ต้องไปหาที่ดินในป่าแล้วถากถางโกนสร้าง ที่ดินนั้นจึงจะเป็นของตน แต่ถ้าเจ้าของอพยพออกจากที่ดิน หรือเลิกทำประโยชน์แล้ว ที่ดินนั้นก็กลับมาเป็นของกลาง ผู้อื่นก็เข้าทำประโยชน์ต่อไปได้ ทั้งนี้ เพราะในสมัยโบราณ กรรมสิทธิ์ยังไม่แยกออกจากการครอบครอง เจ้าของต้องเป็นผู้ที่ครอบครองอยู่หรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้น จึงจะมีสิทธิหวงห้ามในที่ดินนั้นได้⁵ ดังนั้นที่ดินจึงไม่ใช่ ทรัพย์สินที่สำคัญของบุคคล ทรัพย์สินที่สำคัญของมนุษย์ คือ ทาส กรรมกร ข้าง ม้า โค กระบือ ทรัพย์สิน สิ่งของ เงินทองที่ติดตัวไปกับเจ้าของ เพราะเจ้าของจะต้องอาศัยทรัพย์สินเหล่านี้ เพื่อทำให้เกิดประโยชน์ในที่ดิน

ในสมัยต่อมา เมื่อการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินแยกออกจากการครอบครองแล้วคือได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยไม่ต้องอาศัยหลักการครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ที่ดินจึงเริ่มเป็นทรัพย์สินที่มีคุณค่าต่างหากจากผลประโยชน์

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

⁴ ภาสกร ชุณหอุไร, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2529), หน้า 2.

⁵ ร. แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, หน้า 296.

ที่ทำได้ แต่สิทธิในที่ดินก็ยังไม่เหมือนสิทธิในสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ เพราะสมัยนั้น เป็นสมัยของการปกครองดินแดน มีพระเจ้าแผ่นดินเป็นเจ้าของอาณาเขต ดังนั้น การที่เจ้าของที่ดินจะหวงแหวงที่ตนยึดถือไว้ ในอำนาจของตนก็จะเป็นปรปักษ์ต่อ อำนาจของพระเจ้าแผ่นดิน ในประเทศที่พระเจ้าแผ่นดินมีอำนาจมากพระองค์ก็ พยายามตัดทอน และจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินมิให้เป็นอันตรายต่ออำนาจของ พระองค์ได้ ดังนั้น โดยส่วนใหญ่ก็จะบัญญัติไว้ในกฎหมาย ว่าที่ดินทั้งหมดใน ประเทศเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน หากใช่เป็นของราษฎรไม่ เช่น ประเทศจีน โบราณถือกันว่า พระเจ้าแผ่นดินเป็นเจ้าของที่ดินในอาณาจักรโดยปรากฏในคัมภีร์ ชิงก ของขงจื้อที่ว่า "ที่ดินใต้ท้องฟ้าเป็นของผู้เป็นประมุขและบรรดาผู้อาศัยที่ดิน นั้นเป็นข้าของประมุข" ตามกฎหมายอิสลามถือกันว่าที่ดินเป็นของอิหม่าม ผู้เป็น ประมุขแห่งศาสนาไม่เป็นของราษฎรส่วนในยุโรปสมัยกลางก็ถือว่า อาณาเขตคือ ที่ดินที่พระเจ้าแผ่นดินทรงอำนาจปกครองเป็นของพระมหากษัตริย์ เมื่อกษัตริย์ ถึงแก่ความตาย ก็จะแบ่งปันกันระหว่างทายาทเหมือนมรดกของบุคคลธรรมดา สำหรับประเทศไทยได้มีการบัญญัติไว้ชัดเจนในพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 ซึ่งเป็นกฎหมายสมัยอยุธยาที่ว่า "ที่ดินในแว่นแคว้นกรุงเทวมหานครศรีอยุธยา มหาดิลก นพรัตน์ ราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎร ทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่จะได้เป็นที่ราษฎรก็หามิได้" และบทที่ 54 มีใจความว่า "ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแว่นแคว้นกรุงศรีอยุธยาให้ที่ราษฎรอ่าให้ซื้อขายแก่กัน" เหตุที่ประเทศทั้งหลายในสมัยดั้งเดิมถือหลักเช่นนี้เพราะในสมัยนั้น หลักเรื่อง "กรรมสิทธิ์" และ "อำนาจการปกครอง" ยังสับสนปะปนกันอยู่^๑

^๑ ภาสกร ชุณหะวัณ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 3.

เมื่อเรื่องสิทธิในที่ดินของมนุษย์ได้เกิดขึ้นแล้วในเวลาต่อมามนุษย์เริ่มยกพวกรบราฆ่าฟันมีการแย่งชิงที่ดินกัน และกลายเป็นการรุกรานเป็นสงครามใหญ่ ๆ ซึ่งทำให้มีสถาบันหลายอย่างเกิดขึ้นในโลก กล่าวคือ⁷

ก. เมื่อมีการสู้รบเป็นศึกสงครามขึ้นบ่อย ๆ หัวหน้าหมู่ หัวหน้าครอบครัวก็ต้องเป็นบุคคลที่เข้มแข็งมีฝีมือในการสู้รบ เมื่อได้แสดงฝีมือให้คนเห็นจนเป็นที่เชื่อถือ ก็ได้รับการยกย่องขึ้นเป็นหัวหน้า เรียกว่า "กษัตริย์" ซึ่งคำนี้ก็มีความหมายว่า เป็นผู้รักที่ดินนั่นเอง

ข. หมู่คนที่ได้ชัยชนะในการรบแย่งชิงที่ดิน เมื่อได้ที่ดินมาก็ไม่ใช่จะขับไล่เจ้าของที่เดิมออกไปแล้วเข้าทำการเพาะปลูกในที่ดินนั้นด้วยตนเอง แต่จะกักกันเอาคนที่เป็นเจ้าของที่ดินเดิมไว้ด้วย และใช้แรงงานของคนเจ้าของที่ดินเดิมนั้น ทำการเพาะปลูก เมื่อได้ผลผลิต แล้วผู้ชนะก็ขอมแบ่งปันให้คนที่ออกแรงทำการเพาะปลูกนั้นเอาไว้ได้เฉพาะเท่าที่เพียงพอสำหรับการเลี้ยงชีพ ส่วนที่เหลือต้องส่งให้แก่ผู้ชนะ จึงได้เกิดมีสถาบันที่คนหมู่หนึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของคนอีกหมู่หนึ่ง ลัทธิเจ้าคนนายคนก็เกิดมีขึ้นมา

ค. ผู้ชนะซึ่งใช้แรงงานคนอื่นเอาพืชผลมาเป็นของตนนั้น ก็สามารถเก็บพืชผลสะสมเอาไว้มาก และสร้างที่อยู่เป็นคฤหาสน์มีเครื่องป้องกันแข็งแรง จนบางแห่งกลายเป็นป้อมปราการใหญ่มหึมา สามารถจะเป็นที่พึ่งที่อาศัยของคนทั้งหลายในเมื่อมีภัยธรรมชาติหรือศัตรูที่เป็นมนุษย์ด้วยกัน เจ้าของคฤหาสน์หรือสถานที่นั้นก็มีอำนาจวาสนามากยิ่งขึ้น ลัทธิเจ้านคร หรือ "ฟิวคัล"

⁷ หลวงวิจิตรวาทการ, "ที่ดินในทัศนะของพันตรีหลวงวิจิตรวาทการ," ที่ดิน, หน้า 15.

ได้กำเนิดขึ้นมาด้วยเหตุนี้ ทุกประเทศทุกมุมโลกได้เกิดมีพฤติกรรมที่เหมือนกัน ลัทธิเจ้านครหรือ "ฟิวด์ล" มีอายุหลายร้อยปี และประวัติศาสตร์ของชนชาติต้อง ผ่านลัทธิฟิวด์ลมาแล้วทั้งนั้น^๕

๖. วิวัฒนาการในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติได้ผ่านมาอีกชั้นหนึ่ง คือ บรรดาพวกเจ้านครนี้เอง คนไหนมีที่ดินกว้างใหญ่และมีกำลังคนมาก ก็พยายามปราบเจ้านครอื่นลงไป แล้วตัวเองก็เป็นผู้ยิ่งใหญ่และผู้เดียวในเขตแดนที่ปราบได้นั้น และเมื่อได้อำนาจมากขึ้น ที่ดินทั้งหลายทั้งหมดก็ตกเป็นของคนคนเดียว จึงเรียกกันว่า "พระเจ้าแผ่นดิน" ซึ่งเกิดขึ้นเป็นสถาบันที่แน่ชัดและมีตัวบทกฎหมายรับรอง^๖ ว่าที่ดินที่วราชอาณาจักรเป็นของพระมหากษัตริย์ การให้สิทธิแก่ราษฎรที่จะอยู่และใช้ทำกินนั้น ไม่เป็นสิทธิเด็ดขาด พระเจ้าแผ่นดินจะเรียกคืนเมื่อใดก็ได้ ยิ่งกว่านั้นพระเจ้าแผ่นดินจะแบ่งปันที่ดิน ให้แก่ผู้ใด เป็นจำนวนเท่าใด ก็ได้เช่นกัน

1.2 สมัยที่มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

การที่ประเทศทางตะวันตกเริ่มต้นตัวกับแนวคิดในเรื่อง สิทธิเสรีภาพของประชาชนและได้มีการยืนยันถึงสิทธิเสรีภาพนี้ไว้ในกฎหมาย หรือคำประกาศต่าง ๆ และในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน ก็ได้มีการกล่าวถึง เช่น ในกฎหมาย "The Great charter" ของอังกฤษซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักการเป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือในมหาบัตร แม็คนา คาร์ทา ซึ่งได้บัญญัติกำหนดหลักการไว้ว่า " บุคคลใดจะถูกจับคุมขัง ริบทรัพย์สิน เนรเทศ ประกาศว่าเป็นคนนอกกฎหมายหรือถูกลงโทษไม่ว่าโดยวิธีการอย่างไร หาได้ไม่เว้นแต่ จะได้รับการพิจารณาอันเที่ยงธรรมจากบุคคลชั้นเดียวกับเขาและตาม

^๕ เรื่องเดียวกัน หน้า 16.

^๖ เรื่องเดียวกัน หน้า 19.

กฎหมายบ้านเมือง" ซึ่งจะเห็นได้ว่าได้มีการให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนชาวอังกฤษที่จะไม่ถูกริบทรัพย์ เว้นแต่จะเป็นไปตามกฎหมาย ส่วนในคำประกาศอิสรภาพของประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 ก็ได้รับรองถึงสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์คือ สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิในการแสวงหาความสุข และได้ยืนยันถึง อำนาจอธิปไตยที่ต้องมาจากประชาชน และในคำประกาศสิทธิของมนุษย์และของพลเมืองของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งสมัยชาแห่งชาติได้ประกาศคำประกาศ สิทธิของมนุษย์และพลเมือง เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 มีหลักการสำคัญดังนี้ "มาตรา 17 กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์และจะละเมิดมิได้ บุคคลไม่อาจถูกพรากกรรมสิทธิ์ไปจากตน เว้นแต่เมื่อมีความจำเป็นสาธารณะที่กำหนดโดยกฎหมาย และภายใต้เงื่อนไขการให้ค่าทดแทนก่อนการเวนคืน และค่าทดแทนนั้นต้องเป็นธรรม"¹⁰

คำประกาศสิทธิมนุษยและพลเมืองของฝรั่งเศสนี้เอง ประเทศต่าง ๆ ได้นำหลักการเหล่านี้ไปใช้ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ อันเป็นเอกสารที่สำคัญ และมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศโดยประเทศต่างๆ ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ เพื่อเป็นหลักประกันให้ประชาชนได้รู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนเองว่าตนเองจะทำอะไรได้ แคะไหน เพียงใด และเป็นการรับรองสิทธิให้ปรากฏในรัฐธรรมนูญ อีกด้วย

1.3 สมัยใหม่

ในสมัยใหม่นี้ สิทธิเสรีนิยมและสิทธิปัจเจกชนนิยมได้เข้ามามีบทบาทและมีอิทธิพลมากขึ้น ซึ่งแนวความคิดนี้ ต้องการลดการควบคุมวิสาหกิจเอกชน โดยรัฐบาลให้น้อยที่สุด โดยเห็นว่ารัฐจะต้องไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการทางเศรษฐกิจ

¹⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน (เล่ม 1): วิชาพัฒนการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 68.

