

ปัญหาองค์กรที่กำหนดเงินค่าทดแทน
ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

โกเมท กาญจนขจิต

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2547

ISBN 974-7853-84-1

**PROBLEM OF ORGANIZATIONS DETERMINING
COMPENSATION FOR EXPROPRIATION OF
IMMOVABLE PROPERTY**

KOMET KANJANAKHAJIT

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School Dhurakijpandit University

2004

ISBN 974-7853-84-1

กิตติกรรมประกาศ

งานวิทยานิพนธ์ครั้งนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาจากหลายท่าน ซึ่งผู้เขียนมีความซาบซึ้งอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รศ.ดร. วิระ โลจายะ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าของท่านรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และได้ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษา แนะนำแนวทางการศึกษา รวมทั้งข้อคิดเห็นในประเด็นข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่องานวิทยานิพนธ์เป็นอย่างดี

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศ.ดร. วารี นาสกุล ประธานกรรมการ ผศ.ดร. พรชัย เลื่อนฉวี อ.ยีนหัยค์ ใจสมุทร และ อ.แคว้ว ทองสม ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าของท่านในการชี้แนะ ให้คำปรึกษา และให้ความช่วยเหลือในการตรวจตราวิทยานิพนธ์จนสำเร็จเรียบร้อยด้วยดี นอกจากนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ อ.พัฒนะ เรือนใจดี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง อ.สมศักดิ์ เจตสุรگانต์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล 8 สำนักงาน ก.พ. และ คุณชุ่นทองมณี ผู้จัดการสำนักงานกฎหมายปกครอง (สำนักงานกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์) ที่กรุณาสละเวลาให้คำปรึกษาแนะนำ และช่วยเหลือ ค้นหา รวบรวมข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิอีกหลายท่านที่กรุณาช่วยเหลือจนทำให้วิทยานิพนธ์สำเร็จลงได้

ในท้ายที่สุดที่สำคัญ ขอกราบขอบพระคุณนายจรัส และนางถนนอม กาญจนขจิต ผู้เป็นบิดาและมารดาของผู้เขียน ที่ได้ให้อนาคตที่ดีมาโดยตลอด ขอขอบคุณภริยาและบุตร ที่ได้ให้กำลังใจเป็นอย่างดีที่สุด ทำให้ผู้เขียนมีกำลังใจและพลังในการสร้างอนาคตและเป็นตัวอย่างที่ดีให้กับครอบครัวได้เป็นอย่างดี

โกเมท กาญจนขจิต

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฉ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการทำวิทยานิพนธ์.....	4
3. สมมติฐานของการทำวิทยานิพนธ์.....	5
4. ขอบเขตของการทำวิทยานิพนธ์.....	5
5. วิธีดำเนินการทำวิทยานิพนธ์.....	5
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2 แนวคิดและความเป็นมาของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์.....	7
1. แนวคิดและความเป็นมาทั่วไปเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในต่างประเทศ	8
1.1 ยุคก่อนที่จะมีการคุ้มครองสิทธิของมนุษยชน.....	8
1.2 ยุคที่เริ่มมีการคุ้มครองสิทธิของมนุษยชน.....	10
1.3 ยุคเข้าสู่รัฐสมัยใหม่หรือรัฐสวัสดิการ.....	11
1.4 การใช้อำนาจมหาชนหรืออำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์	
ในต่างประเทศ.....	13
2. แนวคิดและความเป็นมาของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย..	16
2.1 ความหมายของการเวนคืน.....	16
2.2 ความเป็นมาของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย.....	17
3 วิวัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของ	
ประเทศไทยในปัจจุบัน.....	30
3.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477.....	30
3.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497.....	31
3.3 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530.....	34

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3 โครงสร้างตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530..	37
ส่วนที่ 1 โครงสร้างก่อนมีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530.....	39
1. บทบัญญัติว่าด้วยการจัดองค์กรที่มีอำนาจกำหนดเงินค่าทดแทน.....	39
1.1 คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น.....	39
1.2 รัฐมนตรีผู้รักษาการ.....	42
1.3 ศาล.....	43
2. บทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทน.....	43
2.1 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดิน.....	44
2.2 หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างโรงเรือน.....	45
ส่วนที่ 2 โครงสร้างหลังมีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530.....	46
1. บทบัญญัติว่าด้วยการจัดองค์กรที่มีอำนาจกำหนดเงินค่าทดแทน.....	46
1.1 คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น.....	47
1.2 รัฐมนตรีผู้รักษาการ.....	47
1.3 ศาล.....	48
2. บทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทน.....	49
2.1 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดิน.....	49
2.2 หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างโรงเรือน.....	52
4 ปัญหาในทางปฏิบัติขององค์กรเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และแนวทางแก้ไขปัญหา.....	54
1. ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการตามมาตรา 9 วรรคสองของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530.....	54
2. ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530.....	56
3. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการของศาล.....	58

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4. ปัญหาในทางปฏิบัติขององค์กรกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ของหน่วยงานต่าง ๆ.....	60
4.1 การกำหนดค่าทดแทนขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่ง อสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ในกิจการของรัฐ.....	60
4.1.1 การทางพิเศษแห่งประเทศไทย.....	62
- คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น.....	63
- คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์.....	72
4.1.2 กรุงเทพมหานคร.....	74
- คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น.....	75
- คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์.....	78
4.1.3 กรมทางหลวง.....	83
- คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น.....	86
- คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์.....	90
4.2 ปัญหาของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น.....	94
4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาคำหนดเงินค่าทดแทนที่ดิน.....	95
5. แนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์.....	102
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	111
1. บทสรุป.....	111
2. ข้อเสนอแนะ.....	115
บรรณานุกรม.....	118
ภาคผนวก.....	123
ประวัติผู้เขียน.....	141

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาองค์กรที่กำหนดเงินค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
ชื่อนักศึกษา	โกเมท กาญจนขจิต
อาจารย์ที่ปรึกษา	รศ. ดร. วีระ โสจายะ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2547

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยในระยะเวลาที่ผ่านมามีปัญหาเกี่ยวกับความเสมอภาคและความเป็นธรรมในการกำหนดเงินค่าทดแทนให้กับผู้มีสิทธิได้รับเงิน โดยหน่วยงานภาครัฐ

ผลการศึกษาโดยการศึกษาวิจัยจากเอกสาร ข้อกฎหมาย และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า เกิดปัญหาการกำหนดเงินค่าทดแทนให้กับผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรมและความเสมอภาคระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเองในการประเมินทุนทรัพย์ กฎหมายการเวนคืนไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกเวนคืน และผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ขาดผู้ที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ วิธีการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนมิได้คำนึงถึงราคาตลาด และการจ่ายเงินค่าทดแทนล่าช้า

สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงควรกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สินและอาจแต่งตั้งมาจากภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ได้ ควรมีการจัดระบบงานที่สามารถทำให้การดำเนินการตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้อย่างคล่องตัวและรวดเร็ว ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและใช้เทคโนโลยีมาช่วยในการปฏิบัติงานมากขึ้นในการพิจารณาอุทธรณ์นั้น ควรดำเนินการโดยศาล และเสนอให้มีการพิจารณาจัดตั้งองค์กรในการพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐาน และกำหนดเงินค่าทดแทนเป็นการเฉพาะเพียงหน่วยงานเดียว เพื่อให้เกิดมาตรฐานและความเป็นธรรม ทั้งนี้ ต้องมีการแก้ไขกฎหมายบางมาตราในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ให้ยื่นฟ้องต่อศาลหากไม่ได้รับความเป็นธรรม

Thesis Title	Problems of Organizations Determining Compensation for Expropriation of Immovable Property
Name	Komet Kanjanakhajit
Thesis Advisor	Assoc. Prof. Dr. Vira Lochaya
Department	Law
Academic Year	2004

Abstract

This thesis aims to study problems relating to organizations that are responsible for determining compensation for expropriation of immovable property because previously there were problems of equality and fairness in determining compensation for the expropriation of real property to the entitled people by the government agencies in Thailand.

From documentary or legal research and other relevant research, it is found that there are problems regarding unfair determination of compensation to the entitled people and inequality among government agencies in price appraisal. The Law of expropriation does not allow those who have property expropriated and those who have mutual interest to participate in exercising the state power of expropriation. The committee that determines the initial price and the appeal committee lack knowledge and competency in price appraisal of real property. The method of determining compensation for expropriation does not take into consideration market price. And the payment of compensations is late.

For solutions of the said problems the criteria of the committee that determines the initial price and the appeal committee should be set forth. These criteria include professional with high capacity in asset appraisal appointed from the public or private sectors. There should be a systematic organization of flexible and concise work to fit the limited timeframe required by law, streamlining of operating procedures, and adopting advance technology in order to assist the operations. Appeal hearings should be operated by the court and the establishment of one exclusive organization to consider the provision of regulations and standards and determining compensation should be proposed to create standards and fairness. Some sections of the law regarding the composition of committee that determines the initial price should be amended and revised based on the fact that lawsuits can be taken into the court if there is any unfair treatment.

บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญของปัญหา

สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงไปมากตามกระแสโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกอย่างมาก ส่งผลกระทบอย่างต่อเนื่องในการบริหารราชการ รวมทั้งการดำเนินชีวิตของประชาชนชาวไทย สำหรับการพัฒนาประเทศให้เกิดประสิทธิภาพและยั่งยืน จำเป็นต้องมีการวางแผนที่ดี และมีการกำหนดทิศทางและเป้าหมายล่วงหน้า เพื่อให้ทราบแนวทางที่จะต้องดำเนินการต่อไปอย่างมีทิศทาง บางครั้งจะต้องมีการบริหารจัดการเพื่อให้สภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศสามารถดำเนินไปสู่สภาพอันพึงประสงค์ที่ชัดเจนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ของประชาชน กลไกที่สำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาประเทศ คือ ระบบราชการ เนื่องจาก ระบบราชการไทยมีความสำคัญมากต่อความมั่นคงอยู่รอดของบ้านเมืองตลอดจนเป็น

เงื่อนไขหลักในการสร้างความเจริญของประเทศ แต่ระบบราชการไทยก็มีปัญหาอีกมากมายที่เป็นอุปสรรคต่อตัวระบบราชการในการที่จะสนองตอบต่อประชาชนผู้รับบริการและในการพัฒนาประเทศ ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของระบบราชการ คือ กฎหมาย กฎ และระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีความล้าสมัย ไม่เป็นธรรม ไม่สามารถสนองตอบความพึงพอใจของประชาชน รวมทั้งการที่ประชาชนไม่สามารถเข้าใจและเข้าถึงกฎหมาย การขยายตัวอย่างมากมาย ทั้งการขยายตัวในแนวตั้งและการขยายตัวในแนวนอน มีการขยายตัวตามภาระหน้าที่ใหม่ ตลอดจนการขยายตัวที่เป็นการซ้ำซ้อนกับหน้าที่ของส่วนราชการที่มีอยู่แล้ว หากระบบราชการซึ่งเป็นกลไกบริหารที่สำคัญของประเทศไม่มีการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ราชการยังคงยึดกฎหมายเดิมที่ใช้กันมานานหลายสิบปีโดยมิได้คำนึงถึงสภาพการณ์ของโลกปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ย่อมทำให้ประเทศด้อยศักยภาพลง ไม่สามารถแข่งขันกับนานาประเทศในเวทีโลกยุคไร้พรมแดนนี้ได้ ดังนั้น ในระยะที่ผ่านมาได้มีความพยายามในการปฏิรูประบบราชการมาโดยตลอด ซึ่งรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้ให้ความสำคัญและสนใจที่จะดำเนินการอย่างต่อเนื่อง การปฏิรูประบบราชการนับเป็นภารกิจที่รัฐบาลต้องดำเนินการให้เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน เพื่อยกระดับขีดความสามารถและสร้างประสิทธิภาพโดยรวมของ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศประการหนึ่ง แต่ก็มีผลกระทบที่ตามมา กล่าวคือ มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในการใช้ทรัพย์สินของประชาชน เนื่องจากตามบทบัญญัติของกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้บัญญัติไว้ว่า “เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”¹ และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็ได้ให้ความคุ้มครองประชาชนเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยบัญญัติไว้ใจความว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมด้วย”² นอกจากนี้ กฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ซึ่งได้มีการแก้ไข ปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงจากเดิมในอดีตหลายประการ เพื่อให้สามารถสร้างความเป็นธรรมและความพอใจแก่ผู้ถูกเวนคืนยิ่งขึ้นกว่าในอดีต อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะสร้างความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มากขึ้นกว่าในอดีต แต่ก็ยังเป็นเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอื่น ๆ อีกหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาอันเนื่องมาจากองค์กรที่กำหนดเงินค่าทดแทนของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ปัจจุบัน องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทย มีมากมายหลายหน่วยงาน เช่น กรุงเทพมหานคร การทางพิเศษแห่งประเทศไทย กรมทางหลวง เป็นต้น และตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านนี้ ซึ่งหมายถึง เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่จะเวนคืนสามารถเสนอรัฐมนตรีตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและกำหนดจำนวนเงิน

¹ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มาตรา 5

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 49

อย่างไรก็ตาม ตามที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่เวนคืนเพื่อประโยชน์ในการที่จะให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเวนคืนในแต่ละคราวนั้น แต่ก็ยังมีปัญหาว่า “เจ้าหน้าที่” ซึ่งทำหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในแต่ละคราวนั้น จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องเวนคืนมาเพื่อกิจการของตนเท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วดูเหมือนว่าเจ้าหน้าที่เวนคืนของแต่ละหน่วยงานก็ทำหน้าที่เวนคืนเพื่อกิจการของตนเท่านั้น หากพิจารณาในแง่ของ “รัฐ” แล้ว การแบ่งแยกออกเป็น กระทรวง ทบวง กรม ฯลฯ แม้จะเป็นนิติบุคคลก็มิได้หมายความว่า จะเป็นอิสระแยกออกไปจากรัฐ แต่การแยกออกไปเป็นหน่วยงานต่าง ๆ ก็เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ อันเป็นความรับผิดชอบของรัฐโดยตรง ส่วนจะให้หน่วยงานใดทำหน้าที่เวนคืนก็เพื่อความคล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น ดังนั้น รัฐจึงควรตระหนักถึงปัญหานี้ และควรที่จะมี

³ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 9 วรรคสอง

ดังนั้น หากรัฐยังไม่มีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยองค์กรกลางที่สามารถกำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์และวิธีการที่เหมาะสมและเป็นธรรม และประกอบด้วยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถตามหลักวิชาการเป็นพิเศษเฉพาะทาง แต่ยังคงปล่อยให้องค์กรที่ประกอบด้วยบุคลากรที่แต่งตั้งจากหน่วยงานที่เวนคืนเป็นการเฉพาะกิจ หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่ตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะกิจตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นผู้กำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ประชาชนผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว ย่อมไม่อาจสร้างมาตรฐานและความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนผู้ถูกเวนคืน แต่กลับจะสร้างความไม่พอใจให้แก่ประชาชน อันเป็นปัญหาของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการของรัฐที่อยู่คู่เป็นแผ่นดินไทยต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการทำวิทยานิพนธ์

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาในเชิงโครงสร้างขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำหนดค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530
2. เพื่อศึกษาปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

⁴ ยืนหยัด ใจสมุทร. “หลักการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายในปัจจุบัน” วารสารกฎหมายธุรกิจ บัณฑิต. ปีที่ 1, ฉบับที่ 1. มกราคม - มิถุนายน 2544. หน้า 88.

3. เพื่อศึกษาปัญหาในเชิงกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐต่าง ๆ ในการทำหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์

4. เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำหนดค่าทดแทนและอุปสรรคข้อขัดข้องอันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

3 สมมติฐานของการทำวิทยานิพนธ์

การกำหนดค่าทดแทนของคณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ของหน่วยงานที่เวนคืนซึ่งได้กำหนดขึ้นเองนั้น การปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานไม่สอดคล้องต้องกัน ไม่เป็นไปในทางเดียวกัน ขาดมาตรฐานไม่เสมอภาคกัน ไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้อย่างเท่าเทียมกัน หากมีการจัดตั้งเป็นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่กำหนดค่าทดแทนในการเวนคืนเป็นการเฉพาะ เป็นผู้กำหนดคิดราคาประเมินที่ดินก็จะทำให้เกิดมาตรฐานและความเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดีกว่าเดิม

4. ขอบเขตของการทำวิทยานิพนธ์

การทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ ผู้เขียนกำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะเรื่องโครงสร้างของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทน เนื่องจากเป็นส่วนที่ทำให้เกิดความสับสนและความไม่เป็นธรรมต่อสิทธิของประชาชนในการได้รับเงินค่าทดแทนจากการเวนคืน

5 วิธีดำเนินการทำวิทยานิพนธ์

ทำการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เชิงคุณภาพ โดยทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารวิชาการ งานวิจัย และเอกสารทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
2. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

3. พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485
4. พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482
5. พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535
6. พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510
7. พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522
8. พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501
9. พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522
10. พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511
11. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
12. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
13. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
14. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
15. พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521
16. พระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2496
17. พระราชบัญญัติการทำอากาศแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
18. พระราชบัญญัติจัดระบบการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464
19. ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 เรื่องการจัดตั้งการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515
20. ศึกษาวิจัยเอกสารจากคำพิพากษาศาลฎีกา บทความ และสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ

หลังจากนั้น นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาประมวลเพื่อหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการทำวิทยานิพนธ์ และทำการศึกษาเจาะลึกในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์กรที่กำหนดเงินค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นกรณีไป

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบว่ามีปัญหาและอุปสรรคในเชิงโครงสร้างขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
2. ทำให้ทราบว่ามีปัญหาในเชิงกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

3. ทำให้ทราบปัญหาในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
4. เพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากองค์กรของรัฐในการทำหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์และกำหนดเงินค่าทดแทน
5. สามารถนำแนวทางแก้ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และกำหนดค่าทดแทนไปประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหาคำวินิจฉัยการอื่นของรัฐที่มีลักษณะคล้าย ๆ กันนี้ได้

D
P
U

บทที่ 2

แนวคิดและความเป็นมาของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มีความจำเป็นและมีความสำคัญทั้งต่อภาครัฐและประชาชน รวมทั้งต่อการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย เนื่องจาก ภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินการเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในประเทศ ในด้านของประชาชนก็อาจได้รับผลกระทบจากการต้องสูญเสียสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่ตนครอบครอง ดังนั้น ภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินการให้เกิดความสมดุลขึ้นให้ได้ โดยดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ และชดเชยค่าทดแทนที่มีมาตรฐานและเป็นธรรมให้แก่ประชาชนที่ครอบครองอสังหาริมทรัพย์เดิมนั้นให้เป็นที่พอใจของทุกฝ่าย ผู้เขียนจึงเสนอแนวคิด ความเป็นมา และวิวัฒนาการของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั้งในและต่างประเทศตามลำดับ ดังนี้

1. แนวคิดและความเป็นมาทั่วไปเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในต่างประเทศ

1.1 ยุคก่อนที่จะมีการคุ้มครองสิทธิของมนุษยชน

1.2 ยุคที่เริ่มมีการคุ้มครองสิทธิของมนุษยชน

1.3 ยุคเข้าสู่รัฐสมัยใหม่หรือรัฐสวัสดิการ

1.4 การใช้อำนาจมหาชนหรืออำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใน

ต่างประเทศ

2. แนวคิดและความเป็นมาของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย

2.1 ความหมายของของการเวนคืน

2.2 ความเป็นมาของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของไทย

2.3 วิวัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของไทย

1. แนวคิดและความเป็นมาทั่วไปเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในต่างประเทศ⁵

1.1 ยุคก่อนที่จะมีการคุ้มครองสิทธิของมนุษยชน

ยุคที่มนุษย์ยังหาเลี้ยงชีพด้วยการล่าสัตว์ หรือเก็บผลไม้ในป่าอยู่ มนุษย์ยังไม่รู้เรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน จะถือว่าที่ดินเป็นของกลางไม่มีใครหวงห้ามเป็นของตน โดยเฉพาะ ต่อมาเมื่อถึงสมัยที่มนุษย์รู้จักเลี้ยงปศุสัตว์โดยต้องเที่ยวไปเรื่อยๆ ที่ดินก็ยังไม่มียุติเจ้าของโดยยังเป็นของกลางอยู่ จนกระทั่งเมื่อมนุษย์รู้จักการเพาะปลูก จึงเกิดมีเจ้าของที่ดินขึ้น ทั้งนี้ เพราะมนุษย์จะต้องครอบครองที่ดินบริเวณใดบริเวณหนึ่งสำหรับการเพาะปลูกพืชพันธุ์ไม้ กรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนที่เริ่มเกิดขึ้นนี้จะมีลักษณะต่างกับกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์เป็นอย่างมาก เพราะในสมัยนั้นที่ดินมีอยู่มากแต่คนยังมีน้อย ดังนั้น หากใครต้องการที่จะเพาะปลูกหรือปลูกเรือนอยู่ ก็ต้องไปหาที่ในป่าแผ้วถางโค่นสร้างที่นั่นจึงจะเป็นของตน และถ้าเจ้าของอพยพออกจากที่หรือเลิกทำประโยชน์แล้วที่นั้นก็งกลับมาเป็นของกลาง ผู้อื่นก็เข้าทำต่อไปได้ ทั้งนี้เพราะในสมัยโบราณกรรมสิทธิ์ยังไม่แยกออกจากการคุ้มครอง เจ้าของต้องเป็นผู้ที่ครอบครองอยู่หรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้น จึงจะมีสิทธิหวงห้ามที่ดินนั้นได้ ดังนั้น ที่ดินจึงไม่เป็นทรัพย์สินที่สำคัญของบุคคล ส่วนทรัพย์สินที่สำคัญของบุคคลคือ ทาส กรรมกร ช่าง ม้า โกล กระบือ สิ่งของเงินทองที่ติดตัวไปกับผู้เป็นเจ้าของ

ต่อมาเมื่อการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินแยกออกจากการครอบครองแล้ว ที่ดินจึงเริ่มเป็นทรัพย์สินที่มีคุณค่าต่างหากจากผลประโยชน์ที่ได้จากที่ดิน แต่สิทธิในที่ดินก็ยังไม่เหมือนสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ เพราะสมัยนั้นเป็นสมัยของการปกครองดินแดน มีพระเจ้าแผ่นดินเป็นเจ้าของอาณาเขต ดังนั้น การที่เจ้าของที่ดินจะหวงเหนยที่ดินยึดถือไว้ในอำนาจของตนก็จะเป็นอุปสรรคต่ออำนาจของพระเจ้าแผ่นดิน ในประเทศที่พระเจ้าแผ่นดินมีอำนาจมาก พระองค์ก็พยายามตัดทอนและจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินมิให้เป็นอันตรายต่ออำนาจของพระองค์ได้ ดังนั้น โดยส่วนใหญ่แล้วจึงต้องบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายเลยว่า ที่ดินทั้งหมดในประเทศเป็นของพระเจ้าแผ่นดินหาใช่ของราษฎรไม่ ตัวอย่างเช่น ประเทศจีนโบราณถือกันว่า พระเจ้าแผ่นดินเป็นเจ้าของที่ดินในอาณาจักร โดยปรากฏในคัมภีร์ชี่กิงของขงจื้อว่า "ที่ดินใต้ท้องฟ้าเป็นของผู้เป็นประมุขและบรรดาผู้อาศัยที่ดินเป็นข้าของประมุข" ตามกฎหมายอิสลามถือกันว่า ที่ดินเป็นของอิหม่าม ผู้เป็นประมุข

⁵ สุวรรณ มหัตเตชกุล. "การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์" วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2535, หน้า 5-13.

อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้เกิดแนวความคิดในทางการเมืองหรือปรัชญาทางการเมืองของชาวตะวันตกในเรื่อง "สิทธิตามธรรมชาติ" ขึ้น ซึ่งแนวความคิดนี้มีสาระสำคัญว่า มนุษย์ทั้งหลายเกิดมาเท่าเทียมกัน มนุษย์มีสิทธิบางประการที่ติดตัวมาแต่กำเนิดจนกระทั่งถึงแก่ความตาย สิทธิดังกล่าวได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพในร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน และความเสมอภาค ซึ่งเป็นสิทธิที่ไม่สามารถโอนให้แก่อันใดได้และใครจะล่วงละเมิดมิได้ หากมีการล่วงละเมิดก็อาจจะก่อให้เกิดอันตราย หรือกระทบกระเทือนเสื่อมเสียต่อสภาพของความเป็นมนุษย์ได้

โดยความมุ่งหมายที่แท้จริงของนักปรัชญา หรือนักคิดในทางการเมืองที่เสนอความคิดในเรื่องสิทธิตามธรรมชาติขึ้นมา ก็เพื่อจะจำกัดอำนาจของผู้มีอำนาจปกครองรัฐ โดยการอ้างถึงสิทธิตามธรรมชาติว่าเป็นสิทธิที่มนุษย์มีติดตัวมาแต่กำเนิด และแนวความคิดในเรื่องสิทธิตามธรรมชาตินี้เอง เป็นต้นกำเนิดหรือเป็นที่มาของแนวความคิดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์⁷ ดังนั้น การที่เชื่อว่าที่ดินทั้งหมดในประเทศเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน จึงเริ่มได้รับการโต้แย้งจากแนวความคิดในเรื่องสิทธิธรรมชาตินี้เอง เพราะหนึ่งในบรรดาสิทธิที่เชื่อว่ามนุษย์ติดตัวมาแต่กำเนิดก็คือสิทธิในทรัพย์สิน

จากแนวความคิดในเรื่องสิทธิตามธรรมชาตินี้ ได้แพร่หลายไปในบรรดานักคิด นักการเมืองและประชาชนในประเทศตะวันตกทำให้เกิดการต่อต้านการใช้อำนาจเกินขอบเขตของผู้มีอำนาจ

ปกครองรัฐหรือกษัตริย์ และเป็นผลให้กษัตริย์อังกฤษต้องทรงประกาศใช้กฎหมายที่มีชื่อว่า "The Great Charter" เมื่อปี ค.ศ. 1215 เพื่อรับรองและให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาว

⁶ ภาสกร ชุณหอุไร. คำอธิบายกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร : แสงสุทธิการพิมพ์, 2532, หน้า 19 – 22.

⁷ วีระ โลจายะ. "สิทธิเสรีภาพของประชาชน" เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชนหน่วยที่ 8 -15. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2526, หน้า 465.

1.2 ยุคที่เริ่มมีการคุ้มครองสิทธิของมนุษยชน

เมื่อประเทศอารยธรรมตะวันตก เริ่มต้นด้วยแนวความคิดในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งก็ได้มีการยืนยันถึงสิทธิเสรีภาพไว้ในกฎหมายหรือคำประกาศต่างๆ และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนก็ได้มีการกล่าวถึง ดังเช่น ในกฎหมายรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในอังกฤษที่มีชื่อว่า "The Great Charter" หรือ กฎบัตรแมกนา คาร์ตา (Magna Carta) ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน ค.ศ. 1215 มีสาระสำคัญโดยย่อว่า "บุคคลใดจะถูกจับกุมขัง ริบทรัพย์ เนรเทศ ประกาศว่าเป็นคนนอกกฎหมาย หรือถูกลงโทษไม่ว่าโดยวิธีการใดหาได้ไม่ เว้นแต่จะได้รับการพิจารณาอันเที่ยงธรรมจากบุคคลชั้นเดียวกับเขาและตามกฎหมายบ้านเมือง" ซึ่งจะเห็นได้ว่าได้ให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนชาวอังกฤษที่จะไม่ถูกริบทรัพย์ เว้นแต่จะเป็นไปตามกฎหมาย ส่วนในคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 ก็ได้รับรองถึงสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ คือ สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิในการแสวงหาความสุข และได้ยืนยันถึงอำนาจรัฐบาลที่ต้องมาจากปวงชน ในคำประกาศสิทธิของมนุษย์และของพลเมืองของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเกิดขึ้นหลังการปฏิวัติใหญ่ของชาวฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม ค.ศ. 1789 ก็ได้มีการจัดตั้งสมัชชาแห่งชาติขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติและสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่ต่อมาเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 สมัชชาแห่งชาติได้ประกาศใช้ "คำประกาศสิทธิของมนุษย์และพลเมือง" ซึ่งเป็นการประกาศถึงสิทธิของมนุษย์และของพลเมืองที่มีอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น 17 มาตรา และในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินก็ได้กล่าวไว้ในมาตรา 17 ที่ว่า "สิทธิในทรัพย์สินย่อมศักดิ์สิทธิ์ และไม่อาจละเมิดได้ บุคคลจะถูกตัดสิทธินี้มิได้ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยชดเชยซึ่งต้องให้ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย และโดยเงื่อนไขชดเชยค่าทดแทนก่อนโดยยุติธรรม"⁹ จากคำประกาศสิทธิมนุษย์และพลเมืองของ

⁸ วีระ โลจายะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 482-483.

⁹ กุลพล พลวัน. "ปัญหาการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยสหประชาชาติ" วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516, หน้า 41.

1.3 ยุคเข้าสู่รัฐสมัยใหม่หรือรัฐสวัสดิการ

ภารกิจและบทบาทของรัฐในแต่ละยุคแต่ละสมัยนั้นย่อมแตกต่างกันไป ทั้งนี้แล้วแต่สภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแต่ละยุคว่าเป็นอย่างไร ในระหว่างศตวรรษที่ 18 ความคิดว่าด้วยบทบาทภารกิจและบทบาทของรัฐที่ได้รับการยอมรับ คือ ลัทธิเสรีนิยม (Laissez-faire) ซึ่งแนวความคิดนี้ต้องการลดการควบคุมวิสาหกิจเอกชนโดยรัฐบาลให้น้อยที่สุด และเพิ่มเสรีภาพในอันที่จะประกอบการและเสรีภาพในการทำสัญญาให้มากที่สุด รัฐจะไม่เข้าแทรกแซงทางอุตสาหกรรม ทางเศรษฐกิจและการค้า คงปล่อยให้เอกชนจัดทำไปโดยเสรี บทบาทและภารกิจของรัฐจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องก็แต่เฉพาะในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การป้องกันประเทศและการอำนวยความสะดวกให้แก่ปัจเจกชนด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางแพ่งและจัดเก็บภาษีเพียงเท่าที่จำเป็นแก่การใช้จ่ายเพื่อดำเนินภารกิจเหล่านี้ เมื่อเวลาผ่านไปรัฐบาลที่มีภารกิจจำกัดเช่นนี้ได้นำความทุกข์ยากอย่างแสนสาหัสมาสู่ประชาชนเพราะเสรีภาพในการทำสัญญานี้เป็นเสรีภาพที่แท้จริงเฉพาะคนจำนวนน้อย และไม่ใช้สำหรับคนส่วนใหญ่ เพราะประชากรของสังคมซึ่งมีอำนาจทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า

ต่อมา เมื่อยุคของลัทธิเสรีนิยมสิ้นสุดลง ประชาชนได้หันหน้าเข้าไปพึ่งพิงรัฐอีกครั้ง โดยได้มีการเรียกร้องให้รัฐเอาใจใส่กับการปรับปรุงสภาพการดำรงชีวิตของคนยากจนให้ดีขึ้น และข้อเรียกร้องนี้เองที่สนับสนุนให้รัฐเข้าไปแทรกแซงกิจการของเอกชน และแนวคิดว่าด้วยรัฐสวัสดิการจึงเกิดขึ้น ปัจจุบันรัฐได้กลายเป็นเครื่องมือในอันที่จะส่งเสริมสวัสดิภาพของสังคมและเศรษฐกิจของประชาชน รัฐสมัยใหม่พยายามที่จะส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคมและยอมรับบทบาทเป็นผู้กระทำการ ด้วยเหตุนี้กิจกรรมของรัฐจึงขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้ว่ารัฐดำเนินการกิจต่างๆ ซึ่งเมื่อก่อนนี้ปล่อยให้เอกชนเป็นผู้จัดทำ รัฐบาลในปัจจุบันจะเข้าไป

¹⁰ วิทยุ เครื่องาม. "สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ" รัฐสภาสาร. มกราคม 2533, หน้า 4.

