

บทที่ 2

ระบบกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในต่างประเทศ

รัฐทุกรัฐมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชน ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการกระทบสิทธิของในทรัพย์สินของประชาชนซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศได้รับรองคุ้มครองไว้ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ดังนั้น จึงต้องมีกฎหมายมากำหนดหลักเกณฑ์ กระบวนการในการเวนคืนไว้ เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนและเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐดำเนินต่อไปได้ ในแต่ละประเทศจะมีหลักเกณฑ์ กระบวนการ ตลอดจนการกำหนดค่าทดแทนและการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่แตกต่างกัน จึงน่าที่จะศึกษาถึงระบบกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของต่างประเทศเพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ กระบวนการในการเวนคืนของประเทศต่างๆ โดยในบทนี้จะทำการศึกษาเรื่องแนวความคิดพื้นฐาน ความเป็นมาของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าทดแทน และองค์รวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ และเยอรมัน เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทยต่อไป

2.1 กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศฝรั่งเศส

2.1.1 แนวความคิดพื้นฐานของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศฝรั่งเศส

มนุษย์เป็นสัตว์สังคมที่ต้องอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม ในยุคเริ่มแรกมนุษย์ดำรงชีพด้วยการล่าสัตว์มาเป็นอาหารทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการล่าสัตว์และสภาพดินฟ้าอากาศ มนุษย์ยังคงเร่ร่อนไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งเพราะต้องเดินทางเพื่อแสวงหาอาหารมาดำรงชีพ ต่อมามนุษย์เริ่มรู้จักที่จะทำการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ทำให้มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งมีการครอบครองที่ดินแต่ก็ยังมีใช้การครอบครองในลักษณะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินอย่างในปัจจุบัน ในยุคต่อมามนุษย์มีการปกครองกันอย่างชัดเจนมากขึ้นมีชนชั้นผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครองซึ่งต่างจากเดิมที่อยู่กันลักษณะชนเผ่าโดยมีหัวหน้าเผ่าเป็นหัวหน้า เมื่อมีการปกครองกันชัดเจนมากขึ้นในที่สุดก็เกิดการปกครองที่มีลักษณะเป็นระบบการปกครองโดยกษัตริย์ขึ้นมา กษัตริย์จะปกครองโดยมีอำนาจเด็ดขาดเพียงผู้เดียว อาณาเขตของประเทศที่

ครอบครองอยู่ถือว่าเป็นทรัพย์สินของกษัตริย์ ประชาชนจะเป็นเจ้าของที่ดินได้ก็ต่อเมื่อกษัตริย์ยกที่ดินให้ ดังนั้น ในยุคที่กษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดจึงยังไม่ต้องมีการเวนคืนเนื่องจากที่ดินเป็นของกษัตริย์เมื่อให้ประชาชนไปแล้วจะเรียกคืนเมื่อใดก็ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงไม่มีการรับรองถึงสิทธิในที่ดินของประชาชนไว้ จึงไม่มีหลักการในเรื่องการเวนคืนอยู่ ในยุคที่กษัตริย์มีพระราชอำนาจมากทำให้บางครั้งประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพอย่างเพียงพอ

ในประเทศฝรั่งเศสก็เช่นเดียวกันเดิมพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจมากเกินไปทำให้กระทบต่อสิทธิของประชาชน สิทธิตามธรรมชาติบางอย่างก็ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินเป็นเรื่องหนึ่งที่ประชาชนต้องการได้รับการรับรอง แต่ก็ยังไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1789 เกิดการปฏิวัติขึ้นในประเทศฝรั่งเศสทำให้อำนาจของกษัตริย์ถูกบั่นทอนลงไป การปฏิวัติครั้งนั้นทำให้เกิดคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 (Déclaration des droits de l' homme de 1789) ขึ้น ในคำประกาศดังกล่าวได้บัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนไว้ในมาตรา 2 และมาตรา 17 ที่บัญญัติว่า ' มาตรา 2 วัตถุประสงค์ของสังคมการเมืองทุกสังคมย่อมเป็นไปเพื่อการคุ้มครองรักษาสิทธิตามธรรมชาติซึ่งไม่มีอายุความของมนุษย์ สิทธิเหล่านี้ได้แก่ เสรีภาพ กรรมสิทธิ์ ความมั่นคงปลอดภัย และการต่อต้านการกดขี่ข่มเหง มาตรา 17 กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์และจะละเมิดมิได้ บุคคลไม่อาจถูกพรากกรรมสิทธิ์ไปจากตน เว้นแต่เมื่อมีความจำเป็นสาธารณะที่กำหนดโดยกฎหมายและภายใต้เงื่อนไขการให้ค่าทดแทนก่อนการเวนคืนและค่าทดแทนนั้นต้องเป็นธรรม จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าประเทศฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญกับหลักกรรมสิทธิ์มากจนถึงกับถือว่าเป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์ผู้ใดจะละเมิดมิได้ และเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ที่จะต้องได้รับความคุ้มครองโดยไม่มีกำหนดเวลา อย่างไรก็ตาม แม้คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 จะรับรองคุ้มครองกรรมสิทธิ์ของประชาชนอย่างแข็งขันแต่ก็ยังเปิดช่องให้มีการพรากกรรมสิทธิ์ได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะและมีการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม ต่อมาแนวความคิดทางการเมืองแบบสังคมนิยมเข้ามามีบทบาทในประเทศฝรั่งเศสทำให้ส่งผลกระทบต่อหลักกรรมสิทธิ์เป็นอย่างมาก ลีอง ดูก็ต์ (Léon Duguit) นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศสได้ปฏิเสธแนวความคิดที่ว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ แต่เห็นว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะต้องมีอยู่เนื่องจากหน้าที่ตามสังคมชนิดหนึ่ง (Social Function)² กล่าวคือ เจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 67-68.

² อุกฤษ มงคลนาวิน, "รัฐธรรมนูญกับเศรษฐกิจของไทย". วารสารกฎหมาย 1 (มกราคม 2517) : หน้า 41.

จะใช้สอยทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของตนเองเท่านั้นไม่ได้ แต่ต้องปฏิบัติตามหน้าที่ที่มีต่อสังคมด้วย รัฐจึงชอบที่จะเข้ามาแทรกแซงการใช้สอยทรัพย์สินของบุคคลเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมได้ ในปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสได้ยึดถือแนวความคิดเรื่องรัฐสวัสดิการ คือ รัฐเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมสวัสดิภาพของสังคมและเศรษฐกิจของประชาชน โดยรัฐจะเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งจะแตกต่างจากเดิมที่เป็นยุคเสรีนิยมที่รัฐเข้าไปมีบทบาทในเรื่องสวัสดิภาพของสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนน้อยมาก ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมากเพราะรัฐไม่เข้าไปแทรกแซงอันทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจ ผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีจะมีอำนาจต่อรองมากส่งผลให้เกิดการเอาเปรียบผู้ที่ยากจน มีอำนาจต่อรองน้อยกว่า ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจก่อให้เกิดปัญหาด้านสังคมตามมา รัฐจึงต้องกลับเข้ามามีบทบาทอีกครั้งโดยเข้ามาแทรกแซงในกิจกรรมบางอย่างของเอกชนและจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างเพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพของสังคม เมื่อรัฐต้องจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ การจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนในเรื่องสิทธิในทรัพย์สินตามที่คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ได้รับรองไว้มากขึ้น ดังนั้น การที่รัฐจะกระทำการใดๆ อันเป็นการกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนจึงต้องเป็นไปภายใต้เงื่อนไขที่ว่าต้องเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะและมีการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นเรื่องหนึ่งที่กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนแต่สามารถทำได้ ตามปกติแล้วประชาชนผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินสามารถที่จะปกป้องสิทธิของตนเองจากผู้เข้ามาในที่ดินได้ตามหลักกรรมสิทธิ์โดยทั่วไป รัฐเองก็ไม่สามารถเข้าไปในที่ดินของเอกชนได้โดยพลการ แต่จะเข้าไปได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ นอกจากการเข้าไปในที่ดินแล้วบางครั้งเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะรัฐจำเป็นต้องพรากกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนมาเป็นของรัฐหรือที่เรียกว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั่นเอง หลักการสำคัญในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีอยู่ด้วยกัน 3 ประการคือ³

1. การเวนคืนจะกระทำได้ต่อเมื่อรัฐมีความต้องการที่จะนำอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ
2. การจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนต้องยุติธรรมและจ่ายอย่างรวดเร็ว
3. กระบวนการที่สำคัญของการเวนคืนนั้นมีการกำหนดหลักประกันสำคัญโดยกำหนดให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเป็นผู้ออกคำสั่งให้เวนคืนทรัพย์สินของเอกชน

³ อุษา ศรีทอง, "การดำเนินการกระบวนการพิจารณาในศาลปกครอง ศึกษาเฉพาะคดีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545) หน้า 45.

การเวนคืนตามกฎหมายฝรั่งเศส⁴ ได้แก่ กระบวนการทางกฎหมายที่รัฐใช้ในการบังคับให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ หรือสิทธิอื่น ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ (droit réel immobilier) ที่จำเป็นเพื่อการใช้ประโยชน์สาธารณะ (l' utilité publique) ซึ่งมีวิธีการขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ ค.ศ. 1977 (Le Code de l' expropriation pour cause d' utilité publique) หรือตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง (le Code de l' Urbanisme) กฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจกรรมทางการเกษตร (la loi d' orientation agricole) หรือกฎหมายป่าไม้ (le Code Forestier) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การเวนคืนมีลักษณะทางกฎหมายที่แตกต่างไปจากวิธีการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชนอื่น ๆ ดังนี้

- เป็นกระบวนการที่รัฐสามารถใช้อำนาจบังคับฝ่ายเดียวได้ในที่สุด
- ทรัพย์ที่จะเวนคืนต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น
- การเวนคืนต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์และประโยชน์สาธารณะ

อำนาจในการเวนคืนเป็นอำนาจของรัฐโดยเฉพาะ กล่าวคือ กฎหมายฝรั่งเศสได้สงวนอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายไว้ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น รวมทั้งอำนาจในการตรวจสอบและยกเลิกการเวนคืนด้วย โดยในการดำเนินการเวนคืนนั้น อาจริเริ่มโดยองค์กรของรัฐ (les personnes publiques) หรือองค์กรเอกชน (les personnes privées) ก็ได้ ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจในการเวนคืนจึงได้แก่ รัฐ หรือองค์การบริหารส่วนกลาง องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชนอิสระ* แต่สำหรับองค์กรเอกชนต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการเวนคืนไว้โดยเฉพาะ เช่น กรณีผู้รับสัมปทานบริการสาธารณะในกิจการเหมืองแร่ กิจการเกี่ยวกับการพลังงานหรืองานโยธาสาธารณะและกิจการเกี่ยวกับการจัดทำผังเมือง เป็นต้น⁵ การเวนคืนจึงได้แก่กระบวนการทางปกครองซึ่งฝ่ายปกครองบังคับเอกชนให้มอบทรัพย์สินซึ่งส่วนใหญ่จะ

⁴ สงขลา วิชัยทัตตะ, "กระบวนการเวนคืนตามกฎหมายต่างประเทศ", วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 19 ตอน 3 (ธันวาคม 2543) หน้า 2.

* เป็นองค์กรทางปกครองประเภทหนึ่ง แต่เนื่องจากองค์กรประเภทนี้ถูกจัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจทางบริหารเฉพาะด้าน การใช้ประโยชน์จากกระบวนการเวนคืนตามกฎหมายเวนคืนกลางจึงถูกจำกัดเฉพาะกรณีที่มีวัตถุประสงค์สอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น

⁵ สงขลา วิชัยทัตตะ, "กระบวนการเวนคืนตามกฎหมายต่างประเทศ", วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 19 ตอน 3 (ธันวาคม 2543) หน้า 2.

ได้แก่อสังหาริมทรัพย์ให้แก่ฝ่ายปกครองโดยมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ และเอกชนจะได้รับค่าทดแทนที่ยุติธรรม⁶

เนื่องจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการกระทบสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนจึงจะกระทำได้เฉพาะกรณีที่การเวนคืนมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นหลักการสำคัญของการเวนคืน แต่คำว่าประโยชน์สาธารณะมีความหมายกว้างมาก จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจำกัดความหมายให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม

แต่เดิมคำว่าเพื่อประโยชน์สาธารณะมีความหมายถึงทุกสิ่งทุกอย่างซึ่งมีความจำเป็นหรือเกี่ยวข้องกับงานของรัฐทุกประเภท แต่ต่อมานักกฎหมายก็ได้ให้คำจำกัดความใหม่ให้แคบลงโดยให้หมายความถึงทรัพย์สินที่จำเป็นสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะ การให้คำจำกัดความในลักษณะนี้มีที่มาจากกรณีการเวนคืนนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของเอกชน จึงควรกำหนดกรอบหรือขอบเขตในการเวนคืนให้แคบและมีความแน่นอนตายตัว เพื่อไม่ให้สิทธิของประชาชนที่มีอยู่เหนือทรัพย์สินจะต้องถูกกระทบโดยไม่จำเป็น⁷ โดยศาลปกครองจะเป็นศาลที่ทำหน้าที่ตรวจสอบกระบวนการในการเวนคืนและเหตุผลในการเวนคืนว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่

2.1.2 ความเป็นมาของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศฝรั่งเศส

ในสมัยโบราณไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนโดยเฉพาะ เมื่อกษัตริย์ต้องการใช้ที่ดินก็จะเพิกถอนการใช้ที่ดินของเอกชนเป็นราย ๆ ไป โดยให้เหตุผลว่านำมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยกษัตริย์มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวที่จะกำหนดว่าอะไรคือการใช้ประโยชน์สาธารณะ ทำให้ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนว่าประโยชน์สาธารณะคืออะไร และไม่มีการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของเอกชน ต่อมาภายหลังการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 มีการรับรองสิทธิของประชาชนที่จะครอบครองหรือเป็นเจ้าของทรัพย์สิน (droit de propriété) โดยบัญญัติไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) และประมวลกฎหมายแพ่ง ค.ศ. 1804 โดยวางหลักไว้ว่าสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนจะถูกละเมิดมิได้ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวก็ยังได้กำหนดถึงกรณีที่รัฐสามารถละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนได้ คือ มาตรา 17 แห่งคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ได้กำหนดว่า

⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2544), หน้า 113.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์และจะละเมิดมิได้ บุคคลไม่อาจถูกพรากกรรมสิทธิ์ไปจากตน เว้นแต่เมื่อมีความจำเป็นสาธารณะที่กำหนดโดยกฎหมายและภายใต้เงื่อนไขการให้ค่าทดแทน ก่อนการเวนคืนและค่าทดแทนนั้นต้องเป็นธรรม และในมาตรา 545 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง กำหนดว่า บุคคลไม่อาจถูกบังคับให้สละความเป็นเจ้าของ เว้นแต่กรณีเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมก่อน⁸ จะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้งสองมาตราดังกล่าวได้บัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนไว้แต่ก็มีกรณีที่สิทธิในทรัพย์สินอาจถูกละเมิดสิทธิได้โดยชอบ ด้วยกฎหมายเช่นกันซึ่งก็คือการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์สาธารณะ กฎหมายดังกล่าว วางหลักการในการเวนคืนไว้อย่างกว้างๆ แต่เมื่อฝ่ายปกครองมีความจำเป็นต้องใช้อสังหาริมทรัพย์ ของเอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะก็จะมีการตรากฎหมายเฉพาะ ออกมาในแต่ละครั้ง จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1810 จึงมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนฉบับแรก ออกมาใช้บังคับ คือ รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 8 มีนาคม 1810 โดยได้กำหนดถึงเงื่อนไขความจำเป็น ที่ฝ่ายปกครองจำต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ โดยกฎหมาย ดังกล่าวได้แยกกระบวนการเวนคืนออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ กระบวนการในชั้นของฝ่ายปกครอง กับกระบวนการชั้นศาลซึ่งจะพิจารณาเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์และการกำหนดค่าทดแทน นอกจากนี้ยังมีการกำหนดกระบวนการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ เช่น รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 1833 กับรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 1841 ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญที่ใช้ ในการเวนคืนสำหรับการก่อสร้างในโครงการใหญ่ๆ ในศตวรรษที่ 19 โดยเฉพาะการก่อสร้างทาง รถไฟ และการจัดผังเมืองของผู้ว่าโฮสมาน (Haussmann) ในกรุงปารีส รัฐกำหนด ลงวันที่ 8 สิงหาคม และ 30 ตุลาคม 1935 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดเรื่องการเวนคืนจนถึงการสิ้นสุด ของสาธารณรัฐที่ 4⁹ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 ใช้บังคับ จึงได้มีการตรารัฐกำหนด ลงวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1958 ซึ่งออกตามมาตรา 92 ของ รัฐธรรมนูญ กำหนดเงื่อนไขและกระบวนการในการเวนคืนรวมทั้งการจ่ายค่าทดแทน นอกจากนั้น ยังมีอนุบัญญัติอื่น ๆ ออกมาขยายความเพิ่มเติมรัฐกำหนดฉบับนี้ เช่น รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 19 พฤษภาคม ค.ศ. 1959 เกี่ยวกับเรื่องการประกาศให้เป็นการนำมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ (décret du 19 mai 1958 sur la déclaration d' utilité publique) รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 6 มิถุนายน ค.ศ. 1959 เกี่ยวกับกระบวนการในการไต่สวนเบื้องต้น (décret du 6 juin 1959 sur la procédure d' enquête préalable)หรือรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 1959 เกี่ยวกับ

⁸ ยงยุทธ อนุกุล, “หลักกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์”, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 3 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2546), : หน้า 133.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 134.

การจัดองค์กรและการบริหารงานของศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีเวนคืน (décret du 20 novembre 1959 sur l'organisation et le fonctionnement des juridictions compétentes en matière d'expropriation)¹⁰ เป็นต้น ระบบกฎหมายของการเวนคืนในปัจจุบันเป็นไปตามรัฐกำหนดดังกล่าวซึ่งมีการแก้ไขหลายครั้ง รวมทั้งรัฐกฤษฎีกาเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้น ถือเป็นประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) ซึ่งได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 28 มีนาคม 1977¹¹

2.1.3 หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศฝรั่งเศส

การจะกล่าวถึงหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จำเป็นที่จะต้องทราบถึงกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศฝรั่งเศส ด้วยเพื่อให้เข้าใจถึงกระบวนการเวนคืนตั้งแต่เริ่มต้นไปจนสิ้นสุด ซึ่งจะทำให้ทราบว่ามีการกำหนดค่าทดแทนในช่วงใด อย่างไร มีหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไร ใครเป็นผู้มีหน้าที่ในการกำหนดเงินค่าทดแทน เป็นต้น ดังนั้น ในส่วนนี้จะทำการศึกษาถึงกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศฝรั่งเศสด้วย

การเวนคืนอาจเป็นการริเริ่มและดำเนินการโดยนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (personne publique) ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (collectivités territoriales) และองค์กรมหาชน (établissements publics) ไม่ว่าจะเป็นองค์กรมหาชนทางปกครอง (administratif) หรือองค์กรมหาชนที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและการค้า (industriel et commercial) การเวนคืนอาจเป็นการดำเนินการของนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนที่มีกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ได้¹²

กระบวนการเวนคืนในฝรั่งเศสแยกออกเป็นกระบวนการในชั้นของฝ่ายปกครอง กับกระบวนการชั้นศาล ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไปดังจะกล่าวต่อไป

¹⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, หน้า 113.

