

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นเครื่องมือของรัฐในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น โดยการบังคับเวนคืน หรือบังคับซื้ออสังหาริมทรัพย์จากเจ้าของทรัพย์สิน เพราะหากดำเนินการโดยวิธีอื่นแทนการเวนคืน เช่น การจัดซื้อด้วยวิธีปกติจากเจ้าของทรัพย์สินแล้ว ย่อมทำให้การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเป็นไปได้ด้วยความล่าช้าและไม่ต่อเนื่อง อันจะเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม หรือประโยชน์อันสำคัญอย่างอื่นของรัฐ

สำหรับประเทศไทยแนวความคิดเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อนำมาใช้เป็นประโยชน์ของรัฐมีมาช้านานแล้ว โดยในอดีตกาลถือกันว่าพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินแต่เพียงผู้เดียว ราษฎรมีแต่เพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น ดังนั้น หากมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งที่ดินแปลงใดเพื่อการอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์ของประเทศแล้วก็สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้กับราษฎรผู้เป็นเจ้าของที่ดินแต่อย่างใด จนกระทั่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริว่า การปฏิบัติดังกล่าวข้างต้นไม่ได้เป็นธรรมเนียมอันดีและต้องด้วยความชอบธรรม จึงทรงเปลี่ยนแปลงระเบียบใหม่ว่า หากมีความจำเป็นที่จะต้องเอาที่ดินคืนจากราษฎรจะต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้กับเจ้าของที่ดินดังกล่าว ดังนั้น ในช่วงการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงไม่มีผลกระทบต่อสังคมเท่าใด เพราะนอกจากจะยอมรับนับถือแนวความคิดที่ว่าพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินแต่เพียงผู้เดียวแล้ว การหาที่ดินใหม่ก็ไม่เป็นการยากลำบาก จนล่วงเลยมาจนถึงช่วงภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ถึงแม้ว่าในรัฐธรรมนูญฉบับแรกๆ จะมิได้มีการกล่าวถึงอำนาจของรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน เมื่อมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยรัฐก็ตาม เพียงแต่ได้บัญญัติในเรื่องเสรีภาพของบุคคลไว้อย่างกว้างๆ ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคมการอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการบัญญัติถึงอำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชน โดยกำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและต้องชดเชยค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดิน ตลอดจนผู้ทรงสิทธิตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนด้วย ซึ่งการคุ้มครองสิทธิของบุคคลจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยรัฐดังกล่าวข้างต้น ก็ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ด้วย

นอกจากรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐได้ตราพระราชบัญญัติเวนคืนเพื่อเป็นกฎหมายกลางในการเวนคืนขึ้น โดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับแรกของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในเวลาต่อมา คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2480 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2495 ซึ่งพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดหลักการไว้ว่า เจ้าของที่ดินจะถูกขับไล่ให้ออกไปจากที่ดินของตนก็ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือเพื่อการเหมือนแระ แต่ทั้งนี้ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องมีการจ่ายค่าทำขวัญ ซึ่งการจ่ายค่าทำขวัญดังกล่าวอยู่บนหลักการที่ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มิใช่กรณีซื้อขายกันตามปกติ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการที่รัฐเอาที่ดินมาเพื่อใช้เป็นประโยชน์ของประเทศ รัฐจึงไม่ควรจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินแก่เจ้าของที่ดินในลักษณะซื้อขาย แต่จะพิจารณาจ่ายเงินค่าทดแทนในลักษณะค่าเสียหายเท่านั้น และการจ่ายค่าทำขวัญนั้น หากหาตัวผู้รับไม่พบก็จะใช้วิธีการวางเงินต่อศาล ซึ่งถ้าไม่มีผู้คัดค้านเป็นประการอื่นภายในกำหนดหนึ่งปีก็ให้ถือว่า ราคาที่เจ้าหน้าที่กำหนดเป็นเด็ดขาด การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ไม่ปรากฏว่ามีปัญหาในผลกระทบต่อสังคมทั้งในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนหรือความเดือดร้อนจากการที่ต้องออกจากที่อยู่อาศัยเดิม ทั้งนี้ เพราะเป็นกฎหมายภายหลังจากการที่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครอง จึงเปลี่ยนแปลงแนวความคิดจากเดิมที่ว่า ที่ดินทั้งปวงเป็นของพระมหากษัตริย์มาเป็นแนวความคิดที่รับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล อีกทั้งการแสวงหาที่ดินหรือที่อยู่อาศัยใหม่ก็ไม่ยากนัก ต่อมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2480 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2495 โดยได้กำหนดอำนาจในการเวนคืนของรัฐ