อย่างไรก็ดี การที่รัฐสมัยใหม่ก้าวเข้าสู่การเพิ่มพูนอำนาจให้แก่รัฐเป็นเงาตามตัว ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินการกิจเหล่านี้จึงต้องมีเครื่องมือบริหารงานอันมหาศาล และรัฐสภาจำเป็นต้องให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถดำเนินงานจัดบริการสาธารณะต่างๆ ให้บรรลุจุดมุ่งหมายของรัฐสวัสดิการ

รัฐสมัยใหม่หรือรัฐสวัสดิการ ซึ่งรับผิดชอบดำเนินการกิจต่างๆ มากมายหลายรูปแบบนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองและราษฎรย่อมมีความสนิทแนบแน่นและสลับซับซ้อนขึ้น การดำเนินชีวิตประจำวันของราษฎรเกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครองไม่ทางใดก็ทางหนึ่งเสมอ ดังนั้น โอกาสที่สิทธิเสรีภาพของราษฎรจะถูกกระทบกระเทือนจากการกระทำของฝ่ายปกครองจึงมีอยู่ในทุกขณะ เพราะฝ่ายบริหารจะต้องมีอำนาจเพียงพอในอันที่จะดำเนินการกิจของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แม้รัฐสมัยใหม่จะเข้าแทรกแซงกิจการของเอกชนได้ แต่แนวความคิดในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ยังคงปรากฏควบคู่กันอยู่ ความคิดในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นเรื่องภายในรัฐใดรัฐหนึ่งโดยเฉพาะ และต่อมาได้เริ่มเปลี่ยนแปลงเป็นการร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อหาทางคุ้มครองให้ดีขึ้น จนกระทั่งเมื่อวันที่ 15 เมษายน ค.ศ. 1947 ได้มีการประชุมใหญ่สหประชาชาติที่ซานฟรานซิสโกและลงมติรับรองกฎบัตรสหประชาชาติ

ถ้อยคำในกฎบัตรสหประชาชาติได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามของร่างที่จะจัดให้มีการร่างเอกสารระหว่างประเทศเพื่อรับรองสิทธิของบุคคล (International bill of right) และในที่สุดเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 องค์การสหประชาชาติก็ได้ประกาศรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของมนุษย์ไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) และสิทธิหนึ่งที่ได้มีการกล่าวไว้ในปฏิญญาฉบับนี้ ก็คือสิทธิในทรัพย์สิน โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 17 ว่า (1) บุคคลมีสิทธิทั้งในฐานะลำพังตนเองตลอดจนการร่วมกับผู้อื่นในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน (2) การยึดเอาทรัพย์สินของบุคคลใดไปเสียโดยพลการจะกระทำมิได้

อย่างไรก็ตามถึงแม้สิทธิในทรัพย์สินของประชาชนจะได้รับการยืนยันจากนานาชาติดังปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน แต่ในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็มีภารกิจที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะ และจำเป็นที่จะต้องพัฒนาประเทศทั้งในด้านอุตสาหกรรม การคมนาคม ตลอดจนการจัดให้มีการสาธารณสุขูปโภคต่างๆ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ในการดำเนินการของฝ่ายบริหารนี้จึงอาจมีการกระทบกระทั่งถึงสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนได้ ตัวอย่างเช่น ฝ่ายบริหารต้องการที่จะสร้างเส้นทางคมนาคมสายใหม่ขึ้นมา ฝ่ายบริหารก็จำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นมาใหม่เพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ของที่ดินบริเวณนั้นในขณะเดียวกันถ้าเส้นทางคมนาคมสายใหม่นี้จะต้องตัดผ่านที่ดินของเอกชน ก็จำเป็นที่ฝ่ายบริหารจะต้องตรากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นมาใช้บังคับ ซึ่งลักษณะของการออกกฎข้อบังคับเหล่านี้เองที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจมหาชน

1.4 การใช้อำนาจมหาชนหรืออำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในต่างประเทศ

การใช้อำนาจมหาชนหรืออำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนมาใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์นี้ เป็นอำนาจที่ประเทศต่างๆ ได้ยอมรับกันมาช้านาน ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ จะยอมรับถึงการให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน แต่ในขณะเดียวกันก็ได้ยอมรับถึงอำนาจรัฐที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนมาใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ แสดงให้เห็นว่า สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิไม่เด็ดขาดเหมือนกับสมัยเดิม เช่น

รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (ประกาศใช้เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1961)
มาตรา 14

- 1) สิทธิในทรัพย์สินและสิทธิในการรับมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สภาพและขอบเขตของสิทธิให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
- 2) การมีทรัพย์สินย่อมมีหน้าที่ด้วย การใช้ทรัพย์สินจะกระทำในลักษณะเพื่อส่วนรวม
- 3) การเวนคืนจะกระทำได้แต่เพื่อส่วนรวม การเวนคืนจะกระทำได้ก็แต่โดยกฎหมายให้อำนาจกระทำได้ หรืออาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งบัญญัติถึงลักษณะและขอบเขตค่าชดเชยด้วย การกำหนดค่าชดเชยนั้น ให้คำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ของผู้เสียหาย ในกรณีที่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องค่าชดเชย ให้ฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมได้

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

รัฐธรรมนูญอิหร่าน (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1925 และ 1957) มาตรา 15 การยึดทรัพย์สินของบุคคลจะกระทำมิได้ ยกเว้นแต่กฎหมายทางศาสนาให้กระทำได้ ซึ่งต้องมีการกำหนดราคาที่เป็นธรรมของทรัพย์สินนั้นและมีการชดเชยที่เป็นธรรม

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี (ฉบับ ค.ศ. 1972) มาตรา 20

- 1) สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้รับความคุ้มครอง สภาพของสิทธิและข้อจำกัดสิทธิให้กำหนดไว้ในกฎหมาย
- 2) การใช้สิทธิในทรัพย์สิน จะต้องไม่ขัดต่อสวัสดิภาพของประชาชน
- 3) ในกรณีที่มีการยึด ใช้ หรือจำกัดทรัพย์สินของเอกชนเพื่อสาธารณะประโยชน์ จำนวนค่าชดเชยและวิธีการชดเชยให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐตุรกี (ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1961)

มาตรา 36 บุคคลมีสิทธิที่จะมีทรัพย์สินและมรดก การจำกัดสิทธิเหล่านี้จะกระทำได้อีกแต่โดยกฎหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม

การใช้สิทธิในทรัพย์สินจะต้องไม่ขัดต่อสวัสดิภาพสาธารณะ

มาตรา 38 หากมีความจำเป็นเพื่อสาธารณะประโยชน์ รัฐและองค์กรของรัฐมีอำนาจภายใต้หลักการและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายเพื่อการนี้ ทำการยึดทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์ ทรัพย์สินที่เป็นของเอกชนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ หรือเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ โดยจ่ายค่าชดเชยที่เป็นธรรมเป็นเงินสดให้แก่เจ้าของเสียก่อน

ระเบียบการจ่ายค่าชดเชยที่เป็นธรรมของที่ดินที่มีการยึด เพื่อให้ชาวนามิที่ดินเป็นของตนเองได้ เพื่อโอนป่าเป็นของชาติ เพื่อปลูกป่า และเพื่อให้มีการจ่ายค่าชดเชยเป็นงวดๆ

สำหรับค่าที่ดินที่มีการยึดเป็นของรัฐที่ชาวนาทำนาได้อยู่แล้ว จำนวนที่ดินที่จำเป็นต้อง
การครองชีพของชาวนาให้กำหนดไว้ในกฎหมายและค่าของที่ดินยึดเอามาจากชาวนานั้นจะต้องจ่าย
เป็นเงินสดในทุกกรณี

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา (ประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ.1917) มาตรา 27 กรรมสิทธิ์ใน
ที่ดินและน้ำที่อยู่ในเขตแดนของรัฐ เป็นของรัฐซึ่งมีอำนาจโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่เอกชนได้โดยมี
สภาพกลายเป็นทรัพย์สินของเอกชน จะยึดทรัพย์สินของเอกชนไม่ได้ ยกเว้นเพื่อสาธารณูปโภค
และมีการเสียค่าทดแทนเพื่อเป็นธรรม

ประเทศชาติมีสิทธิที่จะจำกัดการใช้สิทธิในทรัพย์สินของเอกชนเพื่อประโยชน์
ส่วนรวมได้ รวมทั้งการกำหนดการควบคุม การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อคุ้มครอง
และจัดให้มีการแจกจ่ายทรัพย์สินส่วนรวมของรัฐด้วยความเป็นธรรม เพื่อวัตถุประสงค์นี้ให้จัดแบ่ง
ที่ดินผืนใหญ่เป็นแปลงเล็กได้ และพัฒนาที่ดินแปลงเล็กที่ใช้ประโยชน์อยู่แล้ว จัดตั้งชุมชน
เกษตรกรรมที่มีน้ำและที่ดินพร้อมเพรียงและส่งเสริมการเกษตรและป้องกันการทำลาย
ทรัพยากรธรรมชาติ และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติมิให้ถูกใช้ประโยชน์ที่เป็นภัยต่อสังคมท้องถิ่นที่
มีประชาชนมากมาย แต่ไม่มีที่ดินและน้ำเพียงพอกับความต้องการของประชาชน ย่อมมีสิทธิได้รับ
ค ว า ม ช ่ว ย เ ห ลี อ จ า ก ร ัฐ ซึ่ง อ า จ เ อ า
ที่ดินผืนใหญ่ใกล้เคียงมาจัดแบ่งให้ได้ แต่สิทธิในที่ดินแปลงเล็กที่ใช้ประโยชน์อยู่แล้ว ย่อมได้รับ
ความคุ้มครองตลอดเวลา

รัฐธรรมนูญเบลเยียม มาตรา 11 ทรัพย์สินของบุคคลจะถูกยึดไม่ได้ เว้นแต่เพื่อ
สาธารณะประโยชน์เฉพาะกรณีและตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และจะต้องให้ค่าชดเชยที่
เป็นธรรมแก่เจ้าของด้วย

รัฐธรรมนูญอิรัก (ประกาศใช้เมื่อวันที่ 19 เมษายน ค.ศ. 1964 แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่
14 ธันวาคม ค.ศ. 1964 และวันที่ 18 กันยายน ค.ศ. 1965) มาตรา 12 ทรัพย์สินของบุคคลได้รับการ
การคุ้มครอง กฎหมายจะได้กำหนดหน้าที่ทางสังคมของทรัพย์สินส่วนบุคคล การโอนทรัพย์สิน

รัฐธรรมนูญเนปาล (ประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ. 1962) มาตรา 15 สิทธิในทรัพย์สิน บุคคลไม่ต้องเสียสิทธิในทรัพย์สิน เว้นไว้แต่โดยกฎหมาย

รัฐธรรมนูญโมนาโก (ประกาศใช้เมื่อวันที่ 5 มกราคม ค.ศ. 1911 และแก้ไขเพิ่มเติม) มาตรา 9 สิทธิในทรัพย์สินจะละเมิดมิได้ การยึดทรัพย์สินของบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นไว้แต่เพื่อสาธารณประโยชน์ เฉพาะกรณีที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้น และให้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมและมีการจ่ายค่าทดแทนนั้นก่อนการเข้ายึดทรัพย์สินนั้น¹¹

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า สิทธิในทรัพย์สินของประชาชนเป็นสิทธิที่ไม่เด็ดขาดแล้ว แม้ว่าประเทศต่างๆ ได้ยอมรับถึงสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน แต่ในขณะเดียวกันก็ได้บัญญัติถึงอำนาจรัฐในการที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ สิ่งสำคัญคือจะต้องให้ค่าชดเชยที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนด้วย

2. แนวคิดและความเป็นมาของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย

2.1 ความหมายของการเวนคืน

คำว่า “เวนคืน” โดยรากศัพท์แล้ว มิได้มีความหมายดังที่เข้าใจกันอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานอธิบายว่า คือ “การที่รัฐบังคับเวนคืนกรรมสิทธิ์ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของเอกชน คืนมาเป็นของรัฐตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ” เพราะคำว่า “เวนคืน” นั้น แท้จริงแล้ว คือการที่ราษฎรโอนสิทธิในที่ดินคืนให้แก่รัฐโดยความสมัครใจ ดังที่ปรากฏในประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 5 ความว่า “ผู้ใดมีความประสงค์เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

¹¹ สวัสดิ์ ศรีลัมภ์ และสุรศักดิ์ มณีศรี. “รัฐธรรมนูญประเทศประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญประเทศสังคมนิยม” เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 1.

2.2 ความเป็นมาของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย

จากแนวคิดที่ว่า ที่ดินทั่วทุกแคว้นแคว้นเป็นของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียวและพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชานุญาตให้ไพร่ฟ้าประชาราษฎร์เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินได้โดยเสียค่าตอบแทนในรูปภาษีเงินให้แผ่นดินนั้น เป็นแนวความคิดที่อยู่คู่สังคมไทยมาตั้งแต่สมัยโบราณ เนื่องจากตามขนบธรรมเนียมประเพณีของชุมชนชาติเชื้อไทยนั้น พระมหากษัตริย์หรือผู้เป็นประมุขคือเจ้าของที่ดิน ซึ่งได้มาจากการชนะสงครามการรบต่างๆ และตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้นก็ได้มีการกำหนดหลักการสำคัญโดยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ได้ทรงพระราชบัญญัติยืนยันว่าที่ดินทั้งสิ้นในราชอาณาจักรเป็นของพระองค์ และพระเจ้าแผ่นดินผู้สืบราชสมบัติต่อมาตลอดสมัยกรุงศรีอยุธยาก็ทรงยึดมั่นตามหลักการนี้¹² ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการที่จะใช้อำนาจทางการปกครองในการที่จะเรียกเอาภาษีอากรที่ดิน หรือจะจับไล่ราษฎรผู้ยึดถือที่ดินออกไป

หลักการสำคัญประการต่อมา ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดในราชอาณาจักรก็คือ การห้ามราษฎรซื้อขายที่ดิน เนื่องจากราษฎรผู้ครอบครองที่ดิน มิใช่เจ้าของที่ดินที่แท้จริง จึงไม่มีอำนาจที่จะขาย จำหน่าย หรือโอนได้ หลักการนี้ก่อให้เกิดผลประการสำคัญคือ เป็นการกันมิให้ราษฎรหวงกันที่ดินอันรกร้างว่างเปล่าไว้ แต่ให้ที่ดินนี้ตกอยู่ภายใต้อำนาจของพระมหากษัตริย์เพื่อจะจัดให้แก่ผู้ซึ่งจะใช้ที่ดินดังกล่าวให้เกิดประโยชน์ได้เสมอ

¹² ร.แดงกาศ. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยเล่ม 2 คำสอนชั้นปริญญาโท พ.ศ. 2483. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526, หน้า 311.

นอกจากนี้ ยังมีหลักการสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การขาดสิทธิในที่ดินได้ง่าย ทั้งนี้ ตามกฎหมายประเพณีโบราณของทั่วโลกล้วนกำหนดว่า สิทธิในที่ดินย่อมผูกพันอยู่กับการปกครอง เมื่อเจ้าของเลิกทำหรือออกจากที่ดินแล้ว ไม่มีสิทธิอันใดเหลืออยู่กับที่ดิน คนอื่นจึงมีอำนาจเข้าไป ในที่ดินและทำประโยชน์ต่อไปได้ ซึ่งหลักการนี้เป็นหลักการสำคัญของระบบที่ดินของประเทศไทย ตลอดมา¹³

จากหลักการดังกล่าวข้างต้นทำให้รัฐ (พระมหากษัตริย์) มีอำนาจจับไล่และเข้าครอบครอง ที่ดินซึ่งราษฎรใช้ประโยชน์อยู่ได้ตลอดเวลาโดยราษฎรไม่มีสิทธิต่อต้านหรือขัดขืนได้แต่อย่างใด และรัฐไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าชดเชย หรือค่าทำขวัญให้แก่ราษฎรที่สูญเสียที่ดินของตนไป หากจะมีการให้ค่าทำขวัญก็เป็นพระมหากรุณาธิคุณที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงพระมหากรุณาพระราชทาน ให้แก่ราษฎร โดยมีหลักฐานปรากฏว่า ในสมัยกรุงศรีอยุธยาผู้ถือที่ดินเคยได้รับค่าที่ดินโดยไม่ต้องถูก จับไล่เปล่า ๆ เสมอไป ทั้งนี้ ก็เพราะเป็นความยุติธรรมที่ผู้ทำที่ดินควรรับค่าชดเชยเนื่องจากทุน รอนและแรงงานของตนที่ทำให้ที่ดินมีราคามากขึ้น และสำหรับต้นผลไม้ที่ได้ปลูกไว้ กับทั้งสมควรร ที่จะได้รับค่าเสียหายในการรื้อถอนเรือนค้าย แต่ส่วนราคาสำหรับเนื้อที่นั่นเอง ไม่น่าจะนำมาพิจารณา เพื่อกำหนดค่าเสียหายได้ เพราะยังมีที่ว่างเปล่าอยู่มาก ผู้ถูกจับไล่จึงอาจได้ที่แปลงใหม่สะดวก โดยมีต้องเสียเงิน

2.2.1 สมัยกรุงศรีอยุธยา

การเวนคืนในสมัยกรุงศรีอยุธยานั้น หมายถึง การที่ราษฎรคืนที่ดินที่ตนไม่ประสงค์จะ ทำประโยชน์ต่อไปให้แก่รัฐเพื่อให้รัฐจัดสรรที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้อื่นเข้าใช้ทำประโยชน์ต่อไป และ หมายถึงการที่รัฐเรียกคืนที่ดินจากราษฎรโดยรัฐมีอำนาจจับไล่ราษฎรออกจากที่ดินดังกล่าว ซึ่ง ในกรณีหลังนี้ นักประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (ร.แสงภาค) ได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า การเวนคืนใน ตอนต้นสมัยกรุงศรีอยุธยาในความหมายของการที่พระมหากษัตริย์ใช้อำนาจเรียกที่ดินกลับคืนมา นั้น มีวัตถุประสงค์กว้างกว่าการเวนคืนในความหมายของการบังคับซื้อดังที่ปรากฏในปัจจุบัน ทั้งนี้ เนื่องจากพระมหากษัตริย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้นจะต้องทรงพระราชอุทิศสาหะป้องกันมิให้เกิด

¹³ บุญธรรม วิเศษลา. “ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ : ศึกษาเฉพาะกรณีกระบวนการบังคับซื้อขาย ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539, หน้า 12.

2.2.2 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ความเคร่งครัดของหลักกฎหมายที่ว่าพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งสิ้นแต่ผู้เดียว เริ่มได้รับการผ่อนปรนลงตั้งแต่สมัยของรัชกาลที่สาม กล่าวคือ เมื่อพระองค์ได้ทรงอ้างหลักกฎหมายนี้ไปยึดหรือเวนคืนที่ดินของราษฎรหรือเอกชนมาใช้ในการสร้างวัด พระองค์ก็มักพระราชทานที่ดินแปลงอื่นให้กับเอกชนหรือราษฎรเป็นการแลกเปลี่ยน มิได้เอาที่ดินของราษฎรหรือเอกชนมาเปล่า ๆ เหมือนอย่างในอดีต เช่น ในการสร้างวัดมณีนาถ สมเด็จพระนั่งเกล้าฯ พระราชทานที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินซึ่งถูกเวนคืนทุกราย¹⁴

2.2.3. สมัยรัชกาลที่ห้า (วางหลักเกณฑ์ในการเวนคืนเพื่อสร้างทางรถไฟ)

ในสมัยรัชกาลที่ห้า พระองค์ได้ทรงวางหลักเกณฑ์ในการเวนคืนเพื่อสร้างทางรถไฟไว้ว่า จะต้องยึดปฏิบัติตามประกาศกรมโยธาธิการ ลงวันที่ 13 มกราคม ร.ศ. 110 (พ.ศ.2435) ซึ่งการเวนคืนตามประกาศนี้ จะต้องมีค่าใช้จ่ายสำหรับค่ารถถอนและค่าที่ดินสำหรับเอกชนผู้เป็นเจ้าของด้วย¹⁵ ประกาศกรมโยธาธิการดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีการกำหนดให้ต้องจ่ายค่า

¹⁴ ร.แดงกาศ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 368.

¹⁵ ประกาศกรมโยธาธิการฯ ข้อ 2 ข่าหลวงผู้ตรวจจัดที่แผ่นดิน กับแอนนิเนียร์ตรวจทางรถไฟหลวง ถ้าผู้แทนแอนนิเนียร์นั้น จะพร้อมกันเป็นผู้ไปกำหนดจัดที่แผ่นดินที่ต้องมีหน้าที่ที่จะต้องเป็นผู้จัดการทั้งปวงให้ตกลงกับเจ้าของที่ดินแลกับเจ้าพนักงานผู้รักษาท้องที่นั้น แต่ฝ่ายการที่จะต้องใช้อินนิเนียร์ ถ้าแอนนิเนียร์ผู้ที่ได้รับตำแหน่งหน้าที่อยู่นั้น จะต้องทำการนั้นๆ ให้สำเร็จไปแล้วและข้าหลวงกับแอนนิเนียร์ทั้งสองฝ่าย จะต้องพร้อมกันจดหมายความเห็นในส่วนจรรยา ค่าถ่ายที่ ซึ่งเป็นราคาสมควรจะใช้ทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดิน

ข้อ 4 ธรรมเนียมที่จะต้องรักษาในการที่จัดเอาที่แผ่นดินนั้นมิต่อไปดังนี้ คือ เมื่อได้ตรวจสอบส่วนที่แผ่นดินเสร็จแล้ว ให้บุฤกษาพุดจากับเจ้าของที่เสียให้เสร็จ แล้วให้เจ้าพนักงานทั้งสองกำหนดราคาค่าที่ซึ่งเป็นราคา ควร

ม

ทำนั้น

ต่อมาเมื่อมีการตัดถนนราชดำเนินและถนนเทวียุทธยาตรใน พ.ศ. 2442 ก็ได้ทรงดำริว่าการปฏิบัติแต่ก่อนที่สั่งให้บรรดาประชาชนที่อยู่ในเขตที่จะถูกตัดถนนหรือถนนโรงเรียนของตนไปภายในกำหนดเวลาโดยไม่ได้รับค่าชดเชยเลยนั้นไม่ได้เป็นธรรมเนียมอันดี และไม่ความชอบธรรมเพราะทำให้เจ้าของที่บางรายได้ประโยชน์บางรายเสียประโยชน์ จึงเปลี่ยนแปลงระเบียบการจัดที่สร้างถนนนี้ใหม่ ให้กรมโยธาธิการซื้อบรรดาที่ดินที่ต้องตัดถนนกับบรรดาที่ดินริมถนน ในท้องที่ตำบลก่อนที่ล่วงมาแล้วหนึ่งปี ถ้าเจ้าพนักงานและเจ้าของที่ทำความตกลงกันไม่ได้จะจัดตั้งคนกลางตัดสิน เมื่อการสร้างถนนเสร็จแล้ว เจ้าของที่ดินริมแนวถนนที่ได้ขายให้เจ้าพนักงานมีโอกาสได้คืนตามราคาทุนเงินสร้าง ต่อมาอีกสองปีได้มีการสร้างถนนราชดำเนินกลาง ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปบ้าง แต่เจ้าของยังคงมีสิทธิได้รับค่าชดเชยตามเนื้อที่ของที่ดินเช่นก่อน¹⁶

2.2.4 สมัยรัชกาลที่หก (เริ่มใช้อำนาจเวนคืนตามแนวกฎหมายสมัยใหม่ฉบับแรก)

ในสมัยรัชกาลที่หกได้มีการออกกฎหมายที่อาจถือได้ว่าเป็นจุดกำเนิดของการใช้อำนาจเวนคืนตามแนวทางของกฎหมายสมัยใหม่ฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พุทธศักราช 2464 ซึ่งได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนของการใช้อำนาจเวนคืนไว้เป็นระบบมากขึ้น โดยได้แยกกระบวนการใช้อำนาจเวนคืนออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นแรก เป็นการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเพื่อให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปทำการสำรวจที่ดินและกำหนดแนวทางการจัดวางรางรถไฟให้แน่นอนก่อน โดยพระราชกฤษฎีกาจะมีอายุการใช้บังคับ

ข้อ 5 เมื่อได้ตรวจสอบข้อความในสารบบนั้น เห็นว่ายังเป็นที่ยกฟ้องที่จะกำหนดราคาที่ดินนั้นยังไม่ได้แล้ว เจ้าของรถไฟจะไปตรวจดูที่นั้นเองแล้วจะทำตามความเห็นประมาณเงินที่ควรจ่ายที่นั้นยื่นต่อเสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ ๆ จะได้ตัดสินกำหนดเงินให้ตามควร...

ข้อ 6 แล้วถ้าเจ้าของที่ไม่ยอมตามคำที่ท่านเสนาบดีกระทรวงโยธาธิการได้ตกลงตัดสินใจไว้นั้นแล้ว ก็ให้เจ้าของที่ไปฟ้องศาล

¹⁶ ร.แดงกาศ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 369-370.

อนึ่ง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในขณะนั้นยังมิได้ใช้คำว่า “การเวนคืน” แต่จะใช้คำว่า “การบังคับซื้อ”

ในการเวนคืนที่ดินในสมัยรัชกาลที่ห้าและรัชกาลที่หกนี้ยึดหลักที่ว่าพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งสิ้นแต่ผู้เดียว ดังนั้น ในการเวนคืนที่ดินซึ่งจะต้องมีการขับไล่ราษฎรออกจากที่ดินไปนั้น จะต้องมีการขออนุญาตในเรื่องนี้เป็นคราวๆ ไป กระทรวง ทบวง กรมการเมืองต่างๆ ไม่มีอำนาจที่จะทำได้เอง แต่จะต้องทูลเกล้าฯ ขอพระบรมราชานุญาตเสียก่อนทุกครั้ง ดังนั้น พระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียวที่จะเป็นผู้ชี้ขาดว่า การเวนคืนที่ดินที่จะมาใช้ในทางราชการนั้นเหมาะสมหรือไม่ หากพระองค์ทรงเห็นชอบก็จะออกเป็นพระบรมราชโองการเวนคืนที่ดินเหล่านั้น¹⁹

2.2.5 สมัยรัชกาลที่เจ็ด (เริ่มใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก)

¹⁷ ศุภเชษฐ์ คูสุวรรณ. “ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540, หน้า 211-212.

¹⁸ ไชยยศ เหมะรัชตะ. รายงานผลการวิจัยเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกร” โดยทุนวิจัยรัชดาภิเษกสมโภช. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2530, หน้า 178.

¹⁹ บุญธรรม วิเศษลา. เรื่องเดียวกัน, หน้า 15-16.

ในสมัยรัชกาลที่เจ็ด ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย หลักและความคิดเกี่ยวกับที่ดินทั้งสิ้นเป็นของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว จึงได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่เดิม การเวนคืนหรือการบังคับซื้อที่ดินจะอ้างหลักการที่ว่า ที่ดินทั้งสิ้นเป็นของพระมหากษัตริย์ แต่มาสมัยนี้จะอ้างหลักการเพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวมแทน อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 นั้น ก็เพียงแต่กล่าวถึงสิทธิเสรีภาพต่างๆ ในลักษณะรวมๆ กันไปในมาตราเดียว คือ มาตรา 14 ว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เหนือสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการทั่วไปในการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐ กฎหมายดังกล่าวถูกนำมาใช้เป็นกฎหมายกลางเมื่อจะมีการเวนคืนที่ดินของเอกชนโดยกฎหมายนี้ ได้กำหนดให้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ก็ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อกิจการใดๆ อันเป็นสาธารณูปโภค หรือเพื่อการเหมืองแร่ ส่วนวิธีการและขั้นตอนในการเวนคืนจะคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พุทธศักราช 2464 แต่กฎหมายฉบับนี้มีลักษณะพิเศษคือ รัฐจะต้องใช้ที่ดินนั้นตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน จะใช้เพื่อการอื่นมิได้แม้ที่ดินนั้นจะตกมาเป็นของรัฐแล้วก็ตาม หากไม่ใช้ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวเจ้าของที่ดินอาจยื่นคำทวงขวัญและขอที่ดินของตนคืนได้ ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดของกฎหมายฉบับนี้ต่อไป นอกจากนี้แล้วยังมีกฎหมายฉบับอื่นๆ ที่ออกมาในช่วงเวลาดังกล่าวเพื่อให้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการสาธารณูปโภคตามกฎหมายพิเศษต่างๆ อีกคือ พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 โดยกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวได้กำหนดว่า เมื่อจะมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้ในการชลประทาน ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 เว้นแต่กรณีที่ถูกกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะแล้วก็ให้ดำเนินการไปตามที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวคิดทางการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตยจะเริ่มได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในสังคมไทย ซึ่งเป็นผลให้สิทธิในทรัพย์สินของเอกชน โดยเฉพาะเรื่องที่ดินเป็นสิ่งที่ต้องหวงแหน และได้รับการพิทักษ์อย่างยิ่งแต่ก็ยังคงต้องยอมรับว่า รัฐมีภารกิจในการรักษา

“ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขต และการจำกัดสิทธิ เช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการสืบทอดเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและต้องชดใช้ค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้นด้วย

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเข้าไปใช้หรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลก็ดี การโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลมาเป็นของรัฐก็ดี ถ้ามิใช่ด้วยความยินยอมของบุคคลนั้น จะกระทำได้ก็แต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะคับขันหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันความเสื่อมทรามทางจิตใจของยุวชน ”

จากบทบัญญัติในมาตรา 34 นี้ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้จำกัดขอบเขตหรือวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนไว้ 3 กรณีด้วยกันคือ

1. เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค
2. เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง
3. เพื่อการอันได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ

ต่อมา ได้เกิดรัฐประหาร เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 และมีการนำรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2475 มาใช้โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องของการรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ได้มีการบัญญัติไว้ใน มาตรา 26 ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายและ ในมาตรา 29 บัญญัติว่า รัฐต้องเคารพกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน การโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐจะกระทำมิได้ เว้นแต่จำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนอันเป็นธรรมให้แก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายในการโอนกรรมสิทธิ์นั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 29 นี้ มีข้อความเดียวกับ มาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2492 เพียงแต่ในเรื่องของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตาม บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่ใช่คำว่า “เวนคืนอสังหาริมทรัพย์” แต่ใช้คำว่า “การโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน (ซึ่งรวมถึงอสังหาริมทรัพย์ด้วย) นั้น” จะต้องเอามาเป็นของรัฐเท่านั้น กล่าวคือ ไม่อาจจะเอาไปเป็นของเอกชนหรือคนอื่นได้ นอกจากนี้ ยังได้มีการเพิ่มเหตุแห่งการเวนคืนเข้ามาอีกประการหนึ่งคือ “เพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น” ซึ่งเป็นคำที่มีความหมาย กว้างขวาง โดยสามารถครอบคลุมถึงกิจการทุกอย่างที่รัฐดำเนินการ แต่สำหรับความในวรรคท้ายของมาตรา 34 ซึ่งเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ตัดข้อความดังกล่าวออกไป

ต่อมาเมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 ได้มีการทำรัฐประหารเกิดขึ้น และมีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2502 ซึ่งไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของราษฎรเลย จนกระทั่งเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2511 ซึ่งมีหมวดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่ใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2492 โดยในเรื่องการรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 32 ว่า

“สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย...

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำมิได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง

จะเห็นได้ว่าเหตุแห่งการเวนคืนที่เพิ่มขึ้นมาจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ คือการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง นอกจากนี้ ในการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการอภิปรายถึงคำว่า “ค่าทำขวัญ” เนื่องจากสมาชิกบางท่านได้ให้ความเห็นว่า คำว่า “ค่าทำขวัญ” มีความหมายกว้างกว่า “ค่าทดแทน” และตรงกับภาษาอังกฤษว่า “indemnity” ส่วนคำว่า “ค่าทดแทน” ตรงกับคำว่า “compensation” ตามกฎหมายเก่ามักจะใช้คำว่า “ค่าทำขวัญ” แต่สมัยต่อๆ มาใช้คำว่า “ค่าทดแทน” ดังนั้น จึงไม่ขัดข้องที่จะขอแปรญัตติไว้ ส่วนสมาชิกบางท่านได้ให้ความเห็นว่ากฎหมายเรื่องการเวนคืนนี้เป็นเรื่องของ “compensation” ไม่ใช่เรื่อง “indemnity” และการใช้คำว่า “ค่าทำขวัญ” ดูเหมือนกับใครไปล้วงละเมิดอะไรเข้าก็ทำขวัญพอเป็นเรื่องข่มน้ำใจให้หายโกรธกัน หรืออาจจะดูเหมือนว่า การเวนคืนที่ดินหลังจากใช้รัฐธรรมนูญนี้แล้วจะต้องเป็นเรื่องที่ราษฎรต้องขวัญหนีดีฝ่อเสมอจึงต้องทำขวัญ²⁰ ดังนั้น บทบัญญัติในมาตรา 32 นี้จึงใช้ถ้อยคำว่า “จะต้องชดใช้ค่าทำขวัญอันเป็นธรรม”

ต่อมาเมื่อมีการทำรัฐประหารในปี พ.ศ. 2514 ได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2511 และประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ซึ่งไม่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงสิทธิเสรีภาพของราษฎรไว้เลย จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์สำคัญในประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศไทยขึ้นในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ทำให้รัฐบาลในขณะนั้นได้ลาออก และมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ขึ้นแทน รวมทั้งมีการตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และเสนอร่างนั้นต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งมีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยอยู่ในหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินได้บัญญัติไว้ในมาตรา 39 ว่า

“สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ว่า ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

²⁰ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. “รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 47-66”, หน้า 135-

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมืองหรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทำขวัญ ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทำขวัญตามวรรคสามให้คำนึงถึง การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม”

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในมาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติถึงเหตุแห่งการเวนคืนเพิ่มขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ มา โดยบัญญัติไว้ถึง 8 กรณี ได้แก่

1. เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค
2. เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ
3. เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ
4. เพื่อการผังเมือง
5. เพื่อการพัฒนาการเกษตร
6. เพื่อการอุตสาหกรรม
7. เพื่อการปฏิรูปที่ดิน
8. เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

เหตุแห่งการเวนคืนที่เพิ่มเข้ามาคือ การเวนคืนเพื่อพัฒนาการเกษตร เพื่อการอุตสาหกรรม และเพื่อการปฏิรูปที่ดิน และได้บัญญัติถึงการชดใช้ค่าทำขวัญว่าจะต้องชดใช้ภายในเวลาอันควร ส่วนในวรรคสี่ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทำขวัญว่า ให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในขณะนั้นมีกฎหมายที่ใช้เป็นหลักคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ส่วนการเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงนั้น มีกฎหมายเฉพาะคือพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2482 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2497 นอกจากนี้ยังมีกฎหมายเฉพาะฉบับอื่น ๆ ที่บัญญัติถึงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

2.2.6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 (หลักการของพระราชบัญญัติเวนคืนปัจจุบันมีที่มาจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ กฎหมายหลักในการเวนคืนปัจจุบัน)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในหมวด 3 โดยในเรื่องสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 33 ว่า

“สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทน ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนบรรดาผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคสามให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาทเว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสาม และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคห้า และการเรียกเงินค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 นี้ ได้บัญญัติเหตุแห่งการเวนคืนไว้ 8 กรณี เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 และหลักการในเรื่องการชดเชยค่าทำขวัญยังคงเป็นเช่นเดิม คือ ให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคมและต้องชดเชยภายในเวลาอันควร แต่ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีผู้ขอแปรญัตติขอให้ใช้คำว่า “ค่าทดแทน” แทนคำว่า “ค่าทำขวัญ” นอกจากนี้ ในบทบัญญัติมาตรา 33 ส่วนที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ คือ ได้มีการเพิ่มเติมวรรคห้าและวรรคหก ซึ่งเกี่ยวกับกรณีที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาแล้วมิได้ใช้ รัฐจะต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะมีการนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสาม ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายข้างมากเห็นว่าต้องยึดหลักเรื่องการเคารพสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ดังนั้น เมื่อรัฐเวนคืนไปใช้เพื่อการใดตามที่ได้บัญญัติในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับแล้ว หากมิได้มีการนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปใช้เพื่อการนั้น ก็จะต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทไป แต่ถ้ารัฐยังต้องการอสังหาริมทรัพย์นั้นไปใช้เพื่อการอื่นที่อยู่ในเหตุที่จะทำการเวนคืนได้ตามวรรคสาม ก็จะต้องมีการออกพระราชบัญญัติใหม่เพื่อให้สภานิติบัญญัติได้พิจารณาถึงวัตถุประสงค์ใหม่ที่จะนำไปใช้ว่าเหมาะสมเพียงใด ส่วนรายละเอียดว่าจะมีการคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทอย่างไร มีเงื่อนไขอย่างไร ก็ให้เป็นไปตามกฎหมายที่จะได้มีการตราออกบังคับใช้ต่อไป ส่วนกรรมการฝ่ายข้างน้อยเห็นว่าการที่รัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาเพื่อเป็นการเวนคืนมาเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ส่วนในการปฏิบัติบางครั้งเท่านั้นที่ไม่ได้มีการนำอสังหาริมทรัพย์นั้นไปใช้ หรือนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์เดิม ซึ่งสิ่งเหล่านี้ส่วนแล้วแต่เป็นข้อยกเว้นของความไม่มีประสิทธิภาพของฝ่ายบริหาร ดังนั้น ผู้ที่ถูกลงโทษจากความไม่มีประสิทธิภาพของฝ่ายบริหาร ก็ควรจะเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบในฝ่ายบริหารนั่นเอง มิใช่ให้สังคมรับผิดชอบด้วย นอกจากนี้ ในเรื่องของความเป็นธรรมในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น จะเห็นได้ว่า ความเป็นธรรมจะเกิดขึ้นในขณะนั้นที่มีการชำระค่าทดแทนที่เป็นธรรม ดังนั้น ควรหาวิธีการแก้ไขความบกพร่องของฝ่ายบริหาร มิใช่เขียนกฎหมายให้เป็นการลงโทษส่วนรวม ด้วยเหตุนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จึงได้เพิ่มความในวรรคห้าและวรรคหกเข้ามา อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติที่ผ่านมามีตั้งแต่นิติบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้ ยังไม่ปรากฏว่าผู้ถูกเวนคืนรายใดที่ได้รับการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไป และยังคงไม่เคยมีการออกกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดในเรื่องการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทแต่อย่างใด²¹

²¹ บุญธรรม วิเศษลา. เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-26.

