

สรุปและเสนอแนะ

ข้อสรุป

ในเรื่องการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ประชาชนผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เริ่มมีขึ้นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 และได้มีการจัดเป็นระเบียบแบบแผนให้ทุกหน่วยงานที่ทำการเวนคืนปฏิบัติอย่างเดียวกันในสมัยรัชกาลที่ 6. ต่อจากนั้นได้มีการตรากฎหมายแม่บทว่าด้วยการเวนคืนขึ้นใช้ในสมัยรัชกาลที่ 7 คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 และได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนเรื่อยมา จนกระทั่งได้มีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2530 ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นเห็นว่าสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนเสียใหม่ เพื่อให้การเวนคืนเป็นไปโดยรวดเร็วและมีการจ่ายเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมยิ่งขึ้น พร้อมทั้งได้แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอีก 10 ฉบับ โดยได้มีการยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 เพื่อให้หน่วยงานราชการทุกแห่งที่ทำการเวนคืนได้ปฏิบัติตามขั้นตอนวิธีการอย่างเดียวกัน

จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันหน่วยงานราชการต่างๆยังมีขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การกำหนดเงินค่าทดแทนและความเห็นเกี่ยวกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่แตกต่างกันไป ส่วนสิ่งที่ไม่แตกต่างกันก็คือ เมื่อมีการกำหนดเงินค่าทดแทนแล้วจำนวนเงินค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับ ยังเป็นจำนวนที่ไม่เป็นธรรมเหมือนกัน ดังจะเห็นได้จากการชุมนุมเพื่อเรียกร้องค่าทดแทนโดยผู้ถูกเวนคืนกลุ่มต่างๆอยู่เสมอ และที่แสดงให้เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือ ในความรู้สึกของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ทั่วไปยังต่างหวาดกลัวต่อการถูกเวนคืนที่ดิน ทั้งนี้เพราะทราบดีว่าจำนวนเงินค่าทดแทนที่ตนได้รับนั้นไม่สามารถที่จะนำไปหาซื้อที่ดินหรือที่อยู่อาศัยใหม่ในลักษณะและสภาพทำเลที่ใกล้เคียงกับของเดิมได้ ดังนั้นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่ละครั้งจึงต้องมีผู้ได้รับความ

เดือดร้อนอย่างใหญ่หลวงอยู่เสมอ ทั้งๆที่สิทธิที่ผู้ถูกเวนคืนจะได้รับเงินค่าทดแทนอย่างเป็นทางการเป็นธรรม เป็นสิทธิที่รัฐได้ยอมรับและรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเสมอมา ดังนั้นหน่วยงานราชการที่ทำการเวนคืน จึงควรตระหนักถึงสิทธิดังกล่าวที่ประชาชนมีอยู่ และหลีกเลี่ยงการกระทบต่อสิทธินี้อย่างเคร่งครัด จากการศึกษาพบว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ปฏิบัติมา พอสรุปสาเหตุของปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนได้ว่า บางกรณีเกิดจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และบางกรณีก็เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานราชการที่ทำการเวนคืน ซึ่งได้แก่สาเหตุต่างๆดังต่อไปนี้

1. การประกาศให้การเวนคืนเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน นับเป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ถูกเวนคืนที่สำคัญประการหนึ่ง ดังจะเห็นได้ว่าหน่วยงานราชการที่ทำการเวนคืนจะต้องเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อขออนุมัติให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนเกือบทุกโครงการ ซึ่งในบทบัญญัติมาตรา 13 ได้บัญญัติถึงเหตุที่จะประกาศไว้ว่า "ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าการเวนคืนที่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาแล้ว หากเน้นเข้าไปจะเป็นอุปสรรคอย่างมากแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม หรือประโยชน์ของรัฐอันสำคัญอย่างอื่น ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศฯ" ดังนั้นในทางปฏิบัติ จึงดูเหมือนว่า การเวนคืนในทุกโครงการล้วนแล้วแต่จำเป็นต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนทั้งสิ้น และจากความจำเป็นเร่งด่วนนี้เอง ที่ทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนเหล่านี้ต้องได้รับความเดือดร้อนอย่างมาก เพราะการประกาศฯให้เป็นกรณีเร่งด่วนนี้ ก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครอง หรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก่อนที่จะมีการเวนคืน โดยมีอำนาจรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สิน และวางเงินค่าทดแทน