การค้าหรือการอุตสาหกรรมของประชาชน โดยจะต้องปล่อยให้เอกชนจัดทำหรือประกอบกิจการโดยเสรี หน้าที่ของรัฐในสมัยใหม่นั้นนั่นคือเรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน และการป้องกันประเทศ การอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชน การจัดเก็บภาษีเพื่อใช้ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่ารัฐจะได้พยายามทำหน้าที่จัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนตามภาระหน้าที่แล้ว แต่บางครั้งก็ไม่อาจสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง คงมีประชาชนเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ได้รับผลประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ แต่ประชาชนบางกลุ่มซึ่งมีความอ่อนแอในทางเศรษฐกิจ ขาดอำนาจการต่อรอง ไม่ได้ได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรมของรัฐและประชาชนกลุ่มนี้เองที่จะทำการเรียกร้องต่อรัฐ เพื่อต้องการให้รัฐปรับปรุงสวัสดิภาพในการดำรงชีวิตของตนให้ดีขึ้น ด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้รัฐต้องเข้าไปแทรกแซงกิจการและวิถีชีวิตของเอกชนมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อต้องการที่จะปรับปรุงสภาพในการดำเนินชีวิตของประชากรให้ดีขึ้น เช่น รัฐต้องเข้าไปจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง การคมนาคมขนส่ง การสร้างถนน การไฟฟ้า การประปา การวางผังเมือง การดูแลเรื่องสุขภาพอนามัย ตลอดจนเรื่องการศึกษาของประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีสวัสดิภาพของชีวิตที่ดีขึ้น

ดังนั้น เมื่อรัฐมีภาระในการดำเนินกิจการต่าง ๆ มากมาย ในบางครั้งรัฐจึงจำเป็นต้องมีการล่วงละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน โดยรัฐอาจจะต้องมีการเวนคืนทรัพย์สินของประชาชนมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐจะต้องดำเนินการในสิ่งที่มีความจำเป็นเท่านั้น และการกระทำของรัฐนั้นจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจของกฎหมาย และเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมซึ่งประชาชนก็ต้องยอมรับถึงหลักการอันนี้ เพราะเป็นแนวทางในการอยู่ร่วมกันในสังคม ดังนั้น ประชาชนจึงต้องยอมรับในการที่ทรัพย์สินของตนจะต้องถูกกระทบกระเทือนจากการดำเนินภารกิจของรัฐในลักษณะดังกล่าว

2. แนวคิดตามคำประกาศสิทธิของมนุษย์ และ ของพลเมืองของประเทศฝรั่งเศส และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้ประกาศรับรองโดยองค์การสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.1948

ก. แนวคิดตามคำประกาศสิทธิของมนุษย์ และ ของพลเมืองของประเทศฝรั่งเศส

แนวความคิดในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ที่ได้ปรากฏขึ้นเป็นครั้งที่สำคัญของโลก และมีการแสดงการคุ้มครองสิทธิออกมาเป็นลายลักษณ์อักษรและยังถือเป็นมูลฐานหรือเป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญนั้น ต้องยอมรับว่า " ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และของพลเมือง " ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสได้ลงมติรับรองเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม ค.ศ.1789 นั้น ถือได้ว่าเป็นแบบฉบับที่ยิ่งใหญ่ในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ ปฏิญญาฉบับนี้ผู้บัญญัติมิได้ประสงค์จะให้เพียงคำประกาศรับรู้อิทธิและเสรีภาพของพลเมืองฝรั่งเศสเท่านั้น แต่ต้องการให้ใช้กับมนุษยทุกชาติทุกภาษา ทุกยุคทุกสมัยและทุกหนทุกแห่งในโลกนี้ด้วย¹¹

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าปฏิญาของฝรั่งเศสฉบับนี้มิใช่เป็นปฏิญาฉบับแรกของโลก แต่ได้มีการลอกแบบมาจากประกาศฉบับอื่นที่มีมาก่อนแล้ว ซึ่งตัวอย่างประกาศในทำนองเดียวกันก่อนที่จะมีปฏิญาแสดงสิทธิของมนุษย์และของพลเมืองฉบับนี้ เช่น Magna carta libertatum (ค.ศ.1215) Pettition of Rights (ค.ศ.1629) Bill of Rights (ค.ศ.1668) ของประเทศอังกฤษ และนอกจากนี้ก็มีปฏิญาแสดงถึงสิทธิเสรีภาพของอเมริกาอีกหลายฉบับก็ได้มีการประกาศไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว ซึ่งในเรื่องดังกล่าว ผู้ร่างปฏิญา

¹¹ สมยศ เทื้อไทย, เอกสารประกอบคำบรรยาย วิชากฎหมาย

รัฐธรรมนูญ, (ม.ป.ท., 2532), หน้า 37.

ฉบับนี้ของฝรั่งเศสก็ทราบดี แต่อย่างไรก็ตามสิ่งที่ปรากฏในปฏิญญาฉบับนี้ที่นับได้ว่าเป็นสิ่งแปลกใหม่และมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งคือ หน้าหนักแห่งถ้อยคำ ความคิดอันยิ่งใหญ่ การวางรูปอย่างงดงามเหมาะสมและอิทธิพลที่มีต่อรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ อีกด้วย

หากพิจารณาถึงเนื้อหาและรายละเอียดของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฉบับนี้แล้ว ก็จำเป็นต้องขอกล่าวถึงต้นตอ หรือที่มาของแนวคิดดังกล่าว ซึ่งจำเป็นต้องกล่าวถึงนักปราชญ์คนสำคัญนั้นคือ ท่าน Hugo Grotius และท่าน Samuel Pufendorf ท่าน Hugo Grotius เป็นนักกฎหมายและนักปราชญ์ชาวดัชท์ ได้ชื่อว่าเป็นบิดาของวิชากฎหมายระหว่างประเทศ และนับว่าเป็นผู้เบิกทางให้ความคิดแก่กฎหมายธรรมชาติสมัยใหม่ โดยท่านได้วางรากฐานคำอธิบายทางกฎหมายโดยอ้างถึงเหตุผลรู้ผิดชอบชั่วดีของมนุษย์ โดยไม่อ้างอิงอาศัยความเชื่อทางศาสนาคริสต์เป็นเกณฑ์อย่างที่กระทำกันอยู่ในสมัยกลาง ซึ่งนักได้ว่าเป็นผู้มีความกล้าหาญอย่างยิ่งในการเสนอความคิดดังกล่าว ซึ่งเป็นความคิดที่เป็นปฏิปักษ์กับคริสตจักรในขณะนั้น

โกรเชียสได้รับเอาแนวความคิดเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์มาจากอริสโตเติล คือเชื่อว่ามนุษย์นั้นมีธรรมชาติที่ต้องการอยู่ร่วมกันเป็นสิ่งคมและสิ่งคมที่ว่านี้ หมายถึงสิ่งคม " ที่สงบสันติและจัดตั้งขึ้นโดยสอดคล้องกับมาตรฐานทางสติปัญญาของวิญญูชนในหมู่วิญญูชนด้วยกัน " ¹² ความถูกต้องเป็นธรรมในทัศนะของโกรเชียส ก็คือภาวะที่สอดคล้องกับธรรมชาติของการอยู่ร่วมกันเป็นสิ่งคมอย่างมีเหตุผล

¹² ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มิตรนราการพิมพ์, 2531), หน้า 195.

นักปราชญ์คนสำคัญต่อมาก็คือ ซามูเอล ปูเฟนดอร์ฟ (Samuel Pufendorf) ท่านเป็นนักปราชญ์ของสำนักกฎหมายธรรมชาติและเป็นนักสร้างระบบที่ยิ่งใหญ่ของสำนักกฎหมายธรรมชาติสมัยใหม่ คำสอนที่สำคัญของท่านคือ เรื่องของความเป็นเหตุเป็นผล (cause and effect) ของธรรมชาติ อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของธรรมชาติ นอกจากนี้ท่านยังได้สอนในเรื่องของหน้าที่ในทางสังคมที่สำคัญหลายประการ¹³ เช่น

1. การไม่ทำร้ายผู้อื่น หลักข้อนี้มีได้ใช้เฉพาะกับสิ่งที่ เป็นของผู้อื่น ตามธรรมชาติ เช่น ร่างกาย ชีวิต และความไม่อาจล่วงละเมิดได้ของส่วนต่าง ๆ ของร่างกายและเสรีภาพเท่านั้น แต่ยังหมายถึง ส่วนที่เราตกลงยอมให้เขาหรือ ตามที่ขนบธรรมเนียมหรือกฎหมายของรัฐหรือสถาบันของสังคมยอมรับว่า ให้เขา แล้วด้วย

2. ทุกคนจะต้องให้ความนับถือต่อผู้อื่นและปฏิบัติต่อผู้อื่นโดยธรรมชาติ เขาย่อมมีความเท่าเทียมกับเรา คือมีฐานะเป็นคนเหมือนกัน หลักการนี้เกิดจาก หลักการที่กล่าวถึงศักดิ์ศรีของมนุษย์ตามที่เขาควรจะเป็น ควรจะได้รับ และจาก หลักการนี้เอง ทำให้เกิดเรื่องความเสมอภาคของมนุษย์และประชาธิปไตย และ เห็นว่าคนไม่ควรม้อภิสิทธิ์และได้เปรียบเหนือคนอื่น

3. พึงทำประโยชน์ให้แก่คนอื่นเท่าที่จะทำได้ ท่านเห็นว่าเราไม่เพียง แต่จะไม่ทำร้ายคนอื่น แต่ต้องทำดีกับคนอื่นด้วย

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 205.

4. ทุกคนจะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ที่ตนได้ให้คำมั่นสัญญาไว้ นั่นคือ ถ้อยหลักสัญญาต้องเป็นสัญญาหรือ *Pacta sunt servanda* และรวมไปถึงต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เกณฑ์ต่าง ๆ ที่เราได้ตกลงกันไว้โดยปริยายในรูปของสัญญาประชาคม หรือ *Social Contract* ด้วย¹⁴

จะเห็นได้ว่าความคิดของนักปราชญ์ ที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนความคิดทางกฎหมายธรรมชาตินั้น ท่านได้ยกหลักการโดยอาศัยหลักเหตุผลตามธรรมชาติเป็นเครื่องแยกแยะหลักเกณฑ์ทางกฎหมายให้ละเอียดอ่อนยิ่งขึ้นและขณะเดียวกัน ก็มีการใช้หลักเหตุผลตามธรรมชาติวิพากษ์วิจารณ์การกระทำที่ไม่ชอบด้วยเหตุผลของผู้ถืออำนาจปกครอง ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชที่ถืออำนาจเด็ดขาด และใช้อำนาจล่วงล้ำสิทธิตามธรรมชาติของราษฎรขั้นทุกที่ กฎหมายธรรมชาติได้กลายมาเป็นหลักการที่นักปราชญ์ทั้งหลายของยุคยกขึ้นอ้างเป็นหลักในการต่อสู้ปกป้องสิทธิที่ถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ อันได้แก่สิทธิในชีวิตทรัพย์สิน และเสรีภาพ ในทางสังคมได้มีการย้ำถึงหลักความเสมอภาค หลักความมีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกันของมนุษย์ หลักความมีมนุษยธรรมทางด้านเศรษฐกิจ มีการย้ำถึงหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งทรัพย์สิน เสรีภาพในการทำสัญญาและการประกอบอาชีพ ทางด้านการเมืองมีการเน้นหลักสิทธิขั้นพื้นฐานทางการเมือง เน้นสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและหลักการปกครองโดยรัฐมีอำนาจจำกัดแนวความคิดเหล่านี้ตั้งอยู่บนรากฐานความคิดว่ามนุษย์ทุกคนมีเหตุผลตั้งนั้นการมีชีวิตทางสังคมก็ดีกว่าการทำให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินก็ดี ย่อมต้องดำเนินไปโดยสอดคล้องกับหลักเหตุผล สิ่งใดที่ขัดแย้งต่อหลักเหตุผลจึงถูกคัดค้านและวิพากษ์วิจารณ์เพื่อแก้ไขปรับปรุงให้อยู่ในสภาพที่ดีขึ้น

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 206-209.

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงแนวความคิดดังกล่าวในเรื่องเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน จะเห็นว่าก่อนศตวรรษที่ 18-19 กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นของกษัตริย์ เอกชนมีเพียงสิทธิครอบครองและสิทธิใช้สอยเท่านั้น จึงมิได้มีหลักประกันและอาจถูกยึดตามอำเภอใจได้แต่เมื่อถึงศตวรรษที่ 18-19 เนื่องจากอิทธิพลของแนวความคิดเรื่องปัจเจกชนนิยมกับลัทธิเสรีนิยม ซึ่งเห็นว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ชนิดหนึ่ง เช่นเดียวกับสิทธิเสรีภาพอื่น ๆ หากใช้เกิดขึ้นเพราะกฎหมายกำหนดให้เป็นเช่นนั้นไม่กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจึงมีความศักดิ์สิทธิ์ รัฐหรือเอกชนจะละเมิดมิได้ เจ้าของทรัพย์สินจึงอาจใช้สอยทรัพย์สินนั้น หรือ สละทิ้งไปเสียได้ตามอำเภอใจ กฎหมายของรัฐไม่อาจก้าวท้าวได้ ยิ่งกว่านั้นการให้ความคุ้มครองทรัพย์สินเอกชนยังถือเป็นหน้าที่ของรัฐและรัฐบาลอีกด้วย¹⁵ ความคิดเช่นนี้เป็นที่แพร่หลายภายหลังปฏิวัติในฝรั่งเศส ซึ่งหลักการดังกล่าวได้ปรากฏอยู่อย่างชัดเจนในปฏิญญาสากล ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง เช่น ในมาตรา 1 มีใจความว่ามนุษย์ย่อมเกิดมาพร้อมกับเสรีภาพและสิทธิอันเสมอหน้ากัน และสภาวะดังกล่าวจะดำรงอยู่เช่นนั้นตลอดไป ความแตกต่างทางสังคมจะมีได้ก็แต่เพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมเท่านั้น¹⁶ ส่วนในมาตรา 2 ก็กล่าวอย่างแจ่มชัดว่า " กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ " และมาตรา 17 ก็กำหนดว่า " กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์ซึ่งจะละเมิดมิได้ การละเมิดกรรมสิทธิ์จะกระทำมิได้ เว้นแต่เพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะ ตามที่กำหนดในกฎหมาย และได้ชดใช้ค่าทำขวัญตามสมควรเสียก่อนแล้ว " ¹⁷ จากหลักการตามปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และ

¹⁵ อุกฤษ มงคลนาวิน, "รัฐธรรมนูญกับเศรษฐกิจของไทย", วารสารกฎหมาย 1 (มกราคม 2517): 31-50

¹⁶ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ คำอธิบายวิภาษกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 47.

¹⁷ อุกฤษ มงคลนาวิน, รัฐธรรมนูญกับเศรษฐกิจของไทย, หน้า 40.