ขยายเพิ่มขึ้นจากเดิม กล่าวคือ อสังหาริมทรัพย์ใดซึ่งรัฐต้องการเพื่อกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น ก็ให้รัฐสามารถเวนคืนได้ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ส่วนเงินที่รัฐจะต้องจ่ายให้กับเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนก็เปลี่ยนจากค่าทำขวัญมาเป็นการจ่ายเงินค่าทดแทน ทั้งนี้ ในการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้น ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนไว้ชัดเจนกว่าเดิม กล่าวคือ ให้มีการกำหนดราคาทรัพย์สินที่จะต้องเวนคืนตามความเป็นจริงที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ทั้งนี้ ให้นำราคาปานกลางของที่ดินซึ่งตีราคาเพื่อประโยชน์แห่งการเสียภาษีบำรุงท้องที่ สภาพและทำเลของทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนนั้นมาประกอบการพิจารณาด้วย ซึ่งแม้กฎหมายฉบับนี้จะได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ชัดเจนกว่ากฎหมายฉบับก่อนๆ แต่เมื่อพิจารณาถึงจำนวนเงินค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับยังน้อยมากเมื่อเทียบกับการที่ผู้ถูกเวนคืนจะไปจัดหาอสังหาริมทรัพย์ใหม่ ทั้งนี้ เพราะการใช้ราคาทรัพย์สินที่จะถูกเวนคืนโดยการกำหนดราคาทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนที่เป็นอยู่ในวันพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนมีผลบังคับใช้ ดังนั้น หากพระราชกฤษฎีกาฉบับใดมีอายุ 5 ปี ราคาค่าทดแทนก็จะถือเอาวันแรกที่พระราชกฤษฎีกาฯ มีผลบังคับใช้ นอกจากนี้ยังต้องนำราคาปานกลางของที่ดินซึ่งตีราคาเพื่อประโยชน์แห่งการเสียภาษีบำรุงท้องที่ สภาพและทำเลของทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนนั้นมาพิจารณาประกอบด้วย และการที่หลักการของกฎหมายที่เป็นเช่นนี้ ก็เพื่อมิให้รัฐมีภาระหนักเกินไปในการจ่ายเงินค่าทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพราะมิฉะนั้นจะเป็นอุปสรรคอย่างมากในการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม แม้หลักการของกฎหมายเวนคืนฉบับนี้จะเป็นเช่นนั้น ปัญหาที่ได้รับการต่อต้านจากเจ้าของทรัพย์สินผู้ถูกเวนคืนกลับมีไม่มาก ทั้งนี้ เพราะในขณะนั้นประชาชนมีความเคารพและเกรงกลัวในอำนาจรัฐ และส่วนใหญ่เป็นการถือครองที่ดินแปลงใหญ่ ดังนั้น ภายหลังจากเวนคืนที่ดิน ประชาชนจึงยังมีที่ดินส่วนที่เหลือสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ อย่างไรก็ตาม แม้ไม่ค่อยมีการต่อต้านในเรื่องของการเวนคืนที่ดินแต่เจ้าของทรัพย์สินก็มิได้พอใจในส่วน of เงินค่าทดแทนที่ดินที่รัฐกำหนดให้ ถึงแม้ว่า รัฐจะกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม ดังนั้น ในการทำความเข้าใจในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนระหว่างรัฐกับผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 จึงไม่สามารถหาข้อยุติได้ และนำไปสู่การตั้งอนุญาโตตุลาการเพื่อชี้ขาดจำนวนเงินค่าทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 24 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497

เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 มีการใช้บังคับมานาน หลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนจึงไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ดังนั้นในปี พ.ศ. 2530 จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2530 เป็นต้นมาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงการกำหนดเงินค่าทดแทนจากเดิม ซึ่งกำหนดราคาทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตามความเป็นธรรมที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนโดยนาราคาปานกลางของที่ดินซึ่งตีราคาเพื่อประโยชน์แห่งการเสียภาษีบำรุงท้องที่ สภาพและทำเลของทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนนั้นมาประกอบการพิจารณา มาเป็นให้กำหนดเงินค่าทดแทนโดยต้องคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตราไว้เพื่อประโยชน์แห่งการเสียภาษีบำรุงท้องที่ ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

แม้ภายหลังจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตลอดจนหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดีขึ้นกว่ากฎหมายว่าด้วยการเวนคืนฉบับเดิมประกอบกับมาตรา 42 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้การกำหนดราคาค่าทดแทนต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน และประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนก็ตามแต่ผู้ถูกเวนคืนก็ยังไม่พึงพอใจในการกำหนดเงินค่าทดแทนของรัฐอยู่เช่นเดิม

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 21 วรรคสอง บัญญัติว่า ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืนได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทนแต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินอีก มาตรา 21 วรรคสาม บัญญัติว่า ถ้าต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย และมาตรา 21 วรรคสี่ บัญญัติว่า

หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงนั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ในกรณีนี้แม้ว่าจะได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537¹ ขึ้นใช้บังคับเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2537² เพื่อให้เป็นตามมาตรา 21 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ก็ตาม แต่ภายหลังจากใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น ได้เกิดปัญหาความไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกเวนคืน เนื่องจากทำให้ผู้ถูกเวนคืนบางรายได้รับค่าทดแทนน้อยลงหรือไม่ได้รับค่าทดแทนเลย ต่อมา เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2538 จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 พ.ศ. 2538³ โดยให้เหตุผลประกอบการออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกดังกล่าวว่า เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้คือ เนื่องจากหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกเวนคืนและสังคม ทำให้เกิดความล่าช้าและเป็นอุปสรรคในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ สมควรยกเลิกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ดังนั้น มาตรา 21 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงไม่มีผลใช้บังคับ ทำให้เกิดปัญหาดังนี้ ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนฉบับใหม่ขึ้นมาเพื่อรองรับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อันเป็นกฎหมายแม่บท ปัญหาเกี่ยวกับการขาดการรับฟังความคิดเห็นของผู้ถูกเวนคืนเนื่องจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายไทยนั้นเปิดโอกาสให้ผู้ถูกเวนคืนและประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการเวนคืนน้อยมาก ปัญหาของหน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืนมีการปฏิบัติและมีความเห็นในการตีความบทบัญญัติของกฎหมายแตกต่างกันออกไป ปัญหาที่เกิดจากองค์กรที่กำหนดเงินค่าทดแทนโดยขาดผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการประเมินทรัพย์สินจึงทำให้ไม่สามารถนำหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนตามที่กฎหมายกำหนดไว้มาพิจารณา

¹ พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน, 2537, น. 45

² คติปกรรณเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (น.52), สำนักงานศาลปกครอง (สป.,2550).

³ พระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537, 2538, น.1

ได้อย่างครบถ้วน และปัญหาเกี่ยวกับความเสมอภาคและความชอบธรรมในการจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมี 2 กรณี คือ กรณีบุคคลที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับความเสียหายสืบเนื่องจากการเวนคืน และกรณีบุคคลที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงทฤษฎีเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ความเป็นมา และแนวความคิดการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย พร้อมทั้งศึกษาแนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาลฎีกาและศาลปกครองกรณีการพิจารณาเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลง
2. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ความเป็นมา หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย
3. เพื่อศึกษาปัญหาในการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ กรณีการพิจารณาเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลง
4. เพื่อค้นพบแนวทางการแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ กรณีการพิจารณาเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลง

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยสร้างความไม่พอใจให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ เนื่องจากหลักเกณฑ์และแนวทางที่หน่วยงานของรัฐนำมาใช้ในการกำหนดเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงยังไม่ชัดเจนและมีความแตกต่างกัน ดังนั้น หากมีแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 หรือมีการร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ กรณีที่ดินส่วนที่เหลือที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงให้มีความชัดเจน ย่อมจะทำให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับเงินค่าทดแทนที่เหมาะสมและเป็นธรรม อีกทั้งยังเป็นแนวทางปฏิบัติให้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืนในการกำหนดหลักเกณฑ์และคำนวณเงินค่าทดแทนกรณีดังกล่าวให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน อันจะส่งผลให้น่าคดีมาฟ้องต่อศาลลดลงตามไปด้วย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การทำวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนได้กำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะกรณีการพิจารณาเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เนื่องจากเป็นส่วนที่ทำให้เกิดความสับสนและความไม่เป็นธรรมต่อสิทธิของผู้ถูกเวนคืน

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้าจากบทบัญญัติกฎหมาย ตำรากฎหมาย วิทยานิพนธ์ หนังสือบทความทางวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิ แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำวินิจฉัย คำพิพากษาศาลฎีกา และคำพิพากษาของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และศึกษาบทบัญญัติกฎหมาย ตำรากฎหมาย หนังสือบทความทางวิชาการต่างประเทศ ที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมัน ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศแคนาดา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ทำให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม พร้อมแนวทางการแก้ไขปัญหา
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของผู้ถูกเวนคืนเมื่ออสังหาริมทรัพย์ถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน พร้อมแนวทางการแก้ไขปัญหา
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาในทางปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐในการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ พร้อมแนวทางการแก้ไขปัญหา
4. ทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดจากองค์กรที่กำหนดเงินค่าทดแทน พร้อมแนวทางการแก้ไขปัญหา
5. ทำให้ทราบถึงปัญหาเรื่องความเสมอภาคและความชอบธรรมในการจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พร้อมแนวทางการแก้ไขปัญหา