เนื่องจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในอสังหาริมทรัพย์ที่มีความรุนแรงมากที่สุดถึงขนาดเป็นการตัดกรรมสิทธิ์เลยทีเดียว ด้วยเหตุนี้ ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 และแก้ไขเพิ่มเติม จึงได้บัญญัติเรื่องการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แยกออกมาโดยเฉพาะ โดยได้บัญญัติไว้มีใจความว่า²²

“การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นทางการโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้แก่เจ้าของหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคหนึ่ง และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสามและการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไปให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงบัญญัติถึงเหตุแห่งการเวนคืนไว้ 8 กรณี เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 แต่ได้มีการบัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนที่น่าจะสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้มากขึ้น โดยได้กำหนดว่าค่าทดแทนนั้น ต้องกำหนดให้อย่างเป็นทางการโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน นอกจากนี้ ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่สำคัญ

อีกประการหนึ่ง คือได้กำหนดให้กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (พระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะ) ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนเอาไว้โดยชัดเจน

²² มาตรา 38 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 และแก้ไขเพิ่มเติม

2.2.7 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ฉบับปัจจุบัน)

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ในมาตรา 49 ซึ่งมีใจความว่า

“มาตรา 49 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

กล่าวโดยสรุป บทบัญญัติมาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังคงกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้เช่นเดียวกับบทบัญญัติมาตรา 38 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แต่ได้มีการเพิ่มเหตุแห่งการเวนคืนไว้อีกหนึ่งกรณีคือ “เพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม” ทำให้ถึงขณะนี้ได้มีการกำหนดเหตุแห่งการเวนคืนไว้ในรัฐธรรมนูญรวมทั้งสิ้น 9 กรณี นอกจากนี้มีข้อสังเกตว่า ตามมาตรา 49 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ตัดถ้อยคำที่ว่า “...เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคหนึ่ง และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ซึ่งมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ออกไป

3. วิวัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทยในปัจจุบัน

3.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477

สำหรับกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในการเวนคืนนั้น กฎหมายฉบับแรก ที่ออกมาใช้บังคับก็คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 ซึ่งออกใช้บังคับโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2478 กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติไว้ว่า การเวนคืนจะกระทำได้ใน 2 กรณี คือ (1) เพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค และ (2) เพื่อการเหมืองแร่ ส่วนการดำเนินการเวนคืนนั้นจะคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติจัดการรถไฟ และทางหลวง พ.ศ. 2464 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีความแตกต่างกันในเรื่องพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินมีอายุสองปี แต่จะระบุเป็นประการอื่นก็ได้ แต่ต้องไม่เกินห้าปี และเมื่อมีการกำหนดที่ดินที่จะเวนคืนไว้แน่นอนแล้ว จะต้องมีการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกฉบับหนึ่ง เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนแล้ว ที่ดินจะตกเป็นของรัฐ และทรัพย์สินต่างๆ ที่ติดพันอยู่ในที่ดินเป็นอันสิ้นสุดลง การจ่ายค่าทำขวัญ หากหาตัวผู้รับไม่พบก็จะใช้วิธีการวางเงินต่อศาล ซึ่งถ้าไม่มีผู้คัดค้านเป็นประการอื่นภายในกำหนดหนึ่งปี ให้ถือราคาที่เขาหน้าที่กำหนดเป็นเด็ดขาด นอกจากนี้ กฎหมายกลางในเรื่องการเวนคืนฉบับนี้ ยังมีลักษณะพิเศษประการหนึ่งคือ รัฐจะต้องใช้ที่ดินนั้นตามความประสงค์ในการเวนคืน จะใช้เพื่อ การอื่นไม่ได้แม้ที่ดินนั้นจะตกมาเป็นกรรมสิทธิ์ได้ แต่บทบังคับเช่นนี้ไม่ใช่กับกรณีที่ดินของการรถไฟ เหตุที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องบัญญัติว่า ให้รัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการอันเป็น สาธารณูปโภค หรือเพื่อการเหมืองแร่ ก็เนื่องจากในพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. 2461 ได้ บัญญัติเรื่องการบังคับซื้อที่ดินไว้ ดังนั้น เพื่อเป็นการรวบรวมกฎหมายต่างๆ ที่วางหลักเกณฑ์ใน เรื่องการซื้อที่ดินเพื่อสาธารณูปโภคเอามารวมเป็นแห่งเดียวกัน จึงต้องบัญญัติว่าเพื่อการเหมืองแร่ ด้วย

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ.2495 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 นี้ โดยกำหนดวัตถุประสงค์หรือเหตุที่จะให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ไว้ ดังต่อไปนี้คือ (1) เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค (2) เพื่อการป้องกันประเทศ (3) เพื่อการ ได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และ (4) เพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญขณะนั้น (มาตรา 26 แห่งรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2494)

3.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 เป็นกฎหมายกลางในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับต่อมา²³ ซึ่งการเวนคืนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จะต้องมีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน แล้วจึงมีพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินออกม่อีกในภายหลัง หรือจะออกเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินไปทีเดียว โดยไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเลยก็ได้ และเมื่อมีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ออกมาแล้วบรรดากรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนจะตกมาเป็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนั้นกฎหมายฉบับนี้ กฎหมายฉบับนี้ได้เปลี่ยนถ้อยคำจากคำว่า “ ค่าทำขวัญ ” เป็นคำว่า “ ค่าทดแทน ” และได้มีการใช้คำ “ ค่าทดแทน ” มาจวบจนกระทั่งทุกวันนี้

อนึ่ง ในเรื่องการกำหนดเงินค่าทดแทนนั้น กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า ถ้าไม่มีบทบัญญัติเป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดเป็นเฉพาะแล้วให้กำหนดราคาทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตามความเป็นธรรม ที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ ให้นำราคาปานกลางของที่ดินซึ่งตีราคาเพื่อประโยชน์แห่งการเสียดภาษีบำรุงท้องที่สภาพและทำเลของทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนนั้นมาประกอบการพิจารณาด้วย ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืนได้กระทำให้ทรัพย์สินที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษในขณะนั้น ให้เอาราคาที่สูงนั้นหักค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่า ราคาทรัพย์สินที่วันนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของทรัพย์สินต้องกลับไปใช้เงินอีก

ถ้าต้องเวนคืนทรัพย์สินแต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นลดน้อยถอยลง ราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันลดน้อยถอยลงนั้นด้วย

ถ้าเจ้าของยังอยู่ในที่ดินหรือโรงเรือนซึ่งต้องเวนคืนนั้น หรือประกอบการค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในที่ดินหรือโรงเรือนนั้นและบุคคลดังกล่าวได้รับการเสียหาย

²³ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 ได้ใช้มานานแล้ว สมควรปรับปรุงให้เหมาะสมแก่กาลสมัย ประกอบกับทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 ก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไว้ สมควรแก้ไขให้สอดคล้องต้องกัน ในการนี้ ควรจะได้บัญญัติเป็นพระราชบัญญัติใหม่ทั้งฉบับ

นอกจากนั้นยังมีการบัญญัติถึงกรณีที่เจ้าของได้ที่ดินมาแล้วมิได้อยู่อาศัยหรือใช้ประกอบทำมาหาเลี้ยงชีพหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นโดยแท้จริง ถ้าหากได้มีการเวนคืนที่ดินนั้นภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้ที่ดินนั้นมา ให้กำหนดวงเงินค่าทดแทนเท่าราคาที่ดินในขณะที่ได้ที่ดินนั้น

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาที่กฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั้ง 2 ฉบับที่กล่าวมา คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 และ พ.ศ. 2497 ได้กำหนดให้การเข้าครอบครองและใช้อสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้ต่อเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกฉบับหนึ่งเท่านั้น และด้วยเหตุที่กฎหมายกลางในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั้งสองฉบับดังกล่าว ไม่มีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปครอบครองและใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก่อนการเวนคืนจึงได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนหลายฉบับเพื่อให้มีอำนาจดังกล่าว เช่น พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2482 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2516 (ทางพิเศษ) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 (ทางหลวง) เป็นต้น

ในส่วนของอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่มีความจำเป็นต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนนั้นจะเป็นไปตามกฎหมายระบุเป็นการเฉพาะไว้ เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 (มาตรา 34) พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 (มาตรา 36) ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 (การเคหะแห่งชาติ) (มาตรา 29) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 (มาตรา 29) พระราชบัญญัติการทำอากาศยาน พ.ศ. 2522 (มาตรา 30) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2522 (มาตรา 38) ซึ่งกฎหมายเหล่านี้จะบัญญัติข้อความคล้ายคลึงกันในลักษณะที่เป็นการให้อำนาจพนักงานที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใดๆ ซึ่งมีใช้เคหะสถานของเอกชนเป็นการชั่วคราว แต่ถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นเนื่องจากการกระทำของพนักงาน เจ้าของ หรือผู้ครอบครองย่อมเรียกค่าสินไหมทดแทนได้และถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องการเรียกค่าเสียหายให้มอบข้อพิพาทให้ก่อนญาโตตุลาการวินิจฉัยโดยให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม หรือเมื่อหน่วยงานนั้นๆ มีความจำเป็นที่จะต้อง

จากการที่กฎหมายหลายฉบับที่บัญญัติในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้เป็นการเฉพาะซึ่งอาจมีขั้นตอนการดำเนินการที่แตกต่างกัน จนทำให้เกิดความสับสนแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ได้ประกาศใช้มานานแล้วแต่มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสม โดยมีปัญหาที่สำคัญอยู่ 3 เรื่อง คือ

1. เรื่องวิธีการกำหนดราคาที่ดิน เป็นปัญหาทำให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมคือ ใช้ราคาที่ดินต่ำเกินไป ทำให้ประชาชนได้รับค่าที่ดินหรือค่าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไม่คุ้มกับค่าที่จะต้องรื้อถอนไป

2. วิธีการจ่ายเงินชดเชยค่าที่ดินและค่าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนจะใช้ระยะเวลาค่อนข้างล่าช้า ในหลายกรณีใช้เวลาถึงสิบปี ค่าของเงินเมื่อถึงเวลาจ่ายเทียบไม่ได้กับค่าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนในขณะที่ถูกเวนคืนไป

3. วิธีการโต้แย้งว่าด้วยเรื่องราคาที่ดินที่ประชาชนจะมีต่อหน่วยงานของรัฐนั้น ใช้ระบบการจัดตั้งคณะกรรมการปรองดองหรือคณะกรรมการอนุญาโตตุลาการ ซึ่งโดยวิธีนั้นใช้ระยะเวลาค่อนข้างยาวนาน และเมื่อผลปรากฏออกมาอย่างไรแล้วประชาชนก็จะไม่ได้รับเบ็ดเตล็ดจากการล่าช้านั้นเลย²⁵

3.3 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

จากความสับสนและปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว ในปี พ.ศ. 2528 จึงได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ที่บัญญัติในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2530 และกฎหมายฉบับนี้ได้กลายมาเป็นกฎหมายกลาง

²⁴ บุญธรรม วิเศษลา. เรื่องเดียวกัน, หน้า 40-41.

²⁵ บริการส่งเสริมงานตุลาการ. คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2538, หน้า 109-110.

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนี้มีหลักการสำคัญ คือ

1. คณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้การเวนคืนเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนได้ ผลแห่งการประกาศดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่เวนคืนมีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก่อนที่จะมีการ (ออกพระราชบัญญัติ) เวนคืน
2. เพิ่มหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนให้เป็นธรรมมากขึ้น
3. เปลี่ยนแปลงผู้แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ จากรัฐบาลเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติแล้วแต่กรณี
4. ยกเลิกการตั้งอนุญาโตตุลาการเป็นวิธีอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืน

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มีบทเฉพาะกาลในมาตรา 36 ที่ยังคงให้การเวนคืนและการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันที่ 20 สิงหาคม 2530 เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และถ้าได้มีการตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้นแล้ว แต่อนุญาโตตุลาการยังมีได้ชี้ขาดก็ให้เป็นอันยกเลิกอนุญาโตตุลาการ และให้คู่กรณีมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา 25 ได้ภายใน 180 วัน นับแต่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การใช้อำนาจเวนคืนในประเทศไทยได้มีวิวัฒนาการที่สัมพันธ์สอดคล้องไปกับแนวความคิดเรื่องภารกิจของรัฐควบคู่ไปกับเรื่องการยอมรับสิทธิในทรัพย์สิน (โดยเฉพาะเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน) ของเอกชน ทำให้จากเดิมการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเป็นเรื่องของพระราชวินิจฉัยส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ที่จะเรียกเอาที่ดินคืนจากราษฎร โดยราษฎรปราศจากหลักประกันในการได้รับค่าชดเชยความเสียหายจากการสูญเสียที่ดินไป (เนื่องจากการจะได้รับ "ค่าทำขวัญ" หรือไม่ยอมแล้วแต่พระมหากษัตริย์คุณที่พระมหากษัตริย์จะทรงมีพระกรุณาพระราชทานให้) จนเมื่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนเป็นสิ่งที่ได้รับการเคารพและยอมรับมากขึ้น การใช้อำนาจเวนคืนของรัฐก็ได้ถูกบังคับโดยกฎหมายว่าต้องมี

D
P
U

บทที่ 3

โครงสร้างตามพระราชบัญญัติว่าด้วย การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

กฎหมายหลักที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทยในปัจจุบันที่เป็นหลักบังคับใช้ทั่วไป คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (ยกเลิกกฎหมายเดิม คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497) ดังนั้น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการต่าง ๆ แม้จะมีกฎหมายเกี่ยวกับกิจการนั้นกำหนดหลักเกณฑ์ใช้ต่างหากก็ตาม แต่หากการใดไม่มีบทบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ก็ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

กฎหมายที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่สำคัญ คือ

- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2530 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 พ.ศ. 2534
- ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
- ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 เรื่องทางหลวง พ.ศ.2515 พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530
- ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 เรื่องจัดตั้งการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2515 พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2530
- ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 เรื่องจัดตั้งการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2515 พระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510
- พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2530
- พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521

- พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5)

พ.ศ. 2530

- พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525
- พระราชบัญญัติการไฟฟ้าผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511
- พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ.2503 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ.

2530

- พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2495 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5)

พ.ศ. 2530

อย่างไรก็ตาม การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในการเวนคืนของแต่ละหน่วยงานนั้น ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ที่กำหนดให้หน่วยงานที่เวนคืนแต่งตั้งคณะกรรมการเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดเงินค่าทดแทน เนื่องจากเป็นกฎหมายหลักที่สำคัญเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ หากได้มีการศึกษาวิเคราะห์เชิงบูรณาการของกฎหมายของแต่ละหน่วยงานให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ก็จะเป็นการดีเพื่อให้เกิดผลของการบังคับใช้กฎหมายสอดคล้องกันไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดจนสามารถสร้างมาตรฐานและความเป็นธรรมให้เกิดขึ้น เป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมต่อไป

ในการศึกษานี้ กำหนดขอบเขตในการศึกษาเฉพาะโครงสร้างของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนออกเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 โครงสร้างก่อนมีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจัดองค์กรและหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44)

ส่วนที่ 2 โครงสร้างหลังมีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (หลังจากมีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจัดองค์กรและหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทน โดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44)

ส่วนที่ 1 โครงสร้างก่อนมีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจัดองค์กรและหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44)

1. บทบัญญัติว่าด้วยการจัดองค์กรที่มีอำนาจกำหนดเงินค่าทดแทน

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นกฎหมายกลางที่เป็นหลักสำคัญในการให้อำนาจรัฐในการที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อประโยชน์แก่สาธารณะในปัจจุบัน และส่วนสำคัญที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง นั่นคือการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น รวมถึงผู้ที่ทำหน้าที่ในการกำหนดราคาค่าทดแทนดังกล่าวตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดไว้ใน 3 ระดับ คือ

- คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น
- รัฐมนตรี
- ศาล

1.1 คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น

คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นนี้ จะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดเงินค่าทดแทนในระดับต้นคือ ในระดับของเจ้าหน้าที่ ซึ่งในการนำระบบคณะกรรมการมาใช้น่าจะเป็นผลดี เพราะการตัดสินใจปัญหาใดโดยกลุ่มคนย่อมดีกว่าการตัดสินใจโดยบุคคลเพียงคนเดียว แต่ในทางตรงกันข้ามหากการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพียงเพื่อเลี้ยงปัญหาที่ยุ้งยากต่อการตัดสินใจ การตั้งคณะกรรมการขึ้นมาในลักษณะเช่นนี้จะกลับกลายเป็นการสร้างและทิ้งปัญหาไว้ให้ต้องทำการแก้ไขต่อไป นอกจากนี้ การที่คณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลซึ่งได้เลือกขึ้นโดยไม่เหมาะสม หรือด้วยความไม่เต็มใจและไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือไม่มีการกำหนดวิธีการ

พิจาณาเรื่องนี้

คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นี้ แยกได้เป็น 2 กรณีคือ

1.1.1 คณะกรรมการ ตาม มาตรา 9 วรรคสอง

คณะกรรมการชุดนี้จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ซึ่งตามบทบัญญัติใน มาตรา 9 ให้มีการแต่งตั้งหลังจากที่ได้ดำเนินการสำรวจที่ที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือเสร็จทั้งหมดแล้ว ส่วนการสำรวจนั้น กฎหมายบัญญัติให้ต้องทำการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนให้เสร็จภายใน 180 วัน แต่ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทาน ต้องสำรวจให้เสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา

(1) องค์ประกอบของคณะกรรมการ ตามมาตรา 9 วรรคสอง

กฎหมายบัญญัติให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายใน 30 วัน นับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ ประกอบด้วย

1. ผู้แทนของเจ้าหน้าที่ 1 คน
2. ผู้แทนกรมที่ดิน 1 คน
3. ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐ 1 คน
4. ผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง (ถ้าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนผ่านเขตท้องที่ใด ให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละ 1 คน เข้าร่วมเป็นกรรมการ)

(2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กฎหมายบัญญัติว่ามีหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทน และให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกิน 120 วัน

1.1.2 คณะกรรมการตาม มาตรา 23

คณะกรรมการชุดนี้ จะได้รับการแต่งตั้ง โดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นกรณีที่มีการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยมีได้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนมาก่อน ทั้งนี้เนื่องจากทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแล้ว นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ออกมา นี้ มิได้กำหนดเรื่องเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่นด้วย รัฐมนตรีผู้รักษาการก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายใน 30 วันนับแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

บทบัญญัติตามมาตรา 23 นี้ จะเห็นได้ว่าหากเป็นการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ภายหลังจากที่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนมาแล้ว กรณีนี้ไม่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการใด ๆ ขึ้นมาอีก ซึ่งก็แสดงให้เห็นว่าจำนวนค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติก็คือ จำนวนเดียวกับที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 กำหนดไว้แล้วนั่นเอง ส่วนกรณีนี้ เหตุที่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตาม มาตรา 23 ก็เนื่องจากยังไม่เคยมีคณะกรรมการชุดใดกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนไว้ อย่างไรก็ตาม หากพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ออกมาได้กำหนดเงินค่าทดแทนไว้แล้วก็ให้เป็นไปตามที่กำหนดนั้น

(1) องค์ประกอบของคณะกรรมการตาม มาตรา 23 กฎหมายได้บัญญัติไว้ว่าให้ประกอบด้วย

1. ผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน
2. ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน
3. ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน
4. ผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง (ถ้าพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ผ่านเขตท้องที่ใด ให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการ)

(2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

กฎหมายบัญญัติว่า เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่
จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทน ให้คณะกรรมการดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120
วัน
นับแต่วันได้รับแต่งตั้ง แต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน
120 วัน คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกิน 120 วัน

จะเห็นได้ว่าในส่วนองค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ในการกำหนดราคาของ
อสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนของคณะกรรมการชุดนี้ กฎหมายได้
บัญญัติไว้เช่นเดียวกับคณะกรรมการตามมาตรา 9 ซึ่งก็มีได้กำหนดคุณสมบัติของ
ผู้ที่จะมาเป็นคณะกรรมการว่าจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการประเมินราคาทรัพย์สิน

1.2 รัฐมนตรีผู้รักษาการ (ตามพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดิน หรือพระราชบัญญัติ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แล้วแต่กรณี)

องค์กรในระดับที่สอง ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเงินค่าทดแทน ก็คือรัฐมนตรี
โดยผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทำการอุทธรณ์ และการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีนั้นตามบทบัญญัติ
ของกฎหมายมี 2 กรณีคือ

กรณีแรก เป็นกรณีที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจในราคาของ
อสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 กำหนด ซึ่งอยู่ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา
กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการจัดซื้อ และปรากฏว่าเจ้าของ
หรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตกลงขายอสังหาริมทรัพย์นั้น แต่ไม่ตกลงในเรื่อง
จำนวนเงินค่าทดแทน กรณีเช่นนี้ กฎหมายได้บัญญัติให้รับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นไป
ก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนั้นก็ได้

กรณีที่สอง เป็นกรณีที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนที่
คณะกรรมการตามมาตรา 23 กำหนด ซึ่งเป็นกรณีที่บังคับใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
โดยไม่มี การออกพระราชกฤษฎีกาฯ ก่อน กรณีเช่นนี้ก็ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตาม
พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ทั้งสองกรณีนี้ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน จะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

สำหรับการพิจารณาอุทธรณ์นั้น กฎหมายได้บัญญัติให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ซึ่งในทางปฏิบัติจะเรียกว่า "คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์" โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์นั้น กฎหมายบัญญัติถึงผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ว่า จะต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่า 5 คน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

คณะกรรมการชุดนี้จะเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี โดยที่รัฐมนตรีจะต้องมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

1.3 ศาล

องค์กรที่สามที่มีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดเงินค่าทดแทนก็คือ ศาล เนื่องจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นี้ได้บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่มีผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้

ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วแต่กรณี ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ข้อโต้แย้งทั้งหลายที่เกี่ยวกับจำนวนเงินค่าทดแทนจะเป็นอันยุติโดยคำพิพากษาของศาล ซึ่งทำให้ศาลต้องเข้ามาเป็นผู้ทำหน้าที่กำหนดเงินค่าทดแทนด้วยอีกองค์กรหนึ่ง

2. บทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทน

การกำหนดเงินค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ นับเป็นปัญหาที่หลายประเทศให้ความสำคัญ และได้พยายามวางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ในการกำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อให้ได้ราคาที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน ทั้งนี้ เนื่องจากการที่ให้ราคาที่เป็นธรรม ถือเป็นสิทธิที่

2.1 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดิน แบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

2.1.1 กรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ตามมาตรา 6 ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 9 วรรคสี่ ได้บัญญัติไว้ว่า “ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการกำหนดราคาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 สำหรับราคาที่ดินให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา 21 (2) หรือ (3) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์....”

²⁶ มาตรา 49 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

²⁷ สุวรรณ มหัตตเดชกุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 55-56.

²⁸ มาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

จากบทบัญญัติดังกล่าวในตอนต้นได้กล่าวถึง ราคาที่คณะกรรมการกำหนดว่า ให้กำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 ซึ่งมาตรา 21 นี้ได้บัญญัติว่า “เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้วให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6

(2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ ที่มีกรณีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียหาย บำรุงท้องที่

(3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ในการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรม

(4) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(5) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ทวีขึ้นนั้น สูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทน เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลง ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสองหรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัย หรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหาย เนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย”

2.1.2 ในกรณีที่ไม่มีกรณีตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน (มาตรา 23) ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 23 นี้ให้คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามมาตรา นี้ กำหนดเงินค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 โดยอนุโลม และให้นำมาตรา 9

2.2 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับสิ่งปลูกสร้างโรงเรือน แบ่งเป็น 2 กรณี คือ

2.2.1 ในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่จะเวนคืน ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 9 วรรคสี่ บัญญัติให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทน โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21

2.2.2 ในกรณีที่ไม่มีมีการตราพระราชกฤษฎีกา ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 23 บัญญัติให้คณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 โดยอนุโลม และให้นำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 22 และมาตรา 24 มาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย แต่หากพิจารณาบทบัญญัติตามมาตรา 22 ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า เป็นหลักเกณฑ์สำหรับการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินเท่านั้น ไม่สามารถนำมาใช้สำหรับกำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างโรงเรือนได้เลย

อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทน สำหรับสิ่งปลูกสร้างโรงเรือนนี้ ไม่มีบทบัญญัติใดที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะว่าให้คณะกรรมการกำหนดตามหลักเกณฑ์ใดบ้าง เพียงแต่บัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดราคาหรือเงินค่าทดแทน โดยใช้คำว่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งก็คงต้องหมายความรวมถึงสิ่งปลูกสร้างโรงเรือนด้วย

ในการเวนคืนสิ่งปลูกสร้างโรงเรือนนี้ ยังมีบทบัญญัติที่ต้องคำนึงถึงอีกมาตราหนึ่งคือ มาตรา 19 ซึ่งบัญญัติถึงกรณีที่ต้องเวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นแต่เพียงบางส่วน เจ้าของจะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนส่วนที่เหลืออยู่ ซึ่งใช้การไม่ได้แล้วด้วยก็ได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ยอมเวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ เจ้าของมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จสิ้นภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ มิฉะนั้นให้ถือว่ารัฐมนตรีวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่เวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ และคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ส่วนที่ 2 โครงสร้างหลังมีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (หลังจากที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจัดองค์กรและหลักเกณฑ์การ

1. บทบัญญัติว่าด้วยการจัดองค์กรที่มีอำนาจกำหนดเงินค่าทดแทน

องค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการกำหนดเงินค่าทดแทน ภายหลังจากที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ก็ยังคงมีองค์กร 3 ระดับ คือ

1.1 คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น

คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นนี้ก็ยังจะมี 2 กรณี คือ คณะกรรมการตามมาตรา 9 วรรคสอง (กรณีมีการตราพระราชกฤษฎีกาก่อน) และคณะกรรมการตามมาตรา 23 (กรณีที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยไม่มีมีการตราพระราชกฤษฎีกาก่อน) ซึ่งทั้ง 2 กรณีนี้ ยังคงมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนเหมือนเดิม เพียงแต่แก้ไขระยะเวลาในการกำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทนจากเดิม "ต้องให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน" เป็น "ให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน" (ข้อ 1 ในประกาศ รสช. ฉบับที่ 44)

1.2 รัฐมนตรีผู้รักษาการ (ตามพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วแต่กรณี)

รัฐมนตรีนอกจากจะต้องรับอุทธรณ์ของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์ หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 หรือมาตรา 23 กำหนดตั้งได้กล่าวมาแล้วนั้น เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน ได้มีการแก้ไขอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเงินค่าทดแทน ดังนี้

1. ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา ที่ออกตามมาตรา 6 เห็นว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ และราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่จ่ายให้แก่

2. ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เห็นว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้น และเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 หรือมาตรา 23 ได้กำหนดไปแล้วไม่เป็นธรรมแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งแก้ไขจำนวนเงินทดแทนเสียใหม่ได้ และให้นำมาตรา 10 ทวิ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งหมายความว่า การที่รัฐมนตรีจะสั่งแก้ไขจำนวนเงินทดแทนนี้ได้จะต้องได้รับอนุมัติของคณะรัฐมนตรี และเป็นการแก้ไขตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติด้วย นอกจากนี้ ทั้งกรณีที่หนึ่งและกรณีที่สอง เมื่อมีการแก้ไขราคาแล้วให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ประกาศแก้ไข แจ้งให้ผู้มีสิทธิมารับเงินซึ่งเป็นราคาของอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เพิ่มขึ้น และถ้าการสั่งให้แก้ไขนี้มีผลเป็นคุณแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมาครั้งหนึ่งแล้ว จะสั่งให้แก้ไขใหม่เพื่อบุคคลนั้นอีกไม่ได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐมนตรีสั่งให้แก้ไขราคาอสังหาริมทรัพย์ หรือเงินค่าทดแทนตามกรณีที่หนึ่งหรือกรณีที่สองดังกล่าวไปแล้ว ถ้าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์ หรือจำนวนเงินค่าทดแทน ที่คณะกรรมการแก้ไขตามคำสั่งของรัฐมนตรีตามมาตรา 10 ทวิ แล้ว ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายใน 60 วันนับแต่วันได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนได้อีก (ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อ 3 ของประกาศรช. ฉบับที่ 44)

การแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่คณะกรรมการตาม มาตรา 9 หรือ มาตรา 23 และรัฐมนตรีทั้งหมดนี้ ให้มีผลใช้บังคับแก่การเวนคืนซึ่งการกำหนดราคาเบื้องต้น การจัดซื้อ การจ่าย หรือการวางเงินค่าทดแทน การอุทธรณ์ หรือการฟ้องคดี ยังไม่เสร็จเด็ดขาดในวันที่ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับนี้ใช้บังคับ

1.3 ศาล

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีไม่ว่าจะเป็นคำวินิจฉัยกรณีผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทำการอุทธรณ์ เพราะไม่พอใจราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 หรือมาตรา 23 กำหนดหรืออุทธรณ์เพราะยังไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา 10 ทวิ หรือมาตรา 28 วรรคสาม กำหนด ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนก็ยังคงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายใน 1 ปี ซึ่งจะเห็นได้ว่าไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสิทธิของผู้ถูกเวนคืนในส่วนนี้นัก เพียงแต่ได้เพิ่มกรณีของการวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีในกรณีที่รัฐมนตรีได้สั่งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นชุดเดิมในกรณีที่ยังมีคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นอยู่ หรือคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นชุดใหม่ในกรณีที่คณะกรรมการกำหนดราคาได้ลาออกไปแล้ว และก็ยังปรากฏอีกว่าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนก็ยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์นี้ เช่นนี้ ก็ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้

2. บทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทน

เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแล้ว หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนจึงได้เปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

2.1 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดิน แยกได้เป็น 2 กรณี คือ

กรณีที่ 1. ในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกาไว้ก่อน การกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทน ให้คณะกรรมการตามมาตรา 9 กำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ดังนี้

มาตรา 18 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ซึ่งได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

- (1) เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน
- (2) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

(3) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ทำขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเช่านั้นยังมิได้ระงับไปในวันที่ยื่นฟ้องหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้ พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริง โดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว ก่อนสัญญาเช่าระงับ

(4) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6

(5) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 แต่ต้องไม่ใช่ผู้ซึ่งจำต้องรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน เงินค่าทดแทนตาม (5) นี้ พึงกำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอน ค่าขนย้าย และค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น

(6) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา 1349 หรือมาตรา 1352 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่บุคคลเช่นว่านั้น ได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว

นอกจากบทบัญญัติที่ได้บัญญัติถึงผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนในมาตรา 18 นี้แล้ว ยังมีบทบัญญัติที่กำหนดถึงสิทธิของผู้รับจ้างเอง ผู้ทรงบูรณสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนไว้ในมาตรา 29 ซึ่งผู้ทรงบูรณสิทธินั้น หมายความว่า ผู้มีสิทธิเหนือทรัพย์สินของลูกหนี้ในการที่จะได้รับชำระหนี้อันค้างชำระแก่ตนจากทรัพย์สินนั้นก่อนเจ้าหนี้อื่น ส่วนผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินเหนืออสังหาริมทรัพย์ หมายความว่า ผู้มีสิทธิที่จะบังคับเอาแก่ตัวทรัพย์สินโดยตรง ซึ่งทรัพย์สินนี้ย่อมใช้ยื่นแก่บุคคลได้โดยทั่วไป และทรัพย์สินนี้จะก่อตั้งขึ้นก็โดยอาศัยอำนาจของกฎหมายเท่านั้น โดยในมาตรา 29 ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนได้กำหนดถึงสิทธิของบุคคลเหล่านี้ว่า ในกรณีที่มีการจ้างงานบูรณสิทธิหรือทรัพย์สินอย่างอื่นเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจ้าง บ ริ บ จั บ น อ ง ผู้ทรงบูรณสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าว มาขอรับชำระหนี้หรือรับค่าใช้จ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์นั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และในระหว่างนั้นยังมีให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้