ดังนั้นทุกครั้งที่มีการประกาศให้การเวนคืน เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนก็ย่อมหมายความว่า จะต้องมีการเข้าครอบครองรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของประชาชนเกิดขึ้น และถึงแม้กฎหมายจะบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ต้องวางเงินค่าทดแทนก่อนก็ตาม ก็มีได้บรรเทาความเดือดร้อนนี้ได้ เพราะที่ผ่านมาดังได้กล่าวไว้แล้วว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินของหน่วยงานราชการที่ทำการเวนคืนนั้น จะกำหนดให้เท่าราคาประเมินของกรมที่ดิน ฉะนั้นจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่นำไปวาง จึงเป็นจำนวนที่ไม่อาจนำไปหาซื้ออสังหาริมทรัพย์หรือที่อยู่อาศัยใหม่ได้ แต่ในขณะเดียวกันผู้ถูกเวนคืนรายนั้นๆจะถูกเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจเข้าครอบครองใช้ที่ดินและรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนั้นแล้ว จึงมีข้อที่น่าพิจารณาว่า การที่รัฐใช้อำนาจในลักษณะเช่นนี้จะเป็นการ

ใช้อำนาจโดยชอบธรรมหรือไม่ กล่าวคือ การที่รัฐบังคับให้ผู้จะถูกเวนคืนรับเงินจำนวนน้อยที่ไม่เพียงพอนำไปซื้อหาที่อยู่อาศัยใหม่ และบังคับให้ผู้นั้นนอกจากที่อยู่อาศัยเดิม เพียงเพื่อให้โครงการของรัฐ ที่ถูกประกาศว่าเป็นโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนสามารถดำเนินการได้ แต่ในขณะที่เดิวกันรัฐก็ได้ค้ำประกันว่าจะถูกเวนคืนเหล่านั้นจะไปอาศัยอยู่แห่งไหน

นอกจากนี้หน่วยงานที่ทำการเวนคืน ยังมีความเห็นเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามประกาศกำหนดให้การเวนคืนเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนแตกต่างกันด้วย กล่าวคือกรมทางหลวง การทางพิเศษฯ และกรมชลประทาน ต่างมีความเห็นว่าถึงแม้การประกาศจะทำให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครองและใช้อสังหาริมทรัพย์ได้ก็ตาม แต่ถ้าปรากฏว่าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่ยอมไปรับเงินที่หน่วยงานนั้นๆ นำไปวางศาลหรือฝากธนาคารออมสิน หน่วยงานเจ้าของโครงการนั้น ยังจะต้องเสนอขอออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนรายนั้นๆ อีก ทั้งนี้เพราะกรรมสิทธิในที่ดินนั้นยังไม่ตกเป็นของรัฐ ส่วนกรุงเทพมหานครเห็นว่า การดำเนินการเวนคืนได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว เพราะสามารถใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นและมีการวางเงินค่าทดแทนแล้ว จึงไม่ต้องมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนฯ แต่อย่างใดอีก ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้เนื่องจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะเกิดขึ้นได้ จะต้องกระทำโดยมีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บังคับใช้เฉพาะรายเท่านั้น ส่วนอำนาจภายหลังจากประกาศให้เป็นกรณีเร่งด่วนถือเป็นบทบัญญัติสภวันพิเศษที่จะนำมาใช้เฉพาะกรณีที่เป็นจริงๆ เท่านั้น และมิได้เป็นบทบัญญัติที่ทำให้กรรมสิทธิของอสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นของรัฐ

แต่อย่างไรก็ตามผู้เขียนมีความเห็นว่า บทบัญญัติในเรื่องการประกาศให้การเวนคืนเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนนี้ เป็นบทบัญญัติที่ยังมีความจำเป็นต้องบัญญัติไว้ แต่การนำมาใช้จะต้องปรากฏว่ามีความจำเป็นเกิดขึ้นจริงๆ มิใช่ดังเช่นที่หน่วยงานราชการต่างๆ ปฏิบัติกันอยู่ โดยถือเป็นที่ขั้นตอนการเวนคืนตามปกติอย่างหนึ่งว่า เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับแล้ววาระหนึ่งก็จะต้องประกาศให้เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เพียงเพื่อสามารถทำให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครองหรือถอนสิ่งปลูกสร้างและวางเงินค่าทดแทนเท่านั้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ายังปรากฏว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนยังไม่สามารถกำหนดให้เป็นธรรมได้ การนำบทบัญญัติในเรื่องนี้มาใช้ย่อมไม่สมควรอย่างยิ่ง

2. องค์การที่ทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ผู้ทำหน้าที่กำหนดเงินค่าทดแทนที่แท้จริงแล้วคือ เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่ทำการเวนคืนโดยจะรวบรวม