พลเมืองฉบับนี้ จะเห็นถึงความคิดของนักปราชญ์ในยุคนั้นว่า เน้นถึงลัทธิปัจเจกชนนิยม (individualism) มุ่งจะคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ โดยอ้างว่าเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งเป็นสิทธิที่มีติดตัวมาตั้งแต่กำเนิด เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินซึ่งความคิดนี้เป็นความคิดที่โต้แย้งความคิดแต่เดิมที่ว่าสิทธิเหล่านี้ เช่น สิทธิในทรัพย์สินเป็นของกษัตริย์ เอกชนไม่มีกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะได้มีการบัญญัติกฎหมาย ให้การคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนไว้อย่างมั่นคงก็ตาม แต่ก็ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการนำทรัพย์สินของเอกชนมาใช้ประโยชน์ เพื่อวัตถุประสงค์แห่งสาธารณะไว้ด้วย โดยหากจะนำมาใช้ก็จะต้องใช้เพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้น และจะต้องมีการชดเชยค่าทำขวัญให้แก่เจ้าของกรรมสิทธิ์ตามสมควรเสียก่อน ซึ่งแนวคิดอันนี้เป็นที่มาของการที่รัฐจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนมาใช้เพื่อประโยชน์แก่สาธารณะนั่นเอง

ข. แนวคิดตามปัญหาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้ประกาศรับรองโดยองค์การสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948

ปัญหาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพมูลฐาน ซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานเหล่านี้ได้เกิดขึ้นเพื่อกันส่วนที่เรียกว่า เป็นเสรีภาพของปัจเจกชนให้พ้นจากการเข้ามายู่เกี่ยวของของรัฐ ซึ่งหากปล่อยให้รัฐเข้ามายู่เกี่ยวในสิทธิเหล่านี้ได้รัฐก็อาจจะถือโอกาสเข้ามาบงการชีวิตของประชาชนได้ในที่สุด อย่างไรก็ตาม ก็มีได้หมายความว่า การที่รัฐกระทำกิจกรรมทุกอย่างที่มีลักษณะ เฉพาะ เป็นการอะลุ่มอล่วยกับผลประโยชน์ของปัจเจกชน และเป็นการพัฒนาสิทธิขั้นพื้นฐานไปเสียทั้งหมด การปฏิบัติดังกล่าวอาจเป็นเพียงการผ่อนปรนตามแรงกดดันภายในสังคมเท่านั้น มิใช่เป็นกรณีของสิทธิขั้นพื้นฐานตามความเข้าใจในปัจจุบันที่ว่า เป็นเรื่องของสิทธิของปัจเจกชนที่รัฐไม่อาจเข้าไปก้าวก้ายได้เลย

ต่อมาได้เกิดแนวความคิดในทางการเมืองหรือปรัชญาทางการเมืองของชาวตะวันตกในเรื่อง "สิทธิตามธรรมชาติ" ขึ้นซึ่งแนวคิดนี้มีสาระสำคัญว่ามนุษย์ทั้งหลายเกิดมาเท่าเทียมกัน มนุษย์มีสิทธิบางประการที่ติดตัวมาแต่กำเนิด และอยู่ติดตัวมนุษย์จนถึงแก่ความตาย สิทธิดังกล่าวได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพในร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน และความเสมอภาค และสิทธิดังกล่าวใครจะล่วงละเมิดมิได้ความมุ่งหมายที่แท้จริงของนักปรัชญา หรือนักคิดในทางการเมืองที่เสนอความคิดในเรื่องสิทธิตามธรรมชาติขึ้นมา ก็เพื่อจะจำกัดอำนาจของผู้ปกครองรัฐ โดยการอ้างว่ามนุษย์มีสิทธิตามธรรมชาติที่ติดตัวมาแต่กำเนิด และแนวความคิดในเรื่องสิทธิตามธรรมชาตินี้เอง ที่เป็นต้นกำเนิดหรือเป็นที่มาของแนวความคิดที่ว่าด้วย สิทธิและเสรีภาพของมนุษย์¹⁸

จนในที่สุดเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 องค์การสหประชาชาติก็ได้ประกาศรับรองสิทธิ และเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ไว้ในปฏิญญาสากลว่า ด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right) และสิทธิหนึ่งที่ได้มีการกล่าวไว้ในปฏิญญาฉบับนี้ก็คือ สิทธิในทรัพย์สิน โดยที่บัญญัติไว้ในมาตรา 17 ว่า (1) บุคคลมีสิทธิทั้งในฐานะลำพังตนเองตลอดจนการร่วมมือกับผู้อื่นในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน (2) การยึดเอาทรัพย์สินของบุคคลใดไปเสียโดยผลการจะกระทำมิได้¹⁹

¹⁸ สุวรรณ มหิตเดชกุล วิทยานิพนธ์, "การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชากฎหมายมหาชน บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 6.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้สิทธิในทรัพย์สินของประชาชนจะได้รับการยืนยันจากนานาชาติดังปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยย์ แต่ในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็มีภารกิจที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะ และจำเป็นที่จะต้องพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านอุตสาหกรรม การคมนาคม ตลอดจนต้องจัดให้มีบริการสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในการดำเนินการของฝ่ายบริหารดังกล่าวจึงอาจมีการกระเทือนถึงสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนได้ เช่นหากฝ่ายบริหารต้องการขยายเส้นทางคมนาคมไม่ว่าจะเป็น ทางหลวง ทางด่วน ทางฝ่ายบริหารก็ต้องตรากฎหมายเพื่อเวนคืนทรัพย์สินหรืออสังหาริมทรัพย์ของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อนำทรัพย์สินหรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมาใช้ประโยชน์จัดทำเป็นเส้นทางคมนาคม การที่รัฐต้องมีการเวนคืนทรัพย์สิน มาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะนี้เป็นการใช้อำนาจมหาชน และถ้าหากพิจารณาถึงหลักการในเรื่องนี้ตามบทบัญญัติในปฏิญญาสากลในมาตรา 17 ที่ได้ยืนยันถึงหลักที่ว่าให้บุคคลมีสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งจะเห็นว่าเป็นการบัญญัติหลักการให้ความคุ้มครองและยอมรับว่าบุคคลมีสิทธิในทรัพย์สินได้ แต่ในขณะเดียวกันได้บัญญัติหลักการ ในลักษณะเป็นข้อยกเว้นว่าจะมีการยึดเอาทรัพย์สินของบุคคลไปเสียโดยผลการกระทำมิได้ นั้นแสดงว่า หากจะมีการยึดเอาทรัพย์สินของประชาชนไปใช้ประโยชน์จะต้องมีการกระทำโดยแจ้งชัดเปิดเผย และเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ซึ่งหลักการในปฏิญญาสากลนี้ได้มีการบัญญัติรองรับไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ หลายประเทศ

3. แนวคิดตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างประเทศ

3.1 รัฐธรรมนูญและกฎหมายอังกฤษ

แนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของ เอกชนและการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ ได้ปรากฏเป็นครั้งแรกใน



มหาบัตร (Magna Carta) ใน ค.ศ. 1215²⁰ ซึ่งเป็นมหาบัตรที่กษัตริย์ของอังกฤษ* ได้ประกาศรับรู้อิทธิบาทประการของประชาชน และกษัตริย์ต้องปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของประชาชนอันนั้น

ในหลักการเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนนั้น ได้มีบัญญัติไว้ในบทที่ 39 ของมหาบัตรว่า เสรีชนจะต้องไม่ถูกริบทรัพย์สิน²¹ หรือบังคับให้ออกจากที่ดิน (Free hold)²² ถูกจับกุมคุมขัง ถูกเนรเทศ หรือถูกบังคับให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งจากข้าราชการ เว้นแต่จะเป็นไปตามคำพิพากษาที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกฎหมายของประเทศ (Common Law)

สำหรับทรัพย์สินซึ่งเป็นที่ดินนั้น ประเทศอังกฤษใช้ระบบกฎหมายที่ดินเหมือนกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จของไทย คือถือที่ดินทั้งหลายในราชอาณาจักรอังกฤษเป็นของพระมหากษัตริย์ราษฎรถือสิทธิในที่ดินโดยอาศัยพระบรมเดชาานุภาพ หลักการอันนี้ ตกทอดมาเป็นกฎหมายในเวลาต่อมา และเหตุที่กฎหมายอังกฤษถือหลักว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น เมื่อผู้ถือครองที่ดินตายลงพระมหากษัตริย์

²⁰W A Joubert Malld, The Law of South Africa, (DURBAN-PRETORIA BUTTERWORTHS, 1980), p. 5.

*พระเจ้าจอห์น ได้ลงพระปรมาภิไธยในตราสารฉบับหนึ่ง ในวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1215 ซึ่งเรารู้จักในเวลาต่อมาว่าเป็นมหาบัตร (Magna Carta) ซึ่งถือได้ว่าเป็นตราสารที่สำคัญ และเป็นปฐมรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรประชาธิปไตยของโลก.

²¹สมยศ เชื้อไทย , คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 20.

²²วิษณุ เครืองาม , กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ:แสงสุกฏการพิมพ์, 2530), หน้า 111.

จึงมักเรียกเอาที่ดินคืน และแม้ว่าผู้ถือที่ดินในสมัยพระเจ้าจอห์นจะมีแต่ขุนนางผู้ใหญ่ คนอื่นถือที่ดินก็โดยการเช่าช่วงจากขุนนางอีกต่อหนึ่ง พระเจ้าจอห์นก็ยังเรียกเอาที่ดินอยู่นั่นเอง ในแม็คนา คาร์ตา (Magna Carta) จึงได้บัญญัติไว้ว่าถ้าทายาทของขุนนางที่ถือที่ดินประสงค์จะสืบกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เป็นมรดก พระเจ้าแผ่นดินต้องให้เขาสืบได้ แต่ต้องมีเงื่อนไขว่า ทายาทผู้นั้นต้องเสียค่าตอบแทนในการรับมรดกที่ดินให้แก่พระเจ้าแผ่นดิน และนอกจากนี้ใน Magna Carta ยังได้มีข้อบัญญัติผูกมัดไว้อีกว่า พระเจ้าแผ่นดินต้องไม่ยอมให้ข้าหลวงริบข้าวโพด หรือสิ่งหาจิมทรัพย์จากประชาชนพลเมืองโดยไม่ใช้ราคาให้แก่เขา และจะเอาม้าหรือรถของราษฎรไปใช้ในราชการไม่ได้ถ้าเขาไม่ยินยอมแม้แต่พระเจ้าแผ่นดินเอง นอกจากนี้จะไปตัดฟันจากป่าของเขามาใช้โดยเจ้าของไม่ยินยอมก็ทำไม่ได้^{๒๓}

จะเห็นว่าพระเจ้าจอห์นได้ทำสัญญาไว้ใน แม็คนา คาร์ตา (Magna carta) ว่าบุคคลใด ๆ จะถูกริบที่ดิน ทรัพย์สิน สิทธิ เสรีภาพ โดยไม่ได้รับการวินิจฉัยจากบุคคลในฐานันดรเดียวกัน บุคคลนั้นจะได้รับคืนซึ่งสิทธิและทรัพย์สินนั้น ๆ ทั้งนี้ รวมทั้งค่าปรับไหมต่าง ๆ ที่พระเจ้าแผ่นดินได้ปรับราษฎรไว้ โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายด้วย บทบัญญัติข้อนี้ในเวลาต่อมาได้วิวัฒนาการทำให้เกิดหลักกฎหมายวิธีพิจารณาของอังกฤษที่ต้องมีคณะลูกขุน (Jury) จำนวน 12 คน เป็นผู้พิจารณาชี้ขาดข้อเท็จจริง และยังคงตกทอดเป็นระบบการใช้กันในอังกฤษและอเมริกาจนถึงปัจจุบัน

จะเห็นได้ว่า ในสมัยนั้นรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษได้มีการบัญญัติให้การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนไม่ว่าจะเป็นสิ่งหาจิมทรัพย์ หรือสิ่งหาจิมทรัพย์ก็ตามโดยกษัตริย์ หรือรัฐจะล่วงละเมิด ทรัพย์สินของประชาชน

^{๒๓} คันถ์ซิด อินทชาติ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด, 2518), หน้า 10-11.

ไม่ว่าจะโดยการริบ บังคับให้ออกจากที่ดิน หรือริบเอาสิ่งหาทรัพย์สินโดยเจ้าของ
 ไม่ยินยอมไม่ได้ และนอกจากนี้ต้องใช้ค่าตอบแทนหรือราคาให้แก่เขาด้วย และ
 ต้องได้กระทำถูกต้องตามคำพิพากษาที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกต้องตามกฎหมาย
 ของประเทศเสียก่อน

จากหลักการเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนที่กำหนดไว้ใน
 แม็คคานา คาร์ตา นั้น ถือได้ว่าเป็นจุดกำเนิดเริ่มแรกในประวัติศาสตร์ของ
 รัฐธรรมนูญอังกฤษ และต่อมาหลักการเหล่านี้ในมหาบัตรก็ค่อยๆ วิวัฒนาการเป็น
 หลักเกณฑ์พื้นฐานที่สำคัญในเรื่องเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินของประเทศอังกฤษ โดย
 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ รูปแบบ วิธีการ ของการเวนคืนตลอดจนการจ่ายค่า
 ทดแทนที่ชัดเจน และเป็นระบบขึ้น โดยกฎหมายในสมัยต่อมา* ได้กำหนด
 หลักเกณฑ์ในการเวนคืนที่ดินไว้ ดังนี้

ลักษณะของสิทธิในการเวนคืนที่ดิน

สิทธิในการเวนคืนที่ดิน หรือรอนสิทธิในความเป็นเจ้าของที่ดิน
 (to affect injuriously some or all of the rights of
 ownership in land) ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนนั้น ถือกันว่าเป็นอำนาจของ
 รัฐบาลที่พึงจะทำได้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ทั้งนี้โดยออกเป็นกฎหมาย

* กฎหมายฉบับแรกของประเทศอังกฤษที่กำหนดกระบวนการในการเวนคืน
 การตีราคาหรือการประเมินราคาในการใช้ค่าสินไหมทดแทนคือ The Land's
 Clause Consolidation Act of 1845.