มาตรา 21 ซึ่งเป็นการให้นำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 ทั้งมาตรามาใช้พิจารณาประกอบการกำหนดเงินค่าทดแทน ซึ่งได้แก่ ราคาตามมาตรา 21 (1), (2), (3) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ตาม (4) และเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน (5) นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนและมีราคาสูงขึ้นหรือลดลงซึ่งจะเป็นเหตุให้สามารถกำหนดเงินค่าทดแทนให้ต่ำลงหรือสูงขึ้นได้ แต่การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นหรือลดลงให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และในขณะนี้พระราชกฤษฎีกาที่กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็ยังไม่มีการประกาศใช้บังคับ ซึ่งอาจเป็นเหตุให้หน่วยงานที่ทำการเวนคืนอ้างได้ว่ายังไม่สามารถนำมาตรา 21 วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ มาคำนึงถึงในการกำหนดเงินค่าทดแทนได้ ส่วนหลักเกณฑ์อีกประการหนึ่ง ในมาตรา 21 นี้ คือ บทบัญญัติในวรรคห้า ที่ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายนั้น ให้ได้รับเงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายนั้นด้วย

มาตรา 22 เป็นกรณีที่เจ้าของที่ได้ที่ดินมาโดยมิได้ใช้อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินอย่างแท้จริง ถ้ามีการเวนคืนที่ดินนั้นภายในห้าปีนับแต่วันที่เจ้าของได้ที่ดินนั้นมาจะกำหนดเงินค่าทดแทนให้ต่ำกว่าเงินค่าทดแทนที่กำหนดตามมาตรา 21 ก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าราคาที่ดินในขณะที่เจ้าของได้ที่ดินนั้นมา

มาตรา 24 เป็นกรณีที่ห้ามมิให้คิดเงินค่าทดแทนสำหรับราคาที่ดินที่สูงขึ้นเพราะทรัพย์สินใน 2 กรณี ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ในกรณีที่ไม่มี การตราพระราชกฤษฎีกาก่อน แต่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นเลย กรณีนี้กฎหมายมิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตามมาตรา 23 จะนำมาใช้ในการกำหนดเงินค่าทดแทนจึงเหมือนเดิม ซึ่งได้แก่ มาตรา 21 ทั้งมาตรา 18 มาตรา 22 และมาตรา 24 ก็เป็นหลักเกณฑ์เดียวกับที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 นำมาใช้นั่นเอง

2.2 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างโรงเรือน แบ่งเป็น 2 กรณี
คือ

2.2.1 ในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกา บทบัญญัติของกฎหมายที่แก้ไขใหม่ให้คณะกรรมการตามมาตรา 9 กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 18 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 24 โดยมีได้ใช้ถ้อยคำว่าเป็นราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ประเภทใด (ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างโรงเรือน) ดังนั้น การกำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างโรงเรือน ก็ต้องใช้หลักเกณฑ์ตามที่แก้ไขใหม่นี้เช่นกัน

2.2.2 ในกรณีที่ไม่มี การตราพระราชกฤษฎีกาก่อน กรณีนี้กฎหมายมิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้นหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตามมาตรา 23 จะนำมาใช้จึงเหมือนเดิม ซึ่งได้แก่ มาตรา 21 มาตรา 18 มาตรา 22 และมาตรา 24

เมื่อคณะกรรมการตามมาตรา 9 กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนเสร็จแล้ว จะต้องประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ต่าง ๆ เช่นเดียวกับบทบัญญัติก่อนมีการแก้ไข แต่ทั้งนี้ได้แก้ไขกำหนดเวลาให้มีระยะเวลามากขึ้นและให้มีความแน่นอนชัดเจนขึ้น เพราะบทบัญญัติในมาตรา 9 วรรคสี่ ก่อนมีการแก้ไข บัญญัติว่า ".....ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้ประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตามมาตรา 7" ซึ่งทำให้อาจเข้าใจได้ว่า การกำหนดราคาจะต้องกำหนดให้เสร็จภายใน 120 วัน แต่จะประกาศราคาหลังจากที่กำหนดเสร็จแล้วเมื่อไรก็ได้ ดังนั้นบทบัญญัติที่แก้ไขใหม่จึงแก้ไขเป็น "...และดำเนินการให้แล้วเสร็จและประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตามมาตรา 7 ภายใน 180 วันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง"

โครงสร้างของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ตามที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นโครงสร้างที่จัดลำดับและเรียบเรียงมาจากตัวบทกฎหมายโดยตรง ดังนั้น ในทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่ทำการเวนคืนจึงอาจมีการนำบทบัญญัติมาใช้แตกต่างกันไป หรืออาจกล่าวได้ว่าหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการกำหนดเงินค่าทดแทนจะแตกต่างกัน ทั้ง ๆ ที่

บ
บทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน และถึงแม้จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับที่ 44 (เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534) แล้วก็ตาม แต่ปัญหาความไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าทดแทนก็ยังคงปรากฏอยู่ และยังคงเป็นปัญหาที่มีมาโดยตลอด ซึ่งอาจทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่น และไม่ยอมรับจนอาจหมดศรัทธาในกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิของประชาชน ดังจะได้ทำการศึกษาถึงทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่ทำการเวนคืนต่อไป

บทที่ 4

ปัญหาในทางปฏิบัติขององค์กรเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทน ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และแนวทางแก้ไขปัญหา

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากรัฐจำเป็นต้องดำเนินการจัดบริการสาธารณะเพื่อความเป็นอยู่และสภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชน หากในการดำเนินการดังกล่าวเป็นการดำเนินการในอสังหาริมทรัพย์ของรัฐเอง ก็คงไม่มีปัญหา แต่การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ในกิจการของรัฐนั้นหากกระทบถึงสิทธิในการครอบครองของประชาชน รัฐก็จำเป็นต้องดำเนินการโดยใช้วิธีเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของรัฐก็ยังมีปัญหาอันเนื่องมาจากสภาพปัญหาต่าง ๆ กัน ได้แก่ องค์กรภาครัฐหลายแห่งมีการดำเนินการที่ยังไม่มีมาตรฐานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้น การขาดความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน²⁹ การใช้ข้อกำหนดของแต่ละหน่วยงานที่มีความแตกต่างกันไป เป็นต้น ทำให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ไม่สอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน จึงทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานภาครัฐ และสร้างความไม่พึงพอใจให้กับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ นับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญมากและเป็นปัญหาที่ต่อเนื่องมายาวนาน

1 ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการ ตาม มาตรา 9 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

(1) องค์ประกอบของคณะกรรมการ

ในส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการตามมาตรา 9 วรรค 2 กฎหมายมิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นกรรมการว่า ต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการประเมิน

²⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ไว้ในมาตรา 4 ว่า เจ้าหน้าที่หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลอื่นใดผู้กระทำการเพื่อประโยชน์ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจในการเวนคืน หรือควบคุมการเวนคืน

นอกจากนี้ การที่กฎหมายบัญญัติให้แต่งตั้งผู้แทนกรมที่ดินและผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐนั้น จะเห็นได้ว่า ธุรกรรมทั้งสองนี้ต่างเป็นข้าราชการที่มีงานในความรับผิดชอบประจำของตนอยู่แล้ว ส่วนผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องนั้น อาจมีผู้เห็นว่าเป็นการเหมาะสมที่จะต้องมีผู้แทนของสภาท้องถิ่นเข้ามาเป็นกรรมการเพื่อรักษาผลประโยชน์ให้กับราษฎรในท้องถิ่นตนเท่านั้น แต่ถ้าพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้แล้วจะพบว่า กฎหมายได้สร้างกลไกที่ให้ความคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนไว้แล้ว กล่าวคือ การให้สิทธิแก่ประชาชนที่ไม่พอใจราคาค่าทดแทน ทำการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี หรือฟ้องร้องต่อศาลได้ ดังนั้น หากผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเข้ามาเป็นกรรมการเป็นผู้ที่ไม่มีความรู้ความสามารถในการประเมินราคาทรัพย์สิน แต่มุ่งที่จะเรียกร้อยหรือต่อรองเพื่อสร้างคะแนนนิยมให้แก่ตนเองเดียว การประชุมเพื่อพิจารณากำหนดราคาเบื้องต้นหรือจำนวนเงินค่าทดแทน คงต้องประสบกับความยากลำบากอย่างมาก

(2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

คณะกรรมการตามมาตรา 9 กฎหมายได้บัญญัติไว้เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทน ซึ่งจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการจะต้องทำการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจำนวนหนึ่งและจำนวนเงิน

³⁰ แคล้ว ทองสม. "บัญชีประเมินมูลค่าที่ดินใหม่ของกรมที่ดิน" วารสารที่ดิน 34. พฤษภาคม - มิถุนายน 2531. หน้า 21.

2. ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

จากบทบัญญัติในเรื่องการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีนี้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้ทำการตรวจสอบกลั่นกรองราคาของอสังหาริมทรัพย์ และจำนวนเงินค่าทดแทนที่ให้แก่มูลีสิทธิได้รับ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนเห็นว่าตนควรจะได้รับมากกว่านั้น สามารถทำการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี และเมื่อพิจารณาแล้ว สามารถกำหนดเงินค่าทดแทนใหม่ได้ทุกราย เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว การที่รัฐมนตรีจะทำการตรวจสอบราคาหรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 หรือมาตรา 23 กำหนดไว้ได้ หลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีจะนำมาใช้ในการพิจารณาจำนวนเงินค่าทดแทนย่อมต้องเป็นหลักเกณฑ์เดียวกับที่คณะกรรมการตามมาตรา 9 หรือมาตรา 23 ใช้ในการกำหนด เพราะถ้าเป็นหลักเกณฑ์ที่ต่างกัน ผู้มีสิทธิได้รับเงินจากค่าทดแทน

ก็คงทำการอุทธรณ์กันมากมายหรือเกือบทุกรายโดยหวังว่า หากใช้หลักเกณฑ์ใหม่แล้วอาจทำให้ตนได้รับเงินค่าทดแทนในจำนวนที่มากขึ้นได้

นอกจากนี้ การที่กฎหมายมีได้บัญญัติถึงข้อจำกัดในการอุทธรณ์ นอกจากในเรื่องระยะเวลาไว้ ก็จะเป็นเหตุทำให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนสามารถอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ง่าย โดยเพียงแต่อ้างความไม่พอใจของตน ดังนั้น จึงอาจทำให้มีการอุทธรณ์กันเป็นจำนวนมาก และทำให้

คณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งไว้นั้น ไม่อาจพิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อให้รัฐมนตรีมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นได้ทันภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด และเป็นเหตุให้การเวนคืนนั้น ๆ ไม่แล้วเสร็จไปอย่างแท้จริง เพราะยังมีข้อโต้แย้งในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนกันอยู่ กฎหมายจึงต้องบัญญัติเพื่อแก้ไขปัญหานี้ไว้ว่า การอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีหรือฟ้องคดีต่อศาล ไม่เป็นเหตุให้การครอบครองหรือใช้สังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง การขนย้ายทรัพย์สิน หรือการดำเนินการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องสะดุดหยุดลง และการที่เจ้าหน้าที่จะมีอำนาจเข้าครอบครอง หรือใช้หรือรื้อถอน ขนย้ายทรัพย์สินนั้นได้จะต้องเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน (มาตรา 13) แล้วเท่านั้น ซึ่งบทบัญญัตินี้สามารถแก้ไขปัญหาการหยุดชะงักในการดำเนินการเวนคืนไปได้ ส่วนการแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี เพื่อมิให้มีการอุทธรณ์โดยไม่มีเหตุผล ก็อาจบัญญัติไว้ในกฎหมายเลยว่าให้ผู้ที่ไม่พอใจราคาหรือจำนวนเงินที่คณะกรรมการกำหนดนั้นเป็นฝ่ายหาหลักฐานเพื่อพิสูจน์ถึงราคาหรือจำนวนเงินที่ตนควรได้รับพร้อมทั้งเหตุผลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการด้วย อย่างไรก็ตาม การจะบัญญัติเงื่อนไขที่เป็นข้อจำกัดเช่นนี้ไว้ในกฎหมายนั้นจะต้องปรากฏด้วยว่าราคาหรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการ ตามมาตรา 9 หรือ มาตรา 23 กำหนดไว้นั้นเป็นราคาที่มีการเป็นกำหนดขึ้นอย่างเป็นทางการแล้วด้วย

ในเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์นั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายบัญญัติไว้เพียงว่า ให้ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายและผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่า 5 คน ซึ่งการบัญญัติคุณสมบัติว่าต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์เป็นการเหมาะสมดีแล้ว ส่วนคุณสมบัติที่ว่าต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายนั้น ยังมีข้อน่าพิจารณาว่าจำเป็นหรือไม่เพียงใด และหากในทางปฏิบัติคณะกรรมการชุดนี้ส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายมีเพียงหนึ่งหรือสองคนที่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ การประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาอุทธรณ์นี้อาจดำเนินการไปได้ไม่รวดเร็ว และอาจไม่ได้ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนัก นอกจากนี้ หากในทางปฏิบัติ ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะแต่งตั้งเฉพาะผู้ที่

ส่วนในเรื่องของระยะเวลาในการพิจารณาตามที่กฎหมายบัญญัติว่ารัฐมนตรีจะต้องมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นภายใน 60 วัน นับแต่วันได้รับคำอุทธรณ์ จะเห็นได้ว่าการพิจารณาอุทธรณ์ในแต่ละรายใช้เวลาไม่เกิน 60 วันนี้เป็นระยะเวลาที่เหมาะสมแล้ว เพราะหากให้ระยะเวลา นานมากกว่านี้ ความเดือดร้อนของผู้มีสิทธิได้รับเงินที่ควรจะได้รับการแก้ไขในทันที ก็ไม่อาจ

ทำได้ และถ้าในทางปฏิบัติ รัฐมนตรีไม่สามารถมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ทันภายในกำหนดเวลาเลย กฎหมายก็มิได้บัญญัติถึงผลในทางกฎหมายไว้ อย่างไรก็ตาม ถ้ารัฐมนตรีวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ก็ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น โดยนับแต่วันที่ที่มีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น ในกรณีกลับกัน ถ้ารัฐมนตรีวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเท่าเดิม ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนก็จะไม่ได้รับเพิ่มขึ้น นอกจากเวลาที่เสียไป และทำให้ต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลได้ช้าลงกว่าเดิม เพราะการรอคอยโดยหวังว่าจะได้รับการวินิจฉัยให้ได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น

3. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการของศาล

ข้อโต้แย้งทั้งหลายที่เกี่ยวกับจำนวนเงินค่าทดแทนจะเป็นอันยุติโดยคำพิพากษาของศาล ซึ่งทำให้ศาลต้องเข้ามาเป็นผู้ทำหน้าที่กำหนดเงินค่าทดแทนด้วยอีกองค์กรหนึ่ง และหากพิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้ที่ทำหน้าที่กำหนดเงินค่าตอบแทน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ควรจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการประเมินราคาทรัพย์สินอย่างแท้จริงนั้น จะเห็นได้ว่าองค์กรสุดท้ายที่ทำหน้าที่นี้ คือ ศาล ซึ่งปัจจุบัน ได้แก่ ศาลปกครองนั้นก็มิได้ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญในด้านนี้เลย

ในประเทศต่างๆ เช่น ประเทศอังกฤษจะมีศาลเฉพาะที่ทำหน้าที่ในการตีราคาค่าชดเชย คือ Lands Tribunal เพราะอังกฤษเห็นว่า การประเมินค่าชดเชยเป็นเรื่องที่ต้องการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ แต่อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่แล้วประมาณ 80 - 90% ของการเรียกร้องค่าชดเชยจะตกลงกันได้นอกศาล³¹ ส่วนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกานั้น ได้บัญญัติวิธีการเวนคืน และการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เจ้าของไว้ใน Federal Declaration of Taking Act กล่าวโดยสรุปคือ เมื่อหน่วยงานที่ประสงค์จะเวนคืนที่ดินของเอกชน จะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลสหรัฐ (federal court) โดยยื่นคำร้อง (declaration of taking) แสดงความจำนงที่จะเวนคืน ในคำร้องนั้น ต้องแสดงถึงรายละเอียดต่าง ๆ ของการเวนคืน รวมทั้งจำนวนเงินที่ผู้ถูกเวนคืนประมาณว่าเป็นค่าทดแทนที่เป็นธรรม สำหรับที่ดินนั้น เมื่อได้ยื่นคำร้องและวางเงินค่าที่ดินไว้กับศาลแล้ว ถือว่า ได้มีการเวนคืนที่ดินนั้นแล้ว ศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยว่าจำนวนเงินที่วางศาลนั้นเป็นค่าทดแทนที่เป็นธรรมหรือไม่ ถ้าเห็นว่าเป็นค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรมจะกำหนดให้รัฐบาลต้องจ่ายเงินเพิ่มเป็นค่าทดแทนได้ด้วย ส่วนในประเทศฝรั่งเศสจะใช้ศาลยุติธรรม แต่ผู้พิพากษาในคดีนั้นจะเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องการกำหนดค่าทดแทนโดยเฉพาะและมีผู้พิพากษาสมทบประกอบด้วย³² จะเห็นได้ว่าทั้งประเทศอังกฤษ อเมริกา และฝรั่งเศส ต่างก็ให้ศาลเป็นผู้ทำหน้าที่ในการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน แต่ก็มีบางประเทศ เช่น สิงคโปร์ เจ้าหน้าที่เวนคืนที่ดินจะเป็นผู้ทำการคำนวณ ค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดิน และการวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่เวนคืนในเรื่องค่าทดแทนนั้นให้ถือว่าเป็นที่สุด ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียจะอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่เวนคืนที่ดินไปยังศาลไม่ได้ แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เวนคืนไม่สามารถคำนวณค่าทดแทนได้ เจ้าหน้าที่เวนคืนก็อาจเสนอให้คณะกรรมการอุทธรณ์ (Appeals Boards) ช่วยพิจารณาค่าทดแทนให้ได้ แต่ประเทศสิงคโปร์ ศาลจะไม่ได้เข้ามาเป็นผู้กำหนดเงินค่าทดแทนเลย

เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนของไทย จะเห็นได้ว่า ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ผู้ถูกเวนคืนไว้อย่างมาก เพราะนอกจากจะอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีแล้ว หากไม่พอใจก็ยังมีสิทธิ

³¹ G.F. Garner. *Compensation for Compulsory Purchase*. Garnered, 1975, p. 8-9.

³² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. *กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520, หน้า 315.

กรณีแรก ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามที่ตนได้ยื่นอุทธรณ์ไว้ก็ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี

กรณีที่สอง ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี แต่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ ก็ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายใน 1 ปีนับแต่วันที่พ้นกำหนด 60 วันนั้น

4. ปัญหาในทางปฏิบัติขององค์กรเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในหน่วยงานต่าง ๆ

4.1 การกำหนดค่าทดแทนขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการของรัฐ³³

จากการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ในการนำไปใช้ดำเนินกิจการของรัฐนั้น ผู้เขียนได้รวบรวมข้อมูลจากข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษา เอกสารวิชาการ รวมทั้งหนังสือขอทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการของรัฐจากหน่วยงานต่างๆ ซึ่งรวบรวมโดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ
อ บ ใ น
วงราชการ³⁴ อาจสรุปแนวทางในการปฏิบัติและการดำเนินการให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ของรัฐ มี 3 วิธี ด้วยกัน คือ

³³ สุวรรณ มหัตตเดชกุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 315.

³⁴ การดำเนินการให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการของรัฐ จากหน่วยงานต่างๆ ตามหนังสือขอทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการของรัฐ รวบรวมโดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ สรุปได้ดังนี้

1. จัดซื้อตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ การดำเนินการโดยใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุนั้น ต้องการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ โดยไม่เฉพาะเจาะจงว่าเป็นบริเวณใด แต่จะกำหนดเป็นบริเวณกว้างๆ และจะใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนเนื้อที่ไม่มากนัก ส่วนใหญ่มักจะต้องการอสังหาริมทรัพย์เพื่อทำประโยชน์ในรูปของที่ทำกรสำนักงานต่างๆ โดยดำเนินการประกวดราคาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

2. แต่งตั้งคณะกรรมการปรองดอง เพื่อเจรจากับเจ้าของโดยวิธีซื้อขาย ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อการประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้”

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้นที่ว่า “ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้” นั้น หมายความว่า นอกจากวิธีการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ของรัฐ โดยวิธีการเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นี้แล้ว ยังมีวิธีการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ของรัฐโดยวิธีอื่นๆ อีก ซึ่งในทางปฏิบัติโดยทั่วไปของหน่วยงานต่างๆ จะใช้วิธีปรองดองก่อน โดยแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการเจรจากับเจ้าของทรัพย์สินแล้วทำการซื้อขายกับราษฎรโดยตรง

1) กรมโยธาธิการ มีแนวปฏิบัติในเรื่องนี้โดยดำเนินการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เพียงอย่างเดียว

2) หน่วยงานที่ดำเนินการ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และดำเนินการในลักษณะแต่งตั้งคณะกรรมการปรองดองเพื่อเจรจากับเจ้าของทรัพย์สิน โดยวิธีซื้อขายประกอบกัน ได้แก่ หน่วยงานของกรมทางหลวง การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย กรุงเทพมหานคร การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิต และสำนักงานพลังงานแห่งชาติ ฯลฯ

3) หน่วยงานที่ดำเนินงาน โดยวิธีจัดซื้อตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ได้แก่ การประปาส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้านครหลวง

การแต่งตั้งคณะกรรมการปรองดองโดยทั่วไป จะแต่งตั้งให้สอดคล้องกับคณะกรรมการตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

3. เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จะเป็นวิธีการสุดท้ายเมื่อใช้วิธีอย่างอื่นไม่ได้ผลและวิธีการนี้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงาน

ผู้เขียนได้รวบรวมข้อมูลและปัญหาในทางปฏิบัติของหน่วยงานกรณีศึกษาที่ทำการเวนคืนของ 3 หน่วยงานซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนอยู่เป็นประจำ และสามารถใช้เป็นตัวอย่างกรณีศึกษาที่ครอบคลุมทั้งหน่วยงานที่เป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งทำให้ทราบปัญหาในทางปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานได้

ในปัจจุบัน หน่วยงานภาครัฐทุกแห่งไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรัฐวิสาหกิจต่างๆ ล้วนมีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชน ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใดๆ อันเป็นสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ ได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหน่วยงานราชการทุกหน่วยที่ทำการเวนคืนจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ฉบับเดียวกันก็ตาม ก็ยังปรากฏว่า หน่วยงานแต่ละแห่งยังคงมีการปฏิบัติงานและมีความเห็นในการตีความตามบทบัญญัติที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ กัน ดังนี้³⁵

4.1.1 การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 (เรื่องจัดตั้งการทางพิเศษแห่งประเทศไทย) เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2515 เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการสร้างทางพิเศษ และในการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการสร้างทางพิเศษนี้เองที่ทำให้มีความจำเป็นต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชน ซึ่งตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 นี้ ได้ให้อำนาจในการเวนคืนแก่การทางพิเศษฯ ไว้ในข้อ 23 ซึ่งการสร้าง

³⁵ สุวรรณ มหัตตเดชกุล. เรื่องเดียวกัน. หน้า 88-119.

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่ที่จะเวนคืนใช้บังคับแล้วระยะหนึ่ง การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ก็จะขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน ซึ่งทำให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย มีอำนาจเข้าริ่ถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สิน และวางเงินค่าทดแทนแก่เจ้าของที่ดินบางรายที่ไม่ตกลงขายให้แก่การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ต่อจากนั้นจึงตราเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยระบุรายชื่อ เจ้าของที่ดินเฉพาะรายที่ไม่ตกลงขายที่ดินให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

ในทางปฏิบัติของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ที่เกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นอาจแยกพิจารณาเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนการกำหนดเงินค่าทดแทนโดย คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น และส่วนการพิจารณาอุทธรณ์โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

- **คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น** การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินใน บริเวณที่ที่จะเวนคืน ก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่อำนาจเข้าไปสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ อสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว การทางพิเศษแห่งประเทศไทยไม่สามารถ ทำการสำรวจให้แล้วเสร็จได้ทันภายใน 2 ปี นับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา แต่ก็ยังคงทำการ สำรวจต่อไปโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 การสำรวจนี้จะมีการเข้าไป สำรวจเป็นรายแปลงเพียงเพื่อให้ทราบว่า ที่ดินแต่ละแปลงมีสิ่งปลูกสร้างอะไรบ้าง ส่วนการสำรวจ ที่ดินแต่ละแปลงว่ามีสภาพอย่างไรบ้าง แต่หลังใช้ประกาศรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 แล้ว ได้มีการสำรวจและทำบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินมากขึ้น เมื่อเจ้าหน้าที่ทำการ สำรวจแล้วเสร็จเป็นบางส่วนแล้ว ก็จะนำข้อมูลที่ทำการสำรวจมานี้ให้แผนกประเมินราคา เพื่อทำการ ประเมินราคาส่งปลูกสร้างและกำหนดค่าทดแทนที่ดิน ค่าทดแทนไม่ขึ้นต้น ซึ่งเมื่อมีการกำหนด

คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะประกอบด้วย

- 1) ผู้แทนของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ซึ่งได้แก่ ผู้อำนวยการกองจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยจะทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม
- 2) ผู้แทนของกรมที่ดิน เป็นกรรมการ ซึ่งได้แก่ เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร โดยแต่งตั้งมาจากสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน ทั้งนี้ เนื่องจากการเวนคืนของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร
- 3) ผู้แทนสภากรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการ
- 4) ผู้แทนสภาเขต เป็นกรรมการ ซึ่งแล้วแต่ว่าคณะกรรมการชุดนั้นๆ มีหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้น และจำนวนเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนในรายชื่ออสังหาริมทรัพย์นั้น ตั้งอยู่ภายในเขตใด ก็จะทำการแต่งตั้งผู้แทนสภาเขตนั้นๆ มาเป็นกรรมการ
- 5) ผู้แทนหน่วยงานอื่น เป็นกรรมการ ซึ่งอาจมีการแต่งตั้งผู้อำนวยการเขตในแต่ละเขตมาเป็นกรรมการร่วมด้วย

การประชุมของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทนในแต่ละครั้ง ต้องพิจารณาค่าทดแทนได้บ้างครั้งจำนวนมาก ทั้งนี้ เนื่องจากการทางพิเศษแห่งประเทศไทย จะเสนอหลักเกณฑ์การคิดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้ที่ประชุมคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น เพื่อขอมติที่ประชุมต่อหลักเกณฑ์นั้นก่อน โดยจะแจ้งให้ที่ประชุมทราบว่า เป็นหลักเกณฑ์ที่ผ่านมาพิจารณาของคณะกรรมการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยแล้ว ซึ่งจะแยกเป็นหลักเกณฑ์ค่าทดแทนที่ดิน ค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง ค่าทดแทนไม้ยืนต้น และค่าทดแทนอื่นๆ หลังจากนั้นการทางพิเศษแห่งประเทศไทย จึงเสนอให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นพิจารณาค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิ ซึ่งจะเป็นจำนวนที่รายนั้นขึ้นอยู่กับว่าในการประชุมนั้น ๆ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยสามารถรวบรวมข้อมูลเสนอได้มากน้อยเพียงใด คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นก็จะพิจารณาค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิรายนั้นๆ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย เห็นด้วยหรือไม่ และในบางกรณีคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น อาจขอเลื่อนการพิจารณาไป โดยขอให้มีการไปดูบริเวณที่จะเวนคืนนั้นก่อนก็ได้

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจะต้องทำการกำหนดราคาและจำนวนเงินค่าทดแทนให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันได้รับแต่งตั้ง และในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่กำหนดได้ บางครั้งขอขยายแล้วก็ยังไม่แล้วเสร็จ จึงต้องแก้ไขปัญหาโดยเสนอให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ เพื่อจะได้เริ่มนับระยะเวลาใหม่ แต่หลังจากมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนี้แล้ว ได้มีการแก้ไขระยะเวลาเป็น 180 วัน และขอขยายได้อีกไม่เกิน 180 วัน ซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นก็ยังไม่อาจกำหนดราคาให้แล้วเสร็จได้ภายในกำหนดเวลา

เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบ ของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยแล้ว จะเห็นว่าประกอบด้วยข้าราชการจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งสิ้น และก็มีผู้ใช้มีความเชี่ยวชาญในการประเมินราคาทรัพย์สิน โดยเฉพาะอีกทั้งประธานของคณะกรรมการชุดนี้ก็เป็นเจ้าหน้าที่ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย และการประชุมพิจารณา ก็เป็นเพียงการพิจารณาเพื่อรับรองราคาและจำนวนเงินค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้จัดทำไว้แล้ว ดังนั้น จึงยังไม่สามารถอาจคาดหวังได้ว่า คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจะมีความเห็นที่แตกต่างไปจากราคาและจำนวนเงินค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเสนอมาได้มากนัก ส่วนผู้ที่ทำหน้าที่ในการประเมินราคาทรัพย์สินจริงๆ ได้แก่ เจ้าหน้าที่แผนกประเมินราคา กองจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งวิศวกรและช่างก่อสร้าง ซึ่งน่าจะ สามารถประเมินราคาได้ใกล้เคียงความจริงเฉพาะแต่ราคาของสิ่งปลูกสร้างเท่านั้น

ดังจะเห็นได้จากการประชุมคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษ สายรามอินทรา-อาจณรงค์ ในท้องที่เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร โดยที่กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนในท้องที่เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร³⁶ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตบางกะปิ เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย และเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร

³⁶ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 57/2535 ลงวันที่ 20 มกราคม 2535 แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนในท้องที่เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร

1. ผู้อำนวยการกองจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน 2
 การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
 ผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นประธานกรรมการ
2. เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร หรือผู้แทน
 ผู้แทนกรมที่ดิน เป็นกรรมการ
3. ผู้อำนวยการเขตบางกะปิ หรือผู้แทน
 ผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการ
4. ผู้แทนสภากรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการ
5. ผู้แทนสภาเขตบางกะปิ เป็นกรรมการ
6. เจ้าหน้าที่ตำแหน่งนิติกร กองจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน 2
 การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นเลขานุการ
7. เจ้าหน้าที่ตำแหน่งนิติกร กองจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน 2
 การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นผู้ช่วยเลขานุการ
8. เจ้าหน้าที่ตำแหน่งนิติกร กองจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน 2
 การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาเรื่องนี้ ประกอบด้วย

1. นายพิภพ พุเจริญ ผู้อำนวยการกองจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน 2
 การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นประธานกรรมการ
2. ว่าที่ร้อยตรีนคร วิสุทธารมณั์
 ผู้แทนเจ้าพนักงานที่ดิน กรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการ

3. นายประยูร ดอกอังกาบ
ผู้แทนผู้อำนวยการเขตบางกะปิ เป็นกรรมการ
3. นายถาวร เตโชชัยวุฒิ
ผู้แทนสภากรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการ
5. นางสาวกิริราณีภูษิต์ แดงโกเมน
ผู้แทนสภาเขตบางกะปิ เป็นกรรมการ
6. นางปิยะฉัตร ลิ้มนุสนธิ์ นิตกร 6 แผนกสอบสวนสิทธิ
กองจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน 2 การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นเลขานุการ
7. นายกลยุทธ มณฑาทศวิน นิตกร 4 แผนกสอบสวนสิทธิ
กองจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน 2 การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นผู้ช่วยเลขานุการ
8. นายวิสิทธิ์ ดันคำบุตร นิตกร 6 แผนกสอบสวนสิทธิ
กองจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน 2 การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ในการประชุมคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษ สายรามอินทรา-อาจณรงค์ ในท้องที่เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร พบว่า มีปัญหารายงานในที่ประชุมว่า สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินกรมที่ดิน ไม่สามารถประเมินราคาที่ดินจำนวน 2,546 แปลง ได้เสร็จตามที่กำหนด³⁷ นอกจากนี้ราคาประเมินที่ดินเป็นรายแปลงตามที่สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน กรมที่ดิน ได้ประเมินยังมีความผิดพลาด คลาดเคลื่อน จนทำให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเกิดความไม่มั่นใจในการประเมินราคารายแปลงของสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน กรมที่ดิน³⁸ ทำให้เกิดผลกระทบต่อการเวนคืนที่ดินของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยอย่างมาก จนไม่สามารถใช้วิธีการดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์การกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินต่อไปได้ ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่าการประเมินราคาที่ดินดังกล่าวยังไม่มีความแน่นอน และมีมาตรฐานเพียงพอต่อความมั่นใจของคณะกรรมการในการกำหนดราคาค่าทดแทน

³⁷ รายงานการประชุมคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษ สายรามอินทรา-อาจณรงค์ ในท้องที่เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร ครั้งที่ 2/2535 วันพฤหัสบดีที่ 7 พฤษภาคม 2535, หน้า 3.

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

นอกจากนี้ ในการประชุมคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทน อสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษ สายรามอินทรา-อาจณรงค์ ในท้องที่เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร ยังพบว่า ผู้แทนสภากรุงเทพมหานคร (นายถาวร เตโชชัยวุฒิ) ยังได้มีข้อสังเกตในที่ประชุมว่า คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นมิได้มีความรู้ ความสามารถในการประเมินราคา ต้องอาศัยความชำนาญในการดำเนินการจากเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และผู้แทนกรมที่ดินในการพิจารณา³⁹ ดังนั้น การพิจารณาจึงล่าช้าและยากต่อการตัดสินใจ

ในเรื่องของหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนนั้น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เสนอหลักเกณฑ์ต่อคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น โดยแบ่งเป็น ดังนี้

1) ค่าทดแทนที่ดิน ก่อนมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 การทางพิเศษพิเศษแห่งประเทศไทยได้กำหนดค่าทดแทนที่ดินโดยกำหนดให้ในราคาเดียวกับราคาประเมินทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (ราคาประเมินของกรมที่ดิน) ที่ประกาศใช้อยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนประกาศใช้บังคับทั้งนี้ เพราะเห็นว่า เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 9 วรรคสี่ และราคาประเมินทุนทรัพย์นี้ เป็นราคาที่สูงกว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งการกำหนดราคาและจำนวนเงินค่าทดแทนนี้ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะขอให้กรมที่ดินส่งราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ใช้อยู่ในวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดิน และตรวจสอบว่าที่ดินแปลงที่จะถูกเวนคืนนั้น อยู่ในบล็อกโซนที่เท่าไร แล้วจึงกำหนดราคาให้ตามอัตราเดียวกับบัญชีประเมินทุนทรัพย์นั้น

แต่หลังจากมีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 ซึ่งได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้คณะกรรมการกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 18 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 24 ดังนั้น การกำหนดราคาที่ดินจึงต้องพิจารณาถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ตามมาตรา 21(1) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา 21(4) เหตุผลและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ตามมาตรา 21(5) และมาตราอื่นประกอบด้วย ซึ่งการทางพิเศษแห่งประเทศไทย เห็นว่า

³⁹ รายงานการประชุมคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษ สายรามอินทรา-อาจณรงค์ ในท้องที่เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร ครั้งที่ 8/2535 วันอังคารที่ 22 ธันวาคม 2535, หน้า 5.

นอกจากนี้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ที่ทำให้การกำหนดค่าทดแทน โดยคำนึงถึงอสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่มีราคาสูงขึ้นหรือมีราคาลดลงด้วย โดยการคำนวณให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกานั้น ขณะที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยยังมีได้นำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้ ซึ่งในเรื่องนี้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย มีความเห็นแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่าคำว่า “พระราชกฤษฎีกา” ตามมาตรา 21 วรรคสี่ หมายความว่าพระราชกฤษฎีกาหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ดังนั้น เมื่อมีการออกพระราชกฤษฎีกาหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนแล้ว หากมิได้ระบุหลักเกณฑ์วิธีการในการคำนึงถึงอสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่ไม่ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากฝ่ายนี้เห็นว่าในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นี้ บัญญัติแต่เฉพาะให้มีการออกพระราชกฤษฎีกาหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเท่านั้น มิได้บัญญัติให้ต้องมีการออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อการอื่นแต่อย่างใด ส่วนฝ่ายที่สองมีความเห็นว่า คำว่า “พระราชกฤษฎีกา” ตามมาตรา 21 วรรค สี่ หมายความว่า

พระราชกฤษฎีกาที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน ซึ่งจะต้องมีการออกเป็นกฎหมายเฉพาะอีกฉบับหนึ่ง ดังนั้น ในปัจจุบันยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาเพื่อการนี้ การกำหนดค่าทดแทนจึงนำมาตรา 21 วรรคสอง และวรรคสาม มาคำนึงถึงไม่ได้

ในการกำหนดค่าทดแทนที่ดิน การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ก็มีได้มีการนำมาตรา 22 และมาตรา 24 มาประกอบการพิจารณาด้วย กล่าวโดยสรุปก็คือ การกำหนดค่าทดแทนที่ดินนั้น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย จะขอให้กรมที่ดินประเมินราคาที่ดินบริเวณนั้นให้เป็นกรณีพิเศษ แล้วการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ก็จะนำราคานั้นมาใช้เป็นราคาค่าทดแทนที่ดิน ดังนั้น ปัญหาที่น่าพิจารณา ก็คือ การประเมินราคาที่ดินของกรมที่ดินในขณะนี้สามารถประเมินได้ใกล้เคียงมูลค่าที่

1) ค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนนี้ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเห็นว่า การกำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างจะพิจารณาถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ ในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน ตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาออกตามมาตรา 6 โดยจะแบ่งสิ่งปลูกสร้างเป็น 2 ลักษณะคือ

(1) อาคารไม้ลักษณะสลัม ซึ่งประกอบด้วยวัสดุเก่าหลายประเภท เจ้าของอาคารจะรื้อถอนอาคารเดิม ขนย้ายไปปลูกสร้างในที่ใหม่ โดยใช้วัสดุที่ได้รื้อถอนไปนั้น ดังนั้น การทดแทนจึงให้เจ้าของสามารถรื้อย้ายไปปลูกสร้างใหม่ได้ในสภาพใกล้เคียงกับของเดิม

(2) อาคารทั่วไป การรื้อย้ายจะเป็นลักษณะที่เจ้าของจะต้องไปปลูกสร้างอาคารในที่ใหม่ให้เสร็จสิ้นเสียก่อน จึงขนย้ายไปอยู่ในที่ใหม่แล้วจึงซื้อขายอาคารเดิม ดังนั้น การทดแทนจึงเป็นการทดแทนมูลค่าของวัสดุที่เสียหายจากการรื้อขายวัสดุที่เหลือจากการรื้อถอน

การแบ่งแยกลักษณะอาคารจะพิจารณาจาก

ก. วัสดุที่ใช้ก่อสร้าง อาคารลักษณะสลัม พื้นและฝาจะมีวัสดุที่ใช้ก่อสร้างหลายชนิดประกอบกัน รวมทั้งวัสดุจะมีทั้งวัสดุเก่าและใหม่

ข. พิจารณาจากฝีมือในการก่อสร้าง อาคารลักษณะสลัมจะก่อสร้างอย่างง่าย ๆ เช่น จะไม่มีการเข้าไม้ วัสดุที่นำมาประกอบจะเป็นลักษณะตีแปะไว้อย่างไม่เป็นระเบียบ

ค. วงเงินในการก่อสร้างจะมีคราดำ เพราะปลูกสร้างกันขึ้นเอง โดยไม่มีการเสียค่าอำนาจการ ค่าออกแบบ ค่าคุมงาน ค่าภาษีและกำไร

ค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างที่การทางพิเศษฯ กำหนดให้ประกอบด้วย

ก. ค่าแรงรื้อถอนจะคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของค่าก่อสร้าง ซึ่งจำนวนเปอร์เซ็นต์จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับประเภทของรื้อถอนนั้น ๆ ซึ่งมีตั้งแต่ 1 ถึง 5 เปอร์เซ็นต์

ข. ค่าทดแทนวัสดุที่เสียหายเนื่องจากการรื้อถอนตามสภาพที่เป็นจริง กล่าวคือ

- ในกรณีอาคารไม้ลักษณะสลัม จะเป็นการทดแทนในมูลค่าของวัสดุที่เสียหายจากการรื้อถอน ซึ่งสามารถนำไปใช้ใหม่ได้

- ในกรณีอาคารทั่วไป จะเป็นการทดแทนในมูลค่าของวัสดุที่เสียหายเมื่อมีการรื้อถอนแล้วขายซาก

โดยจะใช้ราคาตามราคาวัสดุของกองระดับราคา กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์⁴⁰ ที่ประกาศใช้อยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาประกาศใช้บังคับ ซึ่งค่าเสียหายคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของรายการวัสดุแต่ละประเภทที่ต้องเสียหายจริงจากการรื้อถอน เช่น ผนังคอนกรีต เมื่อรื้อถอนจะถือว่าเสียหาย 100% ผนังไม้ เมื่อรื้อถอนจะถือว่าเสียหาย 60% เป็นต้น จำนวนเปอร์เซ็นต์ความเสียหายนี้ จะใช้วิธีการเปรียบเทียบกับหน่วยราชการอื่นๆ เช่น กรมโยธาธิการ กรุงเทพมหานคร เป็นต้น

ก. ค่าแรงก่อสร้างใหม่ จะคิดราคาค่าแรงงานต่อหน่วย ซึ่งจะมีราคาเท่าไรขึ้นอยู่กับรายละเอียดของวัสดุแต่ละประเภท เช่น ค่าแรงงานปูพื้นกระเบื้องยางตารางเมตร ละ 35 บาท เป็นต้น ซึ่งจะใช้หลักเกณฑ์ในการคิดจากหน่วยราชการและเอกชน

ง. ค่าอำนาจการ ค่าออกแบบ ค่าคุมงาน ค่าภาษีและกำไร จะใช้หลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรี

จ. การขนย้ายวัสดุที่ยังใช้การได้และค่าขนย้ายสิ่งของเครื่องใช้ จะถือตามราคาขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ จำนวนเที่ยวที่จะขนย้ายขึ้นอยู่กับปริมาณวัสดุและสิ่งของเครื่องใช้ที่มีอยู่

ฉ. ค่าทดแทนอื่นๆ เช่น อุปกรณ์ในด้านสาธารณูปโภค น้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ เป็นต้น ค่าทดแทนด้านสาธารณูปโภคจะใช้ราคาของหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจต่างๆ ได้แก่ การไฟฟ้าฯ การประปา องค์การโทรศัพท์ เป็นต้น

แต่หลังจากที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทน เป็นที่ยุติว่า ให้ใช้ราคาในวันที่คณะกรรมการมีมตินั้น การกำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง ก็เปลี่ยน

⁴⁰ รายงานการประชุมคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษ สายรามอินทรา-อาจณรงค์ ในท้องที่เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร ครั้งที่ 1/2535 วันพฤหัสบดีที่ 27 กุมภาพันธ์ 2535, หน้า 7.

2) ค่าทดแทนไม้ยืนต้น จะถือตามราคาของกองวินิจฉัยพืชสวน กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ ใช้บังคับ

3) ค่าทดแทนความเสียหายอื่น ๆ จะพิจารณาตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ในเรื่องนั้น ๆ เช่น การจ่ายค่าทดแทนให้ผู้เช่า

เมื่อคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นแล้วเสร็จ ก็จะประกาศราคาที่กำหนดไว้นั้น โดยจะประกาศทั้งค่าทดแทนที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และไม้ยืนต้น โดยจะระบุเพียงว่าที่ดินที่ถูกเวนคืนใครเป็นเจ้าของ โฉนดเลขที่ใด ถูกเวนคืนเป็นเนื้อที่เท่าใด มีสิ่งปลูกสร้างให้เท่าไร ซึ่งการทางพิเศษแห่งประเทศไทย เห็นว่า การประกาศรายละเอียดเหล่านี้เป็นการเพียงพอแล้ว

จากหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนของการพิเศษแห่งประเทศไทยที่กล่าวมานี้ ในทางปฏิบัติจะพบว่า การกำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างและไม้ยืนต้นนั้น ทั้งก่อนและหลังแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน มักจะมีผู้โต้แย้งว่า กำหนดให้ไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ เพราะผู้ถูกเวนคืนส่วนใหญ่จะไม่ยอมรับเฉพาะค่าทดแทนที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาสามสี่ปีที่ผ่านมา ราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในเขตกรุงเทพมหานครและบริเวณใกล้เคียงได้สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จำนวนเงินค่าทดแทนที่ราษฎรผู้ถูกเวนคืนได้รับเมื่อเทียบกับราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในขณะนั้นจะแตกต่างกันมาก ทำให้ไม่สามารถนำเงินนั้นไปจัดซื้อที่อยู่ใหม่ได้ ดังนั้น จึงมีผู้ไม่พอใจราคาค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดให้เป็นจำนวนมาก และได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต่อไป

- คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ที่ผ่านมา ปรากฏว่ามีผู้ไม่พอใจราคาที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดให้เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษ ระบบทางด่วนขั้นที่ 2 ซึ่งมีผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี ประมาณถึง 70% ของจำนวนผู้ถูกเวนคืนทั้งหมด เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้รับหนังสืออุทธรณ์ขอให้พิจารณาค่าทดแทนให้ใหม่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ของ

- (1) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย
- (2) ผู้แทนกรุงเทพมหานคร
- (3) ผู้แทนกรมโยธาธิการ
- (4) ผู้แทนกรมที่ดิน
- (5) ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด
- (6) ผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

ในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในแต่ละครั้ง สามารถพิจารณาได้ครั้งละไม่กี่ราย ซึ่งจะมีการวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วเสร็จในแต่ละรายเกินกำหนดเวลาหกสิบวัน นับแต่วันได้รับคำอุทธรณ์ โดยบางรายมีคำวินิจฉัยเมื่อเวลาเกินหนึ่งปีไปแล้ว คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะพิจารณาตามข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่ประชุม (ผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทย) เสนอมา โดยการทางพิเศษแห่งประเทศไทย จะเสนอความเห็นว่าจะควรเพิ่มหรือไม่ควรเพิ่มค่าทดแทนในแต่ละรายมาด้วย ซึ่งผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่ผ่านมา ส่วนใหญ่แล้วจะวินิจฉัยให้ยื่นราคาตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดให้ แต่ในบางรายการก็อาจมีคำวินิจฉัยให้เพิ่มเฉพาะค่าทดแทนที่ดิน เพราะคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้คำนึงถึงสภาพที่ตั้งของที่ดินนั้นเป็นรายๆ ไป

ในการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์นี้ จะเริ่มจากการพิจารณาว่าผู้อุทธรณ์ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ แล้วจึงพิจารณาว่าค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น กำหนดให้ถูกต้องเป็นธรรมหรือไม่ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเห็นว่า เมื่อครบกำหนดเวลา 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ ถ้ารัฐมนตรียังวินิจฉัยไม่แล้วเสร็จ ผู้อุทธรณ์รายนั้นจะต้องฟ้องคดีต่อศาลภายใน 1 ปี นับแต่วันพ้นกำหนด แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย เมื่อพ้นกำหนด 60 วันไปแล้ว คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ก็ยังรับคำอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาต่อไป และแม้ว่าผู้อุทธรณ์จะนำ

หลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์นำมาใช้นั้น การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเห็นว่า ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ โดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 จะต้องเป็นหลักเกณฑ์ ที่แตกต่างกับหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นนำมาใช้ ทั้งนี้ เพราะกฎหมายต้องการ ให้มีการจ่ายราคาหรือค่าทดแทนส่วนหนึ่งไปก่อน แล้วจึงให้คณะกรรมการอีกชุดหนึ่งพิจารณาว่า การจ่ายให้ผู้ถูกเวนคืนรายนั้นๆ ควรมีการจ่ายให้เพิ่มเติมอีกหรือไม่เพียงใด แต่หลังจากมีการแก้ไข กฎหมายแล้ว คณะกรรมการทั้งสองชุดนี้จะต้องใช้หลักเกณฑ์เดียวกันในการพิจารณาค่าทดแทน

ในจำนวนผู้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีนี้ จะมีเป็นส่วนน้อยที่นำคดีฟ้องต่อศาล เพราะ ส่วนใหญ่จะรอคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี และในจำนวนคดีที่ทางการพิเศษแห่งประเทศไทยถูกฟ้อง เรียกค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ส่วนใหญ่ของคำพิพากษาศาลชั้นต้นจะมีคำสั่งให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย จ่ายค่าทดแทนเพิ่ม ซึ่งการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ก็จะอุทธรณ์คดีนั้นๆ ต่อไป ยกเว้นหาก พนักงานอัยการเสนอความเห็น ว่า ไม่ควรอุทธรณ์ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ก็จะไม่อุทธรณ์

ปัญหาในการกำหนดค่าทดแทนของการทางพิเศษฯ ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะจากการเวนคืน เพื่อสร้างทางพิเศษ ระบบทางด่วนขั้นที่ 2 ในขณะที่ได้รับการแก้ไขแล้ว โดยรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ขออนุมัติรัฐมนตรี (ตามมาตรา 10 ทวิ) เพื่อขอแก้ไขราคาเบื้องต้น ใหม่ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติไว้

4.1.2 กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปพิเศษ ซึ่งดำเนินการ ตามระเบียบการบริหารตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มี อำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ (ตามมาตรา 89) ภายในเขตกรุงเทพมหานคร และในการดำเนิน กิจการบางอย่างนี้เองที่ทำให้มีความจำเป็นต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในระยะที่ผ่านมา การเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ของกรุงเทพมหานครจะเป็นการเวนคืนเพื่อการสร้างทาง การสร้างที่กักเก็บน้ำเพื่อ ป้องกันน้ำท่วม และการสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น นับตั้งแต่ประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติว่า

ในรายที่รับเงินค่าทดแทนเบื้องต้น จะยอมตกลงในราคาค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์หรือไม่ก็ตาม เมื่อได้นำที่ดินไปจดทะเบียนเวนคืนแล้ว ถือว่าการเวนคืนรายนั้นแล้วเสร็จ ไม่จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืนอีก แต่ในรายที่ไม่ยอมนำที่ดินไปจดทะเบียนแก้ไขหลักฐานทางทะเบียน ถือว่าสิทธิครอบครองตกมาเป็นของรัฐแล้ว เจ้าหน้าที่เวนคืนมีสิทธิใช้สอยอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ แต่กรรมสิทธิ์ที่ดินยังไม่ตกมาเป็นของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตกมาเป็นของรัฐ จึงถือได้ว่าการดำเนินการเวนคืนสามารถดำเนินการได้เสร็จสิ้นแล้ว

ในทางปฏิบัติของกรุงเทพมหานคร ที่เกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทน สามารถพิจารณาตามลำดับ ดังนี้

- **คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น** เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนใช้บังคับแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายช่างของกรุงเทพมหานครจะเป็นผู้ทำการสำรวจ ซึ่งระยะเวลาที่ใช้ในการสำรวจจะแตกต่างกันไปแล้วแต่โครงการ แต่สามารถทำการสำรวจให้แล้วเสร็จได้ทันภายใน 2 ปี นับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา

ในการสำรวจนี้ เจ้าหน้าที่จะทำการสำรวจที่ดินเป็นรายแปลง โดยจะมีการบันทึกรายละเอียดว่ามีสิ่งปลูกสร้างอะไรบ้าง เมื่อเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจแล้วเสร็จก็จะนำข้อมูลให้เจ้าหน้าที่ทำการสำรวจแล้วเสร็จก็จะนำข้อมูลให้เจ้าหน้าที่งานประมาณราคา ซึ่งมีความรู้ในการประเมินราคาเป็นผู้ทำการประเมินราคาส่งปลูกสร้างต่อไป แล้วจึงเสนอให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นพิจารณา

คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของกรุงเทพมหานคร ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะประกอบด้วย

- 1) ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ซึ่งอาจได้แก่ ผู้อำนวยการกองรังวัดที่ดินและที่สาธารณะ สำนักการโยธา โดยจะทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการ
 - 2) ผู้แทนกรมที่ดิน ซึ่งได้แก่ เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร
 - 3) ผู้แทนสภากรุงเทพมหานคร
 - 4) ผู้แทนสภาเขตกรุงเทพมหานคร
 - 5) ผู้แทนหน่วยงานอื่น เช่น ผู้แทนกรมโยธาธิการ หรือผู้แทนสำนักผังเมือง
- โดยข้อเท็จจริง ในการประชุมบางครั้ง ผู้อำนวยการกองรังวัดและที่สาธารณะอาจเป็นผู้แทนกรุงเทพมหานครในครั้งแรกๆ ส่วนครั้งถัดไป อาจส่งหัวหน้าฝ่ายภายในกองรังวัดและที่สาธารณะ เนื่องจากผู้อำนวยการกองรังวัดและที่สาธารณะมีภารกิจอื่นๆ อีกมากมายที่สำคัญกว่า ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในเบื้องต้นว่าข้าราชการมีงานประจำอยู่มาก อาจไม่มีเวลาเพียงพอในการที่จะดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ ทำให้ขาดความต่อเนื่องเกี่ยวกับประเด็นของเรื่องที่พิจารณาอย่างจริงจัง รวมทั้งข้อสังเกตต่างๆ ที่พิจารณาในครั้งก่อน ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบราชการโดยทั่วไป

ในการประชุมคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น และจำนวนเงินค่าทดแทนในแต่ละครั้ง จะพิจารณาค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้จำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร เสนอมา ซึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจะต้องทำการกำหนดราคาและจำนวนเงินค่าทดแทนให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันได้รับแต่งตั้ง แต่ทางปฏิบัติแล้ว เจ้าหน้าที่ที่ไม่สามารถเสนอข้อมูลที่ได้จากการสำรวจให้คณะกรรมการพิจารณาได้ทันภายใน 180 วัน

ในการประชุมคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร (ซึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น) จะเสนอหลักเกณฑ์การคิดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพื่อขอมติที่ประชุมต่อหลักเกณฑ์นั้นก่อน ซึ่งจะมีการพิจารณาทั้งหลักเกณฑ์ค่าทดแทนที่ดิน และค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง ต่อจากนั้นเจ้าหน้าที่จึงเสนอให้คณะกรรมการฯ พิจารณาค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิเป็นรายๆ ไป เมื่อคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทนแล้วเสร็จ เจ้าหน้าที่จะนำผลการพิจารณาเสนอต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต่อไป

ดังที่ได้กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า ผู้ที่ทำหน้าที่ในการประเมินราคาทรัพย์สินจริงๆ ก็คือเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร โดยผ่านทางผู้แทนของหน่วยงาน แล้วจึงเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา นอกจากนี้ คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งมาก็จะมีผู้แทนกรุงเทพมหานครเป็นประธานกรรมการ ดังนั้น ผลการพิจารณาของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น จึงอาจไม่มีความแตกต่างไปจากราคาและจำนวนเงินค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครเสนอมามากนัก ส่วนในเรื่องของหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนนั้น กรุงเทพมหานครจะเสนอหลักเกณฑ์ต่อคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ดังนี้

1) ค่าทดแทนที่ดิน ก่อนมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (โดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44) กรุงเทพมหานครได้กำหนดค่าทดแทนที่ดินให้ในราคาเดียวกับราคาประเมินทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ที่ประกาศใช้อยู่ในวันพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินใช้บังคับ ทั้งนี้ เพราะเห็นว่าเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 9 วรรคสี่ และจะหักค่าความเจริญของที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนออกจากค่าทดแทนด้วย แต่หลังจากที่มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 แล้ว การกำหนดค่าทดแทนที่ดิน จะใช้วิธีการสอบถามราคาซื้อขายจากกรมที่ดิน และขอเอกสารหลักฐานการซื้อขายมาประกอบการพิจารณาด้วย ซึ่งหลักฐานที่ได้รับมาก็จะเป็นราคาที่ใกล้เคียงกับราคาประเมินของกรมที่ดินนั่นเอง และหากปรากฏว่าที่ดินในบริเวณนั้นไม่มีหลักฐานการซื้อขาย กรุงเทพมหานครก็จะกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้โดยใช้ราคาประเมินของกรมที่ดิน และถึงแม้จะมีผู้เห็นว่าราคาตามมาตรา 21(1) หรือราคาที่ซื้อขายกันจริงๆ ก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถหาราคานี้ได้ เนื่องจากผู้ซื้อและผู้ขายมิได้แจ้งราคาที่แท้จริง กรุงเทพมหานครจึงต้องใช้ตามราคาที่มีหลักฐานการซื้อขายปรากฏอยู่ หรือราคาประเมินของกรมที่ดิน

ส่วนหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ กรุงเทพมหานครจะนำมาใช้เฉพาะวรรคสอง กล่าวคือ กรณีที่อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่มีราคาสูงขึ้น ก็จะเอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทน เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินให้อีก ทั้งนี้เพราะกรุงเทพมหานครเห็นว่าการเวนคืนมาเพื่อสร้างหรือขยายถนนจะทำให้ราคาที่ดินที่เหลืออยู่มีราคาสูงขึ้นเสมอ ส่วนหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 วรรคสามที่ว่า ให้กำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลง กรุงเทพมหานครนำมาคิดประกอบการพิจารณาค่าทดแทนให้ด้วย

กล่าวโดยสรุปก็คือ การกำหนดค่าทดแทนที่ดินของกรุงเทพมหานครขณะนี้ จะกำหนด โดยพิจารณาจากราคาซื้อขายที่สอบถามไปยังกรมที่ดิน และถ้าไม่มีหลักฐานการซื้อขาย ก็จะใช้ ราคาประเมินอสังหาริมทรัพย์ของกรมที่ดิน ตามที่ประกาศใช้อยู่ในวันที่คณะกรรมการกำหนด ราคาเบื้องต้นทำการพิจารณา โดยจะคำนึงถึงมาตรา 21 วรรคสอง ประกอบด้วย จึงมี**ปัญหาในแง่** ของการกำหนดค่าทดแทนตามความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ประเมินดังที่กล่าวไปแล้ว

2) **ค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง** การกำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง เจ้าหน้าที่ กรุงเทพมหานครจะใช้วิธีการถอดแบบสิ่งปลูกสร้างนั้น โดยจะระบุรายละเอียดว่าเป็นอาคาร ตึกแถวคอนกรีตเสริมเหล็กกี่ชั้น หรือเป็นบ้านไม้กี่ชั้น เลขที่เท่าไร ปลูกสร้างในโฉนดที่เท่าไร และได้ทำการประมาณราคาไว้โดยให้ผู้ออนทัวร์หลังหรือเฉพาะส่วนคิดเป็นเงินจำนวนเท่าไร เมื่อได้ ข้อมูลรายละเอียดดังกล่าวแล้ว ก็จะนำเสนอให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นพิจารณาจาก ข้อมูลนั้น ซึ่งบางครั้งก็มีภาพถ่ายประกอบ บางครั้งก็ไม่มี

3) **ค่าทดแทนไม้ยืนต้น** จะถือตามราคาของกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตร และ สหกรณ์ หรือของกองสวน กรุงเทพมหานคร

เมื่อคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ได้มีการพิจารณาค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่ กรุงเทพมหานครนำเสนอแล้วเสร็จ ก็จะประกาศราคาที่กำหนดไว้นั้น โดยจะประกาศทั้ง ค่าทดแทนที่ดินสิ่งปลูกสร้างและไม้ยืนต้น โดยจะระบุเพียงว่า ที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นของใคร โฉนด เลขที่เท่าไร ถูกเวนคืนเป็นเนื้อที่เท่าไร มีสิ่งปลูกสร้างเช่นบ้านเลขที่เท่าไร และราคาที่กำหนดให้ จำนวนเท่าไร

จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่ผ่านมา ปรากฏว่ามีผู้ถูกเวนคืนที่ไม่พอใจราคาค่าทดแทน ทั้งนี้ เนื่องจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนทั้งหมดจะอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งเกือบทุกแห่งจะ มีความเจริญมากแล้ว อีกทั้งในช่วงเวลาที่ผ่านมา ราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในเขตกรุงเทพมหานคร ได้สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงทำให้ผู้ไม่พอใจราคาเหล่านี้ ต้องอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี เป็นจำนวนมาก

- คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ การยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีเกิดจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของกรุงเทพมหานครนี้ จะต้องยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีฯ ก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งจะประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งประกอบด้วย

- 1) อธิบดีกรมที่ดิน เป็นประธานกรรมการ
- 2) ผู้แทนกรมโยธาธิการ
- 3) ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด
- 4) ผู้แทนสำนักผังเมือง
- 5) ผู้อำนวยการสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน
- 6) ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ผู้อำนวยการกองกฎหมาย หรือผู้อำนวยการกองรังวัดและจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน เป็นเลขานุการ

การประชุมคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ในแต่ละครั้งสามารถพิจารณาได้ไม่ก็ร้ายแล้วแต่เลขานุการจะนำเสนอโดยจะเริ่มพิจารณาว่า การยื่นอุทธรณ์นั้นเกินกำหนดเวลาตามกฎหมายหรือไม่ ถ้าเป็นอุทธรณ์ที่ยื่นภายในกำหนดก็จะพิจารณาว่า ราคาค่าทดแทนของกรุงเทพมหานครเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์และสังคมหรือไม่ และหากไม่เป็นธรรมค่าทดแทนควรจะเป็นเท่าไร ซึ่งที่ผ่านมาการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์นี้ จะมีคำวินิจฉัยให้ยื่นตามราคาที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดไว้กับเพิ่มค่าทดแทนให้มีเปอร์เซ็นต์พอๆ กัน

การพิจารณาอุทธรณ์ที่ผ่านมา รัฐมนตรี จะสามารถมีคำวินิจฉัยได้ภายใน 60 วัน ตามที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้ทันเพียงส่วนน้อย ส่วนใหญ่ไม่สามารถมีคำวินิจฉัยได้ทันภายในกำหนด 60 วัน นับแต่วันได้รับอุทธรณ์ โดยส่วนใหญ่จะสามารถมีคำวินิจฉัยได้ประมาณ 1 – 2 ปี นับจากวันได้รับอุทธรณ์ ซึ่งผู้อุทธรณ์ที่ยังไม่พอใจผลคำวินิจฉัย ก็จะต้องฟ้องคดีต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันพ้นกำหนด ในทางปฏิบัติ เมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันที่รัฐมนตรีต้องมีคำวินิจฉัยแล้ว คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ก็ยังคงรับคำอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาต่อไป แต่ถ้าผู้อุทธรณ์นำคดีฟ้องต่อศาลทันที โดยไม่รอผลการวินิจฉัยของรัฐมนตรี คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ก็ยังคงพิจารณาอุทธรณ์รายนั้นๆ ต่อไป จนกว่าจะแล้วเสร็จกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ และที่ผ่านมารายที่ได้้นำคดีมาฟ้องศาลก่อนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (โดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44) กรุงเทพมหานครมีความเห็นว่า หลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์นำมาใช้พิจารณา จะต้องเป็นหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน โดยเห็นว่าการกำหนดราคาเบื้องต้นเป็นการกำหนดราคาอย่างหยาบๆ เพื่อให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รู้ราคาขั้นต่ำสุดที่ดินจะได้รับ และให้รับเงินจำนวนนี้ไปก่อนแล้ว จึงขอให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ทบทวนหรือเพิ่มราคาให้ หรือให้ศาลเป็นผู้ชี้ขาดอีกครั้งหนึ่ง

ในการกำหนดเงินค่าทดแทนกรณีกรุงเทพมหานครมีปัญหาที่เกิดขึ้น เป็นกรณีที่ทำให้เห็นได้ชัดถึงการดำเนินงานโดยหน่วยงานของรัฐในสังกัดกระทรวงมหาดไทยที่ใช้หลักเกณฑ์ต่างกัน ในการเสนอกomite กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ดังตัวอย่างกรณีการประเมินราคาที่ดิน ราชนางมานิคา ลิมมานนท์ ที่ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 2)⁴¹ ว่า "ไม่ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจาก การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ทำการเวนคืนที่ดินของผู้ร้องทุกข์ โฉนดที่ดินเลขที่ 3916 บางส่วน เพื่อสร้างทางพิเศษแจ้งวัฒนะ-บางโคล่ และสายพญาไท-ศรีนครินทร์ ในการนี้ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้จ่ายเงินค่าทดแทนให้दारงวาระ 90,000 บาท ซึ่งเป็นราคาประเมินของกรมที่ดิน และผู้ร้องทุกข์ได้รับเงินค่าทดแทนดังกล่าวแล้ว ต่อมา กรุงเทพมหานคร ได้แจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบว่า กรุงเทพมหานครจะทำการเวนคืนที่ดินโฉนดเลขที่ 3916 บางส่วน และที่ดินโฉนดเลขที่ 6705 ทั้งแปลง เพื่อสร้างทางหลวงเทศบาล โดยกรุงเทพมหานครกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 3916 दारงวาระ 15,000 บาท และที่ดินโฉนดเลขที่ 6705 ในราคาदारงวาระ 20,000 บาท ผู้ร้องทุกข์จึงได้อุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

⁴¹ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 7/2539 วันที่ 17 มกราคม 2539.

ต่อมากรุงเทพมหานครได้มีหนังสือลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2538 แจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้ว เห็นควรเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินสำหรับโฉนดเลขที่ 3916 อีกตารางวาละ 15,000 บาท (รวมกับเงินค่าทดแทนที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดให้ตารางวาละ 15,000 บาท เป็นเงินค่าทดแทนทั้งสิ้นตารางวาละ 30,000 บาท) และโฉนดที่ดินเลขที่ 6705 เพิ่มอีกตารางวาละ 10,000 บาท (รวมกับเงินค่าทดแทนที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดให้ตารางวาละ 20,000 บาท เป็นเงินค่าทดแทนทั้งสิ้นตารางวาละ 30,000 บาท)

อย่างไรก็ตาม ผู้ร้องทุกข์ยังไม่ได้รับเงินค่าทดแทนตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเพิ่มให้ เนื่องจากผู้ร้องทุกข์เห็นว่า ผู้ร้องทุกข์ควรได้รับเงินค่าทดแทนจากกรุงเทพมหานครสำหรับโฉนดเลขที่ 3916 ในอัตราเดียวกันกับอัตราที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้จ่ายให้แก่ผู้ร้องทุกข์ เพราะเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน นอกจากนี้ ผู้ร้องทุกข์ได้สอบถามจากนายสมชาย สิลอุดม และนางมารินา มโนมัยพิบูลย์ ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในโฉนดเดียวกันบริเวณใกล้เคียงกับที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 6705 ของผู้ร้องทุกข์ ได้ความว่า กรุงเทพมหานครกำหนดเงินค่าทดแทนเบื้องต้นราคาตารางวาละ 20,000 บาท เช่นเดียวกับที่กำหนดให้แก่ผู้ร้องทุกข์ แต่ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นควรเพิ่มเงินค่าทดแทนให้แก่นายสมชายและนางมารินาอีกตารางวาละ 20,000 บาท ซึ่งทำให้ผู้ร้องทุกข์เห็นว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินสำหรับที่ดินของผู้ร้องทุกข์ทั้ง 2 แปลงดังกล่าวไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องทุกข์ โดยผู้ร้องทุกข์ประสงค์จะได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินจากกรุงเทพมหานครสำหรับที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 3916 ในอัตราเดียวกันกับอัตราที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้จ่ายให้แก่ผู้ร้องทุกข์สำหรับที่ดินที่ถูกเวนคืนส่วนอื่นในแปลงเดียวกัน และได้รับเงินค่าทดแทนจากกรุงเทพมหานครสำหรับที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 6705 ในอัตราเดียวกันกับอัตราที่กรุงเทพมหานครได้จ่ายให้แก่ นายสมชายและนางมารินา

เมื่อผู้ร้องทุกข์ได้ขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยผู้ร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปลดเปลื้องทุกข์โดยพิจารณาให้ความเป็นธรรมเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนของกรุงเทพมหานครดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยผู้ร้องทุกข์ ได้พิจารณาพบว่าหน่วยงานของรัฐใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นเดิมได้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินตามประกาศคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ครั้งที่ 7/2535 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2535 ในราคาตารางวาละ 50,000 บาท แต่เมื่อผู้ร้องทุกข์ได้อุทธรณ์เงินค่าทดแทนดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2535

DPU

⁴² ตามคำชี้แจงด้วยวาจาต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 2) เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2538. อ่างใน แคล้ว ทองสม. การประเมินราคาที่ดิน ราชนางมานิดา ลิ้มมานนท์ กณรีหน่วยงานของรัฐสังกัดกระทรวงมหาดไทยเวนคืน โดยใช้หลักเกณฑ์ต่างกันเพื่อเสนอคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และแนวทางเกณฑ์การพิจารณาเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ของหน่วยงานสังกัดกระทรวงมหาดไทย ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี โคนอาศัยอำนาจตามมาตรา 48 และมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522, หน้า 9-10.