¹¹ ยงยุทธ อนุกุล, "หลักกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์", วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 3 ฉบับที่ 2, หน้า 133.

¹² สงขลา วิชัยชิตะ, "กระบวนการเวนคืนตามกฎหมายต่างประเทศ", วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 19 ตอน 3, หน้า 4.

1. กระบวนการในชั้นฝ่ายปกครอง แยกออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ

(1) การรวบรวมข้อมูล (La constitution du dossier)

ผู้เวนคืนจะทำการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการเวนคืนเบื้องต้นแล้วส่งให้องค์กรฝ่ายปกครองที่มีอำนาจ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด การรวบรวมข้อมูลมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ความจำเป็นและประโยชน์สาธารณะที่จะเกิดขึ้นจากโครงการเวนคืน รายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ เช่น ขนาด ลักษณะสิ่งก่อสร้าง อสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน วงเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานโดยประมาณการ การรวบรวมข้อมูลขึ้นอยู่กับประเภทของการเวนคืนว่าเป็นกรณีปกติที่เป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อโครงการปลูกสร้างที่ชัดเจนแน่นอน เห็นได้ชัดถึงลักษณะและจำนวนประมาณการค่าใช้จ่าย เช่น การสร้างถนน การสร้างโรงเรียน หรือการสร้างโรงพยาบาล เป็นต้น หรือกรณีโครงการใหญ่ที่จำเป็นต้องใช้เวลาในการศึกษาและการดำเนินการตามโครงการหลายปี เช่น การสร้างเมืองใหม่ การปรับปรุงเมือง การสร้างเขตผังเมืองหรือเขตอุตสาหกรรม เป็นต้น โดยถ้าเป็นกรณีปกติไม่จำเป็นต้องใช้ข้อมูลมาก อาจมีเพียงข้อความอธิบายและประเมินค่าใช้จ่าย แต่ถ้าเป็นกรณีโครงการใหญ่จะต้องรวบรวมข้อมูลมากกว่า เช่น อาจจะต้องมีข้อมูลในเรื่องมาตรการในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(2) การวินิจฉัยเรื่องประโยชน์สาธารณะ (L'appréciation de l'utilité publique)

เมื่อผู้เวนคืนทำการรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการเวนคืน เช่น วัตถุประสงค์ของการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน ประมาณการค่าใช้จ่ายแล้ว กระบวนการที่จะต้องทำต่อไปคือการวินิจฉัยเรื่องประโยชน์สาธารณะ เพื่อพิจารณาว่าการเวนคืนโครงการดังกล่าวเป็นการเวนคืนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่และจะได้มีการประกาศรับรองต่อไป การวินิจฉัยเรื่องประโยชน์สาธารณะมีอยู่ 2 ขั้นตอนคือ การไต่สวน (l'enquête préalable) และการประกาศรับรองประโยชน์สาธารณะ (La déclaration d'utilité publique หรือ D.U.P.)

(2.1) การไต่สวน (l'enquête préalable)

เมื่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ประสงค์จะเวนคืนทำการรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการเวนคืนเรียบร้อยแล้ว จะจัดทำเอกสารเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและเปิดเผยรายละเอียดของเอกสารให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึงเพื่อใช้สำหรับการไต่สวนต่อไป เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบและอนุมัติให้จัดทำ การไต่สวน¹³ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะออก

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

ประกาศจังหวัด (Arrêté Préfectoral) เปิดการไต่สวน โดยจะแต่งตั้งผู้ดำเนินการไต่สวน (le commissaire enquêteur) ขึ้น สำหรับโครงการที่มีความสำคัญจะแต่งตั้งผู้ดำเนินการไต่สวน ในรูปของคณะกรรมการดำเนินการไต่สวน (la commission d' enquête) ประกอบด้วยบุคคลที่ไม่มีส่วนได้เสียในโครงการดังกล่าว นอกจากนี้ประกาศดังกล่าวจะต้องระบุหัวข้อในการไต่สวน สถานที่และวันเวลาในการดำเนินการไต่สวน โดยต้องประกาศให้สาธารณชนที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าแปดวันก่อนเริ่มการไต่สวน

วิธีการรวบรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะของโครงการอาจดำเนินการโดยจัดให้ผู้แสดงความคิดเห็นกรอกบันทึกความคิดเห็นในสมุดทะเบียนที่จัดเตรียมไว้ ณ สถานที่ที่กำหนด หรือให้ส่งความคิดเห็นมาเป็นหนังสือ หรือให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเป็นผู้บันทึกความคิดเห็นในวันที่จัดให้มีการแสดงความคิดเห็นก็ได้ แล้วแต่ประกาศจังหวัดจะกำหนด

เมื่อผู้ดำเนินการไต่สวน (le commissaire enquêteur) หรือคณะกรรมการดำเนินการไต่สวน (la commission d' enquête) แล้วแต่กรณีได้พิจารณานบันทึกและรับฟังบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายแล้วผู้ดำเนินการไต่สวนหรือคณะกรรมการฯ จะจัดทำข้อสรุปผลของการไต่สวนตลอดจนจัดทำความเห็นของตนโดยแสดงเหตุผลประกอบ ซึ่งอาจสอดคล้องหรือขัดแย้งกับเสียงส่วนใหญ่ของผู้แสดงความคิดเห็นก็ได้ และจะจัดส่งเอกสารดังกล่าวไปยังเจ้าหน้าที่หรือองค์กรผู้มิอำนาจประกาศรับรองว่าโครงการที่ต้องดำเนินการเวนคืนนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่

อย่างไรก็ตาม มีกรณีที่ไม่จำเป็นต้องไต่สวนก่อนก็ได้คือกรณีที่เป็น การเวนคืนเพื่อวัตถุประสงค์ที่เป็นเรื่องลับเพื่อประโยชน์ในการป้องกันประเทศ (ประมวลกฎหมายเวนคืน มาตรา L 11-3)¹⁴ แต่ถึงแม้จะไม่ต้องทำการไต่สวนก็ยังคงเสนอโครงการต่อคณะกรรมการซึ่งอยู่ในความดูแลของนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนการประกาศรับรองประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ยังมีข้อยกเว้นที่ไม่ต้องทำการไต่สวนอีกกรณีหนึ่งคือกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และไม่มีข้อสงสัยในเรื่องประโยชน์สาธารณะ เช่น ในกรณีของการเวนคืนอาคารที่มีลักษณะขัดต่อสุขภาพอนามัย หรือห้ามอาศัย หรือมีลักษณะเป็นชุมชนแออัด¹⁵

(2.2) การประกาศรับรองประโยชน์สาธารณะ (La déclaration d' utilité publique หรือ D.U.P.)

¹⁴ ยงยุทธ อนุกุล, “หลักกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์”, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 3 ฉบับที่ 2, หน้า 141.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 141.

เมื่อมีการไต่สวนแล้วเอกสารต่างๆ จะถูกเสนอต่อไปยังองค์กรผู้มีอำนาจในการประกาศรับรองประโยชน์สาธารณะของโครงการที่จะต้องดำเนินการเวนคืน โดยประกาศรับรองดังกล่าวจะมีรูปแบบแตกต่างกันตามลักษณะของเรื่อง ดังนี้

1. ในกรณีที่ผู้ดำเนินการไต่สวนหรือคณะกรรมการดำเนินการไต่สวนไม่เห็นด้วยกับโครงการหรือเห็นด้วยแต่มีข้อสังเกตหรือมีเงื่อนไข การประกาศรับรองโครงการว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะจะต้องทำในรูปของกฤษฎีกาที่ผ่านการพิจารณาของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (décret en Conseil d'Etat)¹⁶

2. ในกรณีที่ผู้ดำเนินการไต่สวนหรือคณะกรรมการดำเนินการไต่สวนเห็นชอบกับโครงการเวนคืนดังกล่าว การประกาศรับรองโครงการว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะจะต้องทำในรูปของกฤษฎีกาธรรมดา (décret) ประกาศกระทรวง (Arrêté ministériel) หรือประกาศจังหวัด (Arrêté préfectoral)¹⁷

การออกประกาศรับรองประโยชน์สาธารณะดังกล่าวจะต้องกระทำภายใน 1 ปี นับแต่การไต่สวนเสร็จสิ้นลง แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีการประกาศต้องผ่านการพิจารณาของสภาแห่งรัฐก็ให้ขยายระยะเวลาออกไปได้อีก 6 เดือน หากไม่มีการออกประกาศรับรองประโยชน์สาธารณะภายใน 1 ปี หรือ 1 ปี 6 เดือน แล้วแต่กรณี การไต่สวนจะสิ้นสุดโดยการไต่สวนที่ผ่านมา จะไม่สามารถใช้ในการออกประกาศรับรองประโยชน์สาธารณะของการเวนคืนโครงการดังกล่าวได้อีก หากจะดำเนินโครงการเวนคืนต่อไปจะต้องดำเนินการไต่สวนใหม่ ในประกาศรับรองประโยชน์สาธารณะจะระบุระยะเวลาในการดำเนินการเวนคืนไว้ถ้าไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดประกาศรับรองดังกล่าวจะสิ้นสุดการใช้บังคับ อย่างไรก็ตาม หากไม่มีข้อเท็จจริงใดเปลี่ยนแปลง ฝ่ายปกครองสามารถออกประกาศใหม่ได้โดยไม่จำเป็นต้องมีการไต่สวนอีกครั้ง

(3) การกำหนดทรัพย์สินที่จะถูกเวนคืน

กระบวนการต่อจากการประกาศรับรองประโยชน์สาธารณะคือ ผู้เวนคืนจะต้องประกาศกำหนดอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนและรับฟังความคิดเห็นของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนโดยมีขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการดังนี้

(3.1) การตรวจสอบที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน (l'enquête parcellaire)¹⁸ เจ้าหน้าที่เวนคืนจะต้องเสนอแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินหรือที่ตั้งอสังหาริมทรัพย์

¹⁶ สงขลา วิชัยทัศนะ, “กระบวนการเวนคืนตามกฎหมายต่างประเทศ”, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 19 ตอน 3, หน้า 5.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5 – 6.

ที่ต้องการเวนคืน (le plan parcellaire) พร้อมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ รายชื่อเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งผู้ทรงสิทธิอื่นๆ ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตพื้นที่ โดยขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกประกาศ (Arrêté préfectoral) (ประมวลกฎหมายเวนคืน มาตรา R 11-19)¹⁹ เรียกประชุมบุคคลดังกล่าวเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดแปลงที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน ซึ่งมีหลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับการไต่สวนก่อนการประกาศรับรองโครงการว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (D.U.P.) โดยแต่งตั้งผู้ดำเนินการหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น²⁰ มีการระบุหัวข้อในการรับฟังความคิดเห็น สถานที่ และวันเวลา ในการประชุม รวมทั้งระยะเวลาที่ผู้ดำเนินการหรือคณะกรรมการต้องเสนอความเห็นต่อองค์การผู้มีอำนาจประกาศรับรองการเวนคืน ในการนี้เจ้าหน้าที่เวนคืนต้องจัดเตรียมสำเนาเอกสารดังกล่าวไว้ อีกชุด ณ ที่ทำการซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนนั้นตั้งอยู่ และแจ้งให้ผู้มีรายชื่อหรือผู้แทนทราบเพื่อตรวจสอบข้อมูลจากเอกสารดังกล่าวได้

เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมีสิทธิโต้แย้งและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดแปลงที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนได้ โดยแจ้งความคิดเห็นดังกล่าวให้ผู้ดำเนินการหรือคณะกรรมการทราบเป็นหนังสือ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวต่อไป

ในกรณีที่ผู้ดำเนินการหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น และเจ้าหน้าที่เวนคืนเห็นว่าควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงแนวเขตเวนคืน ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นที่เจ้าของมิได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น เจ้าหน้าที่เวนคืนจะต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น และนำเสนอผู้ดำเนินการหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นเพื่อพิจารณาให้ความเห็นต่อไปด้วย

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติหากเจ้าหน้าที่เวนคืนสามารถจัดทำแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนพร้อมกับเอกสารที่จะใช้ในการไต่สวนสาธารณะได้ การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวเขตเวนคืนอาจดำเนินไปพร้อมกับการไต่สวนสาธารณะก่อนการประกาศรับรองโครงการว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะได้

¹⁹ ยงยุทธ อนุกุล, “หลักกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์”, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 3 ฉบับที่ 2, หน้า 146.

²⁰ สงขลา วิชัยทัตตะ, “กระบวนการเวนคืนตามกฎหมายต่างประเทศ”, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 19 ตอน 3, หน้า 5 – 6.

(3.2) การกำหนดแปลงที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน (l'arrêté de cessibilité)²¹

ในการกำหนดแปลงที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจประกาศกำหนดได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีอำนาจดุลพินิจในการไม่ประกาศการเวนคืนที่ดินแปลงใดที่เห็นว่าไม่จำเป็นในการเวนคืน หรือประกาศเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพิ่มเติมจากเดิมที่กำหนดไว้ สำหรับใช้ในการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจดังกล่าวของผู้ว่าราชการจังหวัดจะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง ในการประกาศกำหนดแปลงที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนจะต้องระบุรายละเอียดของที่ดิน หรือสิ่งปลูกสร้าง หรือทรัพย์สินอื่น รวมทั้งรายชื่อเจ้าของและผู้ทรงสิทธิอื่นๆ ivo อย่างชัดเจนโดยเจ้าหน้าที่จะต้องส่งสำเนาประกาศให้บุคคลดังกล่าวและศาลเวนคืนซึ่งมีอำนาจวินิจฉัยให้โอนกรรมสิทธิ์และกำหนดค่าทดแทนเพื่อดำเนินการต่อไปภายใน 6 เดือน นับแต่วันที่ได้มีการประกาศเวนคืน

2. กระบวนการเวนคืนในชั้นศาล

ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการเวนคืนในชั้นศาลคือ ผู้พิพากษาศาลเวนคืน (juge de l'expropriation) โดยศาลเวนคืนเป็นศาลพิเศษที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (une juridiction judiciaire spécialisée) จัดตั้งขึ้นตามรัฐกำหนด ลงวันที่ 23 ตุลาคม 1958 ผู้พิพากษาศาลเวนคืนจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กระบวนการทางศาลเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

(1) การออกคำสั่งเวนคืน (l'ordonnance d'expropriation portant transfert de propriété)²² ในกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนและเจ้าหน้าที่เวนคืนไม่อาจตกลงเจรจาซื้อขายกันได้ เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือผู้ถูกเวนคืนอาจยื่นคำร้องต่อศาลเวนคืน ในกระบวนการพิจารณาของศาลเวนคืนผู้พิพากษาจะพิจารณาเอกสารต่างๆ ที่ผ่านกระบวนการทางปกครอง หากไม่ปรากฏว่าเอกสารดังกล่าวมีรายการบกพร่องหรือผิดแบบ หรือมิได้จัดทำตามกระบวนการหรือขั้นตอนที่ถูกต้อง หรือขาดอายุความแล้ว ผู้พิพากษาจะออกคำสั่งเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนด โดยในคำสั่งเวนคืนดังกล่าวจะต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน รายละเอียดเกี่ยวกับบุคคลผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง รวมทั้งหน่วยงานหรือองค์กรซึ่งจะเป็นผู้รับประโยชน์จากที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนด้วย

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5 – 6.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 6 – 7.

คำสั่งเวนคืนดังกล่าวมีผลทางกฎหมายเป็นการโอนกรรมสิทธิ์จากเจ้าของเดิม และมีผลให้สิทธิต่างๆ ในอสังหาริมทรัพย์ที่มีอยู่ก่อนการเวนคืนสิ้นสุดลง เช่น สิทธิอาศัย ภาระจำยอม บุริมสิทธิในค่าเช่าหรือรายได้จากอสังหาริมทรัพย์ และบุริมสิทธิอื่นๆ หรือสิทธิจำนอง อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกเวนคืนยังคงมีสิทธิครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนต่อไปจนกว่าจะมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทน เมื่อมีคำพิพากษาให้เวนคืนแล้ว หากผู้ถูกเวนคืนคัดค้านก็จะต้องยื่นฎีกาภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษา และจะฎีกาได้เฉพาะในประเด็นที่คัดค้านว่าผู้พิพากษากระทำโดยปราศจากอำนาจ การกระทำเกินขอบอำนาจ หรือการทำผิดแบบพิธีที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งการกระทำโดยปราศจากอำนาจหมายถึงการที่ผู้พิพากษารรรมดาได้วินิจฉัยในคดีเวนคืนทั้งที่คดีเวนคืนจะต้องพิจารณาพิพากษาโดยผู้พิพากษาเวนคืนที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษ หรือผู้พิพากษาที่วินิจฉัยในคดีเวนคืนไม่มีเขตอำนาจศาลในคดีนั้น ส่วนการกระทำเกินเขตอำนาจได้แก่กรณีที่ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นได้มีคำสั่งให้เวนคืนโดยไม่ชอบเพราะประกาศรับรองว่าการเวนคืนเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (D.U.P.) เป็นโมฆะ เป็นต้น

(2) การจ่ายเงินค่าทดแทน

รัฐกำหนด ลงวันที่ 23 ตุลาคม 1958 ได้ใช้ระบบที่เคยใช้ตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 8 มีนาคม 1810 กำหนดไว้ โดยให้ศาลเป็นผู้กำหนดค่าทดแทน ต่อมารัฐบัญญัติ ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 1833 ได้กำหนดให้คณะกรรมการเวนคืน (le jury d' expropriation) เป็นผู้กำหนดค่าทดแทน กรรมการในคณะกรรมการชุดนี้ประกอบไปด้วยตัวแทนของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ (l' intérêt du propriétaire) โดยมีผู้พิพากษาเป็นประธาน การปฏิรูปกฎหมายในปี 1935 ได้จัดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยประเมินค่าทดแทน (commissions arbitrales d' évaluation) ในแต่ละจังหวัด ประกอบด้วยข้าราชการสองคน โดยมีราชพัสดุจังหวัด (le directeur départementale des domaines) ซึ่งเป็นตัวแทนในการปกป้องประโยชน์ทางการคลังของรัฐ และตัวแทนเจ้าของอสังหาริมทรัพย์สองคน คือ นายทะเบียน (notaire) และเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ มีผู้พิพากษาเป็นประธาน โดยมีวาระ 1 ปี คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวอาจอุทธรณ์ได้ต่อศาลแพ่ง ตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 23 ตุลาคม 1958 (ประมวลกฎหมายเวนคืน มาตรา L 13-1)²³ ผู้พิพากษาศาลเวนคืนเป็นผู้กำหนดค่าทดแทน ซึ่งสามารถอุทธรณ์คำสั่งได้ต่อศาลอุทธรณ์แผนกเวนคืน คำสั่งศาลอุทธรณ์สามารถฎีกาได้

สำหรับขั้นตอนในการจ่ายเงินค่าทดแทนนั้นเจ้าหน้าที่เวนคืนจะต้องแจ้งขั้นตอนการจ่ายเงินค่าทดแทนและจำนวนเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ทรงสิทธิทั้งหลายทราบ ในกรณีที่

²³ ยงยุทธ อนุกุล, “หลักกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์”, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 3 ฉบับที่ 2, หน้า 164 – 165.