วิธีการเวนคืน

ในการเวนคืนที่ดินหรือการรอนสิทธิในที่ดินของเอกชน มีวิธีการทำ
ได้ตามกฎหมายอยู่ 5 วิธี คือ

1. เจ้าพนักงาน มีอำนาจเข้าถือเอาที่ดินหรือสิทธิในที่ดินของเอกชน
โดยวิธีทำความตกลงกับเจ้าของ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ย่อมไม่แตกต่างกับการซื้อขายกัน
ธรรมดา

2. เจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะเข้าถือเอาที่ดินโดยวิธีทำความตกลงกับ
เจ้าของสำหรับที่ดินทั่ว ๆ ไป และในขณะเดียวกันกฎหมายอาจให้อำนาจเจ้า
พนักงานที่จะถือเอาที่ดินของเอกชนเฉพาะแห่งได้โดยวิธีบังคับซื้อ แต่ในขณะนั้น
กฎหมายยังมีได้ให้อำนาจเช่นว่านั้น (ต้องไปออกกฎหมายพิเศษในเรื่องนั้น ๆ อีก
ทอดหนึ่ง ลักษณะคล้ายกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน และพระราชบัญญัติ
เวนคืน) ข้อแตกต่างระหว่างวิธีที่สองกับวิธีที่หนึ่งอยู่ตรงที่ว่า การบังคับซื้อตามวิธี
ที่สองนั้นราคาที่ดินที่ซื้อขายกันไม่ว่าจะเป็นที่ดินทั่วไปหรือที่ดินเฉพาะให้เป็นไปตาม
ราคาที่ใช้เป็นเกณฑ์คำนวณในกรณีที่เป็นการบังคับซื้อ

3. เจ้าพนักงานได้รับมอบอำนาจไม่ว่าโดยกฎกระทรวง (order)
บังคับซื้อหรือกฎหมายพิเศษในการเวนคืนที่ดินเฉพาะแห่ง (ตามที่กำหนดไว้) หรือ
บังคับซื้อผลประโยชน์ที่เกี่ยวกับที่ดิน โดยวิธีนี้ถ้าในการเวนคืนที่ดินนั้นไม่มีการส่งใบ
แจ้งความการบังคับซื้อ (notice to treat) วัตถุประสงค์ในการเวนคืนย่อม
ปรากฏในกฎหมายแม่บท

4. เจ้าพนักงานได้รับอำนาจตามกฎหมายพิเศษและกฎหมายทั่วไปให้
เวนคืน หรือบังคับซื้อที่ดิน และได้มีการส่งแจ้งความบังคับซื้อแล้ว แต่ยังไม่ได้มีการ
ใช้อำนาจบังคับ

5. เจ้าพนักงานใช้อำนาจบังคับซื้อตามที่ได้ส่งแจ้งความบังคับซื้อ

ค่าทดแทน

ในเรื่องการจ่ายค่าสินไหมทดแทนนั้น ศาลได้ตีความในมาตรา 68 ของ The Land's Clauses Consolidation Act of 1845 โดยศาลได้วางหลักเกณฑ์ในการเรียกค่าสินไหมทดแทนไว้ 3 กรณีคือ²⁴

1. ราคาของที่ดินที่ซื้อหรือเวนคืน
2. เงินชดเชยความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับเจ้าของอันเนื่องมาแต่การที่ที่ดินถูกแบ่งแยกไปบางส่วน
3. เงินชดเชยความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับเจ้าของอันเนื่องมาแต่การแบ่งแยกที่ดิน หรือเกิดขึ้นโดยประการอื่นอันเป็นผลมาจากการใช้อำนาจเวนคืนดังกล่าว

นอกจากที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือซื้อแล้ว การพิจารณาชดเชยค่าทดแทนยังต้องคำนึงถึงที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืนหรือซื้อด้วย กล่าวคือ เจ้าของที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืนหรือซื้อที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหาย อันเนื่องมาแต่การก่อสร้างเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายเวนคืนนั้นอีกด้วย

อย่างไรก็ดี ความเสียหายเช่นว่านี้ต้องถึงขนาดที่ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจแล้ว ย่อมก่อให้เกิดสิทธิแก่เจ้าของที่ดินหรือผู้ทรงสิทธิในที่ดินที่จะฟ้องร้องเป็นคดีเอาจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย

หลักในการคำนวณค่าทดแทน

แต่เดิมนั้น การคำนวณราคาที่ดิน ต้องคิดตามราคาที่มีต่อเจ้าของ (value to the owner) ในวันที่สั่งแจ้งความการบังคับซื้อไปถึงเจ้าของที่ดิน โดยรวมถึงราคาของที่ดินที่อาจส่งผลในอนาคต (potential value) ด้วย

²⁴W A Joubert Malld, The Law of South Africa, p. 5.

แต่ต่อมาได้มีกฎหมายใหม่ คือ the Acquisition of Land (Assessment of Compensation) Act, 1919 แก้ไขหลักเกณฑ์ดังกล่าวโดยกำหนดวิธีการคำนวณค่าทดแทนไว้ดังนี้

1. จะไม่มีการจ่ายเงินชดเชย (allowance) เนื่องจากการบังคับเอาที่ดินนั้น
2. ราคาที่ดินให้ถือเอาราคาตามที่คาดว่าเป็นราคาในท้องตลาด ถ้าหากมีการซื้อขายที่ดินที่จะถูกเวนคืนนั้นกันโดยสมัครใจ แต่ในการกำหนดราคาดังกล่าว คณะกรรมการตีราคามีสิทธิที่จะพิจารณาถึงราคาที่ดินที่เจ้าของแจ้งหรือยอมรับในการประเมินเพื่อการเสียภาษี
3. ความเหมาะสมพิเศษในการใช้ที่ดินนั้นเพื่อวัตถุประสงค์ใด ๆ มิให้นำขึ้นมาพิจารณาในการคิดค่าทดแทน ถ้าไม่มีความต้องการในท้องตลาดสำหรับที่ดินแปลงนั้นนอกจากผู้ซื้อเฉพาะรายนั้น ๆ ประสงค์จะซื้อเพื่อเหตุผลพิเศษ หรือเป็นไปตามความต้องการของกระทรวง ทบวง กรม เทศบาลและองค์การสาธารณะ และแม้ที่ดินนั้นจะมีความเหมาะสมเป็นพิเศษเฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ในการเวนคืนนั้นก็ตาม
4. ราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาแต่การใช้ที่ดินในลักษณะที่อาจถูกศาลสั่งห้ามได้ หรือเป็นการขัดต่อกฎหมาย หรือเป็นภัยต่อสุขภาพของเพื่อนบ้าน หรือสาธารณะนั้นมิให้นำมารวมเข้ากับราคาที่ดิน
5. เมื่อคณะกรรมการคำนวณค่าทดแทนพอใจว่าเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน ประสงค์จะหาที่ดินในที่อื่นแทน (reinstatement) โดยสุจริต และในกรณีที่ไม่มีความต้องการที่ดินนั้นในท้องตลาดโดยทั่วไป เพื่อใช้สำหรับวัตถุประสงค์ดังที่ใช้อยู่หรือที่จะใช้ต่อไป ถ้าไม่มีการบังคับซื้อให้คณะกรรมการคำนวณค่าทดแทนคิดค่าทดแทนให้โดยยึดหลักการใช้จ่ายตามสมควรในการหาที่ดินแปลงอื่นที่เท่าเทียมกันนั้นแทน
6. หลักในข้อที่สอง ไม่นำมาใช้กับการคิดค่าทดแทน สำหรับการรวบรวมสิทธิหรือการอื่น ๆ ที่มีได้ขึ้นอยู่กับราคาที่ดินโดยตรง

ราคาที่ดินที่ใช้ในการคำนวณค่าทดแทน

ในการคิดค่าทดแทนนั้น ตามปกติใบแจ้งความบังคับซื้อ (notice to treat) จะเป็นเครื่องกำหนดวันที่กำหนดราคาที่ดินเป็นเกณฑ์คำนวณค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน รวมตลอดทั้งผลประโยชน์ของที่ดินนั้นด้วย

อย่างไรก็ดี ถ้าบรรดาผลประโยชน์ในที่ดิน การเพิ่มพูนราคาของผลประโยชน์ในที่ดินอันเนื่องมาแต่การก่อสร้างอาคาร การงาน การพัฒนา หรือการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น คณะกรรมการตีราคาเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่มีเหตุผลอันจำเป็นที่เจ้าของที่ดินจะต้องทำเช่นนั้น คณะกรรมการย่อมไม่นำเอาสิ่งก่อสร้างหรืองานการที่ทำการดังกล่าวขึ้นมาคำนึงถึงในการคำนวณค่าทดแทนได้

คณะกรรมการประเมินค่าทดแทน

เมื่อได้ส่งค่าแจ้งบังคับซื้อ (notice to treat) ให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินแล้ว เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเวนคืนที่ดิน (under-taker) และบุคคลที่ได้รับใบแจ้งบังคับซื้อต่างมีสิทธิที่จะเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ (tribunal) ที่มีอำนาจเพื่อชี้ขาด ในกรณีที่ไม่อาจตกลงในเรื่องค่าทดแทนกันได้ ทั้งนี้ โดยเสนอเรื่องภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ภายหลังที่ได้รับใบแจ้งบังคับซื้อแล้ว ถ้าผู้รับใบแจ้งดังกล่าวไม่ระบุสิทธิเรียกร้องของตน หรือไม่ติดต่อกับเจ้าพนักงานภายใน 20 วันนับแต่วันรับใบแจ้งบังคับซื้อให้ถือว่าจำนวนค่าทดแทนที่แจ้งไปนั้นย่อมเป็นที่สุด

คณะกรรมการเกี่ยวกับที่ดิน (Lands Tribunal) ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่พิจารณาข้อพิพาทในเรื่องค่าทดแทนระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินและเจ้าพนักงานนั้นได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม (Lord Chancellor)

โดยประกอบด้วยประธานและกรรมการอื่นตามจำนวนที่รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม จะเห็นสมควร และอยู่ในตำแหน่งตามระยะเวลาที่รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม จะพิจารณากำหนด แต่ต้องได้รับการอนุมัติจากกระทรวงการคลัง (Treasury) ก่อน

ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นประธานคณะกรรมการได้ต้องเป็นผู้ดำรง ตำแหน่งผู้พิพากษา หรือเป็นเนติบัณฑิต (barrister-at-law) มาแล้วไม่น้อยกว่า 7 ปี สำหรับกรรมการอื่นนั้น จำนวนหนึ่งตามที่รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมเห็นสมควรกำหนดต้องเป็น Barrister-at-law หรือ Solicitor มาแล้วไม่น้อยกว่า 7 ปี กรรมการที่เหลือจากนั้นต้องเป็นบุคคลที่มีประสบการณ์ ในการประเมินราคาที่ดินและก่อนแต่งตั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากประธาน สถาบันนักสำรวจ (Royal Institution of Chartered Surveyors) ก่อน

อำนาจของคณะกรรมการได้แก่การวินิจฉัยข้อโต้แย้งเกี่ยวกับค่าทดแทน ที่ดินและปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งค่าเช่าในกรณีที่ดินแต่เพียงบางส่วน ถูกเวนคืน และเกี่ยวกับค่าทดแทนในกรณีเวนคืนอื่น ๆ และมีอำนาจสั่งให้คู่กรณีฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการได้ คำวินิจฉัย ของคณะกรรมการถือเป็นที่สุด แต่ผู้ที่ได้รับผลร้ายจากการวินิจฉัยของคณะกรรมการ อาจอุทธรณ์ข้อกฎหมายไปยังศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal)²⁵ ได้

²⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา "ระบบการจ่ายเงินค่าทดแทนในการเวนคืนที่ดินของประเทศไทย", "ในบทความแปลประกอบบันทึกเรื่องการกำหนดเงินค่าทำขวัญและการปักแนวสำรวจตามพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช 2482, (ม.ป.ท., 2513), หน้า 1-5.

จะเห็นได้ว่าข้อกำหนดในมหาบัตรนั้น ได้ค่อย ๆ วิวัฒนาการไปและกลายเป็นหลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพของชาวอังกฤษ และประเทศอื่น ๆ ได้นำหลักการต่าง ๆ เหล่านี้ไปบัญญัติเป็นหลักการในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของตน จึงอาจกล่าวได้ว่า Magna Carta เป็นมูลบทของสิทธิเสรีภาพสมัยใหม่ 4 ประการ คือ²⁶

- (1) หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย
- (2) สิทธิเสรีภาพส่วนตัว (เช่น การจับกุมคุมขังที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจร้องขอให้ศาลปล่อยได้ และจะต้องมีการพิจารณาโดยลูกขุน)
- (3) สิทธิในทรัพย์สิน
- (4) สิทธิที่จะเคลื่อนไหวไปมาโดยเสรี

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า มหาบัตร (Magna Carta) นี้ เป็นรากฐานของประชาธิปไตยหรือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลก ซึ่งข้อกำหนดในมหาบัตรเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ กล่าวคือเป็นก้าวแรกของการวางหลักโดยชัดเจนในการจำกัดอำนาจของกษัตริย์อังกฤษอย่าง เป็นลายลักษณ์อักษรและในขณะเดียวกันก็ได้เริ่มมีการคุ้มครองรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน เช่น สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในร่างกาย เป็นต้น ดังนี้ จึงต้องถือว่าเป็นตราสารที่อยู่เหนือกษัตริย์ กล่าวคือ กษัตริย์ต้องปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติตามพวกขุนนางก็มีสิทธิคัดค้านกษัตริย์และมีทางที่จะบังคับให้กษัตริย์ต้องปฏิบัติตามแนวคิดหรือหลักเกณฑ์ เช่นนี้ถือได้ว่า เป็นความคิดพื้นฐานของลัทธิรัฐธรรมนูญนิยมในปัจจุบันนั่นเอง

²⁶ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, หน้า 21.

3.2 รัฐธรรมนูญและกฎหมายสหรัฐอเมริกา

ต้นเค้ารัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้มีจุดเริ่มต้นจากมหาบัตร กติกาแห่งเมย์ฟลาวเวอร์และหนังสือตราตั้ง (charter) ที่กษัตริย์อังกฤษได้ใช้ ปกครองประชาชนในอาณานิคม และนอกจากนี้การที่ชาวอาณานิคมได้รับอิทธิพล จากแนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติ (Natural law) จากนักนิติศาสตร์ และนักปรัชญา* ในยุโรป ก็ได้ส่งผลเป็นอันมากในการสร้างเสริมแนวคิดเรื่อง การปกครองตนเอง การจัดระบบการปกครอง การแบ่งแยกอำนาจ ตลอดจน แนวคิดในเรื่องการจำกัดอำนาจรัฐ ซึ่งแนวคิดหรือปรัชญาของนักปราชญ์เหล่านี้ ได้มีการนำมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาต่อมา

* จอห์น ลอค (John Locke 1632-1704) เป็นผู้เสนอแนวคิด เรื่องสัญญาประชาคม โดยเห็นว่ามนุษย์มาทำสัญญาอยู่ร่วมกันเป็นสิ่งคม และมีการ จัดตั้งรัฐบาลขึ้นปกครอง เพื่ออำนวยความสะดวกเรียบร้อยในรูปของสัญญาประชาคม นอกจากนี้ ยังได้เน้นในเรื่องที่ว่ารัฐมีอำนาจจำกัด ทั้งนี้ เพราะมีความมุ่งหมาย เพื่อเป็นการประกันสิทธิพื้นฐานของประชาชน ได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพ ทรัพย์สิน กล่าวคือ รัฐจะเข้าไปล่วงล้ำสิทธิเหล่านี้ของประชาชนไม่ได้เพราะสิทธิเหล่านี้เป็น สิทธิตามธรรมชาติที่ควบคู่กับความ เป็นมนุษย์

มองเตสกีเออร์ (Montesquieu 1689-1755) ได้เสนอแนวคิด เรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญในการปกครองประเทศแบบ ประชาธิปไตย โดยมีการแบ่งอำนาจออกเป็น 3 อำนาจคือ อำนาจบริหาร อำนาจ นิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ซึ่งทั้ง 3 อำนาจจะถ่วงดุลและคานซึ่งกันและกัน โดยมองเตสกีเออร์ เชื่อว่า เมื่อมีการแบ่งแยกเช่นนี้แล้ว การประกันสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชนก็จะเกิดขึ้นได้