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าการดำเนินการเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์แม้ว่าจะเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเดียวกัน แต่มีการใช้หลักเกณฑ์ในการ คัดคำนวณเงิน

ค่าทดแทนต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกเวนคืน แม้แต่คณะกรรมการพิจารณา อุตสาหกรรมของหน่วยงานก็ยังมีปัญหาในเรื่องการกำหนดเงินค่าทดแทนเช่นกัน

4.1.3 กรมทางหลวง

กรมทางหลวงเป็นหน่วยงานราชการอยู่ในสังกัดกระทรวงคมนาคม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 (กฎหมายเกี่ยวกับทางหลวง) ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 และในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงแต่เดิมจะมีขั้นตอน การดำเนินการตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 นี้ แต่ในปัจจุบันจะเป็นไปตามบทบัญญัติแห่ง พรบ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา กรมทางหลวงได้มีการออกพระราช กฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนมาแล้วประมาณ 105 ฉบับ ซึ่งในการก่อสร้างหรือ ขยายทางหลวงของกรมทางหลวงนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. เป็นการก่อสร้างบูรณะปรับปรุงไปตามเส้นทางเดิม ทั้งทางที่อยู่ในความรับผิดชอบ ของกรมทางหลวงเอง และทางที่กรมทางหลวงได้รับมอบจากส่วนราชการอื่น เมื่อกรมทางหลวง มีแผนในการบูรณะปรับปรุง ก็สามารถเข้าดำเนินการไปตามแนวทางเดิมได้ทันที แต่ในการบูรณะ ปรับปรุงทางนั้น ส่วนใหญ่จำเป็นต้องขยายเขตทางหรือปรับแนวทางให้ได้มาตรฐานควบคู่ไปด้วย ทั้งนี้ เพื่อความปลอดภัยสำหรับผู้ใช้งานและเหตุผลทางด้านวิศวกรรม จึงได้ดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ ให้ได้เขตทางโดยวิธีการตกลงซื้อขายกับราษฎรได้เป็นส่วนมาก และเป็นการปฏิบัติตามแนวทางของ มติคณะรัฐมนตรีที่แจ้งตามหนังสือกรมสารบรรณ คณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ นว 155/2500

2. เป็นการก่อสร้างทางหลวงตามแนวเส้นทางใหม่ เมื่อกรมทางหลวงดำเนินการสำรวจแนวทางที่จะสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนทันที และในระหว่างรอพระราชกฤษฎีกาฯ ประกาศใช้บังคับ (ใช้เวลาประมาณ 9-10 เดือน) เพื่อมิให้เกิดปัญหาขัดการก่อสร้าง กรมทางหลวงจะดำเนินการตกลงซื้อขายกับเจ้าของที่ดินตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปก่อน

กล่าวโดยสรุป เมื่อกรมทางหลวงจะดำเนินการก่อสร้างหรือขยายทางสายใด กรมทางหลวงจะต้องเสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย แต่ในระหว่างรอพระราชกฤษฎีกาฯ ประกาศใช้บังคับ หากมีกรณีจำเป็นเร่งด่วนเพื่อมิให้เกิดปัญหาขัดการก่อสร้างและให้เจ้าหน้าที่สามารถเข้าไปในพื้นที่ไปพรากก่อน กรมทางหลวงก็จะดำเนินการโดยวิธีตกลงซื้อขายกับเจ้าของที่ดินตามหลักเกณฑ์ของพร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 โดยอนุโลม และจากการดำเนินการเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงดังที่ได้กล่าวมานี้คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2534 รับทราบทางกระทรวงคมนาคมเสนอ และให้กรมทางหลวงดำเนินการเพิ่มเติมด้วยว่าเมื่อเจ้าหน้าที่กรมทางหลวงได้ตกลงซื้อขายที่ดินกับเจ้าของที่ดินได้แล้วก็ขอให้เร่งดำเนินการจ่ายเงินให้แก่เจ้าของที่ดินภายใน 60 วัน

ดังนั้นทางปฏิบัติของกรมทางหลวง เมื่อได้กำหนดแนวสำรวจเพื่อก่อสร้างทางสายใดสายหนึ่งแล้วจึงดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน เพื่อให้อำนาจเจ้าหน้าที่เข้าไปสำรวจรายละเอียดของทรัพย์สิน โดยในระหว่างการดำเนินการขออนุญาตออกพระราชกฤษฎีกานี้ กรมทางหลวงก็จะดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินล่วงหน้าโดยวิธีปกครอง ซึ่งจะนำขั้นตอนการดำเนินการตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 ซึ่งมีขั้นตอน ดังนี้

1. เมื่อแบบก่อสร้างแล้วเสร็จจะส่งเจ้าหน้าที่เข้าสำรวจทรัพย์สินโดยประมาณเพื่อขอ อนุมัติจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน และเสนอรัฐมนตรีว่าด้วยการกระทรวงคมนาคมแต่งตั้งคณะกรรมการ ปรองดอง เพื่อพิจารณาค่าทดแทนให้แก่เจ้าของทรัพย์สิน ซึ่งในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ ปรองดองจะระบุว่าอาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรีที่แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะ รัฐมนตรี ที่ สร 0403/16841 ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2511 ซึ่งอนุมัติในหลักการให้รัฐมนตรี เจ้ากระทรวงเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการปรองดองได้และคณะกรรมการปรองดองซึ่งรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงคมนาคมแต่งตั้งนี้จะประกอบด้วย

- (1) นายอำเภอท้องที่ที่ทางหลวงตัดผ่าน
- (2) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด
- (3) กรรมการสภาท้องถิ่นที่ทางหลวงตัดผ่าน
- (4) เจ้าหน้าที่กรมทางหลวง ซึ่งได้แก่ หัวหน้าฝ่ายจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินและ

นิติกรประจำสำนักงานทางหลวง

คณะกรรมการปรองดองนี้ จะมีการประชุมเพื่อพิจารณาค่าทดแทนให้แก่เจ้าของทรัพย์สิน และเสนอให้กรมทางหลวงพิจารณาอนุมัติ โดยจะพิจารณาจากข้อมูลที่เจ้าหน้าที่กรมทางหลวงได้ ทำการสำรวจมา ซึ่งในการสำรวจโดยที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะ เวนคืนใช้บังคับนี้ จะเป็นการเข้าไปสำรวจตั้งหาริมทรัพย์เฉพาะรายที่เจ้าของยินยอมหรืออนุญาต ให้เข้าไป และคณะกรรมการปรองดองจะทำการประชุม ใกล้เคียงตกลงราคาและจัดทำเป็นบันทึก ข้อตกลงกับราษฎร

ในการประชุมวางหลักการค่าที่ดิน และค่าเรือถอนสิ่งปลูกสร้าง และค่าพืชผลของ คณะกรรมการปรองดองนี้ จะดำเนินการตามลำดับความเร่งด่วนในจุดที่ติดขัดการก่อสร้าง ซึ่ง หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนนี้ จะปฏิบัติเช่นเดียวกับคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ดังจะ ได้กล่าวถึงต่อไป

เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ประกาศใช้บังคับแล้ว กรมทางหลวงก็จะดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินตามที่พระราชกฤษฎีกาให้อำนาจต่อไปและเมื่อขอ อนุมัติคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน ซึ่งทำให้ กรมทางหลวงมีอำนาจเข้าเรือถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สิน และวางเงินค่าทดแทนแก่

ในทางปฏิบัติของกรมทางหลวงที่เกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์นั้น แยกพิจารณาได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนของการกำหนดเงินค่าทดแทนโดย คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและการพิจารณาอุทธรณ์โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

- คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น

การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน ซึ่งในทางปฏิบัติกรมทางหลวงสามารถทำการสำรวจแล้วเสร็จได้ทันภายในสองปี นับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้เพราะก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ กรมทางหลวงก็ได้เข้าไปทำการสำรวจในรายที่เจ้าของยินยอมให้เข้าไปบ้างแล้ว และการสำรวจนี้จะเป็นการสำรวจที่ดินเป็นรายแปลง และบันทึกรายละเอียดไว้ เมื่อเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจแล้วเสร็จเป็นบางส่วนก็นำข้อมูลที่ทำ การสำรวจมานี้ให้เจ้าหน้าที่ทำการประเมินราคาสิ่งปลูกสร้าง และกำหนดค่าทดแทนที่ดิน ค่าทดแทน ไม่ขึ้นต้น เพื่อให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น (ตามมาตรา 9) พิจารณาตามบัญชีที่เจ้าหน้าที่ จัดทำไว้

คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของกรมทางหลวงนี้ ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ซึ่งจะประกอบด้วย

1. ปลัดจังหวัด หรือนายอำเภอท้องที่ที่ทางหลวงตัดผ่าน
2. เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด
3. กรรมการสภาท้องถิ่นที่ทางหลวงตัดผ่าน
4. เจ้าหน้าที่กรมทางหลวง

การประชุมของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทนในแต่ละครั้งจะใช้เวลาในการประชุมประมาณครึ่งวัน โดยจะพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนได้มากน้อยเพียงใดแล้วแต่ข้อมูลที่เจ้าหน้าที่กรมทางหลวงจัดทำไว้ และนำเสนอต่อที่ประชุม ในการพิจารณากำหนดค่าทดแทนของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นนี้ จะพิจารณาเป็นกลุ่ม ๆ โดยจะแบ่งสายทางเป็นช่วง ๆ ตามหลักกิโลเมตร ว่าในแต่ละช่วงจะกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินในราคาไร่ละเท่าไร ถูกทางหลวงตัดผ่านเนื้อที่เท่าไร และจะได้ค่าทดแทนที่ดินจำนวนเท่าใดโดยในบางครั้งกรรมการจะออกไปดูที่ดินบริเวณที่ที่จะเวนคืนนั้นประกอบด้วย แต่ส่วนใหญ่แล้ว กรรมการเป็นผู้อยู่ในท้องถิ่นนั้น จึงทราบถึงสภาพที่ดินบริเวณนั้นเป็นอย่างดีแล้ว

การกำหนดราคาและจำนวนเงินค่าทดแทนนี้ ส่วนใหญ่คณะกรรมการสามารถกำหนดได้แล้วเสร็จทันภายใน 180 วัน แต่ถ้าในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา คณะกรรมการฯ ก็จะขอให้รัฐมนตรีขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกิน 180 วัน และถ้ายังกำหนดไม่แล้วเสร็จอีก คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นก็ยังคงทำการกำหนดต่อไปโดยไม่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่

ในการกำหนดเงินค่าทดแทนของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าเป็นการพิจารณาตามข้อมูลที่เจ้าหน้าที่กรมทางหลวงเสนอมา ดังนั้นคณะกรรมการจึงเพียงแต่พิจารณาเพื่อความเห็นชอบหรือไม่เท่านั้น ส่วนในการประชุมที่ กรมทางหลวงจะเสนอหลักเกณฑ์ต่อคณะกรรมการฯ ดังนี้

1. ค่าทดแทนที่ดิน ก่อนมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน (โดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44) กรมทางหลวงได้กำหนดค่าทดแทนที่ดินโดยพิจารณาว่าระหว่างราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (ราคาประเมินของกรมที่ดิน) กับราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ ที่ประกาศใช้อยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีการาคาใดสูงกว่ากัน ก็จะกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้ตามราคาที่สูงกว่านั้น ทั้งนี้เพราะเห็นว่าเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 9 วรรคสี่ แต่หลังจากที่มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 แล้ว การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินจะพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 21 ทั้งมาตรา ซึ่งกรมทางหลวงมีความเห็นว่าราคาตามมาตรา 21(1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ที่ออกตามมาตรา 6 หมายความว่า ราคาจดทะเบียน

DRU

กล่าวโดยสรุป การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินของกรมทางหลวง จะพิจารณาเฉพาะ มาตรา 21 ทั้งมาตรา ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วก็ยังคงเป็นการกำหนดให้ในราคาเดียวกับราคาประเมิน ของกรมที่ดินนั่นเอง ทั้งนี้เพราะเห็นว่าราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตาม มาตรา 21(1) หมายถึง ราคาที่ผู้ซื้อผู้ขายแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ในการจดทะเบียนซื้อขาย ซึ่งราคาที่แจ้งนี้ ส่วนใหญ่แล้ว ก็จะเป็นราคาเดียวกับราคาประเมินของกรมที่ดิน หรืออาจสูงกว่าเล็กน้อยเท่านั้น ดังนั้น จึงยังคง เป็นราคาที่ห่างไกลกับราคาที่แท้จริง

2. ค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง ในการกำหนดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างทั้งก่อนมีการแก้ไข เพิ่มเติมและหลังแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน กรมทางหลวงก็ยังคงมีวิธีการคิดราคา เหมือนกัน โดยจะปฏิบัติตามบันทึกกองจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่ คค 0611/525 ลงวันที่ 22 มกราคม 2516 ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายช่างจะเป็นผู้ประมาณราคาโดยจะจัดทำรายการที่แสดงรายละเอียดของสิ่งปลูก สร้างว่า มีลักษณะอย่างไร ปลูกสร้างมาตั้งแต่เมื่อไร และจะประมาณราคาค่ารื้อถอนให้ในวันใด โดยจะมีการระบุถึงรายการวัสดุก่อสร้างว่า ประกอบด้วยวัสดุอะไรบ้างคิดเป็นราคาเท่าไร และมีความเสียหายกี่เปอร์เซ็นต์ หรือที่เรียกกันว่าคิดราคาแบบถอดแบบสิ่งปลูกสร้าง นอกจากนี้ ยังมี ค่ารื้อถอน

หรือเคลื่อนย้าย ค่าปลูกสร้างใหม่ ค่าขนย้ายสิ่งของเครื่องใช้ โดยจะเสนอรายการต่าง ๆ เหล่านี้ พร้อมกับแผนผังแสดงบริเวณสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืน และรูปถ่ายสิ่งปลูกสร้างนั้น ให้คณะกรรมการ กำหนดราคาเบื้องต้นพิจารณา แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ดังได้กล่าวมาแล้วว่าก่อนมีพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนใช้บังคับ กรมทางหลวงมักจะขอให้รัฐมนตรีแต่งตั้ง คณะกรรมการปรองดองเพื่อทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ดังนั้น การ กำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างนี้จึงมักจะได้รับการพิจารณาโดยคณะกรรมการปรองดอง และ ส่วนใหญ่จะมีการตกลงค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างกับเจ้าของได้ซึ่งทำให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง นั้นออกไป และในการกำหนดเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างนี้กรมทางหลวงจะตีราคาวัสดุต่าง ๆ ตามราคาวัสดุของกองระดับราคา กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ตามที่ประกาศใช้อยู่ในขณะที่ทำการ กำหนดนั้น และทางปฏิบัติที่ผ่านมาผู้ถูกเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงนี้จะพอใจในจำนวนเงินค่า ทดแทนสิ่งปลูกสร้างที่กรมทางหลวงกำหนดให้ จึงไม่มีการอุทธรณ์หรือฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลใน เรื่องนี้มากนัก

3. ค่าทดแทนไม้ยืนต้น กรมทางหลวงจะกำหนดค่าทดแทนไม้ยืนต้นโดยถือตามราคาของเกษตรจังหวัด หรือเกษตรอำเภอ โดยเทียบเคียงกับของหน่วยราชการอื่น ๆ เมื่อคณะกรรมการฯ กำหนดราคาเบื้องต้นแล้วเสร็จก็จะประกาศราคาที่กำหนดไว้ นั้น โดยจะประกาศทั้งจำนวนค่าทดแทนที่ดิน สิ่งปลูกสร้างและไม้ยืนต้น และจะระบุชื่อเจ้าของที่ดินว่าถูกเวนคืนอยู่ในระหว่างกิโลเมตรที่เท่าไร หลักฐานที่ดินเป็นโฉนดหรือ น.ส. 3 เนื้อที่ดินถูกทางหลวงตัดผ่านเท่าไร สภาพและที่ตั้ง เช่น เป็นที่อยู่อาศัยหรือที่นา และราคาทีคณะกรรมการฯ กำหนดให้ไว้ละเท่าไร

จากหลักเกณฑ์กำหนดเงินค่าทดแทนของกรมทางหลวงที่ผ่านมาในทางปฏิบัติแล้ว ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนส่วนใหญ่จะยอมตกลงรับเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างและไม้ยืนต้น ส่วนค่าทดแทนที่ดินนั้นจะมีผู้ไม่พอใจราคา และยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นจำนวนมาก ซึ่งบางกรณีอาจเนื่องจากได้รับเงินค่าทดแทนล่าช้า เพราะส่วนใหญ่จะเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการมาตั้งแต่ก่อนบังคับใช้ พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530

- คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้รับหนังสืออุทธรณ์ของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ขอให้มีการพิจารณาค่าทดแทนให้ใหม่ รัฐมนตรีฯ ก็จะส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการอุทธรณ์เงินค่าทดแทน สำนักปลัดกระทรวงคมนาคม ซึ่งจะนัดคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้มาประชุมเพื่อพิจารณาอุทธรณ์รายนั้น ๆ ต่อไป และในปัจจุบันกระทรวงคมนาคมมีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์อยู่สองคณะ ซึ่งประกอบด้วย

1. รองปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นประธานกรรมการ
2. ผู้แทนกระทรวงคมนาคม
3. ผู้แทนกรมทางหลวง
4. ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด
5. ผู้แทนกรมที่ดิน (ผู้อำนวยการสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน)

6. ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการอรรถธรณ์เงินค่าทดแทน สำนัก
ปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นเลขานุการ

คณะกรรมการพิจารณาอรรถธรณ์ของกระทรวงคมนาคมทั้งสองคณะจะประกอบด้วย
กรรมการคณะละ 11 คน ซึ่งล้วนแต่เป็นข้าราชการทั้งสิ้น และส่วนใหญ่จะเป็นนักกฎหมาย และใน
การประชุมแต่ละครั้งจะใช้เวลาในการประชุมประมาณครึ่งวัน โดยสามารถพิจารณาได้ครั้งละ
ไม่กี่รายและในแต่ละราย รัฐมนตรีฯ จะมีคำวินิจฉัยเมื่อเกินกำหนดเวลาหกสิบวันนับแต่วันได้รับ
คำอรรถธรณ์ โดยอาจมีคำวินิจฉัยได้ประมาณ 1-2 ปี นับแต่วันได้รับคำอรรถธรณ์ คณะกรรมการ
พิจารณาอรรถธรณ์จะพิจารณาตามข้อมูลที่กรมทางหลวงเสนอมา ซึ่งกรมทางหลวงก็จะชี้แจงถึง
เหตุผลที่กำหนดเงินค่าทดแทนจำนวนดังกล่าวประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ด้วย และ
ผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอรรถธรณ์ที่ผ่านมาส่วนใหญ่แล้ว จะให้ขึ้นราคาตามที่
คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดไว้

ในการพิจารณาอรรถธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอรรถธรณ์จะเริ่มพิจารณาว่า ผู้อรรถธรณ์
ได้ยื่นอรรถธรณ์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ กล่าวคือถ้ายื่นมาเกินกำหนด 60 วัน นับแต่
วันที่ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทน ก็จะตัดสิทธิไม่รับพิจารณาอรรถธรณ์นั้น หลังจาก
นั้นจึงพิจารณาว่าข้ออรรถธรณ์นั้นรับฟังได้หรือไม่เพียงใด เมื่อครบกำหนดเวลา 60 วันนับแต่ได้รับ
คำอรรถธรณ์แล้วถ้ารัฐมนตรีฯ ยังไม่มีคำวินิจฉัย ผู้ยื่นอรรถธรณ์นั้นจะต้องนำคดีฟ้องต่อศาลภายใน 1 ปี
นับแต่วันพ้นกำหนด แต่ส่วนใหญ่แล้ว ผู้ยื่นอรรถธรณ์มักจะรอผลการวินิจฉัยของรัฐมนตรียต่อไป ซึ่ง
อาจเป็นเพราะมีผู้ถูกเวนคืนจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้หวังจะได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นอย่างจริงจังก็ได้
แต่เนื่องจากการยื่นอรรถธรณ์สามารถกระทำได้ง่าย เพียงแต่มีหนังสือแจ้งว่ายังไม่พอใจราคาที่
คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดให้ และเห็นว่าราคาที่ตนควรจะได้ต้องเป็นจำนวน
เท่านั้นเท่านี้แล้วนำมายื่นต่อรัฐมนตรีฯ ก็ถือเป็นการยื่นอรรถธรณ์แล้ว ดังนั้นผู้ถูกเวนคืนเหล่านี้จึงต่างพา
กันใช้สิทธิอรรถธรณ์ นอกจากนี้ ในบางครั้งก็มีผู้ตั้งตนเป็นตัวแทนจัดทำหนังสืออรรถธรณ์ให้ผู้ถูก
เวนคืนลงชื่อ โดยอาจ
ตกลงขอรับส่วนแบ่งในกรณีที่ผู้อรรถธรณ์ได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ดังนั้น ที่ผ่านมาก็มีผู้นำคดี
ฟ้องร้องต่อศาลไม่มากนัก แต่อย่างไรก็ตาม ถ้านำจำนวนคดีที่ฟ้องเรียกค่าทดแทนจากกรมทางหลวง
ไปเปรียบเทียบกับหน่วยงานที่ทำการเวนคืนอื่น กรมทางหลวงก็นับเป็นหน่วยงานที่ถูกฟ้องร้องเพื่อ
เรียกเงินค่าทดแทนเพิ่มมากที่สุด แต่ก็อาจเป็นเพราะกรมทางหลวงมีการเวนคืนเป็นจำนวนมากนั่นเอง

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี และรัฐมนตรีมี คำวินิจฉัยอย่างไรแล้ว กรมทางหลวงก็ต้องปฏิบัติตาม เช่น มีคำสั่งให้จ่ายค่าทดแทนเพิ่มก็จะจ่าย ให้ทันที แต่คำวินิจฉัยส่วนใหญ่ที่ผ่านมาจะวินิจฉัยให้ยื่นราคาตามที่คณะกรรมการกำหนดราคา เบื้องต้นกำหนดไว้ และถ้าปรากฏว่าในระหว่างพิจารณาอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์รายนั้น ๆ ได้นำคดีฟ้องร้อง ต่อศาล คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ก็จะระงับการพิจารณาไว้ก่อนเพื่อรอให้ศาลพิพากษา ซึ่ง ข้อเท็จจริงที่ผ่านมา ศาลชั้นต้นจะมีคำสั่งที่ทำให้กรมทางหลวงจ่ายค่าทดแทนเพิ่มขึ้นและทำให้ ยกฟ้องโจทก์ และหากคดีใดศาลมีคำสั่งให้กรมทางหลวงจ่ายค่าทดแทนเพิ่มขึ้น กรมทางหลวงก็ จะต้องอุทธรณ์คดีนั้น ๆ ต่อไปจนถึงชั้นศาลฎีกา

หลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทน ของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและ ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนฯ (โดย ประกาศ รสช. ฉบับที่ 44) นั้น กรมทางหลวงเห็นว่าหลักเกณฑ์ที่กรมการทั้งสองชุดนำมาใช้จะต้อง เป็นหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจะทำหน้าที่กำหนดราคา เบื้องต้นให้แก่ผู้จะถูกเวนคืนไปก่อน แล้วจึงให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เป็นผู้พิจารณาแต่ ละรายอีกทีว่าผู้ถูกเวนคืนรายนั้น ๆ ได้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมแล้วหรือไม่ ถ้ายังไม่เป็นธรรมก็จะ มีคำวินิจฉัยให้จ่ายเพิ่มต่อไป แต่หลังจากแก้ไขกฎหมายแล้ว เห็นว่าคณะกรรมการทั้งสองชุดนี้ จะต้องใช้หลักเกณฑ์เดียวกันในการพิจารณา ดังนั้น แนวโน้มของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไปนี้จะให้ ยื่นตามราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นตลอด เพราะหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่ นำมาใช้พิจารณาประกอบการกำหนดเงินค่าทดแทนเป็นหลักเกณฑ์เดียวกัน ดังนั้น ถ้า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ มีความเห็นว่าควรให้จ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นแก่ผู้อุทธรณ์รายหนึ่ง รายใดก็อาจเกิดข้อสงสัยได้ว่า การปฏิบัติงานของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นที่กำหนดไปนั้น มีข้อบกพร่องหรือผิดพลาด และคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นซึ่งต่างก็เป็นข้าราชการจะต้อง รับผิดชอบกับกรณีเหล่านี้ประการใดหรือไม่

กล่าวโดยสรุป การดำเนินงานเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของหน่วยงานต่าง ๆ แม้ว่าจะยึดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และประกาศคณะกรรมการ ความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 พ.ศ. 2534 เช่นเดียวกันก็ตาม แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ยังมี ความแตกต่างกันในรายละเอียดของคณะกรรมการและการพิจารณา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนด จำนวนเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งสามารถสรุปเปรียบเทียบในระหว่างองค์กร ของหน่วยงานต่างๆ ได้ ดังนี้

ข้อพิจารณา	กรุงเทพมหานคร (กทม.)	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	กรมทางหลวง
1. คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น 1.1 องค์ประกอบ	ประกอบด้วย - ผู้แทน กทม. - ผู้แทนกรมที่ดิน - ผู้แทนสภา กทม. - ผู้แทนสภาเขต กทม. - ผู้แทนหน่วยงานอื่น (กรมโยธา/ผังเมือง)	ประกอบด้วย - ผู้แทนการทางพิเศษฯ - ผู้แทนกรมที่ดิน - ผู้แทนสภา กทม. - ผู้แทนสภาเขต กทม. - ผู้แทนหน่วยงานอื่น (เขตอื่น ๆ ใน กทม.)	ประกอบด้วย - ปลัดจังหวัด/นายอำเภอ - เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด - กรรมการสภาท้องถิ่น - เจ้าหน้าที่กรมทางหลวง นอกจากนี้ยังมีการตั้งคณะกรรมการปรองดองประกอบด้วย - นายอำเภอ - เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด - กรรมการสภาท้องถิ่น - เจ้าหน้าที่กรมทางหลวง
1.2 การพิจารณาของคณะกรรมการฯ	- ส่วนใหญ่ไม่ทันภายใน 180 วัน - พิจารณาเงินค่าทดแทนจากค่าทดแทนที่ดิน , ค่าทดแทน	- ส่วนใหญ่ไม่ทันภายใน 180 วัน - พิจารณาเงินค่าทดแทนจากค่าทดแทนที่ดิน , ค่าทดแทน	- ส่วนใหญ่ไม่ทันภายใน 180 วัน - พิจารณาเงินค่าทดแทนจากค่าทดแทนที่ดิน , ค่าทดแทน
ข้อพิจารณา	กรุงเทพมหานคร (กทม.)	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	กรมทางหลวง
2. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ 2.1 องค์ประกอบ	สิ่งปลูกสร้าง และค่าทดแทนไม่ยื่นต้น ประกอบด้วย - อธิบดีกรมที่ดิน - ผู้แทนกรมโยธาธิการ - ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด - ผู้แทนสำนักผังเมือง	สิ่งปลูกสร้าง และค่าทดแทนไม่ยื่นต้น ประกอบด้วย - ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย - ผู้แทน กทม. - ผู้แทนกรมโยธาธิการ	สิ่งปลูกสร้าง และค่าทดแทนไม่ยื่นต้น ประกอบด้วย - รองปลัดกระทรวงคมนาคม - ผู้แทนกระทรวงคมนาคม - ผู้แทนกรมทางหลวง - ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด

<p>2.2 การพิจารณาของ คณะกรรมการ</p>	<p>- ผอ.สำนักงานกลาง ประเมิน ราคาทรัพย์สิน - ผู้แทน กทม.</p> <p>- ส่วนใหญ่ขึ้นตามความเห็น ของคณะกรรมการกำหนด ราคาเบื้องต้น</p> <p>- ส่วนใหญ่พิจารณาไม่ทัน ภายใน 60 วัน มีคำวินิจฉัย ประมาณ 1-2 ปี นับแต่วันที่ ได้รับคำอุทธรณ์</p>	<p>- ผู้แทนสำนักงานอัยการ สูงสุด - ผู้แทนกรมที่ดิน - ผู้แทนการทางพิเศษฯ</p> <p>- ขึ้นกับข้อเท็จจริงตาม สภาพ ที่ตั้ง และเวลา</p> <p>- ส่วนใหญ่พิจารณาไม่ทัน ภายใน 60 วัน มีคำวินิจฉัย ประมาณ 1-2 ปี นับแต่ วันที่ ได้รับคำอุทธรณ์</p>	<p>- ผู้แทนกรมที่ดิน - ผอ.สำนักงานคณะกรรมการ อรรถธรณ์เงินค่าทดแทน สำนักงานปลัดกระทรวง คมนาคม</p> <p>- ส่วนใหญ่ขึ้นตามความเห็น ของคณะกรรมการกำหนด ราคาเบื้องต้น หรืออาศัยกลไก ของคณะกรรมการปรองดอง - มีคำวินิจฉัยประมาณ 1-2 ปี นับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์</p>
---	--	--	---

ข้อพิจารณา	กรุงเทพมหานคร (กทม.)	การทางพิเศษแห่ง ประเทศไทย	กรมทางหลวง
<p>3. การกำหนดเงิน ค่าทดแทน</p>	<p>พิจารณาตามบัญชีราคา ประเมินทุนทรัพย์เพื่อ เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ในการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมของ กรมที่ดิน</p>	<p>พิจารณาตามผลการ ประเมินของสำนักกลาง ประสานการจัดที่ดินเพื่อ กิจการของรัฐ กรมที่ดิน</p>	<p>พิจารณาตามผลการ ประเมินของสำนักกลาง ประสานการจัดที่ดินเพื่อ กิจการของรัฐ กรมที่ดิน</p>

ในการพิจารณาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ส่วนใหญ่เป็นเรื่องปัญหาขององค์กร ในการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังนี้

4.2 ปัญหาของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น

คณะกรรมการในการพิจารณาคำหนดราคาเบื้องต้นล้วนเป็นข้าราชการประจำที่มี เวลาค่อนข้างจำกัด นอกจากนี้ ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่อาจไม่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการประเมิน อสังหาริมทรัพย์อย่างแท้จริง หรืออาจมีความเชี่ยวชาญเฉพาะการประเมินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง เท่านั้น นอกจากนี้ ในการพิจารณาค่าทดแทนที่ดินยังมีความแตกต่างกันบ้าง กล่าวคือ กรณี กรุงเทพมหานครกำหนดค่าทดแทนโดยใช้ราคาประเมินของกรมที่ดินหรือตามราคาที่มีหลักฐาน การซื้อขายปรากฏอยู่ ส่วนกรณีการทางพิเศษแห่งประเทศไทย กำหนดค่าทดแทนในราคาเดียวกับ ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งราคาประเมิน ทุนทรัพย์เป็นราคาที่สูงกว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ สำหรับค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างของการทาง พิเศษแห่งประเทศไทยก็มีการจ่ายค่าทดแทนมูลค่าการซื้อขายวัสดุที่เหลือหรือเสียหายจากการ รื้อถอนตามราคาของกองระดับราคา กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ รวมทั้งค่าทดแทนความเสียหายอื่นๆ เช่น การจ่ายค่าทดแทนให้ผู้เช่าด้วย และใช้ราคาในวันที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นมีมติ ซึ่ง ก่อนข้างเป็นปัจจุบัน ในส่วนของกรมทางหลวงเป็นกรณีที่แตกต่างกันออกไปเนื่องจากการดำเนินการ ของกรมทางหลวงส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการในส่วนภูมิภาค จึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการปรองดอง เพื่อเป็นกลไกในการสนับสนุนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ดีขึ้น

สำหรับค่าทดแทนไม่ขึ้นต้น กรณีกรุงเทพมหานครอาจกำหนดตามราคาของกองสวน กรุงเทพมหานคร หรือกรมวิชาการเกษตร ส่วนการทางพิเศษแห่งประเทศไทยกำหนดตามราคาของ กองวินิจัยพืชสวน กรมวิชาการเกษตร

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาคำหนดเงินค่าทดแทนที่ดิน

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ประกาศใช้ บังคับเป็นต้นมา ได้มีปัญหาทั้งข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็น เจ้าหน้าที่เวนคืน หรือมายังกรมอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา จนกระทั่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยประกาศ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน

การทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีหนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 5506/433302 ลงวันที่ 15 กันยายน 2532 เพื่อหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นที่ว่า คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดค่าทดแทนที่ดิน โดยถือราคาตามบัญชีกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (ราคาของกรมที่ดิน) พ.ศ. 2531 – 2534 ต่อมาได้มีประกาศกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 2532 แก้ไขบัญชีกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ใหม่ เพราะบัญชีเดิมผิดพลาดคลาดเคลื่อน กรณีเช่นนี้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะกำหนดค่าทดแทนที่ดินตามประกาศของปีใด ระหว่าง ปี พ.ศ. 2531 ซึ่งเป็นปีที่ประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน หรือใช้ราคาตามประกาศกรุงเทพมหานครฉบับใหม่ พ.ศ. 2532