ข้อมูลเสนอให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นพิจารณา และในบางหน่วยงาน คือ การทางพิเศษ และกรุงเทพมหานคร จะเสนอให้รัฐมนตรีแต่งตั้งผู้แทนหน่วยงานของตนเป็นประธานคณะกรรมการ ดังนั้นจึงยังไม่อาจคาดหวังได้ว่า คณะกรรมการจะมีความเห็นที่แตกต่างไปจากข้อมูลที่เจ้าหน้าที่เสนอมาได้มากนัก ส่วนหน่วยงานอื่น คือ กรมทางหลวง และกรมชลประทาน จะเสนอให้รัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายปกครอง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือ นายอำเภอ เป็นประธาน ทั้งนี้เพื่อให้สามารถขอความร่วมมือจากราษฎรได้สะดวกขึ้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นนี้ มิได้คำนึงถึงว่าจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาทรัพย์สินหรือไม่ และจากการที่คณะกรรมการชุดนี้แล้วแต่ประกอบด้วยข้าราชการ จึงทำให้การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ผ่านมามีต้องกำหนดให้ตามราคาที่มีหลักฐานเป็นเอกสารของทางราชการ ซึ่งก็คือตามบัญชีประเมินมูลค่าที่ดินของกรมที่ดิน เนื่องจากกรมการซึ่งเป็นข้าราชการเหล่านั้นเกรงว่า หากกำหนดให้ในราคาที่แตกต่างจากบัญชีของกรมที่ดิน ตนอาจต้องถูกไล่เบียดใช้คืนให้รัฐในภายหลังได้ และในเรื่องนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าการให้เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานทำการกำหนดเงินค่าทดแทนไว้ล่วงหน้า และนำมาเสนอต่อคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นพิจารณาตามข้อมูลนั้น ก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องกระทำอยู่ ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการสามารถกำหนดราคาได้สะดวกรวดเร็วขึ้น แต่คณะกรรมการจะต้องประกอบด้วยผู้มีความรู้ความสามารถในการประเมินราคาทรัพย์สินอย่างแท้จริง

ส่วนคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 25 นั้น จากการศึกษาพบว่า รัฐมนตรีของแต่ละกระทรวงที่หน่วยงานที่ทำการเวนคืนสังกัดอยู่นั้นจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่แตกต่างกัน กล่าวคือ กระทรวงคมนาคมและกระทรวงมหาดไทย จะแต่งตั้งผู้แทนกระทรวงเป็นประธานคณะกรรมการและทำการประชุมพิจารณาภายในกระทรวง ส่วนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัดที่มีผู้อุทธรณ์ เป็นประธานคณะกรรมการและทำการประชุมกันภายในจังหวัดนั้นๆ ซึ่งมีข้อที่น่าพิจารณาก็คือ ประธานคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของกรมชลประทาน ก็คือผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้นเมื่อมีการอุทธรณ์ ประธานคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ก็ยังคงเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเจตนาของกฎหมายที่ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์นี้ คงมิได้ต้องการให้บุคคลคนเดียวกันมาทำหน้าที่เป็นกรรมการที่มีหน้าที่ต่างกันเช่นนั้น นอกจากนี้แล้วองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ส่วนใหญ่จะประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย ซึ่งได้แก่พนักงานอัยการ หรือผู้อำนวยการกองกฎหมาย ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์มีไม่มากนัก ซึ่งบทบัญญัติ

ในเรื่องคณะกรรมการพิจารณาออกบัตรนี้ มิได้บัญญัติว่าจะต้องเป็นผู้แทนของหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด ดังนั้นจึงอาจทำการแต่งตั้งบุคคลผู้เชี่ยวชาญจากภาคเอกชนมาร่วมเป็นกรรมการด้วย โดยอาจเข้ามาในฐานะที่เป็นองค์กรวิชาชีพ ซึ่งจะทำให้การพิจารณาประสพผลสัมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ยิ่งขึ้น และถึงแม้กฎหมายจะได้บัญญัติให้ผู้ถูกเวนคืน ที่ไม่พอใจผลคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีมีสิทธินำคดีฟ้องต่อศาลได้อีกก็ตาม จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานราชการที่ทำการเวนคืนทงหน่วยงาน จะต้องดำเนินการต่อสู้คดีเรียกเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นจนถึงชั้นศาลฎีกาเกือบทุกคดี ดังนั้นในแต่ละคดีจึงต้องใช้เวลานานนับสิบปี จึงจะทราบผลการพิพากษาว่าผู้ถูกเวนคืนรายนั้นจะได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มหรือไม่ และเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนที่เพียงพอกับเวลา และค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการดำเนินคดีหรือไม่ก็ยังไม่อาจคาดหวังได้

3. หลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทน จะเห็นได้ว่าปัญหาในเรื่องการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินก่อนที่จะมีการแก้ไขกฎหมายโดยประกาศรชช. ฉบับที่ 44 นั้น เกิดจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติในมาตรา 9 วรรคสี่ ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) และที่สำคัญคือ หน่วยงานราชการที่ทำการเวนคืนต่างเห็นชอบที่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ต้องถือเป็นแนวทางปฏิบัติ นั้น ทั้งนี้เพราะทำให้สามารถกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินได้สะดวกรวดเร็วและปลอดภัยต่อความรับผิดชอบ เพราะเป็นการกำหนดในราคาเดียวกับที่ปรากฏเป็นเอกสารของทางราชการด้วยกัน ซึ่งก็คือราคาตามบัญชีประเมินมูลค่าที่ดินของกรมที่ดิน และถึงแม้ขณะนี้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายให้มีความชัดเจนขึ้นว่า การกำหนดค่าทดแทนที่ดินจะต้องกำหนดโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์อื่นๆด้วยก็ตาม แต่จากการศึกษาที่ยังพบว่า การตีความมาตรา 21(1) ที่ว่าราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ทั้งที่เป็นความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) และที่เป็นความเห็นของหน่วยงานที่ทำการเวนคืน ต่างเห็นว่าราคาดังกล่าวหมายถึงความถึงราคาซื้อขายที่ผู้ซื้อและผู้ขายไปแจ้งต่อเจ้าหน้าที่เมื่อมีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ดังนั้นการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินภายหลังจากที่มีการแก้ไขกฎหมายนี้แล้ว ก็ยังไม่อาจคาดหวังว่าผู้ถูกเวนคืนจะได้รับค่าทดแทนในราคาที่เป็นธรรม หรือเป็นราคาใกล้เคียงกับมูลค่าที่แท้จริงได้ ทั้งนี้เนื่องจากราคาซื้อขายที่ผู้ซื้อและผู้ขายไปแจ้งในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในปัจจุบัน ก็ยังคงเป็นราคาที่ผู้แจ้งสามารถแจ้งไม่ตรงต่อความเป็นจริงได้ ดังนั้นเมื่อหน่วยงานราชการที่ทำการเวนคืนไม่สามารถหาราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดที่แท้จริงได้ การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินก็ยังคงต้องนำบัญชีประเมินมูลค่าที่ดินของกรมที่ดินมาใช้เป็นหลักนั่นเอง

นอกจากนี้บทบัญญัติในมาตราอื่นๆ หน่วยงานที่ทำการเวนคืนก็ยังมีได้มีการนำมาคำนึงถึง ซึ่งได้แก่ มาตรา 21 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ทั้งนี้เพราะสามารถอ้างได้ว่ายังมีพระราชกฤษฎีกากำหนดวิธีคำนวณอสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่และมีราคาสูงขึ้นหรือลดลง ดังนั้นจึงยังไม่อาจนำมาใช้ได้ จึงเป็นเหตุทำให้ผู้ถูกเวนคืนบางรายที่ถูกเวนคืนที่ดินเพียงเล็กน้อย และยังคงมีที่ดินส่วนใหญ่เหลืออยู่กลายเป็นบุคคลผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการที่รัฐจัดทำ เช่น การสร้างทางหลวง โดยรัฐก็ยังคงต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้ที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นในราคาเดียวกับที่ต้องจ่ายให้แก่ผู้ที่ถูกเวนคืนที่ดินทั้งหมดซึ่งไม่มีที่ดินเหลืออยู่เลย ส่วนมาตรา 21 วรรคห้า หน่วยงานต่างๆ ไม่ทราบว่าจะตีราคาค่าความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ได้อย่างไร จึงยังไม่มีการนำมาคำนึงถึง นอกจากนี้มาตรา 22 และมาตรา 24 ก็ไม่มีหน่วยงานใดนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนเลย ไม่ว่าจะก่อนแก้ไขหรือภายหลังจากแก้ไขกฎหมายแล้ว