สิ่งที่สำคัญที่เป็นจุดเด่นของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ก็คือ การรับรอง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรอย่างกว้างขวาง อันที่จริงแล้วความคิดในเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพมิได้เริ่มต้นเกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เพราะผู้ร่างได้ศึกษาแนวคิดมาจาก Magna Carta บ้าง Bill of Rights บ้าง จากแนวคิดเรื่องสิทธิตามธรรมชาติบ้าง และได้มาปรากฏอย่างเป็นระเบียบแบบแผนกลายเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในรัฐธรรมนูญซึ่งกลายเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา นั้นได้เริ่มกันเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในปี ค.ศ. 1791 ซึ่งเป็นการแก้ไขในเรื่องบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิพลเมือง (Bill of Rights) บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิของพลเมืองนั้น ตามรูปแบบในเบื้องต้นนับเป็นบทบัญญัติ "ห้าม" สำหรับสภาองเกรสหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือบัญญัติที่มีใช้เป็นการแยกแยะไว้ในทางทฤษฎีเท่านั้น แต่เป็นข้อห้ามมิให้สภาองเกรสออกกฎหมายละเมิดสิทธิบางประการ สิทธิเหล่านี้ได้แก่²⁷

1. สิทธิที่จะชุมนุมและยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อสภาองเกรส (บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1)
2. สิทธิที่จะมีศาสตราวุธไว้ในครอบครอง (บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 2)
3. สิทธิที่จะไม่ให้ทหารเข้าไปอาศัยอยู่ในเคหสถานในยามสงบวัน แต่จะได้กำหนดไว้ในกฎหมาย (บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 3)

²⁷ สภาผู้แทนราษฎรสหรัฐอเมริกา และ The younger Lawyer Committee of the Federal Bar Association, เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับการปกครองและรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา แปลโดย กระมล ทองธรรมชาติ และสมบูรณ์ สุขสำราญ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2513), หน้า 3-4



4. สิทธิที่จะได้รับการประกันว่าจะไม่ถูกตรวจค้น จับกุมโดยปราศจากเหตุผล (บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 4)
5. สิทธิที่ทั่ว ๆ ไปที่จะไม่ถูกจับกุมเพื่อสอบสวนในคดีอาญานอกเสียจากว่าจะมีการฟ้องร้อง กล่าวโทษ (บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 5)
6. สิทธิที่จะไม่ถูกกล่าวหาหากกล่าวโทษเป็นจำเลย เข้าในคดีเดียวกัน (บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 5)
7. สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับให้เป็นพยานเพื่อปกป้องตัวเอง (บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 5)
8. สิทธิที่จะไม่ถูกรีดรอนสิทธิ เสรีภาพ หรือทรัพย์สินโดยปราศจากขบวนการที่ข้อบด้วยกฎหมาย (บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 5)
9. สิทธิที่จะได้รับการชดเชยในทรัพย์สินส่วนบุคคลซึ่งนำไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ (บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 5)
10. สิทธิที่เกี่ยวข้องกับขบวนการพิจารณาคดีอาญาคือบุคคลมีสิทธิที่จะได้รับพิจารณาโดยคณะลูกขุน สิทธิที่ได้รับทราบข้อกล่าวหา มีการนำสืบพยานต่อหน้าผู้ถูกกล่าวหา มีวิธีการบังคับให้พยานมาให้การ และสิทธิที่จะตั้งทนาย (บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 6)
11. สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยคณะลูกขุนในคดีฟ้องร้องที่มีมูลค่าเกินกว่าสี่สิบลดอลลาร์ขึ้นไป (บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 7)
12. สิทธิที่จะไม่ถูกเรียกค่าประกันตัวมากเกินไปเกินกำหนด และสิทธิที่จะไม่เสียค่าปรับเกินอัตรา และสิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษที่โหดร้ายทารุณหรือผิดปกติวิสัย (บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 8)

จะเห็นว่าในเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นได้มีบัญญัติไว้ใน บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 5 ของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ซึ่งถ้าหากมองย้อนไปในประวัติศาสตร์แล้วจะเห็นว่านับแต่ ค.ศ. 1215 ชาวอังกฤษได้บีบบเอาคำมั่นสัญญาจากกษัตริย์ ของเขาว่า "จะไม่มีการ

ยึดทรัพย์สินของคนเสรี นอกจากจะทำโดยกฎหมายของแผ่นดิน" (แม็คเนา คาร์ตาบทที่ 39) นับได้ว่าเป็นสิ่งที่เป็นการแสดงออกครั้งแรกซึ่งความคิดที่ว่าผู้มีอำนาจต้องไม่ยึดทรัพย์สินของเอกชน เว้นแต่จะเป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น และนอกจากนี้สิ่งที่ปรากฏอยู่ในความคิดนี้โดยปริยายก็คือว่า ควรจะได้จ่ายค่าตอบแทนที่เป็นธรรมกับทรัพย์สินที่ยึดไปด้วย ซึ่งความคิดอันนี้ได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ซึ่งอาจพิจารณาได้เป็นขั้นตอนดังนี้ คือ

วัตถุประสงค์ในการเวนคืน

สิทธิของรัฐบาลที่จะเวนคืนทรัพย์สินของเอกชน เช่นที่ดินนั้นโดยหลักแล้วรัฐบาลมีอำนาจกระทำได้อย่างจำกัด กล่าวคืออาจเวนคืนทรัพย์สินได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะที่ถูกต้องสมบูรณ์เท่านั้น และไม่อาจเวนคืนโดยพลการได้ สถานิติบัญญัติเท่านั้นที่จะชี้ขาดว่าอะไรเป็นวัตถุประสงค์ที่ถูกต้องสมบูรณ์ และการชี้ขาดนั้นจะต้องได้รับการเคารพ

"สภาองเกรสมีภาระหน้าที่จะชี้ขาดว่า การเวนคืนชนิดไหนกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเมื่อสภาองเกรสได้กล่าวถึงเรื่องนี้แล้ว คำตัดสินของสภาก็มีสิทธิที่จะได้รับความเคารพ จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่าปฏิบัติไม่ได้"²⁸ การกระทำใดที่นอกเหนือไปจากข้อจำกัดทางกฎหมายนี้ จะยังผลให้ศาลตัดสินได้ว่าอะไรจะเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลาง และอะไรไม่เป็น และยังผลให้ศาลประกาศว่ากฎหมายนั้นไม่ถูกต้องสมบูรณ์ โดยอาศัยความเห็นเกี่ยวกับปัญหานั้น ในขณะที่ตัดสินปัญหาที่เป็นพื้นฐาน²⁹

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 127

²⁹ คดี United States exrel Tennessee Valley Authority v. Welch, 327 U.S. 546, 551-552, 1946.

ดังนั้น ศาลจะไม่เอาคำพิพากษาของตนมาแทนคำชี้ขาดของสภานิติบัญญัติในเรื่องว่าอะไรเป็นวัตถุประสงค์ที่ถูกต้องสมบูรณ์³⁰ อีกประการหนึ่งศาลจะไม่นิ่งเฉยและปล่อยให้มีการเวนคืนทรัพย์สินกันตามอำเภอใจ ถ้าปรากฏชัดว่าการกระทำนั้นมีได้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะแต่อย่างใด

วิธีการเวนคืน

บทแก้ไขที่ 5 มิได้กำหนดกระบวนการพิเศษในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน อย่างไรก็ตาม มาตราว่าด้วยกระบวนการอันชอบธรรมของบทแก้ไขที่ 5 และที่ 14 ใช้ได้กับการเวนคืนทรัพย์สิน ได้มีการตีความกันว่ามาตราเหล่านี้ บังคับให้เจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนไปมีสิทธิขอให้มีการพิจารณา เพื่อเขาจะได้มีโอกาสชี้แจงเหตุผลของเขา³¹ การพิจารณาเกี่ยวกับทรัพย์สินที่จะถูกเวนคืนสำหรับทำถนน หรือเพื่อโครงการฟื้นฟูนคร การพิจารณาเหล่านี้เป็นเครื่องเตือนใจให้ทราบถึงความคุ้มครองที่บทบัญญัติของบทแก้ไขที่ 5 ให้อยู่เสมอ

การจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นธรรม

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 5 ได้บัญญัติไว้มีความตอนหนึ่งว่า "... ห้ามมิให้นำทรัพย์สินส่วนบุคคลมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยมิได้จ่ายค่าทดแทนอันเป็นธรรม " ข้อความเช่นนี้ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของทุกรัฐด้วย แต่เดิมศาลสูงสุดได้ชี้ขาดไว้ตั้งแต่แรกว่า บทบัญญัตินี้ผูกมัดเฉพาะรัฐบาลกลางเท่านั้น มิได้ผูกมัดมลรัฐด้วย³² อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ได้ประกาศใช้บท

³⁰ คดี Borman V. Parker, 348 U.S. 26, 1954.

³¹ คดี United States V. Cauaby, 328 U.S. 256, 1946.

³² คดี Barron V. Baltimore, 32 U.S. 243, 1833.

แก้ไขที่ 14 แล้ว ศาลสูงสุดได้ตัดสินว่า มาตราว่าด้วยกระบวนการอันชอบธรรม ของบทแก้ไขนี้ บังคับให้มลรัฐจัดให้มีการทดแทนที่เป็นธรรมสำหรับทรัพย์สินที่ เว้นคืน³³

ในเรื่องการจ่ายค่าทดแทน เมื่อรัฐบาลทำการเวนคืนทรัพย์สิน เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ในการคำนวณค่าทดแทนให้แก่ เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น ถ้าเป็นการเวนคืนที่ดินเพียงส่วนหนึ่งของที่ดินทั้งแปลง การคิดค่าทดแทนให้คำนึงถึงความสำคัญของส่วนที่ถูกเวนคืนซึ่งมีอยู่กับที่ดินทั้งแปลง ด้วย เช่น ถ้าการเวนคืนที่ดินส่วนนั้นเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเหนือพื้นดินของ บุคคล การคิดค่าทดแทนจะต้องรวมถึงมูลค่าแห่งสิทธิที่ถูกกระทบกระเทือน เช่นว่านั้น ด้วย ในทางตรงข้าม ถ้าการเวนคืนที่ดินส่วนนั้นก่อให้เกิดประโยชน์แก่เจ้าของที่ดิน แล้ว ก็ให้หักผลประโยชน์เช่นนั้นออกจากราคาค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน แต่ ผลประโยชน์ที่จะหักดังกล่าวนี้ มิให้รวมถึงผลประโยชน์ที่คาดว่าเจ้าของที่ดินจะได้รับ อันเนื่องมาจากการใช้ที่ดินของรัฐตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนนั้น

ค่าทดแทนตามความเป็นธรรมนั้น หมายถึงจำนวนเงินเท่ากับมูลค่าของ ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงมูลค่าในด้านความสูญเสียของเจ้าของที่ดิน เป็นหลัก ไม่ใช่ทางด้านของผู้ได้ที่ดินไปเป็นหลัก ถ้าทรัพย์สินที่เวนคืนนั้นมีราคา ตลาต ที่กำหนดได้แน่นอน ก็ให้ถือราคาตลาตนั้นเป็นมาตรฐานทั่วไปในการคิดค่า ทดแทน อย่างไรก็ตามถ้าทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษเนื่องจาก สถานการณ์บางอย่าง ก็มิให้ถือเอาราคานั้นมาเป็นเกณฑ์ในการคำนวณค่าทดแทน เช่น เป็นทรัพย์สินที่ราคาสูงขึ้นเนื่องจากความขาดแคลนในยามสงคราม เป็นต้น

³³ คดี Chicago, Burlington & Quincy R.R. Co. v. Chicago, 166 U.S. 226, 1897.

สำหรับความเสียหายที่เป็นผลติดตามมาจากการเวนคืน เช่นการที่ต้องล้มเลิกกิจการค้าไป หรือค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนหรือขนย้ายเครื่องใช้ไม้สอยออกไปจากทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนนั้น ถ้าเป็นการเวนคืนทรัพย์สินนั้นทั้งหมดแล้วโดยปกติจะไม่มีค่าใช้จ่ายค่าทดแทนให้ต่างหากเพิ่มขึ้นอีกสำหรับความเสียหายดังกล่าว แต่ถ้าเป็นการเวนคืนทรัพย์สินเฉพาะบางส่วน ก็ให้คำนวณค่าเสียหายต่าง ๆ เกี่ยวกับการรื้อถอนเคลื่อนย้าย ฯลฯ ดังกล่าวรวมในจำนวนค่าทดแทนด้วย

ดอกเบี้ยว

ในกรณีที่ผู้เสียหายได้รับค่าทดแทนไปแล้วในเวลาที่ถูกเวนคืน จะไม่มีการคิดดอกเบี้ยสำหรับราคาทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนนั้น แต่ถ้าเป็นกรณีที่ทรัพย์สินได้ถูกเวนคืนไปก่อนและการจ่ายค่าทดแทนได้กระทำภายหลัง ศาลเคยวินิจฉัยว่าค่าทดแทนนั้น จะต้องคิดรวมกับเงินอีกจำนวนหนึ่งด้วย (ซึ่งก็หมายถึงดอกเบี้ยนั่นเอง หากแต่หลักเลี่ยงไม่ใช้คำว่า "ดอกเบี้ย") เพื่อให้เหมาะสมกับราคาทรัพย์สินในขณะที่ผู้เวนคืนเข้าครอบครอง อย่างไรก็ตาม ถ้าหากได้มีสัญญากันระหว่างรัฐบาลและเจ้าของที่ดินโดยกำหนดเป็นราคาซื้อขายไว้ ซึ่งมีได้กล่าวถึงอัตราดอกเบี้ยด้วย เจ้าของที่ดินย่อมเรียกร้องเอาดอกเบี้ยไม่ได้ แม้ว่า รัฐบาลจะชำระเงินในการซื้อขายล่าช้าก็ตาม

การบังคับตามสิทธิในการที่จะได้รับค่าตอบแทน

สำหรับปัญหาว่าค่าทดแทนเท่าใด จึงจะเป็นธรรมนั้น เป็นหน้าที่ของฝ่ายตุลาการที่จะวินิจฉัย โดยใช้ศาลพิเศษ (tribunal) ที่มีความสามารถเกี่ยวกับการประเมินราคาที่ดินเป็นผู้คำนวณค่าทดแทน ศาลพิเศษดังกล่าวนี้ รัฐสภาอาจตั้งขึ้นโดยตรงหรืออาจมอบให้ศาลที่รัฐตั้งขึ้นอยู่แล้วเป็นผู้ทำหน้าที่ก็ได้ ในการพิจารณาประมาณค่าทดแทนนั้นก็ไม่จำเป็นต้องให้คณะลูกขุน (Jury) เป็นผู้พิจารณา แต่มีการตั้งคณะกรรมการ (Commissioners) หรืออาจมอบให้คณะกรรมการสอบสวน (Inquest) เป็นผู้พิจารณาก็ได้