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8) เห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประเด็นจึงมิใช่อยู่ที่ว่าประกาศกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 2532 จะมีผลย้อนหลังไปใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2531 อันเป็นวันใช้บังคับตามบัญชีกำหนดจำนวนราคาที่ดินตามราคาตลาดเพื่อใช้เป็นทุนทรัพย์สำหรับเรียกค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ฉบับลงวันที่ 28 ธันวาคม 2530 ได้หรือไม่ แต่น่าจะเป็นว่าในกรณีที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น (ตามมาตรา 9) ได้พิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 โดยอาศัยบัญชีกำหนดจำนวนราคาที่ดินตามราคาตลาดเพื่อใช้เป็นทุนทรัพย์สำหรับเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเป็นเกณฑ์คำนวณในการกำหนดเงินค่าทดแทน แต่ต่อมาปรากฏว่า กรุงเทพมหานครได้ออกประกาศแก้ไขการกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ในบางพื้นที่ที่กำหนดไว้แล้วไม่สมบูรณ์และผิดพลาดคลาดเคลื่อน คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น (ตามมาตรา 9) และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (ตามมาตรา 25) จะมีอำนาจแก้ไขเกณฑ์การกำหนดจำนวนทุนทรัพย์เสียใหม่ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงและตรงกับประกาศที่กรุงเทพมหานครได้ประกาศใช้ในครั้งหลังนี้ได้หรือไม่

จะเห็นได้ว่า จากประเด็นที่การทางพิเศษพิเศษแห่งประเทศไทย หรือไปนั้น การทางพิเศษแห่งประเทศไทยมิได้หรือไปว่า ในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินจะต้องนำหลักเกณฑ์ใดมาใช้ประกอบการพิจารณา แต่ได้ชี้แจงเป็นข้อเท็จจริงไปว่า คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น (ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย) ได้กำหนดค่าทดแทนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ โดยถือราคาตามบัญชีกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (ราคาของกรมที่ดิน) เพราะมีราคาสูงกว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ราคาของกรุงเทพมหานคร) ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 9 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. 2530 ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่าการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยในขณะนั้น คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น จะกำหนดให้ในราคาเดียวกับราคาตามบัญชีกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (มาตรา 21(3) ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 8) เห็นว่า ไม่ถูกต้องและได้ตีความถ้อยคำในมาตรา 9 วรรคสี่ ที่ได้กำหนดให้ถือเอาราคาของที่ดินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21(2) หรือ (3) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่า เป็นการบัญญัติ

แต่ปรากฏว่า ภายหลังจากที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8) ได้ให้ความเห็นดังกล่าวเมื่อเดือนมกราคม 2533 แล้ว การทางพิเศษฯ ก็ยังได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ มท 5506/279 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 2533 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อหารือปัญหาข้อกฎหมายใน 3 ประเด็น ซึ่งในประเด็นข้อหนึ่งได้หารือมาว่า ในการกำหนดราคาที่ดินที่จะต้องเวนคืน คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นสามารถนำมาตรา 21 ทั้งมาตรามาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดิน โดยไม่ต้องยึดถือเฉพาะมาตรา 21(2) และ (3) ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้ตอบข้อหารือตอนหนึ่งว่า “ในการกำหนดราคาที่ดิน มาตรา 9 วรรคสี่ ได้บัญญัติไว้ว่าในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 สำหรับราคาที่ดินให้คณะกรรมการกำหนด โดยถือราคาตามมาตรา 21(2) หรือ (3) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์” พิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่า หลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 ทั้งมาตรา ยกเว้นการกำหนดราคาที่ดินซึ่งมาตรา 9 วรรคสี่ บังคับให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา 21(2) หรือ (3) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเกณฑ์ โดยที่การทางพิเศษฯ ได้ยอมรับแล้วว่าราคาตามมาตรา 21(3) คือราคาประเมินทุนทรัพย์สูงกว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้ เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา 21(2) แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีข้อสงสัยว่า คณะกรรมการจะนำมาตรา 21 ทั้งมาตรา มาเป็นเกณฑ์กำหนดราคาที่ดิน เพื่อให้สูงกว่าราคาที่ดินที่กำหนดตามมาตรา 21(3) ได้หรือไม่ ในปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) มีความเห็นว่า หลักเกณฑ์การกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และค่าทดแทนที่จะต้องให้แก่บุคคลตามมาตรา 18 มีบัญญัติไว้ในมาตรา 18 และมาตรา 21 การพิจารณากำหนดราคาที่ดินให้แตกต่างไปจากที่มาตรา 9 มาตรา 18 และมาตรา 21 ได้กำหนดไว้ น่าจะไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 สำหรับราคาที่ดินมีราคาที่จะนำมาใช้เป็นเกณฑ์พิจารณากำหนดอยู่ 3 เกณฑ์ด้วยกัน คือราคาตามมาตรา 21(1) , (2) และ (3) มาพิจารณาเทียบเคียงว่าราคาใดสูงกว่ากัน เกณฑ์ที่ใช้กำหนดราคาที่ดินตาม (1) จึงต้องถูกตัดออกไป จะนำมาพิจารณาอีกไม่ได้ เพราะจะเป็นการขัดกับบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคสี่ อย่างชัดเจน สำหรับเกณฑ์ตาม (4) คือ สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ข้อเท็จจริงก็ปรากฏจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมที่ดินว่า ในการกำหนดราคาที่ดินเพื่อเรียกเก็บ

จะเห็นได้ว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คือ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8 และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 ในประเด็นที่เกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น (มาตรา 9) จะมีความขัดแย้งกันอย่างชัดเจน ซึ่งหากทางปฏิบัติของหน่วยงานที่ทำการเวนคืนนำความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8 มาใช้ในการปฏิบัติงานแล้ว ผลก็คือ จะทำให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นสามารถนำหลักเกณฑ์อื่นๆ มาใช้พิจารณาประกอบในการกำหนดราคาหรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินเพื่อให้ได้ในราคาที่เป็นธรรมขึ้นได้

แต่ตรงกันข้าม ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของหน่วยงานที่ทำการเวนคืนทุกหน่วยงานในขณะนั้น ได้ทำการกำหนดราคาหรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดิน โดยกำหนดไว้ในราคาเดียวกับราคาประเมินทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมาตลอด ดังนั้น ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 จึงกลายเป็นความเห็นที่

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นยังด้วยกับความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า หากหน่วยงานที่ทำการเวนคืนปฏิบัติตามความเห็นของกรมการรังงกฎหมาย คณะที่ 8 มาตั้งแต่ต้น ปัญหาในเรื่องความไม่เป็นธรรมของเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็คงไม่เกิดขึ้น และคงไม่ต้องมีการประท้วงเพื่อเรียกร้องขอความเป็นธรรมของผู้ถูกเวนคืน โดยสรุปแล้วในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินนั้น คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจะต้องนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 ทั้งมาตรา และมาตราอื่นๆ มาประกอบการพิจารณาด้วย และไม่ว่าจำนวนเงินที่ให้แกผู้ถูกเวนคืนเป็นจำนวนมากน้อยเพียงใดก็ตาม หากเป็นจำนวนเงินที่ได้มาจากการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายอย่างถูกต้องครบถ้วน และมีเหตุผลประกอบด้วยแล้ว จำนวนเงินที่ถูกกำหนดขึ้นมานั้นก็จะได้รับการยอมรับว่าเป็นค่าทดแทนที่เป็นธรรมมิใช่ดังเช่นที่เป็นอยู่ในขณะนั้นว่า คณะกรรมการกำหนดราคาที่ดินโดยกำหนดให้ในราคาเดียวกับราคาประเมินฯ ของกรมที่ดิน และชี้แจงว่าเป็นราคาที่กำหนดขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมาย จึงถูกต้องและเป็นธรรมแล้ว เพราะโดยข้อเท็จจริงราคาประเมินฯ มิใช่ราคาที่แท้จริงของที่ดิน ดังนั้นจึงเป็นเรื่องยากที่จะให้ผู้ถูกเวนคืนยอมรับ

อย่างไรก็ตาม ปัญหาในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินนี้ ได้รับการแก้ไขโดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย (โดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44) ไปเรียบร้อยแล้ว ซึ่งได้มีการตัดข้อความที่ว่า “สำหรับราคาที่ดินให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา 21(2) หรือ (3) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์” ออก พร้อมทั้งได้บัญญัติเพิ่มเติมให้ชัดเจนลงไปว่า ให้คณะกรรมการกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 18 มาตรา 21

กรณีปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่ง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดสำหรับเรื่องนี้ คือ การที่กำหนดหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเดียวกันแต่กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนการเวนคืนต่างกัน ดังนี้

ตามที่นายกรัฐมนตรี มีคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 48 และมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการตามข้อเสนอของคณะกรรมการร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรณีข้อร้องเรียนของนางมานิดา ลิ้มมานนท์ เกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนในแปลงเดียวกัน แต่ถูกเวนคืนโดยสองหน่วยงาน คือ กรุงเทพมหานครและการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงเดียวกัน แต่กำหนดราคาค่าทดแทนการเวนคืนต่างกัน โดยกำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินทดแทนในระยะที่ใกล้เคียงกัน แต่หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนแตกต่างกันมาก จึงเสนอให้กระทรวงมหาดไทยวางหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของหน่วยงานในสังกัดให้เป็นไปในทางเดียวกัน โดยคำนึงถึงเจตนาของกฎหมายตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งต่อมารัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 290/2514 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2546 ให้หน่วยงานที่อยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยกำหนดแนวทางในการทำงานให้เป็นไปในทางเดียวกัน

กรณีดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือที่ นร 0605/ร.1898 ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2539 ถึงผู้ว่ากรุงเทพมหานคร แจ้งผลการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (กรณีนางมานิดา ลิ้มมานนท์ ร้องทุกข์ว่ากรุงเทพมหานครกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยไม่เป็นธรรม) โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 2) ได้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวแล้วเห็นว่า กรุงเทพมหานครกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ร้องทุกข์สำหรับที่ดินที่ถูกเวนคืนบางส่วนในราคาที่ต่ำกว่าที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยกำหนดให้แก่ผู้ร้องทุกข์สำหรับที่ดินที่ถูกเวนคืนส่วนอื่นในแปลงเดียวกันเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย โดยพิจารณาว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ของกรุงเทพมหานครที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งได้พิจารณาความเงินค่าทดแทนของผู้ร้องทุกข์สำหรับที่ดินที่ถูกเวนคืนแล้วมีมติให้เพิ่มเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ร้องทุกข์โดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่เคยวางไว้ในการประชุมเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 ครั้งที่ 18-1/2535

อย่างไรก็ดี ตามมาตรา 9 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 โดยวางหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนไว้โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้ เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์รวมถึงเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน อันเป็นหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั้งมาตราด้วย ซึ่งตามข้อเท็จจริงในเรื่องร้องทุกข์นี้ ไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามมาตรา 9 วรรคสี่ ดังเช่นที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการแต่ประการใด ฉะนั้น จึงมีมติว่าหลักเกณฑ์ที่วางไว้ในการประชุมครั้งที่ 18-1/2535 เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2535 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงได้มีคำสั่งให้กระทรวงมหาดไทยวางหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของหน่วยงานในสังกัดให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้น ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว แต่หากจะกำหนดให้เห็นด้วยเป็นที่สุดควรมีคำสั่งให้ทุกหน่วยงานไม่ว่าสังกัดกระทรวง ทบวง กรมใด ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเดียวกันแล้ว ควรจะให้มีความปฏิบัติในการคิดกำหนดเงินค่าทดแทนไปในทางเดียวกันทั้งหมดโดยคำนึงถึงความเสียหายแก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นสำคัญมากกว่าจะคิดว่าหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานนั้นนำไปใช้ประโยชน์ในกิจการต่างกัน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัญหาที่เกิดจากองค์กรที่กำหนดเงินค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และ

1. ปัญหาจากข้อกฎหมายของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งในเรื่องปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบและการดำเนินการของคณะกรรมการตามมาตรา 9 วรรคสอง คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ การดำเนินการทางศาล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการกำหนดระยะเวลา ดำเนินการ ความรู้ความสามารถของคณะกรรมการ หรือแม้แต่ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการ กำหนดหลักเกณฑ์และการกำหนดเงินค่าทดแทนในการเวนคืน

2. ปัญหาการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการของรัฐ จนต้องมีการส่งเรื่องเข้าไปที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อหารือ หรือตีความกฎหมายอยู่เป็นประจำ

3. ปัญหาอันเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทน ทั้งในเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์และการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนที่มีความแตกต่างกันในที่ดินแปลงใกล้เคียงกัน ทั้งที่เป็นหน่วยงาน สังกัดกระทรวงเดียวกัน ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

5. แนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

จากการศึกษาประมวลข้อกฎหมาย ปัญหาที่เกิดขึ้นในการกำหนดเงินค่าทดแทน ทั้งหมด ผู้เขียนเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในส่วนขององค์ที่ กำหนดเงินค่าทดแทน ดังนี้

5.1 ควรมีการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นให้ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สิน โดยอาจกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการไว้อย่างชัดเจนว่าต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการประเมินราคาทรัพย์สินด้วย หรืออาจแต่งตั้งมาจากภาคเอกชนก็ได้

ในเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์นั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมาย บัญญัติไว้ว่า ให้ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายและผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคา อสังหาริมทรัพย์มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่า 5 คน ซึ่งการบัญญัติคุณสมบัติว่าต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์เป็นการเหมาะสมดีแล้ว ส่วนคุณสมบัติที่ว่าต้องเป็น ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายนั้น ยังมีข้อน่าพิจารณาว่าจำเป็นหรือไม่เพียงใด และหากในทางปฏิบัติ



5.2 ควรมีการจัดระบบงานที่สามารถทำให้การดำเนินการตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้อย่างคล่องตัวและรวดเร็ว เนื่องจากหากใช้เวลาในการสำรวจนานเกินไป ระยะเวลาการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาก็จะเหลือน้อยลง ระยะเวลาในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติก็จะเหลือน้อยลง หากพระราชกฤษฎีกาสิ้นสุดผลบังคับใช้ อำนาจในการจัดซื้อก็สิ้นสุดลง (มาตรา 10) และทำให้ไม่อาจทราบว่าเป็นเจ้าของที่ดินรายใดบ้างที่ไม่ยอมตกลงขาย และไม่ยอมออกจากที่ดินของตน ซึ่งเป็นผลเสียต่อการดำเนินงาน ทั้งนี้ ควรมีการทบทวนพิจารณาลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน นำเทคโนโลยีมาช่วยในการทำงานเพื่อให้เกิดความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบการทำงานได้ในทุกขั้นตอน เพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยแท้จริง

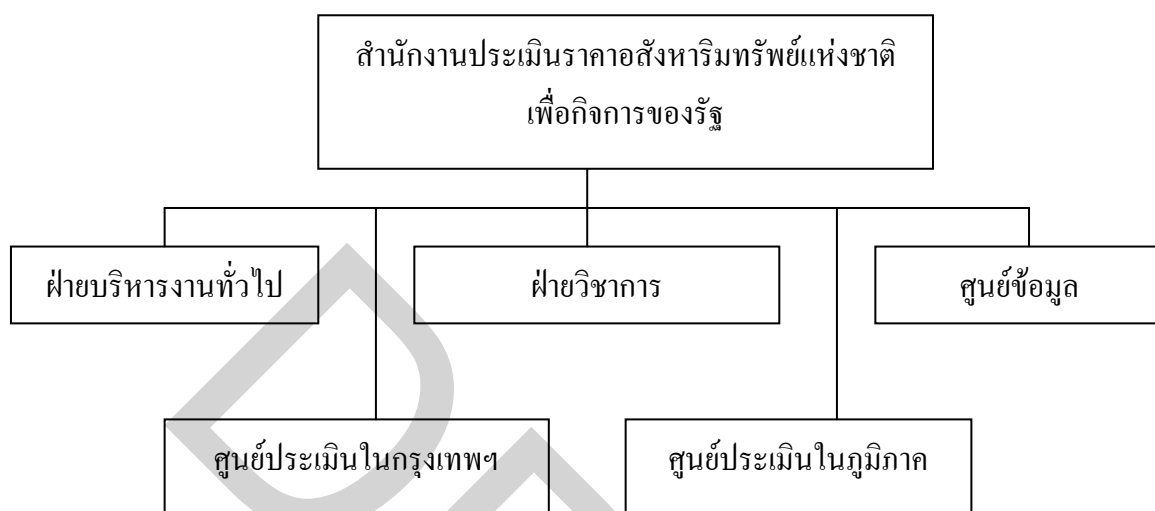
5.3 ในการพิจารณาอุทธรณ์นั้น ควรกำหนดให้ชัดเจน โดยอาจดำเนินการโดยศาลปกครองเท่านั้น เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนของงานและไม่ทำให้เกิดมาตรฐานการพิจารณาที่แตกต่างกัน

5.4 ควรมีการพิจารณาจัดตั้งองค์กรในการพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานและกำหนดเงินค่าทดแทนเป็นการเฉพาะ เพื่อให้เกิดมาตรฐานและความเป็นธรรมในเรื่องนี้ ทั้งนี้ ควรกำหนดเป็นรูปแบบของกฎหมายมหาชน โดยอาจดำเนินการ ดังนี้

ในการจัดโครงสร้างองค์กรใหม่นี้ จะยึดถือหลักปรัชญาของการจัดตั้งหน่วยงาน เพื่อให้เป็นองค์กรที่เป็นอิสระอย่างสูง ในการบริหารงานให้ลุล่วงไปตามภารกิจที่รัฐกำหนดให้ จึงต้องเป็นองค์กรที่มีความคล่องตัว และอำนาจการตัดสินใจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดภายในองค์กรนั้นๆ ทั้งในเรื่องการกำหนดระเบียบข้อบังคับ ในเรื่องการจัดองค์กร การเงิน การบัญชี การบริหารงานบุคคล การจัดสวัสดิการ การจัดซื้อจัดจ้าง และการควบคุมตรวจสอบประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน เป็นการภายในอีกด้วย⁴³ นอกจากนี้ ผู้ปฏิบัติงานเฉพาะด้านที่มีความรู้ความสามารถยังสามารถได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับปริมาณและคุณภาพของงานได้อีกด้วย

จากแนวคิดและปรัชญาของการจัดตั้งองค์กรกลางดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการจัดตั้งองค์กรใหม่ในลักษณะคล้ายบริษัทแม่และลูก โดยมีการจัดโครงสร้าง การแบ่งแยกหน้าที่อย่างชัดเจนและมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ในส่วนสำนักงานใหญ่ที่ส่วนกลาง ซึ่งทำหน้าที่เสมือนบริษัทแม่ จะทำหน้าที่เป็นตัวจักรใหญ่ที่บริหารงานสำนักงานใหญ่ดูแลงานวิชาการ งานวิจัยและพัฒนา ฝึกอบรม และงานจัดการฐานข้อมูลระดับประเทศ ในขณะที่ศูนย์ปฏิบัติการต่าง ๆ (Operation Units) จะทำหน้าที่เป็นเสมือนบริษัทลูกที่คอยให้บริการสำรวจ วิเคราะห์และประเมินมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ในกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และภูมิภาค โดยมีการบริหารงานแต่ละศูนย์ในลักษณะที่เป็นอิสระ คล่องตัว และค่อนข้างเบ็ดเสร็จในตัวเอง ปฏิบัติงานภาคสนาม (สำรวจวิเคราะห์และประเมิน) ตลอดจนการให้บริการข้อมูล ขณะเดียวกันก็มีการเชื่อมโยงกับส่วนที่เป็นสำนักงานกลางที่เป็นบริษัทแม่อยู่ตลอดเวลา ในด้านข้อมูลที่ทันสมัยเพื่อนำไปเก็บในฐานข้อมูลที่ส่วนกลาง สามารถนำข้อมูลไปใช้ในด้านวิชาการ วิจัยและพัฒนา

⁴³ สุรพล นิติไกรพจน์. องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบและวิธีการบริหารงาน. สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. 2542, หน้า 9-11.



ผู้เขียนเสนอการจัดโครงสร้างในลักษณะแยกส่วนดังกล่าว เนื่องจากพิจารณาจากภารกิจ ในอนาคตขององค์กรจะเป็นหน่วยงานที่ให้บริการการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เป็น มาตรฐานทั่วประเทศ จำเป็นต้องมีหน่วยงานส่วนกลางที่เป็นผู้กำหนดกลยุทธ์ขององค์กร เป็นผู้นำ ในด้านงานวิชาการ งานวิจัยและพัฒนา การฝึกอบรม การจัดเก็บข้อมูลสารสนเทศที่เป็นระบบ และสร้างมาตรฐานของข้อมูลทั้งระบบ ในขณะที่ฝ่ายปฏิบัติการในภาคสนามก็จะทำหน้าที่เสมือน แขนงขา ซึ่งเป็นอวัยวะสำคัญคอยป้อนข้อมูลที่เก็บได้ในพื้นที่ และรวบรวมส่งมาเก็บที่ส่วนกลาง ขณะเดียวกันฝ่ายปฏิบัติการก็สามารถให้บริการข้อมูลในพื้นที่ โดยอิสระและคล่องตัว และอาศัย งานวิจัยฝึกอบรมและมาตรฐานของสำนักงานกลางเป็นส่วนที่คอยดูแลระบบงานให้ได้มาตรฐาน และทันสมัยอยู่ตลอดเวลา แต่ละศูนย์จึงสามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและแข่งขันกัน ในเชิง performance – based ซึ่งจะคิดจากปริมาณงาน การให้บริการ และความแตกต่างในแต่ละ พื้นที่และดังได้กล่าวแล้วในข้างต้น อาจจำกัดขอบข่ายการให้บริการเฉพาะในกรุงเทพมหานครและ ปริมณฑล เพียงแค่ 2 ศูนย์ก่อนใน 3-5 ปีแรก และค่อยขยายไปจนครบ 5 ภูมิภาคในอีก 5-6 ปี หลังจากนั้น การจัดรูปแบบโครงสร้างองค์กรในลักษณะดังกล่าวนี้ประกอบกับการวางแผนขยาย ความรับผิดชอบงานขององค์กรระดับภูมิภาคเมื่อองค์กรเติบโตเต็มที่แล้วเช่นนี้ ย่อมจะทำให้เป็น องค์กรที่ปฏิบัติการกิจได้อย่างเต็มที่ทั้งแง่ปริมาณและคุณภาพอย่างแท้จริง สำหรับในระยะยาว องค์กรนี้ อาจปรับบทบาทไปในเชิงของการเป็นหน่วยงานในการรับรอง (accredit) หน่วยงานใน

การออกแบบโครงสร้างองค์กร ต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์สำคัญ 4 ประการที่สำคัญ
คือ

- การออกแบบตำแหน่ง
- การจัดกลุ่มงาน
- การจัดให้มีการเชื่อมโยงกันและกันภายในโครงสร้าง
- การออกแบบระบบการตัดสินใจในองค์กร

จากกรอบความคิดและหลักเกณฑ์ดังกล่าว ในการออกแบบโครงสร้างองค์กรจึงมีการพิจารณาถึงคณะกรรมการในการดำเนินการ 2 กลุ่ม คือ

- คณะกรรมการบริหารองค์กร
- คณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินงาน

สำหรับบทบาทของคณะกรรมการ มีดังนี้

1. คณะกรรมการบริหารขององค์กร มีหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจกรรมทั่วไปของคณะกรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ปลัดกระทรวงการคลัง อธิบดีกรมที่ดิน ผู้แทนอัยการสูงสุด และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางการประเมินอสังหาริมทรัพย์ หรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง จำนวนไม่เกิน 6 คน โดยต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในสาขาพาณิชยศาสตร์และการบัญชี และสาขาเศรษฐศาสตร์ ไม่น้อยกว่า 3 คน และเป็นบุคคลที่ไม่ใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐอย่างน้อย 1 คน โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานเป็นกรรมการและเลขานุการ ประธานกรรมการและผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี คณะกรรมการบริหารองค์กรมีหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลผลการปฏิบัติงานและกำหนดทิศทางการดำเนินงานของสำนักงาน ตลอดจนงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงาน ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้อาจมีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการเป็นชุดย่อย ๆ เพื่อช่วยดำเนินงานแทนคณะกรรมการก็ได้ ส่วนการบริหารงานและการปฏิบัติงาน

2. คณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินงาน เป็นการจัดโครงสร้างที่ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดให้เป็นผู้ประสานงานระหว่างคณะกรรมการบริหารองค์กรกับหน่วยตรวจสอบภายในและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อเป็นผู้ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรว่ามีความคืบหน้าและประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด รวมทั้งการกำหนดและทบทวนมาตรฐานวัดผลการปฏิบัติงานของทุกหน่วยงานว่าสอดคล้องกับภารกิจและวัตถุประสงค์เป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่

องค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินงานควรมีจำนวนอย่างน้อย 3 คนและไม่เกิน 5 คน โดยกรรมการอย่างน้อย 1 คนต้องเป็นผู้มีความรู้ด้านการบัญชี หรือการเงิน หรือการบริหารธุรกิจ คณะกรรมการนี้ควรมีตัวแทนจากคณะกรรมการบริหารองค์กรเป็นประธานกรรมการ และมีผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก 3 คน คือ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการประเมินมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ 2 คน และด้านการตรวจสอบภายในหรือการบัญชีหรือการเงิน 1 คน และมีผู้แทนจากกระทรวงมหาดไทยเป็นเลขานุการ

สำหรับสำนักงานประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์แห่งชาติเพื่อกิจการของรัฐ ควรจะประกอบด้วย

1) ผู้อำนวยการ จำนวน 1 ตำแหน่ง ได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการบริหารองค์กรโดยมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน การแต่งตั้งอาจคัดเลือกมาจากภายในหรือภายนอกองค์กรก็ได้ และต้องสามารถปฏิบัติงานเต็มเวลา ผู้อำนวยการต้องมีความรู้และประสบการณ์ด้านการประเมินมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ มีความสามารถในการประสานงานกับหน่วยงานภายในและภายนอกประเทศ มีความสัมพันธ์ที่ดีกับหน่วยงานเหล่านี้ และสามารถประชาสัมพันธ์งานหรือกิจกรรมขององค์กร มีบุคลิกภาพที่ดีเหมาะสมกับการเป็นผู้นำองค์กร

2) รองผู้อำนวยการ จำนวน 3 ตำแหน่ง ได้แก่ รองฝ่ายบริหาร รองฝ่ายวิชาการ และรองฝ่ายบริหารจัดการข้อมูล มีภารกิจหลัก คือ รองฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่ ดูแล ควบคุม และรับผิดชอบในการบริหารงานทั่วไป งานบุคคล งานการเงินและบัญชี รวมทั้งการพัฒนาองค์กรของ

3) ฝ่ายบริหารงานทั่วไป รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานธุรการทั่วไปและงานเลขานุการ ควบคุมการแบ่งสายงานบริหารออกเป็นแผนกต่าง ๆ ให้ชัดเจนตามภารกิจที่จะขยายตัวในอนาคต ดังนั้น ในโครงสร้างองค์กรของสำนักงานฯ จึงควรมีการแบ่งงานภายในของฝ่ายงานบริหารออกเป็นแผนกต่าง ๆ ได้แก่ แผนกอำนาจการ แผนกบริหารทั่วไป แผนกพัสดุอาคารสถานที่และรถยนต์ แผนกบัญชีและการเงิน แผนกแผนและงบประมาณ แผนกบริการข้อมูล/ประชาสัมพันธ์ และ แผนกนิติการ

4) ฝ่ายวิชาการ รับผิดชอบด้านการวิจัยและพัฒนา งานฝึกอบรมและงานดูแลมาตรฐาน และคุณภาพ ฝ่ายนี้ถือเป็นฝ่ายที่สำคัญองค์กรเนื่องจากมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการศึกษา วิเคราะห์กระบวนการทำงาน พัฒนาวิธีการและปรับปรุงวิธีการประเมินราคาที่ดินรายแปลงจากระบบเดิมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ใช้ระบบเทคโนโลยีสมัยใหม่และคอมพิวเตอร์มาใช้ในการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น พัฒนาวิธีการประเมินราคาอาคารชุด โดยนำคอมพิวเตอร์มาช่วยในการวิเคราะห์ กำหนดแบบมาตรฐานโรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง ศึกษาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงราคาอสังหาริมทรัพย์ในแต่ละพื้นที่ และจัดทำดัชนีราคาอสังหาริมทรัพย์ในแต่ละพื้นที่ ปรับปรุงแก้ไขระเบียบหลักเกณฑ์และ วิธีการประเมินราคาให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน พัฒนาคู่มือการดำเนินการประเมิน จัดทำคู่มือ และเอกสารทางวิชาการเพื่อสนับสนุนวิชาชีพการประเมินมูลค่าอสังหาริมทรัพย์

5) ศูนย์ข้อมูล รับผิดชอบด้านการจัดการฐานข้อมูล และดูแลและพัฒนาระบบเครือข่าย บริหารจัดการการใช้คอมพิวเตอร์ของสำนักงานกลาง ออกแบบโครงสร้างฐานข้อมูลที่ดิน สิ่งปลูกสร้างและฐานข้อมูลแผนที่ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในการตั้งองค์กรขึ้นใหม่ดังกล่าวให้มีผลไปตามวัตถุประสงค์ได้ตามที่ผู้เขียน เสนอนั้นจะต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนในส่วนที่กำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ในมาตรา 9วรรคสอง และ มาตรา 23 ที่กำหนดให้ “เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของ

นอกจากสำนักงานประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์แห่งชาติเพื่อกิจการของรัฐที่จัดตั้งขึ้น เพื่อเป็นองค์กรที่ทำการกำหนดราคาค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ทั่วประเทศ โดยรับโอนภารกิจ และอำนาจหน้าที่บางส่วนจากคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มาดำเนินการต่อไป อย่างไรก็ตาม การกำหนดเงินค่าทดแทนของ องค์กรใหม่นั้นก็ให้กำหนดไปตามหลักเกณฑ์ของบทบัญญัติมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดตั้งองค์กรกำหนดเงินค่าทดแทนขึ้นใหม่ จึงต้อง แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนด้วย โดยเฉพาะกฎหมายกลางที่เป็นหลักในการเวนคืน ปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ดังนั้นจึงต้องมีการแก้ไข ดังนี้

1. ควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นโดยให้มีการแต่งตั้ง เฉพาะเพื่อดำเนินการกำหนดค่าทดแทนไปตามราคาค่าทดแทนที่องค์กรกำหนดไว้เท่านั้น โดย องค์ประกอบของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นควรประกอบด้วย หัวหน้าหน่วยงานที่จะทำ การเวนคืน เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ผู้แทนอัยการสูงสุด ผู้แทนของสำนักงานประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์แห่งชาติเพื่อกิจการของรัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่ มีความรู้และประสบการณ์ด้านการประเมินมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ 2 คน เป็นกรรมการ

2. ให้ยกเลิกสิทธิในการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 แต่ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองโดยตรง หากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายหรือระเบียบ

3. ให้แก้ไขมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ในอนุมาตรา (5) จาก "เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน" ให้แก้ไขเป็น "ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน" ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 49 และแก้ไข มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 เกี่ยวกับคณะกรรมการที่กำหนดเงินค่าทดแทนเป็นคณะกรรมการทำงานคณะหนึ่งโดยให้ปฏิบัติในเรื่องเงินค่าทดแทน ตามที่องค์กรใหม่กำหนดหรือประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนนั้น

เมื่อมีการจัดตั้งองค์กรที่ประกอบด้วยผู้มีความรู้ความสามารถทั้งภาครัฐและเอกชนแล้ว ควรให้ผู้ถูกเวนคืนเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดเงินราคาค่าทดแทนความเสียหายด้วย ดังนั้น ความเป็นธรรมในกำหนดค่าทดแทนให้แก่ประชาชนผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ย่อมจะเป็นธรรมมากขึ้นกว่าปัจจุบัน การชุมนุม การเรียกร้อง ตลอดจนการฟ้องคดีต่อศาลก็จะลดลงไปด้วยอย่างแน่นอนและความสงบสุขของบ้านเมืองจะเกิดขึ้นในที่สุด.