จากการศึกษายังพบว่าการเวนคืนของบางหน่วยงาน เช่น กรมชลประทาน จะได้รับความร่วมมือจากราษฎรเป็นอย่างดี เพราะเป็นการนำความเจริญไปสู่ท้องถิ่นนั้น หรือกิจการของกรมทางหลวง ก็เป็นสิ่งที่เจ้าของที่ดินปรารถนาให้มีการสร้างทางหลวงผ่านหรือใกล้กับที่ดินของตน ส่วนกิจการของการทางพิเศษ หรือกรุงเทพมหานคร จะถูกปฏิบัติและต่อต้านจากเจ้าของที่ดิน ทั้งนี้เพราะพื้นที่ภายในกรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญอย่างทั่วถึงอยู่แล้ว ดังนั้นสิ่งที่แตกต่างกันนี้ก็น่าที่จะนำมาคำนึงถึงในการกำหนดเงินค่าทดแทนด้วย ซึ่งตามบทบัญญัติของกฎหมายก็ได้บัญญัติให้คำนึงถึงไว้ด้วยแล้ว บทบัญญัตินั้นก็คือ มาตรา 21(5) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ดังนั้นหน่วยงานที่ทำการเวนคืนที่ดินที่เจ้าของได้รับประโยชน์จากกิจการนั้นๆ โดยตรง ก็อาจมีการกำหนดค่าทดแทนให้ในราคาที่ต่ำกว่าหน่วยงานอื่นก็ได้ ส่วนหน่วยงานที่ทำการเวนคืนและทำให้เจ้าของที่ดินต่อต้าน ก็อาจทำการกำหนดเงินค่าทดแทนที่สูงกว่าหน่วยงานอื่นก็ได้เช่นกัน ซึ่งทั้งหมดนี้ก็เนื่องมาจากมีเหตุและวัตถุประสงค์ในการเวนคืนที่แตกต่างกันนั่นเอง

4. การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จากการศึกษาพบว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนก่อนที่จะมีการแก้ไขกฎหมายโดยประกาศรชช. ฉบับที่ 44 นั้น ทุกหน่วยงานราชการที่ทำการเวนคืนต่างมีความเห็นตรงกันว่า ราคาที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นทำการกำหนดนั้นเป็นเพียงราคาเบื้องต้นที่ให้ผู้จะถูกเวนคืนรับเงินจำนวนนี้ไปก่อน ถ้าผู้จะถูกเวนคืนรายใดยังไม่พอใจราคาก็ให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี ดังนั้นคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่

ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีนี้ จึงเป็นผู้ที่มาทำหน้าที่พิจารณาว่าผู้อุทธรณ์รายนั้นๆสมควรได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นอีกหรือไม่ ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงมีผู้ทำการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะการอุทธรณ์สามารถกระทำได้ง่ายโดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมดังเช่นการนำคดีฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งผลที่ตามมาก็คือ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ไม่สามารถพิจารณาอุทธรณ์และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อให้รัฐมนตรีมีคำวินิจฉัยได้ทันภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับอุทธรณ์ นอกจากนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า ถึงแม้จะพ้นกำหนดหกสิบวันแล้ว กฎหมายไม่ได้ห้ามรัฐมนตรีที่จะวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไป ดังนั้นทางปฏิบัติจึงถือเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่ยังคงรับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาต่อไป และโดยเฉลี่ยแล้วรัฐมนตรีสามารถมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ จะใช้เวลาประมาณ 1-2 ปี นับแต่วันได้รับอุทธรณ์ ส่วนในเรื่องการนำคดีฟ้องร้องต่อศาลนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า เมื่อราษฎรผู้ถูกเวนคืนมิได้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันพ้นกำหนดในการวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี ก็ต้องถือว่าราษฎรผู้ถูกเวนคืนไม่ประสงค์จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล ดังนั้นจึงมีปัญหาที่น่าพิจารณาคือ กรณีแรก การที่ราษฎรผู้ถูกเวนคืนนำคดีมาฟ้องต่อศาลทันที (ภายในหนึ่งปี) นับแต่วันพ้นกำหนดหกสิบวันที่ได้ยื่นอุทธรณ์ กับกรณีที่สอง การที่ราษฎรมิได้นำคดีฟ้องร้องต่อศาลภายในหนึ่งปีกับหกสิบวัน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาและหน่วยงานที่ทำการเวนคืนเห็นว่า ราษฎรผู้ถูกเวนคืนรายนั้นๆไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้อีก ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ทั้งสองกรณีนี้ล้วนแล้วแต่เป็นเหตุทำให้กระบวนการในการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มีอาจนำมาใช้ให้บังเกิดผลสัมฤทธิ์เจตนารมณ์ของกฎหมายได้ เนื่องจากกรณีแรกทำให้การกำหนดเงินค่าทดแทนนั้นไม่ต้องผ่านการพิจารณาหรือตรวจสอบของรัฐมนตรี (โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์) ส่วนกรณีที่สองทำให้ราษฎรรายนั้นๆไม่อาจใช้สิทธิของตนในการนำคดีฟ้องต่อศาลได้ ซึ่งตามบทบัญญัติของกฎหมายแล้วต้องการให้มีการพิจารณาเป็นขั้นตอนตามลำดับ

5. การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนโดยประกาศฯ ฉบับที่ 44 จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2) ได้ให้ความเห็นว่าประกาศฯ ฉบับที่ 44 นี้ มีผลใช้บังคับแก่การเวนคืนที่การดำเนินการยังไม่เสร็จเด็ดขาดในวันประกาศฯ มีผลใช้บังคับ และถ้าคณะรัฐมนตรีสั่งให้คณะกรรมการตามมาตรา 9 หรือคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นใหม่แก้ไขราคาเบื้องต้นเสียใหม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจตามมาตรา 10 ทวิ การแก้ไขราคานั้นจะมีผลย้อนหลังไปถึงผู้ถูกเวนคืนทุกราย ซึ่งแสดงว่าไม่ว่าผู้ถูกเวนคืนรายนั้นๆจะได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี หรือนำคดีฟ้องต่อศาลไว้หรือไม่ก็ตาม ผู้

ถูกเวนคืนรายนั้นๆก็จะได้รับราคาที่มีการแก้ไขนั้นซึ่งต้องเป็นราคาที่เพิ่มขึ้นจากเดิมอย่างแน่นอน ทั้งนี้เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 10 ทวิ นี้ ได้บัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ไม่เป็นธรรม ดังนั้นหากหน่วยงานที่ทำการเวนคืนได้นำบทบัญญัติในมาตรา 10 ทวิ นี้มาใช้กับโครงการใดโครงการหนึ่ง ควรจะต้องคำนึงถึงผลกระทบในเรื่องเงินค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้มีสิทธิได้เงินค่าทดแทนทุกรายในโครงการนั้น

ผู้เขียนมีความเห็นว่าบทบัญญัติในมาตรา 10 ทวิ นี้ไม่ควรมีการนำมาใช้และไม่ควรมีการบัญญัติขึ้นมา ทั้งนี้เพราะอาจเกิดกรณีที่ไม่พึงประสงค์ขึ้นได้ว่า อาจมีผู้ถูกเวนคืนบางรายที่มีได้ต้องการเงินค่าทดแทนเพิ่ม ซึ่งอาจแสดงให้เห็นได้โดยการไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีหรือฟ้องร้องต่อศาล อีกทั้งไม่ต้องการไปปรับเงินเพิ่มใดๆทั้งสิ้น ซึ่งกรณีเช่นนี้หน่วยงานที่ทำการเวนคืนก็จะต้องทำการชดเชยให้ผู้ถูกเวนคืนรายนั้นมารับเงินเพิ่มจำนวนนี้ หรือบางกรณีก็อาจต้องนำเงินเพิ่มนี้วางศาลหรือฝากไว้กับธนาคารออมสินก็เป็นได้

#### ข้อเสนอแนะ

จากสาเหตุของปัญหาในเรื่องการกำหนดเงินค่าทดแทนดังได้สรุปไว้ 5 ประการข้างต้นนี้ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ควรมีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 9 แห่งพรบ.ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นโดยให้มีการแต่งตั้งเฉพาะผู้มีความรู้ความสามารถในการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์อย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะถ้าคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นสามารถกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนได้อย่างเป็นธรรมแล้ว จำนวนผู้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีและผู้นำคดีฟ้องต่อศาลก็จะน้อยลง และการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ก็กระทำได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น

2. ในขณะที่กรมที่ดินยังไม่สามารถทำการประเมินราคาที่ดินได้ใกล้เคียงกับราคาที่แท้จริง และยังไม่มีความสามารถในการที่จะควบคุมให้ผู้ซื้อผู้ขายอสังหาริมทรัพย์แจ้งจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในราคาซื้อขายที่เป็นจริงได้ การนำราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ตามมาตรา 21 (1) มาคำนึงถึงในการกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น หน่วยงานที่ทำการเวนคืนจะต้องทำการสืบหาราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดเอง โดยอาจสอบถามจากธนาคาร จากนายหน้าขายที่ดิน จากผู้จัดสรรที่ดิน หรือจากราคาที่เสนอขายในกรณีที่มีการเสนอขายที่ดินในเขตบริเวณดังกล่าว มิใช่หาราคาซื้อขายโดยขอหลักฐานการจดทะเบียนสิทธิและ