ในการจ่ายค่าทดแทนนั้น ตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดว่ารัฐจะต้องจ่ายค่าทดแทนให้ก่อนที่จะเข้าครอบครองทรัพย์สิน อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับว่าเจ้าของทรัพย์สิน ก็ควรจะมีโอกาสได้ทราบถึงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับค่าทดแทนที่ตนจะพึงได้รับก่อนที่จะได้ถูกเวนคืนทรัพย์สินไป จริงอยู่ในยามสงครามหรือในภาวะฉุกเฉิน รัฐควรรยึดทรัพย์สินไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมก่อนได้ แต่นั่นก็หมายความว่ารัฐได้ยอมรับโดยปริยายแล้วว่าจะจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของทรัพย์สินนั่นเอง³⁴

จะเห็นได้ว่า หลักการเรื่องห้ามมิให้เวนคืนทรัพย์สินของเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยไม่มีค่าตอบแทนที่เป็นธรรมของบทแก้ไขที่ 5 กำหนดขึ้นไว้ก็เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลบังคับให้ประชาชนคนใดคนหนึ่งต้องแบกรับภาระสาธารณะแต่ผู้เดียว ซึ่งถ้าพิจารณากันตามความเป็นธรรมและความยุติธรรมแล้ว ประชาชนโดยส่วนรวมควรจะได้ร่วมกันแบกรับภาระนี้ และสิ่งที่ถือกันว่า "เป็นธรรม" นั้น ศาลจะเป็นผู้กำหนดโดยอาศัยการประเมินค่าของทรัพย์สินอย่างเป็นธรรม³⁵

³⁴สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา "การเวนคืนที่ดินตามระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกาในส่วนที่เกี่ยวกับค่าทดแทน," ในบทความแปลประกอบบันทึกเรื่องการกำหนดเงินค่าทำขวัญและการประกันสำรวจตามพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช 2482, หน้า 1-3.

³⁵สภาผู้แทนราษฎรสหรัฐอเมริกา และ The younger Lawyer Comittee of the Federal Bar Association, เรื่องนำรู้เกี่ยวกับการปกครองและรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา แปลโดย กระทบทองธรรมชาติ และสมบูรณ์ สุขสำราญ, หน้า 129.

จะเห็นได้ว่าสิทธิของรัฐในการที่จะนำทรัพย์สินของบุคคลมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น ก็คือสิทธิในการเวนคืน เป็นที่ยอมรับกันว่าการเวนคืนทรัพย์สินของบุคคลนั้นเป็นอำนาจของรัฐ และของสหรัฐที่จะกระทำได้โดยมีข้อจำกัดตามสมควร การใช้สิทธิดังกล่าวมีผลเท่ากับเป็นการบังคับให้เจ้าของทรัพย์สินขายทรัพย์สินให้แก่รัฐนั่นเอง การใช้อำนาจเช่นว่านี้ ถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับรัฐ แม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจจำกัดขอบเขตของการเวนคืน แต่จะจำกัดจนถึงกับห้ามรัฐทำการเวนคืนนั้นย่อมกระทำมิได้

ทุกรัฐต่างมีกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนโดยทั่วไปเพื่อใช้บังคับภายในรัฐของตนนอกจากกฎหมายทั่วไปที่กล่าวแล้วยังมีกฎหมายที่กำหนดวิธีการเวนคืนเป็นเฉพาะกรณีอีก เช่น การเวนคืนเพื่อสร้างถนนหรือทางหลวง สวนสาธารณะ ท่อน้ำ หรือท่อระบายสิ่งปฏิกูล ท่าเรือ ทางรถไฟ การวางสายไฟฟ้า โทรเลข โทรศัพท์ ฯลฯ และในบางกรณีกฎหมายก็ออกมาตามลักษณะของผู้ใช้อำนาจเวนคืน เช่น ผู้เวนคืนเป็นตัวรัฐเอง หรือ ผู้เวนคืนเป็นเทศบาล หรือเป็นบริษัทสร้างทางรถไฟ ซึ่งรูปแบบของกฎหมายก็แตกต่างกันออกไปอย่างไรก็ตามกฎหมายที่ตราขึ้นนั้นจะต้องไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและไม่เป็นการทำลายสิทธิของเจ้าของทรัพย์สินในอันที่จะได้รับชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม

3.3 รัฐธรรมนูญและกฎหมายสหพันธรัฐเยอรมัน

แนวความคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์สำหรับกรณีของประเทศสหพันธรัฐเยอรมันแล้ว อาจจะต้องพิจารณาถึงต้นตอของแนวคิดในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และสิทธิมนุษยชนเข้ามาประกอบ โดยอาจจะพิจารณาจากแนวความคิด หรือคำขวัญสมัยเกิดสงครามกลางเมือง ซึ่งเกิด

จากการลুকฮือของพวกชาวนา ที่ว่า " ขณะที่อาดัม (Adam) ซุกหาเปลือกหามัน และอีวา (Eva) ปีนด้าย พวกผู้ดีทั้งหลายไปอยู่ที่ไหนกัน " ซึ่งจากคำขวัญนี้อาจพอสะท้อนแนวความคิดในเรื่องความเสมอภาคระหว่างมนุษย์ด้วยกันได้บ้าง³⁶

ในเวลาต่อมาใน ค.ศ. 1687 นักปรัชญาเยอรมัน เช่น Pufendorf (ค.ศ. 1632 - ค.ศ. 1694) ได้เสนองานเขียนอันเป็นข้อเรียกร้องให้มีการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ในระยะเริ่มแรกได้มีการเรียกร้องมิให้รัฐเข้าไปแทรกแซงเสรีภาพในการนับถือศาสนาของประชาชน

นักปรัชญาในสมัยต่อมา คือ Christian Wolff (ค.ศ. 1679 - ค.ศ. 1755)³⁷ ได้เสนอข้อเขียนว่ามนุษย์มีสิทธิมาแต่กำเนิดในเรื่องของเสรีภาพ ความเสมอภาครวมทั้งความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าประชาคมทางการเมืองจะต้องสามารถกำหนดได้ว่าประชาคมจะสามารถบรรลุถึงสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับส่วนรวมได้อย่างไร และโดยวิธีการใด จากแนวความคิดอันนี้หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า อาจมีผลดีในทางปฏิบัติในเพียงบางส่วนเท่านั้น เช่น การที่รัฐให้ประชาชนมีเสรีภาพในการนับถือศาสนา ก็จะเป็นสิ่งที่ไม่ใช่สิทธิของมนุษย์โดยแท้จริงหรือไม่ใช่สิทธิมนุษยชน แต่อาจจะเป็นเพียงการรูดกลืนของรัฐในเรื่องนี้เท่านั้น หรือในกรณีของสิทธิในทรัพย์สิน ก็จะมีเพียงการประกันที่ว่ารัฐจะจ่ายเงินค่าทดแทนในกรณีที่รัฐเวนคืนกรรมสิทธิ์ของเอกชนเท่านั้น

³⁶ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน, หน้า 49.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

อาจกล่าวได้ว่าประวัติความเป็นมาเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานในเยอรมันนั้น ได้เริ่มมีการตราไว้อย่างเป็นทางการเป็นลักษณะและมุ่งจะคุ้มครองในเรื่องดังกล่าวนี้ได้กระทำขึ้นในปี 1848 หลังจากมีการปฏิวัติของประชาชน โดยสภาแห่งชาติได้ประกาศในเดือนธันวาคมของปีเดียวกัน และหลังจากนั้นในปี 1849 รัฐธรรมนูญฉบับแรกของเยอรมันก็ได้เกิดขึ้นโดยได้มีการประกาศที่เมืองแฟรงเฟิร์ต (Frankfurt)³⁸ และในส่วนที่ 6 ของรัฐธรรมนูญก็ได้มีการบัญญัติคุ้มครองเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้กลายเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่มีผลในทางกฎหมาย ทั้งนี้เพราะสภาแห่งชาติได้เชิญ พระเจ้า Friedrich Wilhelm ที่ 4 แห่งปรัสเซียให้ทรงเข้ามารับตำแหน่งเป็นพระเจ้าจักรพรรดิแห่งเยอรมัน แต่ปรากฏว่าพระองค์ทรงปฏิเสธที่จะรับตำแหน่งดังกล่าว จึงทำให้สภาแห่งชาติได้สลายตัวไปเพราะขาดอำนาจรัฐที่แท้จริง³⁹ แต่อย่างไรก็ตามแนวความคิดในเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานนี้ก็ได้อิทธิพลต่อรัฐธรรมนูญในฉบับต่อ ๆ มา

ต่อมาใน ค.ศ. 1871 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับอาณาจักรเยอรมัน (Constitution of the German Reich) แต่ปรากฏว่าไม่ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่อย่างไรก็ตามในเรื่องการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานนี้ ได้มีการบัญญัติไว้อย่างกระจัดกระจาย กล่าวคือ บางส่วนได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐต่าง ๆ บางส่วนก็ปรากฏอยู่ในกฎหมายธรรมดา ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว ก็ปรากฏผลในทางปฏิบัติเหมือนกับที่มีการบัญญัติคุ้มครองไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญเช่นกัน

³⁸ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 157.

³⁹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ
เทียบรัฐธรรมนูญ, หน้า 50.

อย่างไรก็ตามในศตวรรษที่ 18-19 นี้เอง อิทธิพลแนวความคิดของ ลัทธิปัจเจกชนนิยมและลัทธิเสรีนิยมได้มีอิทธิพลเป็นอย่างมาก และตามแนวความคิดนี้ เห็นว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์เหมือนกับสิทธิเสรีภาพอื่น ๆ และสิทธิเหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้นเพราะกฎหมายกำหนดขึ้น ดังนั้นกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจึงมีความศักดิ์สิทธิ์ รัฐหรือเอกชนจะละเมิดมิได้ เจ้าของทรัพย์สินจะใช้สอยทรัพย์สินนั้น หรือละทิ้งทำลายได้ตามอำเภอใจ และยิ่งกว่านี้ ยังถือเป็นหน้าที่ของรัฐต้องให้ความคุ้มครองอีกด้วย ความคิดอันนี้ได้แพร่หลายและเป็นที่ยอมรับกันมาก และในหลายประเทศได้รับแนวความคิดอันนี้ไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามความคิดเช่นนี้ปรากฏในภายหลังว่ามักเกิดผลเสียแก่สาธารณะประโยชน์ และมักจะเป็นโอกาสอันง่ายที่จะก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำค่าสูงกันอย่างมาก อันเป็นเหตุให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินซึ่งเป็นหัวใจแห่งความมั่นคง กล่าวคือเมื่อที่ดินอยู่ในมือของคนจำนวนน้อย และถ้ามีการใช้ที่ดินเพื่อแสวงหาประโยชน์อันไม่สมควร ก็อาจจะกระทบกระเทือนต่อการดำเนินชีวิตขั้นพื้นฐานของประชาชนทั่วไป และเป็นสาเหตุสำคัญที่สร้างความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ

ดังนั้นในเวลาต่อมาจึงได้เกิดแนวความคิดอันใหม่เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไม่เพียงแต่เป็นสิทธิชนิดหนึ่งเท่านั้น แต่เป็นหน้าที่ชนิดหนึ่งด้วย แนวความคิดนี้ได้ถูกเสนอโดยนักปราชญ์ ฝรั่งเศส ที่ชื่อว่า Leon Duguit ซึ่งท่านได้ปฏิเสธในเรื่องที่ว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นสิทธิตามธรรมชาติชนิดหนึ่งของมนุษย์ แต่เห็นว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะต้องมีอยู่เนื่องจากหน้าที่ตามสังคมชนิดหนึ่ง⁴⁰ (social function) นัยหนึ่งเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะใช้สอยเพื่อประโยชน์ของตนเองเท่านั้นหาได้ไม่ แต่ต้องปฏิบัติตามภาระที่มีต่อสังคมอีกด้วย ดังนั้น เจ้าของจะต้องใช้สอยทรัพย์สินนั้นถ้าไม่ใช่

⁴⁰ อุกฤษ มงคลนาวิน, รัฐธรรมนูญกับเศรษฐกิจไทย, หน้า 41.

สอยและเกิดผลเสียแก่ประโยชน์สาธารณะแล้วรัฐบาลก็อาจแทรกแซงได้ ดังนั้นตามความคิดนี้ทรัพย์สินของบุคคลจะต้องเป็นประโยชน์แก่สังคมด้วย จึงจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

จากความคิดเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต้องมีภาระต่อสังคมด้วยนี้เองเห็นได้ว่า เป็นความคิดที่เป็นธรรมยิ่งกว่าความคิดที่ว่า เป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์และความคิดใหม่นี้เองได้ปรากฏครั้งแรกอยู่ในรัฐธรรมนูญไวมาร์ ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม ค.ศ. 1919 ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญของเยอรมันฉบับแรกที่ได้วางหลักประกันในเรื่องของสิทธิขั้นพื้นฐานไว้ในรัฐธรรมนูญ และได้มีการถือแบบอย่างสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. 1849

โดยในรัฐธรรมนูญไวมาร์ มาตรา 153 วรรคสี่ บัญญัติว่า "กรรมสิทธิ์ย่อมหมายถึงความถึงหน้าที่เสมอไปด้วย การใช้สิทธิในกรรมสิทธิ์จักต้องคำนึงถึงสาธารณะประโยชน์"⁴¹

จากแนวคิดที่ว่าทรัพย์สินต้องมีภาระต่อสังคมด้วย ตามที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญไวมาร์นี้เอง นับว่าเป็นการปฏิเสธความคิดที่ว่าสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิตามธรรมชาติเป็นสิทธิที่สูงสุดเด็ดขาดรัฐหรือเอกชนจะละเมิดมิได้ และเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องให้ความคุ้มครองด้วย แต่มีผลทำให้สิทธิในทรัพย์สินหมดสภาพของการเป็นสิทธิสูงสุด และเด็ดขาด⁴² และแนวความคิดนี้เอง ได้เป็นที่ยอมรับ

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

⁴² วีระ โลจายะ, "สิทธิเสรีภาพของประชาชน" ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2531), เล่มที่ 2 หน่วยที่ 8-15 หน้า 495.