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในกิจการของรัฐเป็นปัญหาที่สำคัญ เนื่องจากมีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไว้ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่นที่สำคัญมาก คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับ นั้นแสดงว่าการดำเนินการในการเวนคืนส่งผลกระทบต่อสิทธิบุคคล จึงต้องมีการพิจารณาชดเชยเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรม และยังคงคำนึงถึงความเสมอภาคเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการดำเนินการดังกล่าวด้วย

1. บทสรุป

การจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ประชาชนผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เริ่มมีขึ้นตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 5 และได้มีการจัดเป็นระเบียบแบบแผนให้ทุกหน่วยงานที่ทำการเวนคืนปฏิบัติอย่างเดียวกันในสมัยรัชกาลที่ 6 ต่อจากนั้นได้มีการตรากฎหมายแม่บทว่าด้วยการเวนคืนขึ้นใช้ในสมัยรัชกาลที่ 7 คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 และได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนตลอดมา จนกระทั่งได้มีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2530 ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นเห็นว่าสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนเสียใหม่ เพื่อให้การเวนคืนเป็นไปโดยรวดเร็วและมีการจ่ายเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมยิ่งขึ้น พร้อมทั้งได้แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการเวนคืนอีก 10 ฉบับ โดยได้มีการยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 เพื่อให้หน่วยงานราชการทุกแห่งที่ทำการเวนคืนได้ปฏิบัติตามขั้นตอนวิธีการอย่างเดียวกัน

จากการศึกษาของผู้เขียนพบว่า ปัจจุบันหน่วยงานราชการต่างๆ ยังมีขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การกำหนดเงินค่าทดแทนและความเห็นเกี่ยวกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 แตกต่างกันไป ส่วนสิ่งที่ไม่แตกต่างกันก็คือ เมื่อมีการกำหนดเงินค่าทดแทนแล้ว จำนวนเงินค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับยังเป็นจำนวน

1. กฎหมายเวนคืนไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกเวนคืน และผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐ โดยกระบวนการเวนคืนตั้งแต่เริ่มต้นตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไปจนถึงกระบวนการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะเห็นได้ว่าไม่มีกระบวนการใดที่ให้ผู้ถูกเวนคืนหรือผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ซึ่งจะขัดกับมาตรา 60 ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันมีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน การที่ไม่มีกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าว ทำให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถูกผู้ถูกเวนคืนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องคัดค้านอย่างมาก ทำให้โครงการล่าช้าและผลโครงการอาจไม่ประสบความสำเร็จ

2. องค์ประกอบของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นเกือบทั้งสิ้น จะได้รับการแต่งตั้งจากผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนตามโครงการเวนคืน แต่ขาดผู้แทนที่มีความรู้ความชำนาญในการตีราคาทรัพย์สิน รวมทั้งขาดผู้แทนของผู้ถูกเวนคืนและผู้มีส่วนได้เสียในการเวนคืน ทำให้การกำหนดราคาเบื้องต้นยังคงไม่ตรงกับราคาที่จะเป็น

3. ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้การกำหนดค่าทดแทนต้องคำนึงถึงราคาตลาดเป็นสำคัญ แต่ในสภาพความเป็นจริง

4. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จะได้รับแต่งตั้งจากราชการผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ โดยไม่มีการกำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน รวมทั้งไม่มีกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนผู้ถูกเวนคืนและผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้อง ทำให้การพิจารณาจำกัดเฉพาะผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายเท่านั้น

5. การกำหนดค่าทดแทนจะคำนึงถึงราคาตลาดเป็นสำคัญซึ่งในทางปฏิบัติจะใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนและนิติกรรมเป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทน ซึ่งการกำหนดค่าทดแทนจะยังไม่ครอบคลุมไปถึงค่าขาดประโยชน์ที่เคยได้รับการทำงานของครอบครัว ทำเลการค้า สถานที่ศึกษาของบุตร ฯลฯ ทำให้การกำหนดค่าทดแทนยังไม่เป็นธรรมเท่าที่ควร

6. การจ่ายเงินค่าทดแทนในบางโครงการมีความล่าช้า หลังจากพระราช กฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนมีผลใช้บังคับ ทำให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเดือดร้อนยิ่งขึ้น

7. หน่วยงานที่เวนคืนแต่ละหน่วยงาน ต่างก็มีองค์กรเป็นคณะกรรมการกำหนดราคา ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ซึ่งต่างหน่วยงานก็ต่างปฏิบัติไปคนละทิศคนละทาง ไม่มีมาตรฐาน ขาดหลักวิชาในการประเมินราคาทรัพย์สิน เพื่อกำหนดค่าทดแทนให้แก่ประชาชน

จากการศึกษาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องและข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติขององค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในหน่วยงานต่างๆ ผู้เขียนจึงเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

1. ควรมีการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นให้มีองค์ประกอบที่ประกอบผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สิน

2. ควรมีการจัดระบบงานที่สามารถทำให้การดำเนินการตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้อย่างคล่องตัวและรวดเร็ว เนื่องจากหากใช้เวลาในการสำรวจนานเกินไป ระยะเวลาการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาก็จะเหลือน้อยลง ระยะเวลาในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติก็จะเหลือน้อยลง หากพระราชกฤษฎีกาสิ้นสุดผลบังคับใช้ อำนาจในการจัดซื้อก็สิ้นสุดลง (มาตรา 10) และทำให้ไม่อาจทราบว่าเป็นเจ้าของที่ดินรายใดบ้างที่ไม่ยอมตกลงขายและไม่ยอมออกจากที่ดินของตน ซึ่งเป็นผลเสียต่อการดำเนินงาน ทั้งนี้ ควรมีการทบทวนพิจารณาตลอดขั้นตอนการปฏิบัติงาน นำเทคโนโลยีมาช่วยในการทำงานเพื่อให้เกิดความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบการทำงานได้ในทุกขั้นตอน เพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยแท้จริง

3. ในการพิจารณาอุทธรณ์นั้น ควรกำหนดให้ชัดเจน โดยอาจดำเนินการโดยศาลปกครองเท่านั้น เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนของงาน

4. ควรมีการพิจารณาจัดตั้งองค์กรในการพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐาน และกำหนดเงินค่าทดแทนเป็นการเฉพาะเพียงหน่วยงานเดียว เพื่อให้เกิดมาตรฐานและความเป็นธรรม กล่าวคือ ให้มีการจัดตั้งสำนักงานกลางประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์แห่งชาติเพื่อกิจการของรัฐ เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ให้บริการการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นมาตรฐานทั่วประเทศ เป็นผู้กำหนดกลยุทธ์ เป็นผู้นำในด้านงานวิชาการ งานวิจัยและพัฒนา การฝึกอบรม การจัดเก็บข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับงานอสังหาริมทรัพย์อย่างเป็นระบบ สร้างมาตรฐานของข้อมูลและมาตรฐานและวิธีการประเมินราคาที่เป็นมาตรฐานสากล

5. นอกจากนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางจัดตั้งองค์กรใหม่ ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายบางมาตรา ดังนี้

5.1 แก้ไขบทบัญญัติมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น โดยให้มีการแต่งตั้งเฉพาะเพื่อดำเนินการกำหนดค่าทดแทนไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์

5.2 ให้ยกเลิกสิทธิในการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แต่ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองโดยตรง หาก

เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายหรือระเบียบ

5.3 ให้แก้ไขมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ในอนุมาตรา (5) จาก”เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน” ให้แก้ไขเป็น “ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน” ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 49 และแก้ไข มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 เกี่ยวกับคณะกรรมการที่กำหนดเงินค่าทดแทนเป็นคณะกรรมการทำงานคณะหนึ่งโดยให้ปฏิบัติในเรื่องเงินค่าทดแทน ตามที่องค์กรใหม่ กำหนดหรือประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนนั้น

2. ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนเห็นว่า การแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นให้เป็นไปได้โดยราบรื่น เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวม จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

2.1 รัฐควรดำเนินการเพื่อให้สามารถสร้างความเป็นธรรมและมีให้เกิดความแตกต่างระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยให้มีการจัดตั้งหน่วยงานในการดูแลเกี่ยวกับเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการเฉพาะ โดยในระยะแรกหรือในช่วงเปลี่ยนผ่าน (transition period) อาจกำหนดให้สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินกรมธนารักษ์ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลเกี่ยวกับเรื่องนี้ไปก่อนจนกว่าจะได้มีการพิจารณาจัดตั้งองค์กรใหม่ที่จะมาทำหน้าที่รับผิดชอบงานเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดเงินค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกิจการของรัฐต่อไป เพื่อเป็นรากฐานและสร้างฐานข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องนี้ ก่อนที่จะออกกฎหมายในการจัดตั้งหน่วยงานที่จะดำเนินการเป็นการเฉพาะ

ในระยะยาว เมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์แห่งชาติเพื่อกิจการของรัฐ โดยสมบูรณ์แล้ว ให้ตัดโอนงานเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จากสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน กรมธนารักษ์ มาไว้ที่องค์กรนี้ และหากมีการถ่ายโอนภารกิจด้านการปฏิบัติการไปให้กับภาคเอกชนรับไปดำเนินการ หน่วยงานนี้ก็จะทำหน้าที่ในการรับรอง (accredit) การประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ในภาพรวม

นอกจากนี้ หากรัฐบาลมีความเห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญก็ควรที่จะมีความจริงจังในการดำเนินการ โดยมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันศึกษาและพิจารณาเสนอแนวทางที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติและสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

2.2 ให้มีการแก้ไขบทบัญญัติของมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น โดยให้มีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถในการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์อย่างแท้จริง เพื่อให้สามารถกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม และสามารถกำหนดเงินค่าทดแทนที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริงที่สุด ผลลัพธ์สุดท้ายก็จะทำให้ประชาชนเกิดความพอใจและมีความศรัทธาต่อการดำเนินการของรัฐในที่สุด

2.3 ยกเลิกสิทธิในการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 แต่ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองโดยตรง หากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายหรือระเบียบ เพื่อลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินการเรื่องนี้

2.4 แก้ไขมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ในอนุมาตรา (5) จาก”เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน” ให้แก้ไขเป็น “ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน” ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 49 และแก้ไข มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 เกี่ยวกับคณะกรรมการที่กำหนดเงินค่าทดแทนเป็นคณะกรรมการคณะหนึ่งโดยให้ปฏิบัติในเรื่องเงินค่าทดแทน ตามที่องค์กรใหม่กำหนดหรือประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนนั้น

2.5 ในการกำหนดเงินค่าทดแทน ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำการเวนคืน (ทำหน้าที่ในการกำหนดเงินค่าทดแทนเบื้องต้นให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นพิจารณา)

2.6 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนควรมีการจัดประชุมสัมมนาเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และร่วมกันพิจารณาปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนการเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับฟังข้อคิดเห็นและร่วมเสนอแนวทางการพิจารณาดังกล่าวด้วย

2.7 ควรมีการเสริมสร้างความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเวนคืน เพื่อให้เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการกำหนดราคา การพิจารณาเงินค่าทดแทน รวมทั้งการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีหลักวิชาการ เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เพื่อลดปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วและทันการณ์

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- จรัส กาญจนขจิต. กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา , 2545
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2520
- บริการส่งเสริมงานตุลาการ. คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์ , 2538
- ภาสกร ชุมห่อไร. คำอธิบายกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร : แสงสุทธิการพิมพ์ , 2532
- ยืนหยัด ใจสมุทร. คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ทีซีจี พรินติ้ง จำกัด , 2542
- ร.แลงกาด์. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยเล่ม 2 คำสอนชั้นปริญญาโท พ.ศ. 2483. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช , 2526
- วีระ โลจายะ. “สิทธิเสรีภาพของประชาชน” เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชนหน่วยที่ 8-15. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช , 2526
- สวัสดิ์ ศรีลัมภ์ และสุรศักดิ์ มณีสร. “รัฐธรรมนูญประเทศประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญประเทศสังคมนิยม. เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วารสาร

แคล้ว ทองสม. “บัญชีประเมินมูลค่าที่ดินใหม่ของกรมที่ดิน” วารสารที่ดิน 34. พฤษภาคม – มิถุนายน 2531

ยืนหยัด ใจสมุทร. “หลักการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายในปัจจุบัน” วารสารกฎหมายธุรกิจบัณฑิต. ปีที่ 1, ฉบับที่ 1. มกราคม-มิถุนายน 2544

วิทยานิพนธ์

ทศพร โต้ะบูรินทร์. “ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ : ศึกษาเฉพาะกรณีการกำหนดและจ่ายเงินค่าทดแทน” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2546

บุญธรรม วิเศษลา. “ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ : ศึกษาเฉพาะกรณีกระบวนการบังคับซื้อขาย ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539

ศุภเชษฐ์ กุสุวรรณ. “ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2539

สุวรรณ มหัตเดชกุล. “การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2535

อมรา สาขากร. “การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์” วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2525

กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

คำพิพากษาฎีกาที่ 3628/2531. กรุงเทพมหานคร : เนติบัณฑิตสภา , 2531

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3308/2532. กรุงเทพมหานคร : เนติบัณฑิตสภา , 2532

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4677/2532. กรุงเทพมหานคร : เนติบัณฑิตสภา , 2532

ทุนวิจัยรัชดาภิเษกสมโภช (กรุงเทพฯ : ม.ป.ท..2530)

บันทึกข้อสังเกตของเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบบันทึกความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 เรื่อง อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาอนุมัติจ่ายเงิน “ค่าชดเชยพิเศษ (เพิ่มเติม)” ให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตามโครงการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่ 2 (ส่งตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร 0601/758 ลงวันที่ 12 กันยายน 2533

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2523

ประกาศกรมโยธาธิการ

พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ : นิติธรรม , 2546

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 47-66 , สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา , “หนังสือ ที่ นร 0601/570 เรื่อง ทหาหรือปัญหาข้อกฎหมาย (สิทธิอุทธรณ์ จำนวนเงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีและการพิจารณาอุทธรณ์ของรัฐมนตรี) , 19 มิถุนายน 2532

เอกสารอื่นๆ

วิษณุ เครืองาม. “สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ” รัฐสภาสาร. มกราคม 2533

สมยศ เชื้อไทย. “กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง” เอกสารประกอบการบรรยาย
บัณฑิตศึกษาคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สุรพล นิติไกรพจน์. องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบและวิธีการบริหารงาน. สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. , 2542

ภาษาอังกฤษ

Books

Garner, G.F. **Compensation for Compulsory Purchase Garnered.** n.p., 1975.

Salmond, Sir John William. **Jurisprudence.** 6th edition. London : Sweet and Maxwell, 1920.

Williams, John . **William on Real Property.** London : Butter worth , 1948.

Woll, Petter . **Constitutional Democracy Policies and Politics.** Boston : Little & Brown, 1982.

กรม
ภาคผนวก
ก



พระราชบัญญัติ

ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๐

เป็นปีที่ ๔๒ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๘๗

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“เวนคืน” หมายความว่า บังคับเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือบุคคลอื่นใดผู้กระทำการเพื่อประโยชน์ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจในการเวนคืน หรือควบคุมการเวนคืน

“สภาท้องถิ่น” หมายความว่า สภาจังหวัด สภาเทศบาล สภาตำบล สภากรุงเทพมหานคร สภาเขต สภาเมืองพัทยา คณะกรรมการสุขาภิบาล หรือสภาอื่นใดที่ทำหน้าที่บริหารท้องถิ่นตามที่จะได้มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นแล้วแต่กรณี

หมวด ๑

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

มาตรา ๕ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศหรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่น โดยเฉพาะแล้ว ถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

มาตรา ๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนต้องระบุ

(๑) ความประสงค์ของการเวนคืน

(๒) เจ้าหน้าที่เวนคืน

(๓) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

ให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้น ดัดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่หรือแผนผังดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้ให้ใช้บังคับได้มีกำหนดสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินสี่ปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้น

มาตรา ๗ เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ปิดประกาศสำเนาแห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว พร้อมทั้งแผนที่หรือแผนผังท้ายพระราชกฤษฎีกาไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ทำการของเจ้าหน้าที่

(๒) ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร สำนักงานเขต และที่ทำการแขวงหรือศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการตำบลและที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน แล้วแต่กรณี แห่งท้องที่ที่อสังหาริมทรัพย์ซึ่งจะต้องเวนคืนนั้นตั้งอยู่

(๓) สำนักงานที่ดินจังหวัด และที่ทำการที่ดินอำเภอ แห่งท้องที่ที่อสังหาริมทรัพย์ซึ่งจะต้องเวนคืนนั้นตั้งอยู่

มาตรา ๘ ภายในกำหนดอายุแห่งพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่อยู่ภายในเขตที่ดินตามแผนที่เพื่อกระทำกิจการเท่าที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ทราบถึงกิจการที่จะต้องกระทำล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มกระทำกิจการนั้น และผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวขอที่จะได้รับค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกิจการที่ต้องกระทำนั้น

มาตรา ๙ เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับแล้วให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทานหรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่ที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือแล้วเสร็จทั้งหมด ให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘

ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ผ่านเขตท้องที่ใดให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการตามวรรคสองด้วย

ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการกำหนดราคาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ สำหรับราคาที่ดินให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์ และให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันได้รับแต่งตั้งและให้ประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตามมาตรา ๗

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคสี่ได้ คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยสี่สิบวัน

ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการกำหนดราคาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ สำหรับราคาที่ดินให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์ และให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันได้รับแต่งตั้งและให้ประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตามมาตรา ๗

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคสี่ได้ คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยสี่สิบวัน มาตรา ๑๐ ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่อำนาจตกลงซื้อขาย และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไปแต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๕ กำหนดไว้ไม่ได้

ในกรณีที่สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตามวรรคหนึ่งได้ แต่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายจะขอรับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๕ กำหนดไว้ก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ ก็ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการทำสัญญา โดยมีเงื่อนไขดังกล่าวแล้วจ่ายค่าทดแทนไปก่อนได้

ในการทำสัญญาซื้อขายหากปรากฏว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อขายมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินทราบและให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้งฉบับที่เก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ทำการที่ดินอำเภอหนึ่งที่ทำการที่ดินกิ่งอำเภอ และฉบับที่ผู้มีสิทธิในที่ดินยึดถือไว้โดยให้ถือว่าเป็นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมายและให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม และค่าอากรแสตมป์ ทั้งนี้ ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนับแต่วันชำระเงินตามวรรคหนึ่ง

เพื่อประโยชน์แก่การทำทะเบียนให้ถูกต้อง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจเรียกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ฉบับที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดย

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่อยู่สหกรณ์ที่ซื้อขายตามมาตรา ๑๐ ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ที่อยู่สหกรณ์ดังกล่าวตั้งอยู่หรือผู้แทน พนักงานที่ดินอำเภอหรือพนักงานที่ดินกิ่งอำเภอหรือผู้แทนผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ที่อยู่สหกรณ์ดังกล่าว เมื่อทราบถึงผู้มีสิทธิในที่อยู่สหกรณ์แล้วจึงให้ดำเนินการทำสัญญาซื้อขายที่อยู่สหกรณ์แล้วจึงให้ดำเนินการทำสัญญาซื้อขายที่อยู่สหกรณ์ตามมาตรา ๑๑ ได้

ในการสอบสวนเพื่อทราบถึงผู้มีสิทธิในที่อยู่สหกรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับการรังวัดที่ดินมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๓ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าการเวนคืนที่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๖ แล้ว หากเงินเข้าไปจะเป็นอุปสรรคอย่างมากแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือประโยชน์ของรัฐอันสำคัญอย่างอื่น ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนได้

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่อำนาจเข้าครอบครองหรือซื้อที่อยู่สหกรณ์นั้นได้ก่อนที่จะมีการเวนคืน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอยู่สหกรณ์นั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกสิบวัน และเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนที่กำหนดขึ้นตามมาตรา ๕ โดยให้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินก่อนการเข้าครอบครองหรือใช้ที่ดิน ถ้าเป็นอยู่สหกรณ์อื่น และเป็นกรณีที่สามารถตกลงกันได้ให้จ่ายตามราคาที่ได้ตกลงกันแต่ต้องไม่เกินราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๕ หากเป็นกรณีที่ไม้อาจตกลงกันได้ เมื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้วางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๑ แล้ว ให้มีอำนาจเข้าครอบครองหรือซื้อที่อยู่สหกรณ์นั้นได้

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สินหรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอยู่สหกรณ์นั้น เมื่อได้จ่ายเงินหรือวางค่าทดแทนตามวรรคสองแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สิน หรือดำเนินการดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าหกสิบวันนับแต่วันที่ได้ส่งหนังสือแจ้ง ถ้าเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการเช่นนั้นได้เองโดยให้เจ้าของหรือ

ในกรณีที่ไม่สามารถส่งหนังสือแจ้งให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้ ให้แจ้งโดยวิธีปิดประกาศแจ้งความไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่และ ณ สถานที่ตามมาตรา ๑ โดยระบุกำหนดเวลาที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการตามวรรคสอง หรือวรรคสามซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดสิบห้าวันนับแต่วันปิดประกาศแจ้งความ

เมื่อได้ปฏิบัติตามวรรคสี่แล้ว ให้ถือว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้รับหนังสือแจ้งนั้นแล้ว

ในการดำเนินการตามวรรคสองและวรรคสาม ให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๔ ในการดำเนินการตามมาตรา ๑๓ วรรคสาม ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจเก็บรักษาสิ่งปลูกสร้างที่ถูกรื้อถอนหรือทรัพย์สินที่ถูกขนย้ายไว้ ณ สถานที่ใดๆ โดยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษา แต่ถ้าสิ่งปลูกสร้างหรือทรัพย์สินเช่นว่านั้นเป็นของเสียหาย หรือถ้าหน่วยงานนั้นจะเป็นการเสียหายหรือค่าใช้จ่ายจะเกินส่วนแห่งค่าของสิ่งปลูกสร้างหรือทรัพย์สิน เช่นว่านั้น ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะขายได้ทันที โดยวิธีการขายทอดตลาดหรือวิธีอื่นตามที่เห็นสมควร แล้วเก็บเงินสุทธิหลังจากหักค่าใช้จ่ายไว้แทนได้

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมิได้เรียกเอาสิ่งปลูกสร้าง ทรัพย์สิน หรือเงินที่เก็บไว้แทนนั้น แล้วแต่กรณี ภายในห้าปีนับแต่วันที่มีการรื้อถอนหรือขนย้าย ให้สิ่งปลูกสร้าง ทรัพย์สิน หรือเงินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน

มาตรา ๑๕ เมื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแล้ว ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว โดยให้ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

ให้มีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนอย่างชัดเจนไว้ทำพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้ถือแผนที่หรือแผนผังนั้นเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินั้น

เขตอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องปกคลุมหมายเขตไว้โดยชัดเจนก่อนที่จะออกพระราชบัญญัติ

มาตรา ๑๖ ให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ ใช้บังคับแต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว

ในกรณีที่มีจำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินสิทธิอื่นเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนให้จำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินสิทธิเช่นว่านั้นเป็นอันสิ้นสุดลงโดยผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือบุคคลผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวยังคงมีสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้หรือรับขอใช้จากเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์นั้นอยู่ต่อไป แต่จะต้องร้องขอรับชำระหนี้หรือรับขอใช้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งตามมาตรา ๒๘ หรือ มาตรา ๒๙ แล้วแต่กรณี

นับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ ใช้บังคับถ้าผู้มีสิทธิในทรัพย์สินนั้นโอนสิทธิให้แก่บุคคลภายนอก ผู้รับโอนนั้นมีสิทธิที่จะเรียกร้องได้ก็แต่เฉพาะเงินค่าทดแทนเท่านั้น

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่มีวัดหรือที่ธรณีสงฆ์อยู่ในเขตบริเวณที่ดินที่จะเวนคืนและมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ดังกล่าว เพื่อกิจการที่จะมีการเวนคืนนั้น ถ้าได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ แล้ว ให้ถือว่าพระราชบัญญัตินั้นเป็นพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ด้วย

หมวด ๒

เงินค่าทดแทน

มาตรา ๑๗ เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

- (๑) เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน
- (๒) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่
- (๓) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือได้ทำขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่และการเช่านั้นยังมีได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริง โดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ

(๔) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๕) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น ในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ แต่ต้องไม่ใช่ผู้ซึ่งจำต้องรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน เงินค่าทดแทนตาม (๕) นี้ พึงกำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอน ค่าขนย้ายและค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น

(๖) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา ๑๓๔๕ หรือมาตรา ๑๓๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีทีบุคคลเช่นว่านั้น ได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว

มาตรา ๑๕ ในกรณีที่ต้องเวนคืน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นแต่เพียงบางส่วน เจ้าของจะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้วด้วยก็ได้

ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ยอมเวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ เจ้าของมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ มิฉะนั้นให้ถือว่ารัฐมนตรีวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่เวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ในการดำเนินการตามวรรคสอง ให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๒๐ ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดเพียงบางส่วน ถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกับที่ดินส่วนที่เหลืออยู่แล้ว หรือติดต่อกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย

ในกรณีที่มีการจัดซื้อที่ดินให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่เข้าไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงนั้น ให้เอาราคาที่สูงนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทนแต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แก่บางส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย

มาตรา ๒๒ ในกรณีที่เจ้าของได้ที่ดินใดมาโดยมิได้ใช้อาศัยหรือใช้ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ หรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างแท้จริง ถ้าหากมีการเวนคืนที่ดินนั้นภายในห้าปีนับแต่วันที่เจ้าของได้ที่ดินนั้นมาจะกำหนดเงินค่าทดแทนให้ต่ำกว่าเงินค่าทดแทนที่กำหนดตามมาตรา ๒๑ ก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าราคาที่ดินในขณะที่เจ้าของได้ที่ดินนั้นมา

มาตรา ๒๓ ในกรณีที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ โดยมิได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๖ และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นมิได้กำหนดเรื่องเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่น ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นมิได้กำหนดเรื่องเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่น ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่ง

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งกำหนดเงินค่าทดแทน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๒๑ โดยอนุโลม โดยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้นำมาตรา ๕ วรรคสาม และวรรคห้า มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๒๔ ห้ามมิให้คิดเงินค่าทดแทนสำหรับราคาที่ดินที่สูงขึ้นเพราะทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้ คือ

(๑) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้สร้างหรือต่อเติมขึ้นใหม่ การเพาะปลูก การทำให้ที่ดินเจริญขึ้น หรือการเช่า ที่ได้ทำขึ้นภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ เว้นแต่การทำนา ทำไร่หรือทำสวนตามที่จัดทำอยู่ตามปกติ

(๒) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้สร้างหรือต่อเติมขึ้นใหม่ การเพาะปลูก การทำให้ที่ดินเจริญขึ้น หรือการเช่า ที่ปรากฏว่าได้ทำขึ้นก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ โดยอุบายฉ้อฉลเพื่อประสงค์ที่จะได้รับเงินค่าทดแทน

มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของ อสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา ๕ หรือ มาตรา ๒๑ กำหนด มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทน ดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี

การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นอุทธรณ์ต่อ รัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง หรือฟ้องคดีต่อศาลตามวรรคหนึ่งนั้นไม่เป็นเหตุให้การ ครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง การขนย้ายทรัพย์สิน หรือการดำเนินการ

ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น

มาตรา ๒๗ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ เห็นว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนหรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ ซึ่งคณะกรรมการตามมาตรา ๕ หรือคณะกรรมการตามมาตรา ๒๗ แล้วแต่กรณี ได้กำหนดไว้นั้นสูงเกินไปมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๕ หรือมาตรา ๒๑ ให้รัฐมนตรีดังกล่าวมีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาบททวนการกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนเช่นว่านั้นใหม่ หรือ

(๒) แต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๒๗ ให้ปฏิบัติหน้าที่แทนคณะกรรมการชุดเดิม

หมวด ๓

วิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

มาตรา ๒๘ เมื่อพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ปิดประกาศสำเนาแห่งพระราชบัญญัติฉบับนั้น พร้อมทั้งแผนที่หรือแผนผังท้ายพระราชบัญญัติและรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ตามมาตรา ๗ และ ณ ที่ชุมนุมชนอื่นตามควรแก่กรณี พร้อมทั้งมีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ มารับเงินค่าทดแทนตามที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๕ หรือมาตรา ๒๑ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นใช้บังคับสำหรับกรณีตามมาตรา ๑๕ หรือนับแต่วันที่คณะกรรมการได้ ก ำ ห น ด เ ก ร ณี จ ำ ก ำ ร ำ ท ุ ด เ ท ำ น แ ล ้ว ต ำ ห ร ำ บ ร ณี ต ำ ม ต ำ ร ำ ๒ ๑ แ ล ะ ใ ห้ น ำ ต ำ ร ำ ๑ ๑ ว ร ร ค ต ี่ แ ล ะ ว ร ร ค ห ำ ม ำ ไ ช้ บ ำ ง ค ำ บ โดยอนุโลม

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนผู้ใดไม่มารับเงินค่าทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือในกรณีที่ไม้อาจจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนรายใดได้ เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิอื่นๆ ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน หรือมีปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งส่วนเงินค่าทดแทนของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนไว้ตามมาตรา ๓๑ โดยพลัน

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่มีการจ้างอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินอย่างอื่นเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจ้างอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวมาขอรับชำระหนี้หรือรับชดใช้จากเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์นั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และในระหว่างนั้นยังมีให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้น แต่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจ้างอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อคู่กรณีตกลงกันได้แล้ว ถ้าคู่กรณียังมีปัญหาโต้แย้งกันอยู่ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนไว้ตามมาตรา ๓๐ โดยพลัน และมีหนังสือแจ้งให้คู่กรณีฟ้องคดีต่อศาล

มาตรา ๓๐ ในการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๔ หรือมาตรา ๒๕ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่อาจรื้อถอนออกไปได้ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายค่าทดแทนให้สามในสี่ก่อน และแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายรื้อถอนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวออกไปภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายไม่รื้อถอนออกไปภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้ารื้อถอนได้โดยหักค่าใช้จ่ายเพื่อการนี้ออกจากเงินค่าทดแทนที่ควรจะได้รับ แล้งจึงจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือให้ และให้นำมาตรา ๑๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๓๑ ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ถ้าจะต้องมีการวางเงินค่าทดแทน ไม่ว่าเนื่องในกรณีใดๆ ให้กระทำโดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน โดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย ในการนี้ถ้ามีดอกเบียหรือดอกผลใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้น ให้ตกเป็นสิทธิแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนั้นด้วย

ในการปรับเงินฝากจากธนาคารออมสินนั้น ให้ผู้ซึ่งประสงค์จะขอรับเงินแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันเพื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะได้ดำเนินการเบิกจ่ายให้

หลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานสรรพากร หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๓๒ ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนรายใดแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินทราบ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียน โดยให้นำมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เพื่อประโยชน์ในการบันทึกหลักฐานตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วย

หมวด ๔

บทเบ็ดเสร็จ

มาตรา ๓๓ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์ล่าช้ากว่ากำหนดเวลาตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง หรือจ่ายเงินค่าทดแทนล่าช้ากว่ากำหนดเวลาตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าอสังหาริมทรัพย์หรือเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทเงินฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินดังกล่าว นับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาการจ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์หรือเงินค่าทดแทน

มาตรา ๓๔ การร้องขอรับเงินที่วางไว้ตามมาตรา ๓๑ ให้ร้องขอรับภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน ถ้าไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาเช่นนั้น ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

มาตรา ๓๕ ผู้ใดขัดขวางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๘ มาตรา ๑๓ มาตรา ๓๐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหกพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๘๗ ให้คงใช้บังคับได้ตามอายุของพระราชกฤษฎีกานั้น

การเวนคืนและการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ปฏิบัติไปแล้ว ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่มีการตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้นแล้ว และอนุญาโตตุลาการ

ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงการยกเลิกอนุญาตโศตูลาการตาม
วรรคสองภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
พลเอก ป. ศิริสุถานนท์
นายกรัฐมนตรี

(๑๐๔ ร.จ. ๑ ตอนที่ ๑๖๔ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๓๐)

หมายเหตุ: - เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้ประกาศใช้มานานแล้วและมีบทบัญญัติบางประการที่
ยังไม่เหมาะสมสมควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวเสียใหม่เพื่อให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นไปได้
โดยรวดเร็วและเป็นธรรมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติให้ การกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดิน โดยยึดถือราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อ ประโยชน์แก่การเสียดภาษีบำรุงท้องที่หรือราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการ จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์ สมควรให้นำหลักเกณฑ์อื่นมา ประกอบการพิจารณาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมยิ่งขึ้น ประกอบกับในปัจจุบันสภาพทางเศรษฐกิจ ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จนปรากฏเรื่อยๆ ว่า ราคาที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นจนทำให้ผู้ถูกเวนคืน เกิดความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ดังนั้น เพื่อให้การกำหนดค่าทดแทนเป็นธรรมแก่ผู้ถูก เวนคืนและสังคม สมควรให้มีการแก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนที่ กำหนดไว้ได้ หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ยกเลิกความในวรรคสี่และวรรคห้าของมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วย การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทน ให้ คณะกรรมการกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๘ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ และดำเนินการให้แล้วเสร็จและประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ ตามมาตรา ๗ ภายใน หนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรค สี่ได้ คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน”

ข้อ ๒ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

“มาตรา ๑๐ ทวิ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ เห็น ว่า เมื่อคณะกรรมการได้ประกาศราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่จะเวนคืนทั้งหมดหรือบางส่วน แล้ว ถ้าปรากฏว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ และราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่ ได้จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๐ หรือราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการได้

ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่ประกาศแก้ไขแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินซึ่งเป็นราคาของอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เพิ่มขึ้น และให้นำมาตรา ๒๘ วรรคสอง และมาตรา ๓๓ มาบังคับใช้โดยอนุโลม

ถ้าการสั่งให้แก้ไขตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นคุณแก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ บุคคลใดมาครั้งหนึ่งแล้ว จะสั่งให้แก้ไขใหม่เพื่อบุคคลนั้นอีกไม่ได้”

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๕ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๘ วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามแห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว”

ข้อ ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามของมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

“ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามแห่งพระราชบัญญัติอสังหาริมทรัพย์เห็นว่า ราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้น และเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา ๕ หรือมาตรา ๒๓ ได้กำหนดไปแล้ว

ไม่เป็นธรรมแก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งแก้ไขจำนวนเงินทดแทนเสียใหม่ได้ และให้นำมาตรา ๑๐ ทวิ มาบังคับใช้โดยอนุโลม”

ข้อ ๕ บทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคสี่และวรรคห้า มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับนี้ ให้มีผลบังคับแก่การ

เพื่อประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่ารัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกากำหนด
แนวทางหลวงที่จะสร้างตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง หรือพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน
ในบริเวณที่จะเวนคืนตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ บรรดาที่ยังใช้บังคับ
อยู่ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับรัฐมนตรีที่รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ แห่ง
พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยอนุโลม

ข้อ ๖ ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจาก
วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔

พลเอก สุนทร คงสมพงษ์

หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

(๑๐๘ ร.จ. ๔๓ ตอนที่ ๓๓ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔)

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายโกเมท กาญจนขจิต เกิดวันที่ 5 ธันวาคม 2501 ที่จังหวัดนครศรีธรรมราช
การศึกษา	สำเร็จการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 โรงเรียนวัดวิเศษการ เขตบางกอกน้อย ประถมศึกษาปีที่ 7 โรงเรียนวัดอัมรินทร์าราม เขตบางกอกน้อย มัธยมศึกษาปีที่ 5 โรงเรียนหอวัง เขตจตุจักร ปริญญานิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง รุ่นที่ 10 เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 50 ปี 2540
การทำงาน	ปัจจุบัน อาชีพทนายความ ตำแหน่งหัวหน้าสำนักงาน จรัส กาญจนขจิต ทนายความ กรรมการผู้จัดการ บริษัทนิติพิทักษ์ จำกัด คณะกรรมการสอบสวนมรรยาททนายความแห่งสภาทนายความ