ไม่อาจตกลงกันได้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิร้องขอต่อศาลให้กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรม โดยผู้พิพากษาจะทำการสำรวจตรวจสอบที่ที่จะเวนคืนและกำหนดวันพิจารณา เมื่อได้รับฟังข้อโต้แย้งของคู่กรณีทีปรากฏในสำนวนแล้วจึงมีคำพิพากษา ในการแจ้งขั้นตอนการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ทรงสิทธิทราบเจ้าหน้าที่เวนคืนจะต้องแจ้งให้เจ้าของกรรมสิทธิ์และผู้รับประโยชน์ในสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนทราบถึงการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ที่มีขึ้นต่อไป และภายใน 8 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง เจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้รับประโยชน์ต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่เวนคืนทราบว่าที่ดินที่ถูกเวนคืนมีผู้เช่าทำเกษตรกรรม หรือมีผู้เช่าเพื่อพักอาศัย หรือมีบุคคลผู้มีสิทธิครอบครองตามสัญญาเช่าโดยไม่มีกำหนดระยะเวลา หรือมีผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ หรือมีบุคคลซึ่งมีสิทธิที่จะอ้างภาระจำยอมอยู่หรือไม่ หากเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้รับประโยชน์ในสังหาริมทรัพย์ไม่แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิต่างๆ ดังกล่าวก็จะไม่มีการกำหนดค่าทดแทนให้ในส่วนนั้น

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนไม่เห็นด้วยกับจำนวนเงินค่าทดแทนที่กำหนด ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจะต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่เวนคืนทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง โดยแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับค่าทดแทนที่เห็นว่าตนควรจะได้รับ คำขอดังกล่าวจะต้องทำเป็นเอกสาร 3 ฉบับ ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ธุรการศาลจังหวัดซึ่งที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นตั้งอยู่ และให้แจ้งเจ้าหน้าที่เวนคืนทราบถึงการโต้แย้งด้วย ข้อโต้แย้งดังกล่าวจะต้องมีรายละเอียดอย่างเพียงพอ เช่น ชื่อ ที่อยู่ วันเดือนปีเกิด และสถานที่เกิดของผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งฐานแห่งสิทธิที่ผู้โต้แย้งอ้างเพื่อขอรับเงินค่าทดแทน ในกรณีที่เป็นนิติบุคคลจะต้องมีรายละเอียดของนิติบุคคลด้วย²⁴ เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นคู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะต้องส่งสำเนาเอกสารประกอบข้อโต้แย้งให้เจ้าหน้าที่ธุรการศาลทุกครั้ง เอกสารที่ลงนามโดยคู่กรณีหรือตัวแทนจะประกอบด้วยคำชี้แจงและข้อสรุป รวมทั้งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องในส่วนของผู้ถูกเวนคืนซึ่งจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับสถานภาพของตน

สำหรับการกำหนดค่าทดแทนของศาลนั้น กระบวนพิจารณาในชั้นรวบรวมข้อเท็จจริงมีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษรและเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งได้ (contradictoire) คู่กรณีต้องส่งเอกสารหลักฐานและคำแถลงของตนให้อีกฝ่ายหนึ่งเสมอ ในชั้นนี้พิจารณา คำแถลงด้วยวาจาต้องเป็นการแถลงข้อโต้แย้งที่ได้แสดงไว้ในคำแถลงของตน ตามรัฐกำหนดปี 1958 ศาลมีอำนาจเดินเผชิญสืบในสถานที่ได้ โดยต้องกำหนดวันเวลาที่เดินเผชิญสืบภายใน 8 วัน นับแต่วันฟ้อง และต้องทำการเดินเผชิญสืบภายใน 2 เดือนหากเป็นกรณีปกติ หรือ 1 เดือนหากเป็นกรณีเร่งด่วน ในการเดินเผชิญสืบดังกล่าวจะมีตัวแทนของรัฐเข้าร่วมด้วย ศาลจะศึกษาข้อเท็จจริงด้วย

²⁴ สงขลา วิชัยทัตตะ, “กระบวนการณ์เวนคืนตามกฎหมายต่างประเทศ”, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 19 ตอน 3, หน้า 9.

ตนเอง รวมทั้งรับฟังความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะทำให้ศาลได้ข้อมูลที่ช่วยในการประเมินราคา โดยที่ไม่ต้องให้ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้เสนอความเห็น ในการเดินเผชิญสืบ ศาลจะรับฟังความเห็นในการนั่งพิจารณานอกสถานที่ หากคู่กรณีสามารถตกลงกันได้ ศาลก็จะรับตามนั้น แต่หากไม่เป็นที่ตกลงกันได้ ศาลจะมีคำพิพากษาต่อไป โดยกำหนดค่าทดแทนพร้อมทั้งให้เหตุผลในคำพิพากษาดังกล่าวด้วย²⁵

หลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนของศาลนั้นศาลไม่สามารถที่จะกำหนดอย่างไรก็ได้ แต่ต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์ที่ซับซ้อนและได้รับการแก้ไขอยู่หลายครั้ง โดยในระยะหลังมีการแก้ไขโดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 9 สิงหาคม 1989 (ประมวลกฎหมายเวนคืน มาตรา L 13-13) หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีเหตุผลเพื่อให้มีหลักประกันในการเคารพหลักในการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรม หลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนมีดังต่อไปนี้²⁶

ก) รัฐกำหนด ปี 1958 กำหนดว่า ค่าทดแทนต้องครอบคลุมถึงความเสียหายโดยตรงทั้งหมดที่เกิดจากการเวนคืน (ประมวลกฎหมายเวนคืน มาตรา L 13-13) บทบัญญัติดังกล่าวไม่ให้เรียกค่าทดแทนจากความเสียหายที่อาจเป็นไปได้ เช่น กรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่อาจใช้ที่ดินของตนเพื่อวัตถุประสงค์บางประการ และไม่รวมถึงความเสียหายทางอ้อมซึ่งเป็นผลข้างเคียงจากการดำเนินการตามโครงการ หรือการก่อสร้างในที่ดินที่ถูกเวนคืน ทั้งยังไม่รวมถึงค่าเสียหายทางจิตใจ เป็นต้นว่า ความรู้สึกเสียใจที่ต้องทอดทิ้งสมบัติของครอบครัว ซึ่งสำหรับผู้ถูกเวนคืนแล้ว ทรัพย์สินเหล่านั้นมีค่ามากกว่าราคาที่เป็นเงินตรามากนัก อย่างไรก็ตาม ค่าทดแทนหลักอาจรวมถึง “ค่าทดแทนอุปการณ์ (indemnités accessoires) เช่น ค่าทดแทนในค่าใช้จ่ายที่ผู้ถูกเวนคืนต้องซื้ออสังหาริมทรัพย์ใหม่ที่มีราคาเท่ากับราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

ข) การกำหนดค่าทดแทนยึดถือหลักการจ่ายค่าทดแทนทั้งหมดจาก “ความเสียหายทางตรง ทางวัตถุ และแน่นอน” หลักเกณฑ์ที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ป้องกันการโกงราคาหรือแก๊งกำไร

1. หลักเกณฑ์หลัก (règles principales)

ในการกำหนดค่าทดแทนมีหลักเกณฑ์สามประการตามรัฐกำหนด ปี 1958 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 1962 และวันที่ 10 กรกฎาคม 1965

²⁵ ยงยุทธ อนุกุล, “หลักกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์”, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 3 ฉบับที่ 2, หน้า 166.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 167 – 169.

1) ราคาทรัพย์สินทั้งหมดในวันที่โอนกรรมสิทธิ์ ทั้งนี้ ไม่รวมถึง การเพิ่มขึ้นของทรัพย์สินต่างๆ เช่น การก่อสร้าง การเพาะปลูก หรือการติดตั้งต่างๆ หากเห็นได้ชัดว่าได้ทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้รับค่าทดแทนที่สูงขึ้น ทั้งนี้ ให้สันนิษฐานว่าสิ่งต่างๆ ที่ได้สร้างขึ้นภายหลังจากการเริ่มต้นการไต่สวน เป็นการสร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ดังกล่าว เว้นแต่จะพิสูจน์ว่าไม่ได้มีวัตถุประสงค์ดังกล่าว (ประมวลกฎหมายเวนคืน มาตรา L 13-14) โดยทั่วไป ผู้ที่อาจจะถูกเวนคืนจึงต้องยุติการกระทำที่เป็นการเพิ่มราคาให้กับทรัพย์สินของตน นับตั้งแต่วันที่เริ่มต้นการไต่สวน ในกรณีที่มีการล้มเลิกโครงการเวนคืน การที่ผู้ที่ถูกเวนคืนต้องงดเว้นการกระทำดังกล่าวถือเป็นความเสียหายที่ต้องได้รับการเยียวยา

2) การคำนวณราคาของทรัพย์สิน รัฐกำหนดปี 1958 วางหลักเรื่องนี้ไว้ว่า การคำนวณราคาให้คำนวณ ณ วันที่ศาลชั้นต้นกำหนดค่าทดแทน รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 1962 ได้สร้างระบบที่เข้มงวดกว่าเดิม โดยคำนวณราคาทรัพย์สินที่ได้มาภายในหนึ่งปีก่อนการเริ่มต้นการไต่สวน แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงของราคาค่าก่อสร้าง ตามที่กำหนดโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (Institut national de la statistique) ในระหว่างการเริ่มไต่สวน ถึงวันที่ศาลมีคำพิพากษา กฎหมายฉบับนี้ไม่ให้นำเรื่องราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นตามปกติในระหว่างวันเริ่มต้นของปีก่อนการไต่สวนกับวันที่ศาลมีคำพิพากษามาพิจารณาด้วย เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 1965 ได้เชื่อมหลักเกณฑ์ตามรัฐกำหนดปี 1958 กับรัฐบัญญัติปี 1962 เข้าด้วยกัน โดยการคำนึงถึงราคาของทรัพย์สินในวันที่ศาลมีคำพิพากษา เท่ากับว่าได้มีการคำนึงถึงราคาของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นโดยปกติ โดยสรุปหลักเกณฑ์ในการคำนวณราคาทรัพย์สินให้ถือราคาของทรัพย์สินในปีก่อนการเริ่มการไต่สวน เว้นแต่ทรัพย์สินดังกล่าวมีราคาสูงขึ้นในวันที่ศาลมีคำพิพากษาตามลักษณะการเพิ่มขึ้นของราคาตามปกติ

3) การจัดประเภทของทรัพย์สิน การจัดประเภทของทรัพย์สิน เป็นไปตามบทบัญญัติในกฎหมาย เช่น การจัดที่ดินเป็นประเภทเกษตรกรรม เป็นต้น ตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 1965 ได้ให้คำนิยามถึงประเภทของที่ดินสำหรับสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งเป็นที่ดินที่มีราคาสูงที่สุดว่า หมายถึงที่ดินที่ใช้ประโยชน์อะไรก็ตาม เช่น ที่ดินในเขตชุมชนที่กำหนดไว้ในผังเมือง และที่ดินที่มีทางประเภทต่างๆ เช่น ทางผ่านสายไฟฟ้า คลองส่งน้ำ ท่อระบายน้ำ เป็นต้น ต่อมาตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 11 กรกฎาคม 1972 ได้กำหนดความหมายของที่ดินสำหรับสิ่งปลูกสร้างว่า ต้องเป็นที่ดินที่มีทางต่างๆ เท่านั้น โดยคำนึงถึงการให้ประโยชน์ในช่วงหนึ่งปีก่อนการเริ่มต้นไต่สวน และตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 31 ธันวาคม 1975 ทางต่างๆ ดังกล่าว ต้องอยู่ใกล้เคียงมากกับที่ดินและมีขนาดที่เหมาะสมกับการสร้าง และศาลต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางความเป็นจริงในกฎหมายผังเมืองด้วย ในปัจจุบันความหมายของที่ดิน

สำหรับสิ่งปลูกสร้าง เป็นไปตามที่กำหนดไว้โดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 1985 ว่าด้วย คำนินยาม และการใช้หลักการผังเมือง ซึ่งได้ให้ความหมายของที่ดินสำหรับสิ่งปลูกสร้างไม่ว่าจะใช้ประโยชน์อย่างใดก็ตาม โดยในหนึ่งปีก่อนการไต่สวนต้องเป็นที่ดินที่มีลักษณะสองประการ คือ (1) ต้องเป็นที่ดินที่มีทางเข้า สายไฟฟ้า ท่อส่งน้ำประปา และท่อระบายน้ำ ในกรณีที่ถูกกฎหมาย กำหนด และ (2) ตั้งอยู่ในเขตที่สามารถปลูกสร้างอาคารได้ตามกฎหมายผังเมือง หากไม่เข้าเงื่อนไขทั้งสองประการดังกล่าว การประเมินราคาที่ดินจะประเมินตามลักษณะการใช้สอยตามความเป็นจริง

2. หลักเกณฑ์เสริม (règles complémentaires)

นอกจากหลักเกณฑ์หลักที่ได้กล่าวมาแล้วยังมีหลักเกณฑ์อื่นๆ ที่ศาลนำมาใช้ในการกำหนดค่าทดแทน เช่น ราคาประเมินของเจ้าพนักงานที่ดิน ข้อจำกัดในการใช้ที่ดิน หรือในกรณีที่การเวนคืนทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาสูงขึ้น ศาลต้องนำราคาส่วนต่างมาหักออกจากค่าทดแทน เป็นต้น

นอกจากเรื่องค่าทดแทนแล้วผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิร้องขอต่อศาลให้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นในกระบวนการเวนคืนในชั้นศาลได้ ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้พิพากษาศาลเวนคืนที่จะต้องวินิจฉัย เช่น กรณีที่ผู้ถูกเวนคืนเรียกค่าเสียหายและดอกเบี้ยจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้เวนคืนที่ก่อกวนประวิงเวลาในการกำหนดค่าทดแทนในการเวนคืน หรือลดราคาค่าทดแทนลงโดยผิดพลาด หรือการเรียกค่าเสียหายและดอกเบี้ย อันเนื่องมาจากภาวะที่ดินต้องรับเพิ่มขึ้นเนื่องจากการเวนคืน เช่น ในกรณีการสร้างถนนทำให้ที่ดินของผู้ถูกเวนคืนถูกตัดออกเป็นสองส่วน หรือเป็นเหตุให้ไม่สามารถปิดล้อมที่ดินของตนทั้งหมดได้ รวมถึงกรณีที่บุคคลที่สามสามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากการที่ดินต้องเสียสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

2.1.4 องค์การวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศฝรั่งเศส

ในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศฝรั่งเศสนั้น ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคือ ศาลเวนคืนและศาลปกครอง ทั้งสองศาลมีอำนาจในการพิจารณาที่แตกต่างกัน

ศาลเวนคืนเป็นศาลยุติธรรมพิเศษ (une juridiction judiciaire spécialisée) ที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐกำหนด ลงวันที่ 23 ตุลาคม 1958²⁷ มีผู้พิพากษาศาลเวนคืน (juge de l'

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 163.

expropriation) ซึ่งเป็นผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นผู้พิจารณาคดี ศาลเวนคืนประกอบด้วยผู้พิพากษาที่มาจากผู้พิพากษาในศาลจังหวัด (tribunal de grande instance) ซึ่งแต่งตั้งโดยประธานศาลอุทธรณ์คนหนึ่งที่หนึ่ง ตามจำนวนที่จังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกำหนด ซึ่งต้องมีอย่างน้อยจังหวัดละ 1 คน ผู้พิพากษาศาลเวนคืนมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี หลังจากหมดวาระแล้วอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ (ประมวลกฎหมายเวนคืน มาตรา L 13-1 และ R 13-1)²⁸ ส่วนผู้ทำหน้าที่พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน (Commissaire du Gouvernement) ประจำศาลเวนคืน ได้แก่ ผู้อำนวยการฝ่ายภาษีอากร (directeur des services fiscaux) ประจำจังหวัด ทำหน้าที่ช่วยผู้พิพากษาในการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืน ผู้พิพากษาศาลเวนคืนมีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ การออกคำสั่งเวนคืนและพิจารณาเรื่องค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การพิจารณาออกคำสั่งเวนคืนนั้น ผู้พิพากษาศาลเวนคืนจะรับคำร้องพร้อมทั้งเอกสารในการเวนคืนจากผู้ว่าราชการจังหวัด (préfet) ผู้พิพากษาจะมีอำนาจจำกัดในการตรวจสอบ (pouvoirs limités à la vérification) โดยศาลไม่มีอำนาจพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของประกาศรับรองประโยชน์สาธารณะและประกาศโอนกรรมสิทธิ์ ทั้งไม่มีอำนาจตรวจสอบว่าผู้ถูกเวนคืนเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนหรือไม่ ศาลจะตรวจสอบแต่เพียงว่าการเวนคืนได้กระทำตามขั้นตอน (formalités) หรือไม่ และต้องมีคำสั่งให้โอนกรรมสิทธิ์หรือปฏิเสธภายใน 8 วัน คำสั่งของศาลในกรณีนี้สามารถอุทธรณ์หรือฎีกาต่อแผนกเวนคืนประจำศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาได้ การอุทธรณ์ไม่มีผลเป็นการทุเลาคำสั่งของศาลชั้นต้น เหตุผลที่จะอ้างต่อศาลในชั้นอุทธรณ์ถูกจำกัดอยู่แต่เพียงเรื่องการกระทำโดยไม่มีอำนาจของผู้พิพากษา การกระทำเกินอำนาจของผู้พิพากษา เช่น ออกคำสั่งให้เวนคืนทั้งๆ ที่ได้มีการยกเลิกหรือเพิกถอนประกาศเพื่อประโยชน์สาธารณะไปแล้ว หรือกรณีที่ศาลกระทำผิดขั้นตอนหรือวิธีการ

สำหรับการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลในการกำหนดค่าทดแทน²⁹ เมื่อผู้ถูกเวนคืนยื่นฟ้องต่อศาลโดยทำคำฟ้องเป็นหนังสือพร้อมทั้งแนบเอกสารหลักฐานในการกำหนดราคาค่าทดแทนส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนแบบตอบรับหรือส่งตามแบบหมายศาล ศาลจะกำหนดวันตรวจสอบสถานที่เวนคืนและรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกเวนคืนภายในระยะเวลา 1 เดือน เพื่อให้คู่ความสองฝ่ายยื่นข้อเสนอและข้อโต้แย้งใหม่เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว เลขานุการที่ทำหน้าที่ธุรการศาลจะส่งสำเนาคำสั่งกำหนดวันเวลาที่จะไปตรวจสอบสถานที่ให้

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 163.

²⁹ สงขลา วิชัยทัตตะ, "กระบวนการเวนคืนตามกฎหมายต่างประเทศ", วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 19 ตอน 3, หน้า 9 - 10.

เจ้าหน้าที่เวนคืนทราบ เจ้าหน้าที่เวนคืนมีหน้าที่ต้องแจ้งคำสั่งศาลพร้อมทั้งสำเนาเอกสารหลักฐานที่ส่งให้ศาลไปให้ผู้ถูกเวนคืนและผู้แทนของหน่วยงานเวนคืนทราบ โดยต้องแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน ให้นุคคลที่เกี่ยวข้องทราบถึงการนัดประชุมเพื่อรับฟังคำชี้แจงของทั้งสองฝ่าย หลังจากได้ไปตรวจสอบสถานที่หรือในระยะเวลา 2-3 วัน หลังจากไปตรวจสอบสถานที่จะมีการประชุม โดยการนัดประชุมจะกระทำในศาลหรือที่ทำการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือในสถานที่ที่สาธารณชนสามารถเข้าฟังได้ ผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่เวนคืนหรือผู้แทน ผู้ถูกเวนคืนซึ่งอาจแต่งตั้งทนายความหรือตัวแทนให้เข้าร่วมประชุม ผู้แทนหน่วยงานเวนคืน นอติารีพับบลิค และผู้เชี่ยวชาญด้านอสังหาริมทรัพย์ที่แต่งตั้งโดยศาล

ในการพิจารณาค่าจะรับฟังเฉพาะข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามเอกสารหลักฐานที่เจ้าหน้าที่เวนคืนและผู้ถูกเวนคืนได้ยื่นไว้ต่อศาลแล้วเท่านั้น โดยจะให้ นอติารีพับบลิค และผู้เชี่ยวชาญด้านอสังหาริมทรัพย์เป็นผู้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการตีราคาทรัพย์สิน ซึ่งโดยปกติจะทำความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรและให้คู่กรณีก่อนวันนัดพิจารณา จากนั้นผู้แทนหน่วยงานเวนคืนจะสรุปสำนวนด้วยวาจาและทำบันทึกสรุปความเห็นของตนโดยมีข้อเสนอเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์และค่าทดแทนอื่นๆ เมื่อได้พิจารณาแล้วศาลจะกำหนดวันอ่านคำพิพากษาซึ่งปกติจะไม่เกิน 8 วัน นับแต่วันที่ไปเดินเผชิญสืบ ผู้พิพากษาต้องพิจารณาในกรอบของข้อสรุปของคู่กรณีและข้อสรุปของผู้แทนหน่วยงานเวนคืนเท่านั้น ในกรณีที่ผู้แทนหน่วยงานเวนคืนกำหนดค่าทดแทนต่ำกว่าที่เจ้าหน้าที่เวนคืนกำหนดจะต้องแนบบันทึกสรุปความเห็นของผู้แทนหน่วยงานเวนคืนไว้ท้ายคำพิพากษาเสมอ ในคำพิพากษาจะต้องให้เหตุผลทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย แต่จะลดเงินค่าทดแทนให้ต่ำกว่าราคาประเมินขั้นต่ำไม่ได้ และจะเพิ่มเงินค่าทดแทนให้สูงกว่าที่ผู้ถูกเวนคืนขอไม่ได้เช่นกัน

ในกรณีที่ไมทราบว่ามีใครเป็นเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน การกำหนดเงินค่าทดแทนจะกระทำในนามและเพื่อประโยชน์ของผู้เป็นเจ้าของที่ดินไว้ก่อนจนกว่าจะสามารถพิสูจน์ได้ว่าผู้ใดเป็นเจ้าของที่ดิน ผู้พิพากษาศาลเวนคืนไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในประเด็นอื่นนอกจากการกำหนดเงินค่าทดแทน หรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนหรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ร้อง เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ นอกจากนี้ข้อโต้แย้งจะต้องเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมิใช่เป็นเรื่องที่คู่กรณียกขึ้นมาโต้แย้งเพื่อทำให้การเวนคืนต้องล่าช้าหรือชะงัก หน่วยงานเวนคืนจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ถูกเวนคืนในศาลชั้นต้นเท่านั้น

ส่วนศาลปกครองจะมีอำนาจในการพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของฝ่ายปกครองในกระบวนการเวนคืน เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศรับรองประโยชน์สาธารณะ (Le recours en annulation de la déclaration d' utilité publique) การฟ้องขอให้

เพิกถอนประกาศกำหนดแปลงที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน (Le recours en annulation de l'arrête de cessibilité) เป็นต้น

2.2 กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศอังกฤษ

2.2.1 แนวความคิดพื้นฐานของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศอังกฤษ

กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศอังกฤษมีกำเนิดมาตั้งแต่ราวคริสต์ศตวรรษที่ 18 หรือนานกว่า 2 ศตวรรษมาแล้ว มีเอกสารเขียนโดย Blackstone กล่าวถึงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ว่าจะต้องพิจารณาเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือ Public good กฎหมายกำหนดให้เคาน์ตีในทรัพย์สินของส่วนบุคคล แม้ว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำไปเพื่อประโยชน์ของชุมชนก็ตาม ตัวอย่างเช่นการก่อสร้างถนนสายใหม่ที่อาจจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างมาก แต่จะต้องตัดผ่านที่ดินของส่วนบุคคล กฎหมายก็ได้บัญญัติห้ามบุคคลธรรมดาหรือแม้แต่คณะกรรมการของรัฐ (Public tribunal) เข้าเป็นผู้วินิจฉัยว่าสมควรก่อสร้างหรือหรือสมควรเวนคืนหรือไม่ นอกจากนี้กฎหมายเทศบาล (Municipal law) ยังบัญญัติว่าการกระทำใดแม้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็ยังไม่สำคัญเท่ากับการปกป้องคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล แต่ในกรณีดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้บุคคลต้องยินยอมและปฏิบัติตาม (ในการเวนคืนที่ดิน) โดยมีการชดเชยความเสียหายให้อย่างเต็มที่ และในกรณีพิพาทเรื่องการเวนคืนนี้ กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายรัฐกับเอกชนมีสิทธิเท่าเทียมกันเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการเรียกร้องค่าทดแทน³⁰

การชดเชยการเวนคืน อาจชดเชยเป็นที่ดินและเป็นตัวเงิน ให้แก่ประชาชนที่ถูกเวนคืน และยังชดเชยไปถึงเจ้าของที่ดินที่ต้องแบ่งปันสิทธิต่างๆไปด้วย แต่โดยที่การได้แย่งมักจะมีเกิดขึ้นจากฝ่ายที่ถูกถอนสิทธิ แนวคิดเกี่ยวกับการทดแทนให้ในราคาเต็มที่ หรือในปัจจุบันเรียกว่า ราคาตลาดที่สูงสุด จึงเป็นวิธีการที่เหมาะสมที่จะยุติการได้แย่ง และเมื่อเจ้าของทรัพย์สินไม่ยินยอมแม้ในราคาตลาดสูงสุด ก็จำเป็นต้องใช้วิธีการบังคับซื้อ ซึ่งก็ต้องอยู่ในแนวคิดของการจ่ายค่าทดแทนเป็นหลักสำคัญกว่าการบังคับซื้อ

การบังคับซื้อ (Compulsory purchase) นั้น จะต้องทำไป “เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชุมชน” (the general good of the whole community) หรือ “เพื่อประโยชน์สาธารณะ” (the public good) ซึ่งมีคำกล่าวเช่นกันว่า “การพิทักษ์สิทธิส่วนบุคคล” ก็เป็นส่วน

³⁰ Keith Davies, Law of Compulsory Purchase and Compensation. (London: Butterworth & Co., 1984), pp. 5 – 7.

สำคัญของประโยชน์สาธารณะ โดยสรุป การขดเชยที่เหมาะสมอาจจะทำให้ยุติปัญหาการเรียกร้อย แต่การกระทำที่นำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น จึงจะถือว่าเป็นเหตุผลที่เหมาะสมของการบังคับซื้อ³¹

การรวมแปลงที่ดิน (Inclosures) ก็เป็นเรื่องของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน) อีกแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษตั้งแต่ราวคริสต์ศตวรรษที่ 13 และยังคงเป็นแนวทางที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือการนำที่ดินที่เจ้าของไม่ได้ใช้ประโยชน์ในการเกษตรอย่างเต็มประสิทธิภาพของที่ดินคืนมาเป็นของสาธารณะ เพื่อการใช้ประโยชน์ของสาธารณะและเป็นพื้นที่สาธารณะของหมู่บ้าน ในยุคแรกๆ นั้น ปัญหาการคัดค้านได้แย่งยังไม่มากนัก จึงไม่ค่อยมีกรณีที่ต้องตรากฎหมาย แต่ในยุคปัจจุบัน ความซับซ้อนของการใช้ประโยชน์สาธารณะเป็นประเด็นที่ได้แย่งกันมาก รวมถึงการจ่ายค่าทดแทน และบางกรณีเกี่ยวข้องกับการเข้าถือกรรมสิทธิ์ร่วมของเจ้าของที่ดินเดิม การรวมแปลงที่ดินในฐานะการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงเป็นเรื่องที่ต้องตราเป็นกฎหมายโดยเฉพาะที่มอบอำนาจให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณา ซึ่งรัฐสภาก็ใช้หลักการเรื่องประโยชน์สาธารณะมาประกอบการพิจารณา ในช่วงระหว่างคริสต์ศตวรรษที่ 18 ราวปี ค.ศ.1750 ถึงปี ค.ศ.1850 มีการตรากฎหมายรวมแปลงที่ดินหรือเวนคืนที่ดินเป็นของสาธารณะหลายร้อยฉบับ อันส่งผลให้เกิดการปรับตัวของภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจากยุคเก่าเข้าสู่ยุคใหม่อย่างชัดเจน

2.2.2 ความเป็นมาของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศอังกฤษ

การบังคับซื้อที่ดิน (การเวนคืน) ในอังกฤษและเวลส์ปัจจุบันต้องตราเป็นกฎหมาย โดยตัวกฎหมายแต่ละฉบับมีองค์ประกอบเป็นหลักการพื้นฐานอยู่ 4 ประการ คือ³²

- 1) อำนาจในการเวนคืน (บังคับซื้อ)
- 2) การกำหนดเลือกที่ดิน
- 3) การเข้าถือครองที่ดิน และ
- 4) การให้ค่าทดแทน หลักการทั้ง 4 ข้อนี้ แต่ละส่วนต่างก็มีกฎหมายเฉพาะใช้บังคับอยู่เช่นกัน และกฎหมายเหล่านั้นเกี่ยวกันกันอย่างใกล้ชิดหรือบางส่วนซ้ำซ้อนกันด้วย

เมื่อจะมีการบังคับซื้อที่ดินแปลงใด จะต้องตราเป็นกฎหมาย และกฎหมายนั้นต้องประกอบด้วยหลักการ 4 ข้อที่กล่าวมาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องมีการแต่งตั้ง "ผู้ทำการเวนคืนที่ดิน" ที่มีอำนาจหน้าที่ไปดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ร้องขอ ดังนั้น การรวมแปลงที่ดินหรือการเวนคืนเพื่อการพัฒนาใดๆ จะต้องตราเป็นกฎหมายที่ต้องระบุหลักเกณฑ์ 4 ประการไว้และ

³¹ Ibid. p. 8.

³² Ibid. pp. 8 – 13.

ระบุรายละเอียดของแต่ละกรณีที่จะดำเนินการ ทำให้ต้องมีการตรากฎหมายจำนวนมาก เสียเวลาของรัฐบาลและต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง

ในปี ค.ศ.1801 รัฐสภาอังกฤษจึงตรากฎหมายหลักของการรวมแปลงที่ดินขึ้น เพื่อลดภาระของการออกกฎหมายเฉพาะราย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เป็นการบังคับในหลักการ และการนิยามความหมายของถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมายเฉพาะเหล่านั้น กฎหมายนี้มีชื่อว่า พระราชบัญญัติการรวมแปลงที่ดิน ค.ศ.1801 (the Inclosure (Consolidation) Act 1801)

ในปี ค.ศ.1845 ระบบการรวมแปลงที่ดินของประเทศอังกฤษได้มีการพัฒนาไปอีกระดับหนึ่ง กฎหมายฉบับนั้นทำให้ไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายเฉพาะรายอีก โดยกฎหมายปี 1845 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการรวมแปลงที่ดินของรัฐขึ้นมาเป็นการถาวร เรียกว่า a single statutory of Inclosure Commissioners for England and Wales คณะกรรมการชุดนี้เป็นองค์กรพิจารณาคำร้องในการรวมแปลงที่ดินของเอกชน ซึ่งในปัจจุบันเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและการประมงของสหราชอาณาจักร ดังนั้น กฎหมายปี 1845 จึงเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกลุ่มบุคคลผู้ยื่นคำร้องเป็นบุคคลที่มีอำนาจจัดการรวมแปลงที่ดินตามวัตถุประสงค์ ได้รับอำนาจตามกฎหมายที่ไปทำการเลือกแปลงที่ดิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด และในที่สุดจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการรวมแปลงที่ดินของรัฐ ซึ่งมีข้อสังเกตว่าแนวทางที่กำหนดเป็นกฎหมายนี้ยังไม่ได้แยกอำนาจการกำหนดราคาที่ดินสำหรับการทดแทนการรวมแปลงที่ดินไว้ต่างหากจากหน่วยงานที่พิจารณารวมแปลงที่ดิน

ในปี ค.ศ.1850 เช่นเดียวกัน รัฐสภาอังกฤษได้ตรากฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่ใกล้เคียงกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบัน คือกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนที่ดิน (Lands Clauses Consolidation Act 1845) เนื่องจากการรวมแปลงที่ดินที่เคยเป็นเรื่องสำคัญในการพัฒนาที่ดินในยุคสมัยที่ผ่านมาได้ลดความสำคัญลง เพราะเป็นเรื่องที่เอกชนสามารถทำความเข้าใจกันได้ภายใต้กฎหมายเอกชนโดยไม่ต้องขอให้มีการรวมแปลงที่ดินก็ได้ ความจำเป็นที่รัฐจะเข้าไปเป็นผู้อนุมัติอนุญาต มีเหลืออยู่เพียงบางส่วน แต่การที่รัฐจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินของเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะมีมากขึ้น จึงถือว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการพัฒนาบ้านเมืองเพื่อประโยชน์สาธารณะ

หลักการสำคัญของกฎหมายเวนคืนที่ดิน ปี 1850 นี้คือ เป็นเรื่องของการบังคับซื้อหรือซื้อโดยมีเงื่อนไขหรือข้อตกลง โดยหน่วยงานที่จะเวนคืนต้องเป็นหน่วยงานของรัฐ (หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) การซื้อหรือเวนคืนต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องมีการควบคุมราคาซื้อขายไม่ให้สูงเกินจริง แต่กฎหมายนี้ไม่ได้ใช้กับการรวมแปลงที่ดินที่เป็นมาแต่ก่อนส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ด้วยเหตุ 3 ประการคือ 1) การรวมแปลงที่ดินในเวลานั้นได้พัฒนาไปเป็นเรื่องของการซื้อขายปกติเป็นส่วนใหญ่แล้ว 2) แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับ

การเวนคืนและการจ่ายค่าทดแทนในกฎหมายการรวมแปลงที่ดิน แตกต่างจากแนวทางการเวนคืนปกติ เพราะการรวมแปลงที่ดินนั้น เจ้าของที่ดินเดิมส่วนใหญ่กลายเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในที่ดินที่รวมขึ้นมา จึงต้องพิจารณาผลตอบแทนในลักษณะผู้ร่วมการงานมากกว่าการเป็นผู้ถูกเวนคืน และ 3) การรวมแปลงที่ดินตามกฎหมายนั้นได้ยุติลงหลังจากปี 1850 ด้วยเหตุที่ได้กล่าวมาแล้ว แม้ว่า การตรากฎหมายขึ้นมาในปีนั้นจะต้องทำให้การรวมแปลงที่ดินมีชีวิตชีวาขึ้นอีกแต่ก็ไม่เป็นผล

ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ทิศนะของประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการมีคุณภาพชีวิตที่ดี สิทธิในการให้ประโยชน์จากที่ดินสาธารณะ และการรักษาสิทธิของส่วนรวมมีมากขึ้น ในปี ค.ศ.1876 รัฐสภาได้ตรากฎหมายชื่อ Commons Act 1876 วางหลักการให้การรวมแปลงที่ดินจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชน ซึ่งหมายความว่าทรัพย์สินของเอกชนจะต้องใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะในลักษณะของที่ว่างสาธารณะ (public open spaces) กฎหมายดังกล่าวทำให้เกิดความเคลื่อนไหวในการเวนคืนที่ดินของเอกชนให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด คือต้องทำให้มีพื้นที่ว่างเพื่อประโยชน์สาธารณะ³³

อย่างไรก็ตาม ในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 จนถึงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินแม้จะยังคงหลักการเดิม แต่ก็ได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เป็นไปตามสภาพการณ์หลายฉบับ และกฎหมายฉบับหนึ่งที่เรียกชื่อว่า Interpretation Act 1899 บัญญัติให้การอ้างถึงกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน หรือการรวมแปลงที่ดินหรือการบังคับซื้อ ให้หมายถึงการเวนคืนที่ดินใน Lands Clauses Act ซึ่งก็เป็นที่ยอมรับมานาน แต่ปัจจุบันจะเข้าใจคำว่า การบังคับซื้อ มากกว่า เพราะการพูดคำว่า Lands Clauses Acts จะดูเป็นถ้อยคำที่ล้าสมัย

ปัจจุบันหลักเกณฑ์ที่กำหนดเป็นหลักการพื้นฐานของการบังคับซื้อที่ดินทั้ง 4 ประการก็ยังคงใช้บังคับอยู่ คือ 1) หลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ (Authorisation) 2) หลักการเกี่ยวกับการเลือกที่ดิน (Choice of Land) 3) หลักการเกี่ยวกับกระบวนการถือครองที่ดิน (Acquisition procedure) และ 4) หลักการเกี่ยวกับการจ่ายค่าทดแทน (Compensation) โดยมีการตรากฎหมายทั้งที่แยกแต่ละหลักการและที่รวมทุกหลักการเข้าในฉบับเดียวกัน เนื่องจากในแต่ละยุคสมัยทัศนคติของนักกฎหมายที่จะให้ความสำคัญกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งใน 4 เรื่องที่กล่าวมาข้างต้นมีความแตกต่างกัน เช่น เรื่องการจ่ายค่าทดแทนการเวนคืน ปัจจุบันไม่ได้มองว่าเป็นเพียงเรื่องหลักฐานหรือเป็นกระบวนการในการจ่ายเงินเพียงอย่างเดียว แต่มองว่าการจ่ายค่าทดแทนนั้นเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งของการบังคับซื้อที่ดิน ที่จะต้องมองไปถึงหลักเกณฑ์การประเมินราคาที่มีความเชื่อมโยงกัน ดังนั้น การเข้าถึงปัญหาการจ่ายค่าทดแทนจึงจะต้องเข้าถึงกระบวนการในการ

³³ Ibid. pp. 13 – 14.

อุทธรณ์โต้แย้งเกี่ยวกับการประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินในเบื้องต้น การแต่งตั้งคณะกรรมการ
อนุญาตไต่สวน และการและผู้ที่อยู่และเกี่ยวข้องในกระบวนการนี้

หลักการในเรื่องการถือครองที่ดินและการจ่ายค่าทดแทนในการบังคับซื้อ นั้น
ปัจจุบันมีกฎหมายแยกต่างหาก เช่น หลักการข้อที่ 3 คือการเข้าถือครองที่ดิน ก็มีกำหนดใน
กฎหมายว่าด้วยการบังคับซื้อ ค.ศ.1965 และฉบับ ค.ศ.1981(the Compulsory Purchase Act
1965 and the Compulsory Purchase (Vesting Declarations) Act 1981) หลักการในข้อ 4 คือ
การจ่ายค่าทดแทน ปัจจุบันกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยค่าทดแทนที่ดิน หรือ Land
compensation Act 1961 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายเดียวกันฉบับปี 1973 โดยมีแนวทางปฏิบัติ
กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบังคับซื้อ ค.ศ.1965 หรือ the Compulsory Purchase Act 1965

โดยสรุป ในสมัยปัจจุบัน พบว่าหลักการทั้ง 4 ประการที่ใช้สำหรับการบังคับซื้อ
ที่ดินหรือการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของอังกฤษ เป็นดังนี้³⁴

1) การให้อำนาจในการเวนคืนหรือบังคับซื้อที่มีกฎหมายกำหนดให้บุคคล
หรือองค์กรหรือหน่วยงานเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการเวนคืน และมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์
สาธารณะ โดยการตราเป็นกฎหมายเฉพาะ เช่นเมื่อต้องการที่ดินเพื่อก่อสร้างถนน สำนักงาน
ไปรษณีย์โทรเลข หรือเพื่อการสาธารณสุข เป็นต้น ซึ่งกฎหมายปี ค.ศ.1981 กำหนดให้ขออนุมัติ
จากรัฐสภา

2) มีกฎหมายปี ค.ศ. 1981 กำหนดให้เกิดกระบวนการจัดหาหรือคัดเลือก
ที่ดินที่ต้องการเป็นการเฉพาะ

3) กฎหมายปี ค.ศ.1965 ซึ่งมีการปรับปรุงในปี ค.ศ.1973 กำหนด
หลักเกณฑ์ในการเข้าถือครองที่ดิน และยังมีกฎหมายปี ค.ศ.1981 ว่าด้วยการบังคับซื้อที่ดิน
กำหนดวิธีการเข้าถือครองที่ดินที่บังคับซื้อไว้อีกด้วย

4) มีกฎหมายของปี ค.ศ.1961 กำหนดการประเมินราคาที่ดินเพื่อการ
กำหนดค่าทดแทน โดยมีกฎหมายฉบับปี ค.ศ.1965 และปี ค.ศ.1973 ช่วยขยายความให้ชัดเจน
ในทางปฏิบัติด้วย

³⁴ Ibid. pp. 14 – 17.

วิวัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของอังกฤษ สรุปเป็นตารางข้างล่างนี้

ค.ศ.1800	ค.ศ.1900	ปัจจุบัน
ตรากฎหมายเฉพาะ	ตรากฎหมายพิเศษ(Special Acts)	กฎหมายที่ใช้ในปัจจุบัน
หลักการที่ 1 อำนาจหน้าที่	อำนาจหน้าที่ในการเวนคืน	Authorising Acts
หลักการที่ 2 การเลือกที่ดิน	การเลือกที่ดิน	Acquisition of Land Act 1981
หลักการที่ 3 การเข้าถือครองที่ดิน	Land Clauses Consolidation Act 1845 (การเข้าถือครองที่ดิน)	Compulsory Purchase Act 1965 and Vesting Declarations 1981
หลักการที่ 4 การจ่ายค่าทดแทน	Land Clauses Consolidation Act 1845 (การจ่ายค่าทดแทน)	Land Compensation Act 1961 and 1963
-	การระงับกรณีพิพาท	Land Tribunal Act 1949

2.2.3 หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศอังกฤษ

หลักการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของกฎหมายอังกฤษ มีหลักเกณฑ์ดังนี้³⁵

1) การให้ค่าทดแทนที่ดินเป็นเงิน (Money for land)

1.1) การเรียกชดเชยเป็นเงินก้อน หรือ The Lump Sum หลักกฎหมายของอังกฤษกำหนดว่า การเรียกชดเชยค่าทดแทนความเสียหายที่เจ้าของที่ดินต้องสูญเสียที่ดินไปนั้น จะต้องเรียกชดเชยเป็นเงินก้อน ครั้งเดียว ให้ครอบคลุมทุกเรื่องที่เกี่ยวข้อง โดยต้องเป็นค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริงและมีเหตุผลที่พิสูจน์ได้ ค่าทดแทนความเสียหายที่จะเรียกชดเชยจากการเวนคืนนั้น หลักกฎหมายอังกฤษกำหนดให้มีการชดเชยให้คุ้มค่าของความเสียหาย เช่นกรณีเวนคืนที่ดินทั้งแปลง มูลค่าที่ดินเท่าใด ก็จะต้องชดเชยหรือทดแทนให้เต็มมูลค่านั้น กรณีที่เวนคืนเพียงบางส่วน จะต้องพิจารณาว่ามูลค่าของที่ดินที่เหลืออยู่กับค่าทดแทนที่ได้รับรวมกันต้องไม่น้อยกว่ามูลค่าเดิมของที่ดินทั้งแปลงก่อนการเวนคืน ในบางกรณีที่เป็นการเวนคืนที่ดินบางส่วน มูลค่าที่ดิน

³⁵ Ibid. pp. 113 – 114.

ที่เหลืออยู่อาจจะเสื่อมราคาลงได้เนื่องจากอาจจะเหลือที่ดินน้อยเกินไป ไม่เพียงพอที่จะทำการเกษตร หรือประกอบกิจการอย่างใดๆ ที่จะต้องใช้ที่ดินขนาดพอสมควร กรณีนี้การพิจารณาค่าทดแทนจะต้องพิจารณาให้ครอบคลุมความเสียหายที่เกิดจากการเสื่อมราคานั้นด้วย แต่หลักกฎหมายกำหนดว่าจะต้องทดแทนเป็นก้อนเดียว ครั้งเดียว ดังนั้น ในการประเมินค่าทดแทนจึงต้องคำนวณรวมค่าเสื่อมราคาของที่ดินที่ยังเหลือหลังการเวนคืนบางส่วนนั้นไปด้วย

1.2) การประเมินราคาและการปฏิบัติตามกฎหมาย เรื่องการประเมินราคาที่ดินเป็นเรื่องของผู้ที่มีหน้าที่ประเมินราคา (The valuer) ซึ่งมีกฎหมายกำหนดวิธีการประเมินราคาทรัพย์สินไว้ให้ปฏิบัติตาม เมื่อมีการเรียกร้องค่าทดแทน สิ่งที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายของอังกฤษคือ ต้องมีการประเมินราคาโดยผู้ที่มีอาชีพประเมินมูลค่าทรัพย์สินและต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายด้วย เมื่อมีข้อโต้แย้งระหว่างเจ้าของที่ดินกับเจ้าหน้าที่เวนคืนในเรื่องมูลค่าของที่ดินและค่าทดแทนที่เรียกร้อง กรณีพิพาทนี้จำเป็นต้องเสนอไปที่คณะกรรมการพิจารณาค่าทดแทน (The Lands Tribunal) ซึ่งเป็นคณะกรรมการตามกฎหมายประกอบด้วยนักกฎหมายและนักประเมินมูลค่าทรัพย์สิน เป็นองค์กรที่จะทำหน้าที่ประเมินค่าทดแทน โดยในการพิจารณาของคณะกรรมการนั้น ผู้ร้องหรือทนายความ หรือผู้แทนของผู้ร้องจะต้องไปปรากฏต่อคณะกรรมการพร้อมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สิน ที่ไปคอยชี้แจงต่อคณะกรรมการด้วย กระบวนการทางกฎหมายจึงเป็นเรื่องสำคัญในการพิจารณาของคณะกรรมการ ซึ่งจะต้องส่งต่อไปยังศาลอุทธรณ์เพื่อวินิจฉัย และส่งไปยังวุฒิสภา (The House of Lords) ที่จะต้องพิจารณาดูด้วย หากในกระบวนการทั้งการประเมินราคาทรัพย์สินและในกระบวนการเวนคืนจนถึงการร้องคัดค้านได้แก่การเวนคืนหรือโต้แย้งเกี่ยวกับราคาประเมินจึงต้องเป็นไปตามกฎหมายโดยเคร่งครัด มิฉะนั้น ฝ่ายที่ไปปฏิบัติตามกฎหมายจะเสียหายจากกระบวนการพิจารณา

2) ระยะเวลาในการประเมิน (The time of assessment)³⁶

2.1) วิวัฒนาการของหลักเกณฑ์ที่ไม่แน่นอน เรื่องการประเมินราคาที่ดินนั้น เรื่องหนึ่งที่มีมักจะต้องสอบถามเสมอคือ จะใช้มูลค่าของที่ดินเมื่อเวลาใดเป็นหลัก จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน ปี ค.ศ.1845 พบว่ากฎหมายนั้นกล่าวถึงเรื่องกระบวนการเวนคืนไว้เกือบทั้งฉบับ แต่ไม่ได้กำหนดวิธีการประเมินมูลค่าทรัพย์สินไว้สักมาตราเดียว คงเป็นเพราะมีความเข้าใจกันมาโดยตลอดว่า การประเมินมูลค่าของทรัพย์สินเป็นเรื่องของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการประเมิน และไม่เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมาย ซึ่งต่อมาพบว่าเป็นความเชื่อที่ไม่ถูกต้อง

³⁶ Ibid. p. 115.

เวลาที่กำหนดราคาเป็นเรื่องสำคัญ เพราะแท้จริงแล้วกระบวนการในการเวนคืนที่ดินจะต้องกินเวลานานหรือต้องใช้เวลาระยะหนึ่ง ไม่สามารถจัดการให้แล้วเสร็จทันที แต่การกำหนดค่าทดแทนมักจะกำหนดในวันเวลาหนึ่ง ซึ่งมักจะไม่ได้คำนึงถึงอัตราดอกเบี้ยที่อาจจะเปลี่ยนแปลงไปได้ตลอดเวลา แต่เมื่อยังไม่มีข้อโต้แย้งในเรื่องเวลาที่กำหนดในการประเมินมูลค่าสำหรับกำหนดค่าทดแทน จึงยังไม่มี การเปลี่ยนแปลงด้วยบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.2) เกี่ยวกับระยะเวลาในการกำหนดราคาค่าทดแทนอีกเรื่องหนึ่งคือฐานะของผู้ที่ได้รับค่าทดแทนมีส่วนเกี่ยวข้องกับราคาค่าทดแทน เช่นกรณีและผู้เรียกร้องค่าทดแทนเป็นผู้เช่าอสังหาริมทรัพย์ เรียกร้องค่าทดแทนไปในเวลาเดียวกันกับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้เรียกร้อง คณะกรรมการพิจารณาฐานะของผู้ร้องและกำหนดค่าทดแทนแตกต่างกัน ทำให้เกิดข้อสงสัยว่ามูลค่าของค่าทดแทนที่คำนวณจากอสังหาริมทรัพย์เดียวกันนั้น เหตุใดจึงมีค่าทดแทนที่แตกต่างกันได้

2.3) มูลกรณีที่เกิดขึ้นจริงในเรื่องการจ่ายค่าทดแทนที่ใช้เวลาในการดำเนินการเป็นเวลายาวนาน ทำให้เกิดข้อโต้แย้งว่าการกำหนดค่าทดแทนนั้น กำหนดเมื่อใด โดยหลักการของการเวนคืน ค่าทดแทนต้องกำหนดไปในเวลาที่ยื่นหนังสือแจ้งการเวนคืน แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างมาก ทำให้ราคาของทรัพย์สินเปลี่ยนแปลงไปรวดเร็ว เมื่อมีการยื่นหนังสือแจ้งการเวนคืนที่ดินรายหนึ่ง พร้อมกับกำหนดราคาค่าทดแทนให้ แต่ได้ใช้เวลารอคอยในการปฏิบัติ (จ่ายเงิน) นานหลายสิบปี ทำให้เมื่อมีการจ่ายเงินในเวลาต่อมา จึงเกิดข้อพิพาทในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนซึ่งยังคงยึดถือเอาจำนวนที่แจ้งเมื่อก่อนที่ภาวะเศรษฐกิจจะตกต่ำลง ซึ่งต่ำกว่ามูลค่าจริงในเวลาที่ต้องจ่ายเงินมาก

3) การพิจารณาของคณะกรรมการที่ดิน (Reference to the Land Tribunal)³⁷

ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนระหว่างผู้ถูกเวนคืนกับผู้เวนคืน จะต้องไปสู่การพิจารณาของคณะกรรมการที่ดิน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณายุติข้อขัดแย้งและกำหนดราคาค่าทดแทนที่เป็นธรรม ตามกฎหมายนั้นทั้งสองฝ่ายสามารถนำพยานเข้าชี้แจงสนับสนุนข้อเรียกร้องของตนได้ไม่เกินฝ่ายละหนึ่งคน ในฐานะพยานผู้เชี่ยวชาญ แต่บางกรณีกฎหมายก็อนุญาตให้นำพยานที่เป็นผู้เชี่ยวชาญไปชี้แจงสนับสนุนข้อเรียกร้องของตนเพิ่มขึ้นอีกฝ่ายละหนึ่งคนได้ กรณีที่จำเป็นต้องฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่เป็นกรณีพิพาท และพยานที่นำไปครั้งแรก ไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่พิพาท เช่นการนำผู้เชี่ยวชาญทางด้านเหมืองแร่ไปชี้แจง

³⁷ Ibid. p. 122.

เกี่ยวกับมูลค่าของแร่ ซึ่งพยานที่เป็นผู้ประเมินมูลค่าทรัพย์สิน หรือนักกฎหมายอาจจะไม่มีความรู้ ความชำนาญเกี่ยวกับเหมืองแร่

หากเป็นกรณีที่มีข้อเรียกร้องเพิ่มเติมจากที่คณะกรรมการได้พิจารณาแล้ว ฝ่ายที่เรียกร้องสามารถระบุจำนวนเงินใส่ซองปิดผนึกยื่นให้คณะกรรมการพิจารณาได้ทั้งสองฝ่าย โดยฝ่ายที่ยื่นข้อเรียกร้อง หรือเสนอค่าทดแทนจะต้องปฏิบัติตามข้อเรียกร้องหรือข้อเสนอยื่น เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นชอบ ทั้งนี้ ไม่ต้องนำพยานมาชี้แจงเพิ่มเติม หรือไม่ต้องมีการพิจารณาใหม่ทั้งหมด ข้อเรียกร้องหรือข้อโต้แย้งทั้งหลายจะต้องยื่นต่อคณะกรรมการภายใน 21 วันนับตั้งแต่ได้รับหนังสือแจ้งการเวนคืน หรือเมื่อมีข้อโต้แย้งที่จะต้องให้คณะกรรมการพิจารณา ส่วนคำตัดสินของคณะกรรมการ จะต้องจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรแจ้งให้คู่กรณีทราบ พร้อมเหตุผลที่ใช้ในการพิจารณาคัดสิน แต่คณะกรรมการอาจแจ้งคำตัดสินด้วยวาจาก็ได้ หากพิจารณาเห็นว่าประเด็นที่พิจารณาและมีคำตัดสินนั้นเป็นเรื่องไม่ซับซ้อน นอกจากนี้ คณะกรรมการยังสามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ฝ่ายเวนคืนจะต้องจ่ายไว้ด้วยก็ได้ เพื่อจะได้ใช้ในกรณีที่มีการจ่ายเงินทดแทนล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้

4) การเรียกร้องค่าทดแทนล่วงหน้า (Deferred or advance payment)³⁸

กฎหมายเปิดโอกาสให้มีการเรียกร้องขอรับค่าทดแทนล่วงหน้า และเรียกร้องเพิ่มเติมได้ในบางกรณี เช่นผู้ถูกเวนคืนจำเป็นต้องนำเงินไปซื้อที่ดินหรือบ้านสำหรับอยู่อาศัยแทนหลังเดิมที่ถูกเวนคืน หรือกรณีที่ค่าทดแทนที่ได้รับหรือได้ตกลงรับแล้ว ต่อมาพบว่ายังไม่ถูกต้อง หรือมีเหตุที่สามารถเรียกร้องค่าทดแทนเพิ่มขึ้นได้ การเรียกร้องค่าทดแทนล่วงหน้า และการเรียกร้องค่าทดแทนเพิ่มขึ้นภายหลัง ผู้ถูกเวนคืนสามารถยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการที่ดินที่พิจารณาค่าทดแทนได้ การขอรับเงินล่วงหน้า กฎหมายกำหนดให้รับได้ถึงร้อยละ 90 ของราคาค่าทดแทนที่กำหนด หรือที่ทั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ แต่ที่ดินที่เวนคืนจะต้องไม่ติดภาระการจำนอง หรือผูกพันในเรื่องอื่นที่บุคคลภายนอกมีสิทธิอยู่ด้วย

5) หลักการ 6 ประการสำหรับการประเมินราคาทรัพย์สิน³⁹

หัวใจของเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อยู่ที่การกำหนดค่าทดแทน ซึ่งเป็นเรื่องที่พิพาทกันทุกยุคสมัย ไม่ว่าในประเทศใด สิ่งสำคัญที่สุดในเรื่องนี้คือการประเมินราคาทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนและกำหนดค่าทดแทนให้กับเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ในประเทศอังกฤษ ที่ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินใช้บังคับมาหลายร้อยปีแล้ว ก็ยังมีการพัฒนาแนวความคิด และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การประเมินราคาทรัพย์สินอยู่เสมอ

³⁸ Ibid. p. 125.

³⁹ Ibid. pp. 136 – 144.

ค่าทดแทน ตามหลักทั่วไปในกฎหมายของประเทศอังกฤษอ้างอิง “มูลค่าตามราคาตลาด” หรือ Market value โดยมีกฎหมายสำคัญที่ใช้เป็นหลักอ้างอิงคือ the Acquisition of Land (Assessment of Compensation) Act 1919 โดยก่อนหน้านั้น การกำหนดค่าทดแทนจะเป็นไปตามความเห็นของนักประเมินมูลค่าทรัพย์สิน ไม่ว่าจะ เป็นของภาครัฐหรือของเอกชนก็ตาม หากมีข้อพิพาทในเรื่องนี้ ก็จะไปยุติกันในชั้นศาล แต่เมื่อมีข้อพิพาทกันมากขึ้น และมีประเด็นที่พิพาทเพิ่มขึ้นไปนอกเหนือจากความเข้าใจในความหมายของ Market value และอิทธิพลของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมอย่างอื่น ๆ ที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อ การประเมินราคาตลาดมากขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้น หลังจากปี ค.ศ.1919 จึงเริ่มมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สิน มีการวางหลักเกณฑ์เป็นทางปฏิบัติลงในรายละเอียดมากขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อลดปัญหาข้อโต้แย้งในเรื่องเหล่านั้น

กฎหมายที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมล่าสุดคือ มาตรา 5 ของ Land Compensation Act 1961 ที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย Acquisition of Land (Assessment of Compensation) Act 1919 โดยมีการวางหลักเกณฑ์ 6 ข้อ สำหรับการคำนวณราคาตลาดของทรัพย์สินที่เวนคือเพื่อให้ เป็นราคาที่จะนำไปกำหนดค่าทดแทนรายนั้นๆ หลักเกณฑ์ทั้ง 6 ข้อ สรุปได้ดังนี้

5.1) ห้ามนำเอาสภาพของการที่ทรัพย์สินนั้นถูกเวนคืนมาเป็นเหตุ ในการคำนวณราคา หมายความว่า ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนส่วนใหญ่จะด้อยค่าลงทันทีเมื่อถูกเวนคืน เมื่อการประเมินราคาเกิดขึ้นในวันที่ประกาศการเวนคืน ย่อมเป็นที่เข้าใจว่าทรัพย์สินนั้นเสื่อมค่าลง เพราะกำลังถูกเวนคืน ทำให้เจ้าของทรัพย์สินได้รับความเสียหายเพิ่มขึ้นจากการถูกเวนคืน ทรัพย์สิน กฎหมายจึงห้ามนำเอาความเสื่อมค่าของทรัพย์สินเพราะเหตุถูกเวนคืนมาเป็นปัจจัย ประกอบการพิจารณาในการประเมินราคาเพื่อกำหนดค่าทดแทน

5.2) ให้กำหนดราคาที่ดินตามราคาตลาด ที่มีการซื้อขายกัน โดยเปิดเผยและเป็นราคาที่ผู้ขายเต็มใจขาย หลักเกณฑ์ข้อนี้ นักกฎหมายถือว่าเป็นหลักสำคัญ เพราะเป็นการบังคับว่าต้องกำหนดราคาตามที่ผู้ขายเต็มใจจะขาย ซึ่งเท่ากับเป็นการคุ้มครอง ผู้ถูกเวนคืนทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม นักกฎหมายอีกบางส่วนก็วิจารณ์ว่าการคำนวณราคา โดยหลักการนี้ เป็นเพียงราคาสมมุติ ที่ต้องไปหาข้อยุติในศาล และราคาที่ดินที่กำหนดตาม หลักเกณฑ์ข้อนี้ เป็นราคาที่ดินอย่างเดียว ไม่รวมถึงผลผลิตที่ติดที่ดินอยู่ในเวลาเวนคืน ไม่รวมถึง รายได้ที่อาจคาดหมายได้ในอนาคต และไม่รวมความเสียหายอย่างอื่นที่กระทบถึงผลประโยชน์ ของผู้ถูกเวนคืน อย่างไรก็ตาม เรื่องที่วิพากษ์วิจารณ์นี้ ได้มีแนวทางชัดเจนอยู่แล้วในหลักเกณฑ์ ข้ออื่น

5.3) ห้ามนำเอาคุณลักษณะพิเศษเฉพาะของที่ดินแปลงใดมาใช้ เป็นหลักในการประเมินราคาสำหรับการจ่ายค่าทดแทน หากคุณลักษณะพิเศษของที่ดินแปลงนั้น

ไปตรงกับความต้องการของหน่วยงานผู้ทำการเวนคืน หรือไม่สามารถเปรียบเทียบราคาตลาดกับที่ดินแปลงอื่นได้เพราะมีลักษณะพิเศษเฉพาะสำหรับใช้ประโยชน์เพียงอย่างเดียวอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น ตัวอย่างเช่น การประปาของรัฐแห่งหนึ่งต้องการเวนคืนที่ดินเพื่อใช้ในการก่อสร้างโรงงานผลิตน้ำประปา ปรากฏว่ามีที่ดินบางส่วนของแปลงที่กำหนดเวนคืนมีเขตติดต่อกับบึงน้ำขนาดใหญ่ ทำให้เกิดความสะดวกและเป็นประโยชน์อย่างสูง ที่จะใช้ที่ดินแปลงนั้นเป็นที่ก่อสร้างโรงงานผลิตน้ำประปา กรณีนี้ หากมีการนำเอาคุณลักษณะพิเศษของที่ดินแปลงนั้นมีเป็นหลักในการประเมินราคา ก็จะทำให้ที่ดินแปลงนั้นมีราคาสูง เพราะเป็นที่ดินที่ตรงกับความต้องการใช้ ซึ่งเป็นการต้องห้ามตามกฎหมาย เนื่องจากจะทำให้ราคาตลาดของที่ดินแปลงนั้นคลาดเคลื่อนไป (ในทางที่สูงขึ้น) ในเวลาเดียวกันจะทำให้การประเมินราคาของที่ดินที่ไม่ได้อยู่ติดต่อกับบึงน้ำคลาดเคลื่อนไปเช่นกัน เพราะไม่เป็นที่ดินที่มีคุณลักษณะพิเศษตามความประสงค์ของการใช้เฉพาะทาง ซึ่งเท่ากับได้ละเลยการใช้ราคาตลาดเป็นหลักในการพิจารณา ซึ่งจะเห็นได้ชัดว่า ถ้าผู้เวนคืนไม่ปฏิบัติตามข้อห้ามข้อนี้ และหน่วยงานที่ต้องการเวนคืนที่ดินแปลงที่ยกตัวอย่างมานั้น เป็นหน่วยงานที่ไม่ได้ทำการประปา และไม่ได้ประโยชน์ใดๆจากการมีที่ดินติดต่อกับบึงน้ำ ราคาประเมินของที่ดินแปลงนั้นก็จะไม่เป็นราคาเดียวกันกับที่ประเมินให้การประปา

5.4) ในการประเมินราคาทรัพย์สินรายใด หากมูลค่าสำคัญของทรัพย์สินนั้นเกิดจากการใช้ประโยชน์ของทรัพย์สิน แต่เป็นการใช้ที่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรม ซึ่งศาลอาจจะสั่งเพิกถอนการใช้ได้ ห้ามมิให้นำเอามูลค่าของทรัพย์สินส่วนนั้นมาคิดราคารวมกับทรัพย์สินอื่นที่ถูกเวนคืน เนื่องจากไม่ใช่ราคาตลาดที่แท้จริง

5.5) กรณีที่ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน เป็นทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์เป็นการเฉพาะตัวเจ้าของก็ดี ทำประโยชน์ได้เฉพาะอย่างก็ดี หรือเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีตลาดให้ทำการค้าก็ดี เจ้าของทรัพย์สินสามารถร้องขอต่อคณะกรรมการ Lands Tribunal ให้ประเมินราคาพิเศษ เพื่อให้ได้ค่าทดแทนที่เพียงพอสำหรับใช้ซื้อที่ดินหรือทรัพย์สินแห่งใหม่ไว้ใช้ทำประโยชน์แทนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน

5.6) การใช้หลักเกณฑ์ข้อที่ 2 คือการกำหนดราคาที่ดินตามราคาตลาดนั้น ในการประเมินค่าทดแทน ต้องใช้ในทางที่เป็นประโยชน์และไม่เป็นโทษต่อผู้ถูกเวนคืน โดยไม่ต้องพิจารณาเรื่องใดที่ไม่เกี่ยวกับราคาที่ดินโดยตรง

2.2.4 องค์การวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย
อังกฤษ

ข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าทดแทนส่วนใหญ่เป็นการพิพาทในข้อเท็จจริง แม้จะเป็นข้อเท็จจริงที่อาศัยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่ควรจะมีคณะพิเศษหรือคณะกรรมการที่ชำนาญการ

ในเรื่องนี้เป็นผู้พิจารณาก็ตาม บทบัญญัติของกฎหมายอังกฤษ นับตั้งแต่บทบัญญัติในมาตรา 23 ของ Lands Clauses Consolidation Act 1845 จนถึงปัจจุบัน วางหลักเกณฑ์การวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการกำหนดค่าเวนคืนไว้ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ หรือคณะอนุญาโตตุลาการ หรือคณะลูกขุน ให้ทำหน้าที่ชี้ขาดกรณีพิพาทในการกำหนดค่าเวนคืน เฉพาะในประเด็นที่เป็นข้อเท็จจริง และกำหนดให้ศาลอุทธรณ์ หรือศาลสูง ทำหน้าที่วินิจฉัยกรณีที่เป็นประเด็นข้อกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิพาท นอกจากการวินิจฉัยของคณะกรรมการ หรืออนุญาโตตุลาการและศาลแล้ว หากกรณียังไม่เป็นที่ยุติหรือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก คู่กรณีสามารถเสนอเรื่องให้วุฒิสภาพิจารณาได้อีกระดับหนึ่ง กรณีหลังนี้อาจนำไปสู่การวางแผนปฏิบัติใหม่เพื่อแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายได้

ลำดับกฎหมายที่กำหนดองค์การวินิจฉัยชี้ขาดและแนวทางพิจารณาเกี่ยวกับกรณีพิพาทเรื่องค่าทดแทนการเวนคืนของประเทศอังกฤษ สรุปได้ดังนี้

1) Lands Clauses Consolidation Act 1845 กำหนดแนวทางการวินิจฉัยชี้ขาดกรณีพิพาทโดยคณะอนุญาโตตุลาการ โดยผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิเสนอบุคคลเป็นอนุญาโตตุลาการได้คนหนึ่ง ฝ่ายรัฐที่ทำการเวนคืนเสนออนุญาโตตุลาการคนหนึ่ง ส่วนประธานที่ทำหน้าที่ชี้ขาดอาจจะเสนอโดยอนุญาโตตุลาการทั้งสอง หรือให้คณะกรรมการการค้า (Board of Trade) เลือกประธานอนุญาโตตุลาการก็ได้ กรณีที่จำนวนเงินที่พิพาทไม่เกินกว่า 50 ปอนด์ ให้ผู้พิพากษาศาลแขวง (Magistrates) 2 คนพิจารณาพิพากษาได้ และหากเป็นกรณีพิพาทที่ไม่สามารถตามตัวเจ้าของที่ดินได้ หรือเจ้าของที่ดินไม่อยู่หรือไม่มาปรากฏตัวต่อคณะอนุญาโตตุลาการ ก็ไม่ต้องประชุมชี้ขาด แต่ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นช่างสำรวจที่มีความรู้ความชำนาญด้านประเมินราคาเป็นผู้วินิจฉัยได้ กระบวนการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาท ให้ฝ่ายที่ถูกเวนคืนที่ร้องคัดค้านสามารถนำพยานที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมิน หรือนำทนายความมาช่วยชี้แจงสนับสนุนตนได้⁴⁰

เมื่อผ่านการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการแล้ว คู่กรณีสามารถนำเอาคำชี้ขาดนี้ไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้พิจารณาประเด็นที่พิพาทได้

2) The Acquisition of Land (Assessment of Compensation) Act 1919 มีสาระสำคัญให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาท ที่เป็นคณะกรรมการของรัฐ หรือ Official Arbitrators เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แทนอนุญาโตตุลาการ มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยในประเด็นที่เป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับค่าทดแทน หลังจากได้ฟังพยานหลักฐานจาก

⁴⁰ Ibid. pp. 28 – 29.

ผู้เชี่ยวชาญที่คู่พิพาทนำมาชี้แจงแล้ว ส่วนประเด็นข้อกฎหมาย คณะกรรมการก็อาจจะพิจารณาได้ แต่เป็นประเด็นที่ศาลยุติธรรมจะเป็นผู้ชี้ขาด⁴¹

3) The Lands Tribunal Act 1949 เปลี่ยนแปลงหลักการของกฎหมาย ปี ค.ศ.1845 ในเรื่องอนุญาโตตุลาการ โดยการยกเลิกระบบอนุญาโตตุลาการ และให้จัดตั้ง คณะกรรมการของรัฐขึ้นมาแทนเหมือนกับหลักการของกฎหมายปี ค.ศ.1919 แต่บัญญัติเกี่ยวกับ องค์ประกอบของคณะกรรมการที่ชัดเจนขึ้น คือให้ประกอบด้วยนักกฎหมายชุดหนึ่ง อาจจะมีเกินกว่า 2 คนก็ได้ และให้คนหนึ่งในจำนวนนี้เป็นประธาน คณะกรรมการอื่นต้องเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ประเมิน ราคาทรัพย์สินของรัฐ โดยคณะกรรมการมีหน้าที่รับฟังข้อเท็จจริงของทั้งสองฝ่าย แล้วพิจารณา ชี้ขาดเกี่ยวกับค่าทดแทน ซึ่งเป็นคำชี้ขาดในเรื่องข้อเท็จจริง การคัดค้านคำชี้ขาดของคณะกรรมการ ให้ผู้คัดค้านนำคดีขึ้นฟ้องศาลยุติธรรม แต่ต้องเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับข้อกฎหมาย และศาลอุทธรณ์ เป็นผู้พิจารณา และหากเป็นคดีที่น่าสนใจ หรือคดีใหญ่ จะสามารถนำขึ้นสู่การพิจารณาของ วุฒิสภาได้อีกระดับหนึ่ง⁴²

4) The Arbitration Act 1950 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาโตตุลาการ แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะไม่ใช่มติบัญญัติเกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทค่าทดแทนการเวนคืน โดยตรง แต่ก็กฎหมายที่กำหนดให้สามารถนำกรณีพิพาทต่างๆเสนอให้อนุญาโตตุลาการ พิจารณาชี้ขาดในประเด็นที่เป็นข้อเท็จจริง แต่อนุญาโตตุลาการก็สามารถพิจารณาชี้ขาด ในข้อกฎหมายได้ด้วย หากพิจารณาเห็นว่าจำเป็นต้องพิจารณา หรือจะแยกประเด็นข้อกฎหมาย ให้คู่พิพาทไปฟ้องศาลสูงได้ อย่างไรก็ตาม การใช้ระบบอนุญาโตตุลาการตามกฎหมายนี้ เป็นเรื่อง ของความสมัครใจของคู่กรณี ที่จะตกลงกันว่าจะใช้อนุญาโตตุลาการหรือจะนำคดีขึ้นฟ้องศาล ดังนั้น หากเป็นกรณีพิพาทเรื่องค่าทดแทนการเวนคืน ก็สามารถนำสู่อนุญาโตตุลาการได้ หากคู่กรณีเห็นพ้องกัน⁴³

⁴¹ Ibid. pp. 29 – 30.

⁴² Ibid. p. 30.

⁴³ Ibid. pp. 30 – 31.

2.3 กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศเยอรมัน

2.3.1 แนวความคิดพื้นฐานของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศเยอรมัน

ในประเทศเยอรมันมีการยอมรับว่าสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิที่มีมาแต่กำเนิด แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าสิทธิในทรัพย์สินนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อการบรรลุถึงสิ่งที่ดีที่สุดของประชาคมทางการเมืองด้วย กรณีจึงได้รับการมองว่าการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินยังคงมีอยู่เพียงบางส่วนเท่านั้น กล่าวคือ ไม่ห้ามที่รัฐจะพรากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไปจากเอกชน แต่รัฐต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เอกชนนั้นด้วย ซึ่งเป็นหลักประกันเพียงหนทางเดียวที่เหลืออยู่⁴⁴

ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันซึ่งใช้บังคับเมื่อปี ค.ศ. 1900 มาตรา 903 ประโยคที่หนึ่ง ได้วางหลักการเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินว่าเจ้าของทรัพย์สินสามารถใช้สอย จำหน่ายจ่ายโอน ทำลายและหวงกั้นทรัพย์สินของตนจากการเข้าเกี่ยวข้องของผู้อื่น แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายและสิทธิของผู้อื่นด้วย⁴⁵ ในรัฐธรรมนูญฉบับไวมา (Reichsverfassung) ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 1919 ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม ค.ศ. 1919 ได้วางหลักประกันสิทธิในกรรมสิทธิ์ไว้ และท่ามกลางการต่อสู้ทางแนวความคิดระหว่างระบบสังคมนิยมและทุนนิยมในขณะนั้นจึงได้มีการประนีประนอมกันทางแนวความคิดของทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ กรรมสิทธิ์ไม่ใช่สิทธิเด็ดขาด แต่จะมีการวางเงื่อนไขไว้ว่ากรรมสิทธิ์ย่อมก่อปรด้วยหน้าที่ การใช้กรรมสิทธิ์ควรเป็นไปในแนวทางที่ส่งเสริมประโยชน์ของส่วนรวมไปพร้อมกันด้วย (มาตรา 153 (3) รัฐธรรมนูญฉบับไวมา) นอกจากนี้แล้ว รัฐยังสามารถโอนกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนที่มีความเหมาะสมให้เป็นกิจกรรมของส่วนรวมได้โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ของการใช้ค่าทดแทนเช่นเดียวกับการเวนคืน (มาตรา 156 (1) รัฐธรรมนูญฉบับไวมา)

ในปัจจุบันการเป็นเจ้าของสิทธิในทรัพย์สินถูกรับรองไว้ในมาตรา 14 ของกฎหมายพื้นฐานว่า

“(1) สิทธิในทรัพย์สินและสิทธิในการรับมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง. เนื้อหาสาระสำคัญและการจำกัดสิทธิดังกล่าวสามารถกำหนดได้โดยกฎหมาย.

⁴⁴ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน”. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 49 – 50.

⁴⁵ Vinding Kruse, *The right of property*. (London : Oxford University Press, 1939), pp. 7 – 9.

(2) สิทธิในทรัพย์สินย่อมมีหน้าที่ประกอบกันด้วย. การใช้สิทธิในทรัพย์สินสมควรดำเนินการไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมด้วย.

(3) การเวนคืนจะกระทำได้แต่เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม. การเวนคืนจะกระทำได้ก็แต่โดยกฎหมายให้อำนาจกระทำได้อหรืออาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งบัญญัติถึงลักษณะและขอบเขตของค่าทดแทนด้วย. การกำหนดค่าทดแทนนั้นให้คำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ของผู้เสียหาย. ในกรณีที่ไม้อาจตกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนให้ฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม (Ordentlichen Gerichten) ได้."

แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศเยอรมัน มาจากความมุ่งหมายที่จะกำหนดการใช้ที่ดินทั้งของรัฐและของเอกชนเพื่อการพัฒนาประเทศ โดยมีการกำหนดแผนงานการใช้ที่ดินให้คุ้มค่าสมประโยชน์ และชดเชยหรือทดแทนความเดือดร้อนของเอกชนที่ต้องสูญเสียที่ดินและสิทธิต่างๆ จากการเวนคืนเหล่านั้นด้วย แนวความคิดดังกล่าวสะท้อนออกมาให้พบเห็นได้หลายช่องทาง ดังที่ปรากฏในมาตรา 14(3) ของกฎหมายพื้นฐานที่กล่าวข้างต้น การเวนคืนทรัพย์สินเป็นสิ่งที่ยกกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้เฉพาะเมื่อมีกฎหมายกำหนดและกฎหมายนั้นได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายค่าทดแทนไว้ด้วย รวมทั้งให้กระทำได้เมื่อเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม คำถามหนึ่งในบรรดาคำถามทั้งหลายถามว่า หากการเวนคืนกระทำไปเพื่อประโยชน์ของเอกชน จะเป็นการขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากเป็นการยากที่จะพิสูจน์ว่าการเวนคืนเพื่อประโยชน์ของเอกชนจะช่วยทำให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมได้อย่างไร ในคดี High Tension Line⁴⁶ (1984) ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐพิพากษาว่า

ไม่จำเป็นต้องพิจารณาสภาพของบริษัทเอกชนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายแห่งว่าจะสามารถทำการเวนคืนทรัพย์สินของประชาชนได้หรือไม่ แต่อย่างน้อยที่สุดต้องพิจารณาว่ากิจการที่บริษัทดำเนินการนั้น ทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและรับรองว่าจะดำเนินการต่อไปเพื่อผลประโยชน์ของชุมชน แม้ว่ากระบวนการที่ทำการเวนคืน จะมองเหมือนดังว่าเพื่อประโยชน์ของเอกชน แต่ก็ต้องมองลึกไปถึงวัตถุประสงค์เฉพาะที่มุ่งทำเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วย

ในคดี Boxberg⁴⁷ (1987) ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐพิจารณาถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการเวนคืนที่ดินเอกชนเพื่อให้บริษัท Daimler-Benz ใช้เป็นที่ทดสอบรถยนต์ที่ผลิตว่า การเวนคืนดังกล่าวจะเป็นการสร้างงานให้ประชาชนมีงานทำ แม้ว่าจะเป็นผลประโยชน์ของบริษัทอย่างเห็นได้ชัดก็ตาม แต่ก็ยังเป็นผลประโยชน์ต่อส่วนรวมโดยทางอ้อมด้วย การออก

⁴⁶ Sabine Michalowski and Loma Woods, German Constitutional Law : The protection of civil liberties. (Hampshire : Ashgate, 1999), p. 330.

⁴⁷ Ibid. p. 330.

กฎหมายที่อนุญาตให้ทำการเวนคืนจึงต้องพิจารณาให้ลึกไปในรายละเอียดของผลประโยชน์ให้ชัดเจน ทั้งผลประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์ส่วนรวม

ตามมาตรา 14(3) ของกฎหมายพื้นฐาน กำหนดว่าการออกกฎหมายเวนคืนนั้น จะชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ต่อเมื่อ กฎหมายนั้นบัญญัติถึงลักษณะและขอบเขตของการจ่ายค่าทดแทนไว้ด้วย ในคดี Hamburg Dyke Order Act⁴⁸ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐอธิบายไว้ในคำพิพากษาว่า

ตามความในมาตรา 14(3) ของกฎหมายพื้นฐาน กฎหมายเวนคืนทรัพย์สิน จะต้องกำหนดลักษณะและขอบเขตของการจ่ายค่าทดแทนการเวนคืน ซึ่งหมายความว่า การจ่ายค่าทดแทนนั้นไม่ใช่เรื่องทางการบริหารกฎหมายหรือปล่อยให้เป็นเรื่องที่ศาลจะวินิจฉัยว่าควรจ่ายเท่าไร ในตัวกฎหมายเอง จะต้องกำหนดแนวทาง ขอบเขตและหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนด้วยว่าจะจ่ายเป็นตัวแทนหรือเป็นที่ดิน โดยต้องระบุวิธีการคำนวณหรือการประเมินมูลค่าไว้ด้วย เมื่อกำหนดหลักเกณฑ์แล้ว ผู้ใช้กฎหมายจะต้องพิจารณาความสมดุลระหว่างประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์ของส่วนรวมในการจ่ายค่าทดแทนไปด้วย

หากการตรากฎหมายเวนคืนทรัพย์สิน ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญก็อาจจะวินิจฉัยว่ากฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการบริหารการเวนคืนก็ไม่มีอำนาจดำเนินการอย่างใดได้ ซึ่งตามมาตรา 100 ของกฎหมายพื้นฐานเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาในด้านเกี่ยวกับการจ่ายค่าทดแทน ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐมีความเห็นในคดี Hamburg Dyke Order Act ว่า การพิจารณาการจ่ายค่าทดแทนจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและผลประโยชน์ของชุมชนประกอบกัน โดยต้องพิจารณาอย่างยุติธรรม

หากถือหลักว่า การเวนคืนจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของเอกชนและผลประโยชน์ของชุมชน และหากถือหลักว่าทรัพย์สินทั้งหลายมีองค์ประกอบทางสังคมรวมอยู่ด้วย (เป็นทรัพย์สินของสังคม) ดังนั้น บัณฑิตที่เดือดร้อนจากการถูกเวนคืนทรัพย์สินก็จะมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญอย่างเต็มที่ที่จะเรียกร้องค่าทดแทนเต็มตามราคาตลาดของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน จึงเป็นเรื่องที่ผู้ตรากฎหมายเวนคืน จะต้องพิจารณาอย่างละเอียดในเรื่องการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม เช่นที่กล่าวมาข้างต้นว่าความเป็นธรรมของการจ่ายค่าทดแทน ไม่ได้ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ในทรัพย์สินของเอกชนเพียงอย่างเดียว แต่ต้องพิจารณา

⁴⁸ Ibid. p. 331.

ผลประโยชน์ของชุมชนรวมไปด้วย และเมื่อมองจากด้านผลประโยชน์ของชุมชน ก็อาจจะพิจารณาได้ว่าค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน อาจจะไม่ต้องจ่ายเต็มตามราคาตลาดก็ได้

หลักกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนในเยอรมันนอกจากจะกำหนดไว้ในกฎหมายพื้นฐานและประมวลกฎหมายแพ่งแล้ว ยังได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะอื่นๆ อีกด้วย เช่น Baugesetzbuch, BauGB) ซึ่งได้มีการกำหนดหลักการพื้นฐานทางกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับการเวนคืน เช่น⁴⁹

1. ในการใช้ที่ดินเพื่อการพัฒนา (เมื่อมีการเวนคืน) ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์ของสาธารณะอย่างรอบคอบ แนวคิดนี้ปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมายควบคุมการก่อสร้าง (Federal Building Code) สะท้อนให้เห็นหลักการที่รักษาประโยชน์ของประชาชนและสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน :ซึ่งก็เป็นไปตามแนวคำพิพากษาที่ได้กล่าวมาข้างต้น

2. การให้สาธารณชนมีส่วนร่วม (Public Participation) แสดงถึงความโปร่งใสและเป็นประชาธิปไตย และการแสวงหาความเห็นที่หลากหลายเพื่อประกอบการพิจารณาในการดำเนินการพัฒนาบ้านเมืองในทิศทางที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นชอบ เห็นได้จากมาตรา 106 ของกฎหมายควบคุมการก่อสร้างที่ไม่มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

3. การพิจารณาสีทธิของบุคคลที่สาม (Involvement of a third party) เป็นหลักการที่สร้างความเป็นธรรม ในกรณีที่สิทธิของบุคคลที่สามต้องถูกระงับ จึงมีข้อกำหนดให้บุคคลที่สาม ซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับการเวนคืนโดยตรง แต่การเวนคืนนั้นไปทำให้สิทธิของเขาถูกโต้แย้ง เขาจึงมีโอกาสดำเนินการเข้ามามีส่วนในการพิจารณาได้เช่นกัน เช่น ผู้เช่าทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ผู้ที่มีสิทธิอย่างอื่นเหนือที่ดินที่ถูกเวนคืน เป็นต้น

4. การเวนคืนที่ดินเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏในมาตรา 2 ของกฎหมายควบคุมการก่อสร้าง (Federal Building Code) ที่อ้างถึง กำหนดให้เทศบาล (Gemeide) เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการวางแผนการใช้ที่ดิน กรณีที่แผนการใช้ที่ดินนั้นเกี่ยวกับที่ดินในเทศบาลอื่นด้วย ก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ร่วมกันระหว่างเทศบาลที่เกี่ยวข้อง แต่ก็มิใช่ยกเว้นสำหรับการพัฒนาที่ดินหรือการเวนคืนที่ดินเพื่อการก่อสร้างหรือการพัฒนาที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของมลรัฐ หรือสหพันธรัฐ (Federal State of Federation) ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 37 กฎหมายกำหนดให้รัฐ หรือสหพันธรัฐ ดำเนินการได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติ หากมีข้อโต้แย้งระหว่างเทศบาลกับรัฐ หรือสหพันธรัฐในเรื่องนี้ จะต้องเสนอเรื่องให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงพิจารณา (höhere Verwaltungsbehörde)

⁴⁹ Federal Building Code, [German Law Archive](http://www.gla.org) (online). Available From : www.juscomp.org/gla

5. การควบคุมของสหพันธรัฐ โดยที่ประเทศเยอรมันปกครองโดยระบบสหพันธรัฐ หรือ Federation State มาตรา 2(5) กฎหมายจึงกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการวางผังเมืองภูมิภาคการก่อสร้างและการพัฒนาและเมือง (Minister of Regional Planning, Building and Urban Development) เป็นผู้มีอำนาจในการออกกฎ ระเบียบที่ใช้ควบคุมการเวนคืนด้วย โดยกฎ ระเบียบดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาสูง (Bundesrat)

6. การจ่ายค่าทดแทนครอบคลุมไปถึงกรณีที่เจ้าของที่ดินได้รับความเสียหายจากการห้ามการพัฒนาที่ดินด้วย หลักการนี้กำหนดในมาตรา 18 ของกฎหมาย BauGB โดยวางหลักไว้ว่า เทศบาลสามารถออกเทศบัญญัติห้ามดำเนินการพัฒนาที่ดินในเขตใดเพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้เป็นระยะเวลา 2 ปี และสามารถขยายเวลาได้อีก 1 ปี เมื่อมีความจำเป็น แต่ถ้ามีการห้ามการพัฒนาที่ดินต่อเนื่องกันเกินกว่า 4 ปี นับตั้งแต่ระยะเวลาห้ามครั้งแรกสิ้นสุดลง เจ้าของที่ดิน หรือผู้ที่สิทธิต้องถูกกระทบ สามารถเรียกร้องค่าทดแทนจากเทศบาลได้ตามอัตราส่วนของราคาที่ดินที่ได้รับความเสียหาย

2.3.2 ความเป็นมาของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศเยอรมัน

นอกเหนือจากการวางหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินโดยวิธีการที่กล่าวแล้ว ในประเทศเยอรมันก็เหมือนกันกับประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย คือหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นมักจะเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการพัฒนาบ้านเมืองมากกว่าหน่วยงานของรัฐระดับอื่นๆ ในเรื่องพัฒนาการของกฎหมายการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็เป็นทำนองเดียวกัน ได้เริ่มต้นมาจากการจัดการเกี่ยวกับที่ดินของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ซึ่งรายงานเรื่อง Land Readjustment-A Win-Win-Strategy for Sustainable Urban Development⁵⁰ กล่าวว่า เมื่อกว่า 100 ปีแล้วนายกเทศมนตรีแห่งเมือง Frankfurt am Main ชื่อ Franz Adickes ได้เริ่มตรากฎหมายที่จะบังคับให้เจ้าของที่ดินเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน เป็นการรวมแปลงที่ดินและแบ่งแปลงใหม่เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ได้มากกว่าเดิม ซึ่งทำให้เจ้าของที่ดินต้องเปลี่ยนแปลงสิทธิการถือครองที่ดินกันใหม่โดยไม่มีการเวนคืนที่ดินเหล่านั้นให้เป็นของรัฐ การจัดรูปที่ดินตามวิธีที่ว่านั้นทำให้เทศบาลได้ใช้ที่ดินเพื่อเป็นสาธารณประโยชน์ตามต้องการโดยการแบ่งปันจากที่ดินทั้งหมดแปลงละเล็กละน้อย เจ้าของที่ดินเดิมก็อาจจะทำการก่อสร้างอาคารบนที่ดินใหม่ของตนหรือขายที่ดินให้กับผู้อื่นเมื่อได้ราคาตามต้องการ กฎหมายการจัดรูปที่ดินของเทศบาลเมือง Frankfurt am Main

⁵⁰ Rainer Muller-Jokel, Land Readjustment-A Win-Win-Strategy for Sustainable Urban Development (online). Available From : www.fig.net/pub/athens/papers/ts14

จึงเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากการจัดรูปที่ดินตามแนวคิดที่กล่าวนั้นก็เหมือนกันกับการบังคับซื้อหรือการเวนคืนที่ต้องจ่ายค่าทดแทนนั่นเอง แต่การจัดรูปที่ดิน เป็นการบังคับซื้อและจ่ายค่าทดแทนเป็นแปลงที่ดินที่ดีกว่าเดิมและมีราคาสูงขึ้นกว่าเดิม โดยผลของการจัดรูปที่ดินทำให้เทศบาลได้ส่วนแบ่งเป็นที่ดินที่ใช้ในกิจการสาธารณะได้ตามที่ต้องการด้วย

2.3.3 หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศเยอรมัน

กฎหมายว่าด้วยการก่อสร้างอาคาร หรือกฎหมายควบคุมอาคาร Federal Building Code (Baugesetzbuch, BauGB) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันฉบับที่ใช้บังคับเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม ปี ค.ศ.1997 เป็นกฎหมายของสหพันธ์รัฐที่ใช้บังคับทั่วประเทศสำหรับควบคุมการก่อสร้างของรัฐที่จะต้องดำเนินการตามแผนงานการพัฒนาต่างๆ รวมทั้งแผนการจัดรูปที่ดิน ซึ่งจำเป็นต้องมีการเวนคืนที่ดินของเอกชนหรือการรวมแปลงที่ดินมาจัดแบ่งใหม่ หรือมาใช้ตามวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนา กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นกฎหมายที่ใช้เป็นหลักกำกับกับการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งนอกจากการจ่ายค่าทดแทนตัวทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนแล้ว ยังครอบคลุมไปถึงการทดแทน การเสียชีวิต และค่าเสียหายอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย

3.1 หลักสำคัญของการจ่ายค่าทดแทน

มาตรา 93 ของกฎหมาย Federal Building Code 1997 บัญญัติหลักสำคัญไว้ 4 ประการคือ

1. เมื่อมีการเวนคืนทรัพย์สินเกิดขึ้นที่ใด ให้จ่ายค่าทดแทนทันที
2. ค่าทดแทนตามกฎหมายนี้ เป็นค่าทดแทนสำหรับ
 - ก. สิทธิที่ต้องเสียหายเพราะเหตุแห่งการเวนคืนทรัพย์สิน
 - ข. ทรัพย์สินอื่นที่ต้องเสียหายเพราะเหตุแห่งการเวนคืนนั้น
3. หากทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนได้รับประโยชน์จากการเวนคืน จะต้องนำเอาผลประโยชน์ที่ได้รับนั้นมาพิจารณาปรับค่าทดแทนที่ต้องจ่ายด้วย และถ้าทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนต้องเสียหายไปโดยผู้ถูกเวนคืน ต้องรับผิดชอบบางส่วนด้วย ให้นำเอาหลักกฎหมายนี้ร่วมตามมาตรา 254 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง หรือ Civil Law Code (Burgerliches Gesetzbuch) มาใช้บังคับโดยอนุโลม

4. การประเมินค่าทดแทน ให้พิจารณาจากสภาพที่ดินในวันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนได้อนุมัติคำขอเวนคืน ในวันดังกล่าว หากกรรมสิทธิ์ในที่ดิน รายได้ยังไม่สมบูรณ์ ให้ถือเอาสภาพที่ดินในวันที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สมบูรณ์ เป็นตัวกำหนดค่าทดแทน

การจ่ายค่าทดแทนสามารถจ่ายในรูปของตัวเงินหรือจ่ายเป็นที่ดินก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 99 และมาตรา 100 ที่กำหนดว่า

มาตรา 99 การจ่ายค่าทดแทนเป็นตัวเงิน

(1) การจ่ายค่าทดแทนต้องจ่ายคราวเดียวทั้งหมด เว้นแต่กฎหมายนี้จะกล่าวไว้เป็นอย่างอื่น ในกรณีที่เจ้าของที่ดินต้องการให้จ่ายผ่อนเป็นงวด ก็สามารถกระทำได้

(2) กรณีที่ดินติดภาระให้เช่าสร้างอาคาร ค่าทดแทนจะคิดจากค่าเช่าที่ดิน

(3) กรณีผ่อนชำระค่าทดแทน จะต้องคิดดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยของ

ธนาคารชาติเยอรมันจำนวนร้อยละ 2 ต่อปี ในวันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนได้รับความเห็นชอบให้เวนคืนได้ตามคำขอ

มาตรา 100 การจ่ายค่าทดแทนในรูปของที่ดิน

(1) หากเจ้าของที่ดินร้องขอ ก็สามารถให้ค่าทดแทนเป็นที่ดินสำหรับการประกอบอาชีพที่เหมาะสมได้ โดย

1. ผู้รับประโยชน์จากการเวนคืน มีที่ดินที่เหมาะสมตามต้องการและเพียงพอ หรือ

2. ผู้รับประโยชน์จากการเวนคืน อยู่ในฐานะที่จะหาที่ดินที่เหมาะสมมาให้ได้ โดยความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่เวนคืน

3. ที่ดินที่เหมาะสมอาจได้มาจากการเวนคืนก็ได้ ตามมาตรา 90

(2) ให้นำเอามาตรา 102 และมาตรา 103 มาใช้บังคับ กรณีทดแทนเป็นที่ดิน ซึ่งผู้รับที่ดินต้องทำประโยชน์บนที่ดินที่ได้รับในเวลาที่กำหนด

(3) หากที่ดินที่ถูกเวนคืนมีบ้านส่วนตัว หรืออาคารสงเคราะห์ การทดแทนด้วยที่ดินก็อาจดำเนินการได้หากเจ้าของที่ดินร้องขอล่วงหน้า

(4) หากผู้รับประโยชน์จากการเวนคืน กับเจ้าของที่ดินตกลงกันที่จะรับค่าทดแทนเป็นที่ดิน ก็ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(5) การชดใช้เป็นตัวเงินหรือเป็นที่ดิน ให้ใช้วิธีคำนวณหรือการประเมินราคาอย่างเดียวกัน หากมูลค่าที่ดินต่ำกว่าค่าทดแทน ก็อาจจ่ายเงินเพิ่มเติมตามมูลค่าที่จะต้องทดแทนก็ได้

(6) กรณีที่จ่ายค่าทดแทนเป็นที่ดินให้กับเจ้าของที่ดินเดิมแล้ว แต่ยังมีกรณีที่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้กับผู้เสียสิทธิอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง อาจจ่ายในรูปตัวเงินเพิ่มขึ้นได้

3.2 ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนและผู้ต้องรับผิดชอบในการจ่ายค่าทดแทน
(Entschädigungsberechtigter und Entschädigungsverpflichteter)