ของนานาประเทศเป็นจำนวนมากในศตวรรษที่ 20 โดยปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายภายในเป็นจำนวนมาก

จากความคิดที่ว่า การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินจักต้องคำนึงถึง ประโยชน์สาธารณะด้วยนั้นได้ก่อให้เกิดข้อจำกัดแก่ทรัพย์สินหลายประการ คือ

1. ข้อจำกัดกรรมสิทธิ์ตามแนวความคิดเดิมที่ว่ากรรมสิทธิ์เป็นสิทธิ ตามธรรมชาติของมนุษย์ ดังนั้น เจ้าของจะใช้สอยหรือไม่เป็นไปตามอำเภอใจ ตามแนวความคิดนี้ในทางหนึ่งย่อมก่อให้เกิดความเจริญทางทรัพย์สินส่วนบุคคล และมีประโยชน์อย่างมาก แต่ในอีกทางหนึ่งก็ก่อให้เกิดสภาพเป็นปฏิปักษ์ระหว่าง นายทุนกับผู้ใช้แรงงาน สร้างความเหลื่อมล้ำต่ำสูงได้ง่ายและก่อให้เกิดความไม่ สงบเรียบร้อยแก่สังคม ดังนั้นตามแนวความคิดใหม่ ซึ่งถือว่าเจ้าของทรัพย์สินมีหน้าที่ อยู่ด้วย เจ้าของจึงต้องมีหน้าที่ใช้สอยทรัพย์สินนั้น และการใช้สอยทรัพย์สินนั้นจะ ต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะหรืออย่างน้อยที่สุดจะต้องไม่ก่อให้เกิดความ เสียหายแก่ผู้อื่น

2. ข้อจำกัดการได้รับประโยชน์จากทรัพย์สิน กล่าวคือการใช้สอย ทรัพย์สินนั้นจะต้องเกิดประโยชน์แก่สาธารณะด้วย สำหรับข้อจำกัดนี้มีความหมาย 2 ทาง

ก. ความหมายทางบวก มีความหมายว่าการใช้สิทธิในกรรมสิทธิ์ใน ทรัพย์สินจะต้องเกิดประโยชน์แก่สาธารณะด้วย เช่น รัฐธรรมนูญไวมาร์ มาตรา 143 วรรคสาม บัญญัติว่า "การใช้สิทธิในกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินจักต้องคำนึง ถึงสาธารณประโยชน์ด้วย" และรัฐธรรมนูญเยอรมันตะวันตก มาตรา 14 บัญญัติว่า "กรรมสิทธิ์ย่อมประกอบด้วยหน้าที่ การใช้สิทธินั้นจักต้องมีประโยชน์ แก่สาธารณะด้วย"

ข. ความหมายทางลบ มีความหมายว่า การใช้สิทธิในกรรมสิทธิ์จัก ต้องไม่กระทำการที่มีได้เกิดประโยชน์แก่ตนและต้องไม่เป็นการเสียหายแก่ผู้อื่น เช่น รัฐธรรมนูญ ของญี่ปุ่น มาตรา 29 วรรคสอง บัญญัติว่า " เนื้อหาสาระ แห่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจักต้องชอบด้วยสาธารณประโยชน์ตามที่กฎหมาย กำหนดไว้"

3. ข้อจำกัดเกี่ยวกับการเพิ่มมูลค่าของทรัพย์สินส่วนบุคคล การเพิ่ม มูลค่าของทรัพย์สินส่วนบุคคล ถ้าการเพิ่มมูลค่านั้นมิใช่เพราะการกระทำของเจ้า ของทรัพย์สินส่วนที่เพิ่มมูลค่าขึ้นนั้นต้องตกเป็นของรัฐ หลักการเช่นนี้ปัจจุบันก็เป็น ที่ยอมรับของนานาประเทศแล้ว เช่น รัฐธรรมนูญไวมาร์ มาตรา 155 วรรค สาม บัญญัติว่า "การเพิ่มมูลค่าของที่ดินถ้ามิได้เพิ่มขึ้นเพราะเหตุว่าการใช้ แรงงาน หรือทุนทรัพย์แล้ว ส่วนที่เพิ่มขึ้นนั้นต้องตกเป็นของสังคม"

4. ข้อจำกัดเกี่ยวกับการใช้สอยทรัพย์สิน เนื้อหาสาระแห่งกรรมสิทธิ์ ในทรัพย์สินนั้น ถ้าเป็นสิ่งที่เกิดประโยชน์แก่สังคม แต่ในขณะเดียวกันถ้ามีลักษณะ ผูกขาดตัดตอนด้วยแล้วจักต้องได้รับการจำกัด เช่น รัฐธรรมนูญไวมาร์ มาตรา 156 บัญญัติว่า "สหพันธ์อาจอาศัยอำนาจทางกฎหมาย อนุโลมใช้วิธีการเวนคืน เวนคืนวิสาหกิจทาง เศรษฐกิจ ซึ่งเหมาะสมแก่ลักษณะทางสังคมให้ตกเป็นของ สาธารณะ รัฐแต่ละรัฐหรือคณะบุคคลสาธารณะอาจควบคุมวิสาหกิจทาง เศรษฐกิจ โดยตรงได้ หรืออาจใช้วิธีการอย่างอื่นเพื่อการควบคุมดูแล"

5. ข้อจำกัดเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินมรดก เมื่อยอมรับว่ากรรมสิทธิ์ใน ทรัพย์สินประกอบด้วยหน้าที่ทางสังคมดังกล่าวแล้ว เมื่อทายาทจะรับทรัพย์สินมรดก ก็ต้องปฏิบัติภาระที่มีต่อสังคมด้วย ตรงกันข้ามถ้าทายาทไม่อาจปฏิบัติภาระที่มีต่อ สังคมรัฐก็อาจจำกัดสิทธิการรับทรัพย์สินมรดกได้ตามสมควร เช่น รัฐธรรมนูญ ไวมาร์ มาตรา 54 บัญญัติว่า "การรับมรดกในทรัพย์สินนั้น สหพันธ์หรือรัฐ

อาจบัญญัติกฎหมายกำหนดส่วนที่ควรจะได้" แต่นานาประเทศส่วนใหญ่จะกำหนดข้อจำกัดโดยวิธีการเรียกเก็บภาษีมรดก⁴³

ในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามแนวคิดในรัฐธรรมนูญของเยอรมันนั้น ก็มุ่งที่จะกระทำเพื่อสาธารณประโยชน์และในการนี้ รัฐจะชดเชยค่าทำขวัญให้ แต่อย่างไรก็ตามการที่รัฐจะบังคับเวนคืนทรัพย์สินส่วนบุคคลได้ และถึงแม้จะมีการชดเชยค่าทำขวัญให้ก็ตาม รัฐก็ต้องปฏิบัติตามข้อจำกัด 2 ประการคือ

1. ต้องเป็นไปเพื่อความจำเป็นของสาธารณะประโยชน์

2. ต้องชดเชยค่าทำขวัญโดยชอบ เช่น รัฐธรรมนูญของเยอรมันตะวันตก มาตรา 19 วรรคสาม บัญญัติว่า "การเวนคืนจักกระทำก็เพื่อสาธารณประโยชน์เท่านั้น และการเวนคืนจักต้องบัญญัติกฎหมายกำหนดวิธีการ และจำนวนเงินเพื่อชดเชยค่าทำขวัญหรือเมื่อได้อาศัยอำนาจของกฎหมายดังกล่าวจึงจะกระทำได้ การกำหนดค่าทำขวัญต้องกำหนดโดยพิจารณาจากสาธารณประโยชน์กับประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียร่วมกันโดยเป็นธรรม สำหรับจำนวนเงินค่าทำขวัญ หากมีข้อโต้แย้ง ย่อมยื่นฟ้องต่อศาลธรรมดาได้"

3.4 รัฐธรรมนูญและกฎหมายประเทศอื่น ๆ

ในเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ที่นักปราชญ์ฝรั่งเศสชื่อ Leon Duguit ได้เสนอแนวความคิดใหม่ที่ว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต้องประกอบด้วยภาระหน้าที่ต่อสังคมด้วย ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจของคนในสังคม และเพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม และแนวความคิดใหม่นี้ได้รับการยอมรับในรัฐธรรมนูญไวมาร์เป็นครั้งแรก หลังจากนั้นนานาประเทศก็ได้ให้การยอมรับ

⁴³ อุกฤษ มงคลนาวิน, รัฐธรรมนูญกับเศรษฐกิจไทย, หน้า 43-44.

หลักการนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญของตนเช่น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของญี่ปุ่น มาตรา 29วรรค 2 บัญญัติว่า "เนื้อหาสาระแห่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจักต้องชอบด้วย สาธารณะประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้"⁴⁴

นอกจากนี้ ก็ได้มีการยอมรับแนวคิดดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญอิตาลี คือรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1947⁴⁵ ซึ่งได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 42 วรรคสอง ว่า "ทรัพย์สินส่วนบุคคลต้องได้รับการรับรองและคุ้มครองโดย กฎหมาย แต่เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นภาวะต่อสังคมของทรัพย์สินส่วนบุคคล และเพื่อให้คนทั่วไปได้รับประโยชน์ด้วย กฎหมายจักต้องกำหนดวิธีการได้มาและ ใช้จ่าย ตลอดจนทั้งข้อจำกัดแห่งทรัพย์สินส่วนบุคคลนั้น"

ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นจำเป็นต้องมีการจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของทรัพย์สินในประเทศอิตาลีก็ได้มีการกำหนดระบบการจ่ายค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ดังนี้ คือ

ค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ก. ในกรณีที่คู่กรณีตกลงเรื่องค่าทดแทนกันได้

(1). ผู้ซึ่งให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ซึ่งตามกฎหมาย อิตาลีอาจเป็นรัฐ ราชการส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น นิติบุคคล หรือบุคคลธรรมดา

⁴⁴ อุกฤษ มงคลนาวิน, รัฐธรรมนูญกับเศรษฐกิจไทย, หน้า 43.

⁴⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "ระบบการจ่ายค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายอิตาลี", ใน บทความแปลประกอบการบันทึกเรื่องการกำหนดเงินค่าทำขวัญและการประกันสำรวจตามพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช 2482, หน้า 1.

ดังปรากฏตามรัฐธรรมนูญมาตรา 43 พร้อม ๆ กับที่เสนอโครงการรายละเอียดเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น จะต้องจัดทำบัญชีรายชื่อเจ้าของอสังหาริมทรัพย์และรายชื่ออสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนกับทั้งราคาที่เสนอให้เพื่อทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ บัญชีรายชื่อดังกล่าวจะต้องจัดมอบและประกาศไว้ที่เทศบาลซึ่งทรัพย์สินนั้น ๆ ตั้งอยู่

(2). ถ้าหากผู้จะถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คาดว่าอาจจะมี การตกลงจำนวนค่าทดแทนซึ่งผู้ขอเวนคืนเสนอมานั้น จะต้องตอบตกลงเป็นหนังสือโดยแจ้งชัด และส่งมอบไว้ให้แก่นายกเทศมนตรีของท้องถิ่นซึ่งทรัพย์สินนั้น ๆ ตั้งอยู่

(3). ก่อนพ้นกำหนดเวลาซึ่งกฎหมายกำหนด (15 วันนับแต่ วันที่ผู้ขอเวนคืนได้เสนอหลักฐานเอกสารต่าง ๆ ในการขอเวนคืน) เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนและผู้ขอทำการเวนคืนอาจยื่นขอต่อนายกเทศมนตรี เพื่อจัดให้มีการตกลงในเรื่องจำนวนค่าทดแทนก็ได้

(4). เมื่อตกลงค่าทดแทนกันได้ และพ้นกำหนด 15 วัน ตามข้อ (3) แล้วนายกเทศมนตรีจะต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ prefetto ซึ่งเทียบได้กับของเราได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด) ทราบถึงข้อตกลงดังกล่าวซึ่งหลังจากนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัด จะสั่งให้มีการวางเงินค่าทดแทนซึ่งได้ตกลงกันไว้ นั้น ณ ธนาคารเพื่อการนี้ต่อไป

ข. ในกรณีที่คู่กรณีไม่อาจตกลงค่าทดแทนกันได้

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องจัดทำบัญชีรายชื่อเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งไม่ยอมตกลงรับค่าทดแทนซึ่งมีการเสนอให้แล้วนั้น รวมทั้งรายการละเอียดเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน ส่งพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่ใช้ในการเวนคืนต่อศาลชั้นต้นในเขตศาลซึ่งทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่

(2) ภายใน 3 วันนับแต่ศาลได้รับเอกสารดังกล่าวในข้อ (1) ศาลจะต้องตั้งผู้เชี่ยวชาญคนหนึ่งหรือสามคน เพื่อทำการตีราคาทรัพย์สินซึ่งจะถูกเวนคืนนั้น ในคำสั่งแต่งตั้งศาลจะกำหนดเวลาเพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญยื่นรายงานต่อศาล

การแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนี้ให้นำเรื่องการแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ

(3) รายงานของผู้เชี่ยวชาญนั้น ศาลจะต้องนำส่งให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการออกกฤษฎีกาเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นต่อไป

(4) กฤษฎีกาให้เวนคืนนั้น ผู้ขอทำการเวนคืนต้องแจ้งให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ทราบ

(5) ภายใน 30 วันนับแต่วันได้รับทราบจากกฤษฎีกาเวนคืนดังกล่าว คู่กรณีฝ่ายใดซึ่งไม่เห็นด้วยกับค่าทดแทนซึ่งผู้เชี่ยวชาญกำหนดนั้น จะต้องนำคดีสู่ศาลเพื่อวินิจฉัย ถ้าหากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวไม่มีการนำคดีสู่ศาลให้ถือว่าค่าทดแทนนั้นเป็นตามที่คุณเชี่ยวชาญกำหนด

กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เวนคืน

ทรัพย์สินที่เวนคืนย่อมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้เวนคืนในวันที่มีกฤษฎีกาของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เวนคืน

ค่าทดแทนที่ต้องชำระ

ก. ในกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นทั้งหมด ค่าทดแทนที่ต้องให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ย่อมได้แก่ราคาอันเป็นธรรมของอสังหาริมทรัพย์นั้น ซึ่งมีการซื้อขายกันโดยอิสระในวันซึ่งมีกฤษฎีกาให้เวนคืน

ข. ในกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นเพียงบางส่วน ค่าทดแทนที่จะต้องให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ย่อมได้แก่ส่วนที่ต่างกัน ระหว่างราคาอันเป็นธรรมของอสังหาริมทรัพย์ซึ่งขายกันโดยอิสระ ก่อนที่จะมีการเวนคืนและราคาอันเป็นธรรมของอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่ไม่ถูกเวนคืนภายหลังจากที่มีการเวนคืนแล้ว

(1) ในกรณีที่มีการเวนคืนที่ดินนั้นเพียงบางส่วนและเกิดผลประโยชน์พิเศษขึ้นทันทีแก่ที่ดินส่วนที่เหลือ ให้คำนวณและหักผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ดินส่วนที่เหลือออกจากค่าทดแทนของที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน

(2) ถ้าหากผลประโยชน์ดังกล่าวใน (3) คำนวณแล้วมากกว่า 1 ใน 4 ของเงินค่าทดแทนของที่ดินที่ถูกเวนคืนซึ่งจะได้รับ เจ้าของที่ดินมีสิทธิที่จะไม่ให้หักผลประโยชน์ดังกล่าวตาม (1) โดยอาจให้ทำการเวนคืนที่ดินนั้นทั้งหมด แต่ทั้งนี้ค่าทดแทนของที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนจะต้องเกินกว่า 1 ใน 4 ของราคาที่ดินทั้งหมด

(3) กรณีตามความใน (2) ในด้านผู้ทำการเวนคืนอาจปฏิเสธไม่ทำการเวนคืนที่ดินนั้นทั้งหมดได้ ในเมื่อปรากฏว่าจะต้องชำระค่าทดแทนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของค่าทดแทนสำหรับที่ดินที่จะต้องชำระในการเวนคืนที่ดินบางส่วนตามข้อ ข

(4) กรณีจะเป็นอย่างไรก็ตามจะชำระค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของค่าทดแทนซึ่งเจ้าของที่ดินจะได้รับ หากมีการเวนคืนที่ดิน แต่เพียงบางส่วนตาม ข้อ ข.