นิติกรรมจากสำนักงานที่ดินตั้ง เช่นปฏิบัติกันอยู่ เพราะหลักฐานการจดทะเบียนนั้นอาจมิใช่ราคาซื้อขายที่แท้จริงก็ได้

นอกจากนี้ควรเร่งดำเนินการจัดตั้งสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินที่มีอิสระในการกำหนดราคาที่ดินและโรงเรือนโดยให้มีฐานะเทียบเท่ากรม ซึ่งจะให้มีอัตราค่าลงเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้นจนสามารถประเมินมูลค่าทรัพย์สินได้ตรงกับมูลค่าที่แท้จริงทั่วประเทศ และทำให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินมีอำนาจที่จะเข้าไปตรวจสอบทรัพย์สิน เพื่อประเมินมูลค่า ทั้งนี้จะทำให้เกิดประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี และค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การเวนคืน และการจัดซื้อที่ดินของทางราชการ เนื่องจากในขณะนี้กฎหมายหลายฉบับให้อำนาจคณะกรรมการและหน่วยงานหลายหน่วยงาน ทำหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สิน ทำให้การปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน และการประเมินราคาที่แตกต่างกันกับมูลค่าที่แท้จริงราษฎรไม่ได้รับความเป็นธรรมในการเสียภาษีค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน

3. ในการกำหนดเงินค่าทดแทน ทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ทำการเวนคืน (ซึ่งทำการกำหนดเพื่อเสนอให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นพิจารณา) , คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จะต้องนำหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติของกฎหมายมาคำนึงถึงอย่างครบถ้วนถูกต้อง ซึ่งได้แก่บทบัญญัติในมาตรา 18 , มาตรา 21 , มาตรา 22 และมาตรา 24 และควรจะต้องข้อความในบทบัญญัติมาตรา 21 บรรดาข้อความที่ เพราะขณะนี้ ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการคำนวณอสังหาริมทรัพย์ที่หลีกเลี่ยงการเวนคืนใช้บังคับ และผู้เขียนมีความเห็นว่าไม่ควรมีพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเพื่อจะได้ทำให้การกำหนดราคาเป็นไปตามสภาพความเหมาะสมในแต่ละกรณีไป

4. การประกาศราคาของอสังหาริมทรัพย์ และจำนวนเงินค่าทดแทนที่กำหนดโดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ตามมาตรา 9 หน่วยงานราชการที่ทำการเวนคืนจะต้องเปิดเผยราคาโดยแสดงให้ผู้ถูกเวนคืนสามารถตรวจสอบได้ว่า ผู้ถูกเวนคืนซึ่งมีชื่อระบุในแต่ละรายจะได้รับราคาหรือจำนวนเงินค่าทดแทนเป็นจำนวนเท่าไร ซึ่งบทบัญญัตินี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า มีความสำคัญอย่างยิ่งและสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือตรวจสอบว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนได้กำหนดอย่างถูกต้องเป็นธรรมหรือไม่ กล่าวคือ ในระหว่างผู้ถูกเวนคืนด้วยกันจะทราบว่าผู้ถูกเวนคืนแต่ละรายได้รับเงินค่าทดแทนจำนวนมากหรือน้อยกว่าตนเท่าไร และเป็นการถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ ถ้าผู้ถูกเวนคืนรายนั้นๆ เห็นว่ายังไม่ถูกต้อง ก็อาจนำมาใช้อ้างประกอบการ

อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีก็ได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในขณะที่เดี๋ยวก็นั้นก็จะเป็นการตรวจสอบว่า เจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดราคาไปโดยสุจริตหรือไม่ นอกจากนี้ผู้เขียนยังมีความเห็นเพิ่มเติมด้วยว่า ถ้ามีความเป็นไปได้ หน่วยงานที่ทำการเวนคืนควรแจกแจงถึงรายละเอียดของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนในแต่ละราย เช่น ลักษณะสิ่งปลูกสร้าง เนื้อที่ดินทั้งหมดของผู้ถูกเวนคืน จำนวนที่ถูกเวนคืนจำนวนที่เหลือ สภาพทำเลที่ดิน หรือแม้แต่การได้ที่ดินนั้นมาว่าเข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา 22 หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อทำให้มีการตรวจสอบว่า รายละเอียดของอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่ทำการสำรวจมานั้น ได้กระทำอย่างถูกต้องหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า สิ่งใดที่ได้รับการเปิดเผยย่อมถูกตรวจสอบได้ อีกทั้งรายละเอียดที่แจกแจงเหล่านี้ ก็คือเหตุผลของการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนรายนั้นๆนั่นเอง

5. หน่วยงานราชการที่ทำการเวนคืน ควรร่วมกันจัดสัมมนาเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและปัญหาต่างๆในการดำเนินการเวนคืนอยู่เสมอ ทั้งนี้จะทำให้หน่วยงานต่างๆมีแนวปฏิบัติที่เหมือนกัน และอาจนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนในโอกาสต่อไป นอกจากนี้ภายในหน่วยงานที่ทำการเวนคืนควรจะได้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ และจัดเตรียมบุคลากรที่มีความรู้เกี่ยวกับการประเมินมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ ให้มาเป็นผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะ อีกทั้งควรแก้ไขทัศนคติของเจ้าหน้าที่ ซึ่งหวาดกลัวต่อความรับผิดชอบในทางแพ่ง โดยให้สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องว่า ในการกำหนดเงินค่าทดแทนนี้เป็นเรื่องของหลักวิชาในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้นจึงสามารถนำความรู้ความสามารถที่มีอยู่มาใช้ได้เต็มที่ แต่ในขณะที่เดี๋ยวก็นั้นก็ทำการกำหนดโดยไม่สุจริตไม่ได้ เนื่องจากต้องได้รับการตรวจสอบโดยบุคคลทั่วไป เพราะสิ่งเหล่านี้จะต้องถูกนำไปประกาศอย่างเปิดเผย

6. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะต้องปฏิบัติงานทุกขั้นตอนให้แล้วเสร็จได้ทันภายในเวลาที่พบบ. ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 กำหนดไว้ เช่น การสำรวจให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน หรือภายใน 2 ปีแล้วแต่กรณี , การเสนอรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ , คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ต้องกำหนดราคาและจำนวนเงินค่าทดแทนให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน , เจ้าหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ตกลงซื้อขายกันได้ หรือต้องวางเงินค่าทดแทนก่อนเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นต้น ซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติงานตามกำหนดเวลาเหล่านี้โดยเคร่งครัดแล้ว จะทำให้ความไม่เป็นธรรมที่เกิดจากการเวนคืนลดน้อยลงได้

7. ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่ละโครงการนั้น จะต้องมีผู้ที่ได้รับประโยชน์ จากกิจการที่รัฐได้จัดทำลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ยังคงมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการเวนคืน ทั้งนี้เพราะโครงการที่รัฐจัดทำนั้น จะนำความเจริญมาสู่พื้นที่นั้นๆ โดยจะเห็นได้ชัดว่าที่ดิน ใดที่มีสาธารณูปโภคครบถ้วนอยู่สบายที่ดินก็มีราคาสูง ที่ดินใดที่ขาดแคลนสาธารณูปโภคต่างๆก็มี ราคาต่ำ เมื่อที่ดินเหล่านั้นได้รับประโยชน์จากสาธารณูปโภคโดยตรง ก็ย่อมจะมีส่วนร่วมในการ ออกค่าใช้จ่ายสำหรับสาธารณูปโภคเหล่านั้นด้วย เพราะสิ่งเหล่านั้นไม่สามารถเกิดขึ้นมาโดย เปล่าๆ ดังนั้นหากมีการนำมาตรกรทางภาษีมาใช้กับที่ดินที่ได้รับประโยชน์จากโครงการที่รัฐจัดทำ โดยอาจมีการจัดเก็บภาษีจากส่วนที่เจ้าของที่ดินได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้น ตัวอย่างเช่น การ สร้างทางหลวง หากไม่มีการเก็บภาษีจากส่วนที่เจ้าของที่ดินได้รับประโยชน์เพิ่มแล้วก็เหมือนกับ รัฐบาลเอาเงินจากผู้เสียภาษีทั่วไป ไปให้กับเจ้าของที่ดินที่อยู่สองฟากฝั่งทางหลวงนั่นเอง ซึ่ง จะไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีทั่วไปอย่างยิ่ง นอกจากนี้การใช้มาตรการทางภาษีนี้อาจจะเป็นทำให้ มีรายได้เข้ารัฐมากขึ้น และสามารถนำกลับมาจ่ายเป็นค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนบางรายให้ ได้เงินค่าทดแทนในจำนวนที่เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น