มาตรา 94 ของกฎหมายฉบับเดียวกันบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทน และผู้ต้องรับผิดชอบในการจ่ายค่าทดแทน คือ

1. ผู้ที่สิทธิของตนได้รับผลกระทบจากการเวนคืน อันเป็นผลทำให้ทรัพย์สินของตนได้รับความเสียหาย จะได้รับค่าทดแทน
2. ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากการเวนคืน ต้องเป็นผู้จ่ายค่าทดแทนตามกฎหมาย กรณีนี้หมายถึงหน่วยงานของรัฐ (เทศบาล) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำการพัฒนาที่ดิน และรวมถึงบริษัทของเอกชนที่เสนอโครงการพัฒนาที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมด้วย

การเวนคืนที่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องมีการจ่ายค่าทดแทนเสมอ ค่าทดแทนนี้จะต้องมีการชั่งน้ำหนักอย่างเป็นธรรมระหว่างประโยชน์ของส่วนรวมกับประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้อง

2.3.4 องค์การวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศเยอรมัน

เมื่อมีการเวนคืน ทั้งในรูปของการเวนคืนโดยตรง หรือในรูปของการจัดรูปแบบแปลงที่ดินใหม่โดยไม่เวนคืนที่ดินมาเป็นของรัฐโดยตรง ก็จำเป็นต้องมีการประเมินมูลค่าของที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือถูกรวมแปลงมาจัดรูปที่ดินใหม่ เพื่อชดเชยหรือทดแทนหรือเพื่อใช้คำนวณการแบ่งแปลงที่ดินหลังจากการจัดรูปใหม่ และเป็นที่แน่นอนว่าเมื่อมีการจ่ายค่าทดแทน ก็ย่อมต้องมีความเห็นที่ได้แย้งไม่เห็นด้วยการประเมินหรือการจ่ายค่าทดแทน ทุกประเทศ ทุกสังคมจึงต้องมีองค์การหรือหน่วยงานที่จะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนนั้น

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นประเทศหนึ่งที่มีชื่อเสียงในเรื่องการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาสังคมและประเทศ โดยได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่า กฎหมายหลักสำหรับใช้ดำเนินการเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาและการเวนคืนที่ดินนั้นชื่อว่า The Federal Building Code หรือกฎหมายการก่อสร้างของสหพันธ์รัฐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเมื่อมีข้อโต้แย้งในเรื่องการวินิจฉัยชี้ขาดค่าทดแทนไว้โดยสรุปดังนี้

1. เจ้าของโครงการพัฒนาที่ดิน (อาจจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชน) เสนอโครงการให้สภาเทศบาลในท้องถิ่นที่ตั้งโครงการพิจารณา โดยโครงการนั้นอย่างน้อยจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับแปลงที่ดินที่จะใช้ และรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งโครงการ

เจ้าของโครงการและเทศบาลจะต้องประกาศให้ประชาชนได้ทราบอย่างทั่วถึง หากผู้ใดประสงค์จะคัดค้านโครงการดังกล่าว ก็จะต้องไปยื่นเรื่องต่อเทศบาลในเวลาที่กำหนด เพื่อเทศบาลจะได้รวบรวมไปเสนอต่อสภาเทศบาลในวาระที่สภาเทศบาลจะพิจารณาอนุญาตให้จัดทำโครงการนั้น

2. หลังจากสภาเทศบาลอนุญาตให้จัดทำโครงการพัฒนาแล้ว เจ้าของที่ดินที่มีส่วนได้เสีย อาจร้องคัดค้านการอนุญาตต่อศาลปกครองในท้องถิ่นได้ จนถึงศาลสูงและศาลปกครองของสหพันธรัฐได้จนถึงที่สุด

3. กรณีที่การคัดค้านยุติแล้ว ก็จะถึงกระบวนการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อนำไปคำนวณค่าทดแทน กรณีนี้ กฎหมายควบคุมการก่อสร้างของสหพันธรัฐบัญญัติให้สภาเทศบาลแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการก่อสร้างให้เป็นไปตามแผนงานของโครงการ ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการประเมินราคาทรัพย์สินและการจ่ายค่าทดแทน หากมีข้อโต้แย้งเรื่องการประเมินราคาทรัพย์สิน เจ้าของที่ดินหรือคู่กรณีมีสิทธิที่จะเสนอเรื่องให้อนุญาตตุลาการพิจารณา หรือจะนำคดีเสนอให้ศาลยุติธรรมในท้องถิ่นพิจารณาได้ กรณีที่เสนอเรื่องให้ศาลยุติธรรมในท้องถิ่นพิจารณา คู่กรณีก็สามารถต่อสู้กันได้ตั้งแต่ ศาลชั้นต้น (County Court) ศาลภาค (Regional Court) ศาลสูง (Higher/Appellate Land Court) และสามารถต่อสู้ได้จนถึงศาลยุติธรรมของสหพันธรัฐ หรือ The Federal Supreme Court of Justice แต่ภายหลัง (ปี ค.ศ.1968) ได้มีการกำหนดให้ “องค์คณะร่วมของศาลสูงสุดสหพันธ์”* (Gemeinsamer Senat หรือ Common or Joint Senate) ทำหน้าที่แทน โดยมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดเมื่อศาลสหพันธ์แต่ละศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดคดีต่างไปจากศาลสหพันธ์อื่น หรือต่างไปจากองค์คณะร่วมของศาลสหพันธ์ ซึ่งคำวินิจฉัยขององค์คณะร่วมของศาลสหพันธ์นี้ผูกพันศาลที่วินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว⁵¹

2.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในต่างประเทศ

จากที่ได้กล่าวมาในหัวข้อ 2.1, 2.2 และ 2.3 จะทำให้เห็นภาพการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ และเยอรมัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าทั้งสามประเทศมีแนวความคิดพื้นฐาน

* องค์คณะร่วมของศาลสูงสุดสหพันธ์ ประกอบด้วย ศาลยุติธรรมสหพันธ์ ศาลปกครองสหพันธ์ ศาลภาษีสหพันธ์ ศาลแรงงานสหพันธ์ และศาลสังคมสหพันธ์ โดยมีตัวแทนดังนี้ ประธานของศาลสหพันธ์รัฐทุกศาล หัวหน้าคณะขององค์คณะที่พิจารณาคดี และผู้พิพากษาจากองค์คณะนั้น องค์คณะละ 1 คน

⁵¹ Mahendra P. Singh, German Administrative Law in Common Law Perspective. (Berlin, 2001) p. 185.

ในการเวนคืนที่เหมือนกัน คือ ยึดถือหลักเรื่องสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนเป็นสำคัญ โดยได้บัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนไว้ในรัฐธรรมนูญ การเวนคืนซึ่งเป็นการกระทบสิทธิของเอกชนทำได้อย่างจำกัด คือจะกระทำต่อเมื่อการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และต้องมีการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน โดยต้องคำนึงถึงหลักความเป็นธรรม ทั้งต่อสังคมโดยรวมและเอกชนผู้ถูกเวนคืน

ส่วนกระบวนการเวนคืนของทั้งสามประเทศก็มีทั้งส่วนที่เหมือนและแตกต่างกัน ซึ่งกระบวนการที่แตกต่างกันก็มีผลต่อการกำหนดค่าทดแทนได้เหมือนกัน ประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ และเยอรมันมีกระบวนการที่รัฐต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยทั้งในเรื่องความเห็นเกี่ยวกับโครงการว่ามีความเหมาะสมหรือไม่และในเรื่องค่าทดแทน การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นอาจช่วยส่งผลให้ประชาชนพอใจในค่าทดแทนมากกว่ากรณีที่ไม่ได้แสดงความคิดเห็น เพราะในส่วนของรัฐเองก็สามารถนำความคิดเห็นของประชาชนมาเป็นข้อมูลในการกำหนดค่าทดแทนได้ ทำให้จำนวนค่าทดแทนเป็นที่พอใจของประชาชนได้มากกว่า .ในเรื่องการเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับโครงการเวนคืนนี้ก็จะมีการตรวจสอบการใช้อำนาจอยู่ด้วย โดยหากประชาชนเห็นว่าการดำเนินการเวนคืนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะก็สามารถให้ศาลตรวจสอบได้

เรื่องที่ทั้งสามประเทศมีความคล้ายคลึงกันอีกอย่างคือการกำหนดค่าทดแทนนั้น จะทำในรูปของคณะกรรมการ โดยจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่กำหนดค่าทดแทน แต่ก็มีความแตกต่างกันตรงที่ผู้ที่มาเป็นคณะกรรมการนั้นแตกต่างกัน โดยในประเทศฝรั่งเศสจะมีเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เข้าร่วมเป็นกรรมการเพื่อกำหนดค่าทดแทนด้วย ซึ่งการพิจารณาค่าทดแทนขั้นนี้เป็นการพิจารณาในชั้นศาลมีผู้พิพากษาเป็นประธานและมีตัวแทนของรัฐอีก ส่วนในประเทศอังกฤษการกำหนดค่าทดแทนจะกระทำโดยคณะกรรมการเช่นกัน โดยคณะกรรมการจะประกอบด้วยนักกฎหมายและนักประเมินมูลค่าทรัพย์สิน ส่วนเจ้าของทรัพย์สินมิได้เป็นกรรมการด้วยแต่สามารถเข้าร่วมในการพิจารณากำหนดค่าทดแทนเพื่อคอยชี้แจงในเรื่องต่างๆ ต่อคณะกรรมการได้ สำหรับประเทศเยอรมันการกำหนดค่าทดแทนก็จะทำโดยคณะกรรมการเช่นเดียวกัน

สำหรับการกำหนดค่าทดแทนนั้นมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง โดยในประเทศเยอรมันนั้นการจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนสามารถจ่ายในรูปของที่ดินได้ด้วย ซึ่งกรณีที่จะจ่ายค่าทดแทนในรูปของที่ดินนั้นมักจะเป็นกรณีที่ที่ดินที่ถูกเวนคืนมีลักษณะพิเศษบางอย่าง เช่น เป็นที่ดินที่ใช้เป็นสถานสงเคราะห์ การจ่ายค่าทดแทนหากจ่ายเป็นเงินแล้วยอมไม่สะดวกต่อการไปหาที่ดินใหม่เองเพื่อนำมาทำสถานสงเคราะห์ตามเดิม จึงมีการหาที่ดินใหม่ให้เป็นการจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนในรูปของที่ดิน หรืออาจเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินเห็นว่าการจ่ายค่าทดแทนในรูปของที่ดิน

จะเป็นประโยชน์ต่อการประกอบอาชีพของตนมากกว่าก็สามารถขอให้จ่ายค่าทดแทนเป็นที่ดินได้ เป็นต้น ซึ่งการจ่ายค่าทดแทนในรูปของที่ดินก็จะมีหลักเกณฑ์ วิธีการที่แตกต่างไปจากการจ่ายเป็นตัวเงิน อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นการจ่ายเป็นที่ดินก็ต้องมีการประเมินราคาที่ดินที่ถูกเวนคืนด้วย และหากที่ดินที่ได้รับมีมูลค่าน้อยกว่าที่ดินที่ถูกเวนคืน เจ้าของที่ดินก็มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนส่วนที่ขาดไปอีกด้วย

ส่วนเรื่องหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนนั้น ในแต่ละประเทศก็จะแตกต่างกันไป แต่หลักการที่เหมือนกันก็คือต้องกำหนดค่าทดแทนโดยคำนึงถึงทั้งประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์ของผู้ถูกเวนคืน ให้มีความเหมาะสมเป็นธรรมกับทั้งสองฝ่าย เพราะหากคำนึงถึงประโยชน์ของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมากเกินไปก็จะเกิดผลเสียหายได้ เช่น หากคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากเกินไป ผู้ถูกเวนคืนซึ่งสิทธิในทรัพย์สินถูกจำกัดไปหากยังกำหนดค่าทดแทนให้ไม่ครอบคลุมถึงความเดือดร้อนเสียหายตามความเป็นจริงเพราะมุ่งถึงผลประโยชน์ของรัฐก็จะทำให้ผู้ถูกเวนคืนซึ่งได้รับความเดือดร้อนอยู่แล้วได้รับความเดือดร้อนเพิ่มมากขึ้นไปอีกจากการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรม อย่างไรก็ตาม หากคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้ถูกเวนคืนมากเกินไปก็จะส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่เพราะเงินที่นำมาจ่ายเป็นค่าทดแทนนั้นเป็นเงินที่ได้มาจากภาษีของประชาชน หากจ่ายค่าทดแทนมากเกินไปจะทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ ซึ่งหากมีการจ่ายค่าทดแทนอย่างเหมาะสมก็สามารถนำเงินงบประมาณมาใช้ในการดำเนินโครงการเวนคืนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า สำหรับหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนนั้น ประเทศเยอรมันกำหนดให้การประเมินค่าทดแทนให้พิจารณาจากสภาพที่ดินในวันที่เจ้าหน้าที่การเวนคืนได้อนุมัติคำขอเวนคืน ในวันดังกล่าวหากกรรมสิทธิ์ในที่ดินรายใดยังไม่สมบูรณ์ ให้ถือเอาสภาพที่ดินในวันที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินสมบูรณ์ เป็นตัวกำหนดค่าทดแทน ในประเทศฝรั่งเศสให้กำหนดโดยต้องครอบคลุมถึงความเสียหายโดยตรงทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการเวนคืน การประเมินราคาทรัพย์สินนั้น ทรัพย์สินที่จะนำมาประเมินราคาจะต้องเป็นทรัพย์สินในวันที่โอนกรรมสิทธิ์ แต่ไม่รวมถึงการเพิ่มขึ้นของทรัพย์สินต่างๆ ที่ทำขึ้นเพื่อให้ได้รับค่าทดแทนสูงขึ้น การคำนวณราคาทรัพย์สินให้คำนวณราคาทรัพย์สินในวันที่ศาลกำหนดค่าทดแทน ซึ่งเท่ากับว่าได้มีการคำนึงถึงราคาของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นโดยปกติ นอกจากนี้ในประเทศฝรั่งเศสยังได้มีการจัดประเภทของทรัพย์สินเอาไว้ โดยแบ่งตามสภาพที่ดิน การใช้ประโยชน์ มีการให้คำนิยามของที่ดินลักษณะต่างๆ ไว้ ซึ่งน่าจะทำให้เกิดความชัดเจนเรื่องสภาพทำเลที่ตั้ง การใช้ประโยชน์ในที่ดินอันน่าที่จะส่งผลให้การกำหนดค่าทดแทนง่ายและเป็นธรรมมากขึ้น ราคาประเมินของเจ้าพนักงานที่ดินก็มีการนำมาประกอบการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนด้วย

ในประเทศอังกฤษหลักกฎหมายของอังกฤษกำหนดว่า การเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายที่เจ้าของที่ดินต้องสูญเสียที่ดินไปนั้น จะต้องเรียกร้องเป็นเงินก้อน ครั้งเดียว ให้ครอบคลุม

ทุกเรื่องที่เสียหาย โดยต้องเป็นค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริงและมีเหตุผลที่พิสูจน์ได้ ค่าทดแทนความเสียหายที่จะเรียกร้องจากการเวนคืนนั้น หลักกฎหมายอังกฤษกำหนดให้มีการชดเชยให้คุ้มค่าของความเสียหาย เช่นกรณีเวนคืนที่ดินทั้งแปลง มูลค่าที่ดินเท่าใด ก็จะต้องชดเชยหรือทดแทนให้เต็มมูลค่านั้น กรณีที่เวนคืนเพียงบางส่วน จะต้องพิจารณาว่ามูลค่าของที่ดินที่เหลืออยู่กับค่าทดแทนที่ได้รับรวมกันต้องไม่น้อยกว่ามูลค่าเดิมของที่ดินทั้งแปลงก่อนการเวนคืน ในบางกรณีที่เป็นการเวนคืนที่ดินบางส่วน มูลค่าที่ดินที่เหลืออยู่อาจจะเสื่อมราคาลงได้เนื่องจากอาจจะเหลือที่ดินน้อยเกินไป ไม่เพียงพอที่จะทำการเกษตร หรือประกอบกิจการอย่างใดๆ ที่จะต้องใช้ที่ดินขนาดพอสมควร กรณีนี้การพิจารณาค่าทดแทนจะต้องพิจารณาให้ครอบคลุมความเสียหายที่เกิดจากการเสื่อมราคานั้นด้วย แต่หลักกฎหมายกำหนดว่าจะต้องทดแทนเป็นก้อนเดียว ครั้งเดียว ดังนั้น ในการประเมินค่าทดแทนจึงต้องคำนวณรวมค่าเสื่อมราคาของที่ดินที่ยังเหลือหลังการเวนคืนบางส่วนนั้นไปด้วย ในเรื่องการประเมินราคาที่ดินเป็นเรื่องของผู้ที่มีหน้าที่ประเมินราคา (The valuer) ซึ่งมีกฎหมายกำหนดวิธีการประเมินราคาทรัพย์สินไว้ให้ปฏิบัติและต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายด้วย กฎหมายของประเทศอังกฤษไม่มีบทบัญญัติว่าจะใช้มูลค่าของที่ดินในวันใดเป็นหลักในการประเมินราคาแต่ในการกำหนดค่าทดแทนนั้นต้องกำหนดไปในเวลาที่ยื่นหนังสือแจ้งการเวนคืนจึงมักจะเป็นระยะเวลาที่ใกล้เคียงกับเวลาดังกล่าวที่จะมีการประเมินราคา สำหรับหลักในการประเมินราคาของอังกฤษจะใช้ราคาตลาดเป็นสำคัญ โดยมีหลักเกณฑ์เฉพาะในการพิจารณาเพื่อให้ได้ราคาตลาดที่ถูกต้องตามความเป็นจริงมากที่สุด เช่น ต้องเป็นการซื้อขายกันโดยเปิดเผยและเป็นราคาที่ผู้ขายเต็มใจขาย ห้ามนำเอาคุณลักษณะพิเศษเฉพาะของที่ดินแปลงใดมาใช้เป็นหลักในการประเมินราคาสำหรับการจ่ายค่าทดแทน หากคุณลักษณะพิเศษของที่ดินแปลงนั้นไปตรงกับความต้องการของหน่วยงานผู้ทำการเวนคืนซึ่งส่งผลให้ได้รับค่าทดแทนสูงกว่าที่ควร ในการประเมินราคาทรัพย์สินรายใด หากมูลค่าสำคัญของทรัพย์สินนั้นเกิดจากการใช้ประโยชน์ของทรัพย์สิน แต่เป็นการใช้ที่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมซึ่งศาลอาจจะสั่งเพิกถอนการใช้ได้ ห้ามมิให้นำเอามูลค่าของทรัพย์สินส่วนนั้นมาคิดราคารวมกับทรัพย์สินอื่นที่ถูกเวนคืน เนื่องจากไม่ใช่ราคาตลาดที่แท้จริง เป็นต้น

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าในประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ และเยอรมันมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดค่าทดแทนที่แตกต่างกัน แต่ก็ได้ยึดถือหลักที่ต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของผู้ถูกเวนคืนให้มีความเหมาะสมเป็นธรรมมากที่สุดกับทั้งสองฝ่าย