การเวนคืนที่ดินที่มีการเช่าตลอดชีวิตหรือระยะเวลา⁴⁵

ถ้าหากที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นที่ดินที่มีการเช่าตลอดชีวิต หรือระยะยาว ให้ถือว่าที่ดินดังกล่าวได้มาโดยปลอดจากภาระติดพันด้วยประการทั้งปวง และผู้ต้องการเวนคืนไม่จำเป็นต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อพิพาทที่จะเกิดขึ้นภายหลังระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้มีสิทธิในที่ดินนั้นและ ผู้เช่าที่ดินดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากการเวนคืนนั้น

การเวนคืนที่ดินซึ่งมีทรัพย์สินอย่างอื่น

ถ้าหากที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นมีทรัพย์สินอย่างหนึ่งอย่างใด เป็นต้นว่า สิทธิเก็บกิน ผู้มีทรัพย์สินในที่ดินดังกล่าว ย่อมได้รับค่าทดแทนจากเจ้าของที่ดินนั้น ๆ ด้วย ส่วนของค่าทดแทนที่จะได้รับย่อมเป็นไปตามที่จะตกลงกันหรือที่ผู้เชี่ยวชาญที่ศาลตั้งกำหนดแล้วแต่กรณี

4. ลักษณะกรรมสิทธิ์ ข้อจำกัดกรรมสิทธิ์ และการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายต่างประเทศ

ลักษณะกรรมสิทธิ์

ในระยะเริ่มแรกของลักษณะกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ได้เกิดจากแนวคิดของนักคิด และนักปรัชญา ต่าง ๆ เช่น Fernando ได้กล่าวว่า การยึดถือทรัพย์สินเป็นของส่วนตัวถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง และ Vazquez เห็นว่า แต่เดิมนั้นประชาชนได้ถือว่าทรัพย์สินของโลกเป็นของสำหรับทุกคน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ไม่มีใครเป็นเจ้าของทรัพย์สินส่วนบุคคลโดยเฉพาะและไม่มีการใช้สิ่งของ

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

ในเชิงพาณิชย์ สำหรับ Thomas More ได้ให้ความเห็นไว้ใน Utopio ว่า โดยธรรมชาติมนุษย์ไม่มีความเท่าเทียมกัน มนุษย์ทุกคนต้องละทิ้งทรัพย์สินให้เป็นของส่วนรวม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในสังคม⁴⁷ และไม่ต้องมีการแก่งแย่งหรือมีการกดขี่กัน นอกจากนี้แนวคิดในศาสนาคริสต์ เห็นว่า บุคคลไม่ควรมั่งคั่งทรัพย์สินส่วนตัว เพราะจะเป็นบาป ประชาชนจะกดขี่เอาวัดเอาเปรียบ และเห็นว่า ทรัพย์สินต้องเป็นของส่วนรวม

สรุป ตามความเห็นของบุคคลในยุคนี้ (ค.ศ.1350-1600) เห็นว่า กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต้องเป็นของส่วนรวมโดยกษัตริย์ หรือรัฐจะเป็นเจ้าของที่ดิน ประชาชนมีเพียงสิทธิครอบครองและสิทธิในการใช้สอยเท่านั้น และประชาชนอาศัยอยู่ก็โดยอาศัยพระบรมเดชาานุภาพ เช่น ประเทศอังกฤษ ถือหลักว่า กษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินแต่ผู้เดียว เป็นต้น

ในศตวรรษที่ 17 ได้มีการให้ความสนใจกันมากขึ้นในเรื่องเกี่ยวกับ สิทธิในทรัพย์สิน⁴⁸ ทั้งทางด้านทฤษฎี และในทางปฏิบัติ ดังนั้น สิทธิในทรัพย์สินของ เอกชนจึงได้เริ่มก่อตัวขึ้น นอกจากนี้ได้เริ่มมีการปรากฏตัวของแนวคิดเรื่องสิทธิ ตามธรรมชาติของมนุษย์โดยแนวคิดนี้ถือว่าสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิตามธรรมชาติ ของมนุษย์โดยใน ค.ศ. 1604 คณะกรรมการของ House of Commons ของ ประเทศอังกฤษ ได้ประกาศในเรื่องทรัพย์สินว่า เอกชนสามารถมีสิทธิในทรัพย์สินได้ และเมื่อ เอกชนมีสิทธิในทรัพย์สินแล้ว เอกชนสามารถนำทรัพย์สินไปใช้ในทางการค้า หรือประกอบธุรกิจต่าง ๆ และมีสิทธิได้ดอกผลอันเกิดจากทรัพย์สินนั้น

ใน ค.ศ. 1609 Grotius ได้เขียนหนังสือเรื่อง Dutch sizure of a Portuguese ship in the East Indies โดย Grotiusได้กล่าวไว้ว่า เอกชนมีสิทธิตามธรรมชาติในการครอบครองเป็นเจ้าของและใช้สอยทรัพย์สินและ บุคคลอื่นจะมาอ้างสิทธิเหนือผู้ครอบครองเป็นเจ้าของไม่ได้

⁴⁷ J.M.KELLY, A SHORT HISTORY OF WESTERN LEGAL THEORY, 2 nd (London : Biddles Ltd, 1993), p.196.

⁴⁸ Ibid., p.226-227.

สำหรับเรื่องสิทธิในทรัพย์สินนี้ Locke ได้มีแนวความคิดว่าการที่เอกชนใช้แรงงานหรือได้ลงมือทำการทำงานในทรัพย์สินใด เอกชนย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินนั้นและถือว่าทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินส่วนตัว บุคคลอื่นจะมาอ้างสิทธิเพื่อพรากความเป็นเจ้าของทรัพย์สินไปไม่ได้

จากความคิดในเรื่องการใช้แรงงานในทรัพย์สินก่อให้เกิดความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ตามแนวความคิดของ Locke นั้นได้มีอิทธิพลเป็นอย่างมากในปี ค.ศ. 1700 ทำให้เกิดชนชั้นพ่อค้า และนายทุนอุตสาหกรรม และในขณะที่ได้มีการบุกเบิกดินแดนในทวีปอเมริกา เอกชนที่ได้ใช้แรงงานในทวีปใหม่ เขาจึงมีสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าว

ในศตวรรษที่ 18-19 อิทธิพลของแนวความคิดเรื่องปัจเจกชนนิยมและเสรีนิยม มีมากขึ้น ดังนั้น จึงได้มีการให้ความสำคัญในเรื่องความเป็นเจ้าของทรัพย์สินของเอกชนมากขึ้น⁴⁰ นอกจากนี้แนวความคิดในเรื่องสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ก็เข้ามามีบทบาททำให้ความเป็นเจ้าของสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนมีความสำคัญขึ้นเป็นลำดับทั้งนี้เพราะแนวคิดในเรื่องสิทธิตามธรรมชาติถือว่า มนุษย์มีสิทธิต่าง ๆ ติดตัวมาแต่กำเนิดสิทธิในทรัพย์สินก็เป็นสิทธิที่มนุษย์มีติดตัวมาตั้งแต่กำเนิดมิได้เกิดขึ้นโดยการกำหนดของกฎหมาย รัฐหรือเอกชนจะล่วงละเมิดสิทธิไม่ได้ นอกจากนี้ยังถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนอีกด้วย แนวความคิดนี้ ถือว่ากรรมสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนเป็นสิทธิที่สูงสุด และเด็ดขาดจากแนวความคิดเหล่านี้ทำให้มีการใช้ทรัพย์สินหรือละทิ้งทรัพย์สินกันได้ตามอำเภอใจ โดยที่กฎหมายของรัฐไม่อาจมาก้าวก่ายได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อถึงศตวรรษที่ 20 แนวคิดที่ว่าสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนเป็นสิทธิที่สูงสุดและเด็ดขาดก็เปลี่ยนไป แต่ได้เกิดแนวคิดที่ว่ากรรมสิทธิในทรัพย์สินต้องประกอบด้วยภาระหน้าที่ที่มีต่อสังคมด้วย กล่าวคือในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมด้วย

⁴⁰Ibid., p.292.

ข้อจำกัดกรรมสิทธิ์

ตามกฎหมายของต่างประเทศ ในเรื่องเกี่ยวกับข้อจำกัดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น อาจสรุปได้ใน 2 ลักษณะ ลักษณะแรกคือกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้อย่างเต็มที่ ส่วนข้อจำกัดสิทธิ์ถือว่าเป็นข้อยกเว้นและรัฐมีอำนาจอย่างจำกัดในการที่จะเข้ามาวิดรอนสิทธิ์ในทรัพย์สินของประชาชนกรณีแรกนี้ได้แก่ กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนในลักษณะที่สอง เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะต้องประกอบด้วยหน้าที่ตามสังคม กล่าวคือ เจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะใช้สอยทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของตนเองเท่านั้น ไม่ได้ แต่ต้องปฏิบัติตามภาระที่มีต่อสังคม ดังนั้น เจ้าของทรัพย์สินจะต้องใช้สอยทรัพย์สินนั้น หากไม่ใช้สอยและเกิดผลเสียแก่ประโยชน์สาธารณะแล้ว รัฐอาจเข้าแทรกแซงได้ กรณีนี้ได้แก่ กรณีตามมาตรา 153 วรรคสี่ของรัฐธรรมนูญไว้มาร์ของประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน ที่กำหนดว่ากรรมสิทธิ์ย่อมหมายถึงหน้าที่เสมอไปด้วย การใช้สิทธิในกรรมสิทธิ์จักต้องคำนึงถึงสาธารณะประโยชน์ เป็นต้น นอกจากนี้ก็มีกรณีของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ.1947 ของประเทศอิตาลี และตามรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

จากการศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับข้อจำกัดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตามกฎหมายต่างประเทศนั้น อาจสรุปหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวได้ดังนี้

1. ข้อจำกัดในเรื่องการใช้ประโยชน์ กล่าวคือ การใช้สอยทรัพย์สินนั้นจะต้องคำนึงถึงสาธารณประโยชน์ ทั้งนี้ เพราะกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นมีภาระหน้าที่ต่อสังคมด้วย
2. ข้อจำกัดการได้รับประโยชน์ หมายความว่า การใช้สอยทรัพย์สินนั้นจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะ หรือต้องไม่กระทำการที่มิได้เกิดประโยชน์แก่ตน และต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น



3. ข้อจำกัดเกี่ยวกับการเพิ่มมูลค่าทรัพย์สินส่วนบุคคล กล่าวคือ ถ้าการเพิ่มมูลค่าขั้นนั้นมีใช้เพราะการกระทำของเจ้าของทรัพย์สิน ส่วนที่เพิ่มมูลค่าขั้นนั้นต้องตกเป็นของรัฐ

4. ข้อจำกัดเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินมรดก เช่น ทายาทจะรับทรัพย์สินมรดกจะต้องเสียภาษีมรดก เป็นต้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นตามแนวคิดของกฎหมายต่างประเทศ ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 3 ประการ

1. ต้องอาศัยอำนาจของกฎหมาย หมายความว่า รัฐจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนได้นั้น ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่รัฐไว้อย่างชัดแจ้ง หากไม่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้รัฐย่อมกระทำมิได้

2. หลักเรื่องความจำเป็นของสาธารณประโยชน์ หมายความว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นจะกระทำได้ในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งในอันที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะเท่านั้น หากไม่มีความจำเป็นอย่างเพียงพอรัฐย่อมไม่มีอำนาจที่จะเวนคืนได้

3. หลักเรื่องการใช้ค่าทดแทน ในเรื่องของการใช้ค่าทดแทนให้แก่เจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนนั้น ค่าทดแทนที่จะต้องให้จะต้องเป็นธรรม ส่วนปัญหาว่าค่าทดแทนเท่าใดจึงจะเป็นธรรมนั้น ก็เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการหรือองค์กรที่มีความรู้ความสามารถเป็นผู้วินิจฉัยค่าทดแทน แต่โดยส่วนใหญ่แล้วค่าทดแทนที่เป็นธรรมนั้นหมายถึง จำนวนเงินเท่ากับมูลค่าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงมูลค่าในด้านความสูญเสียของเจ้าของที่ดินเป็นหลักไม่ใช้ทางด้านของผู้ได้ที่ดินเป็นหลัก

เมื่อได้ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตลอดจนลักษณะกรรมสิทธิ์ ข้อจำกัดกรรมสิทธิ์ และการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายต่างประเทศแล้ว ต่อไปจะได้ศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายไทย