

บทที่ 3

แนวความคิดการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และหลักเกณฑ์ในการกำหนด เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนของต่างประเทศ

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน นอกจากนี้ จะได้กล่าวถึงค่าทดแทนเพื่อความเสียหายพิเศษอื่นๆ อันเนื่องมาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามแนวทางของกฎหมายต่างประเทศ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรม โดยการศึกษาถึงแนวคิด กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนของต่างประเทศ เพื่อให้ทราบว่าหลักเกณฑ์ของต่างประเทศแตกต่างหรือคล้ายคลึงกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนของประเทศไทยหรือไม่ เพียงใด โดยสามารถนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทยตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เพื่อหาหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนมากที่สุด¹

3.1 ประเทศฝรั่งเศส

ในสมัยโบราณไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนโดยเฉพาะ เมื่อกษัตริย์ต้องการใช้ที่ดินก็จะเพิกถอนการใช้ที่ดินของเอกชนเป็นราย ๆ ไป โดยให้เหตุผลว่านำมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยกษัตริย์มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวที่จะกำหนดว่าอะไรคือการใช้ประโยชน์สาธารณะ ทำให้ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนว่า ประโยชน์สาธารณะคืออะไร และไม่มีการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของเอกชน สมัยปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศสและสมัยจักรพรรดิที่ 1 หลักการสำคัญในเรื่องการเวนคืนได้ถูกบัญญัติขึ้นและได้พัฒนามาเป็นรากฐานของกฎหมายเวนคืนในปัจจุบัน โดยหลักการดังกล่าวนี้เกิดขึ้นมาจากความวิตกกังวลในการป้องกันคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล ซึ่งถือว่า ไม่สามารถล่วงละเมิดได้ เนื่องจากเป็นสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชนจึงเป็นสิทธิที่ศักดิ์สิทธิ์ จากความวิตก

¹ แนวทางในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่เหมาะสมสำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (น.8), โดย พัทธวดี ดันประวดี, 2548.

กังวลดังกล่าวทำให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านแนวความคิดของการปกครองในระบบเก่า ให้พระเจ้าแผ่นดินสามารถใช้สิทธิเรียกเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของประชาชน โดยพระเจ้าแผ่นดินจ่ายค่าชดเชยให้ แต่ค่าชดเชยดังกล่าวจะเป็นค่าชดเชยที่ไม่เป็นธรรม แม้ว่าจะถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เนื่องจากราคาที่ชดเชยต่ำกว่าราคาในความเป็นจริงมาก² จากความวิตกกังวลดังกล่าว ทำให้นักนิติบัญญัติของสภาปฏิวัติและของจักรพรรดิได้เห็นชอบกับหลักการสำคัญ 3 ประการ ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นหลักของระบบการเวนคืนในปัจจุบันคือ

- 1) การปฏิบัติการเวนคืนจะกระทำได้นั้นเมื่อรัฐมีความต้องการที่จะนำเอาอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ
- 2) การจ่ายเงินชดเชยการเวนคืนต้องยุติธรรมและต้องจ่ายอย่างรวดเร็ว
- 3) กระบวนการที่สำคัญของการเวนคืนนั้นมีการกำหนดหลักประกันสำคัญ โดยกำหนดให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ซึ่งเปรียบเสมือนผู้ดูแลทรัพย์สินของเอกชนเป็นผู้ออกคำสั่งให้เวนคืนทรัพย์สินของเอกชน

ต่อมาภายหลังการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 มีการรับรองสิทธิของประชาชนที่จะครอบครองหรือเป็นเจ้าของทรัพย์สิน โดยบัญญัติไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 และประมวลกฎหมายแพ่ง ค.ศ. 1804 โดยวางหลักไว้ว่าสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนจะถูกละเมิดมิได้ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวก็ยังได้กำหนดถึงกรณีที่รัฐสามารถละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนได้ คือ มาตรา 17 แห่งคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 กำหนดว่า กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์และจะละเมิดมิได้ บุคคลไม่อาจถูกพรากกรรมสิทธิ์ไปจากตน เว้นแต่เมื่อมีความจำเป็นสาธารณะที่กำหนดโดยกฎหมายและภายใต้เงื่อนไขการให้ค่าทดแทนก่อน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และค่าทดแทนนั้นต้องเป็นธรรม และในมาตรา 545 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง กำหนดว่า บุคคลไม่อาจถูกบังคับให้สละความเป็นเจ้าของ เว้นแต่กรณีเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมก่อน⁴ จะเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งสองมาตราดังกล่าวได้บัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนไว้แต่ก็มีกรณีที่สิทธิในทรัพย์สินอาจถูกละเมิดสิทธิได้โดยชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ซึ่งก็คือการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์สาธารณะ กฎหมาย

² Andre's de Laudbadere, "Traite de Droit Administrative" (Paris : Lidrairie Generalc de Droit it de Jurispredence, 1985), p 223. อ้างใน วิจิต คงรัตนชาติ, "ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ : ศึกษาเฉพาะกรณีการเวนคืนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือ" วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2542, หน้า 47-48.

³ กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิชาการศึกษาทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ (น.67-68), โดย บรรลือศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

⁴ จาก "หลักกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์" โดย ชงยุทธ อนุกุล, 2546, วารสารวิชาการศาลปกครอง 3(2), น.133.

ดังกล่าววางหลักการในการเวนคืนไว้อย่างกว้างๆ แต่เมื่อฝ่ายปกครองมีความจำเป็นต้องใช้อสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะก็จะมีการตรากฎหมายเฉพาะออกมาในแต่ละครั้ง จนกระทั่งปี ค.ศ. 1810 จึงมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนฉบับแรกออกมาใช้บังคับ คือ รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 8 มีนาคม 1810 โดยกำหนดถึงเงื่อนไขความจำเป็นที่ฝ่ายปกครองจำต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ โดยกฎหมายดังกล่าวได้แยกกระบวนการเวนคืนออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ กระบวนการในชั้นของฝ่ายปกครองกับกระบวนการขึ้นศาล ซึ่งจะพิจารณาเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์และการกำหนดเงินค่าทดแทน นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดกระบวนการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ เช่น รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 1833 กับรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 1841 ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญที่ใช้ในการเวนคืนสำหรับการก่อสร้างในโครงการใหญ่ๆ ในศตวรรษที่ 19 โดยเฉพาะการก่อสร้างทางรถไฟ และการจัดผังเมืองของฮั่วไอสมาน (Haussmann) ในกรุงปารีส รัฐกำหนดลงวันที่ 8 สิงหาคม 1935 และ 30 ตุลาคม 1935 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดเรื่องการเวนคืนจนถึงการสิ้นสุดของสาธารณรัฐที่ 4 จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือฉบับลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 ใช้บังคับ จึงมีตรารัฐกำหนดลงวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1958 ซึ่งออกตามมาตรา 92 ของรัฐธรรมนูญ กำหนดเงื่อนไขและกระบวนการในการเวนคืนรวมทั้งการจ่ายค่าทดแทน นอกจากนั้น ยังมีอนุบัญญัติอื่นๆ ออกมาขยายความเพิ่มเติมรัฐกำหนดฉบับนี้ เช่น รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 19 พฤษภาคม ค.ศ. 1959 เกี่ยวกับการประกาศให้เป็นการนำมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ⁵ รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 6 มิถุนายน ค.ศ. 1959 เกี่ยวกับกระบวนการในการไต่สวนเบื้องต้น หรือรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 1959 เกี่ยวกับการจัดองค์กรและการบริหารงานของศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีเวนคืน เป็นต้น ระบบกฎหมายของการเวนคืนในปัจจุบันเป็นไปตามรัฐกำหนดดังกล่าวซึ่งมีการแก้ไขหลายครั้งรวมทั้งรัฐกฤษฎีกาเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้น ถือเป็นประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 28 มีนาคม 1977

โดยสรุป ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีวิวัฒนาการทางด้านกฎหมายปกครองอย่างเป็นระบบ จึงมีหลักเรื่องการเวนคืนที่มีการพัฒนาเป็นระบบเช่นเดียวกัน ศาสตราจารย์ เดอ โลบาแดร์ (Andre de Laud Badere) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นการปฏิบัติทางปกครองโดยรัฐเป็นผู้บังคับให้บุคคลธรรมดายอมขายอสังหาริมทรัพย์ของตนให้แก่ฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ และรัฐจ่ายค่าชดเชยที่ยุติธรรมโดยรวดเร็วทันที ซึ่งจากคำนิยามนี้ทำให้เห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เปรียบเสมือนการให้อำนาจพิเศษแก่รัฐสามารถ

⁵ การบริการสาธารณะในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (น.86-87), โดย นันทวัฒน์ บรรณานันท์, 2541, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

จะใช้สิทธิยึดทรัพย์สินของผู้อื่นมาเป็นของรัฐได้ และอาจกล่าวได้ว่า สิทธิพิเศษนี้มีมากเกินไป ดังนั้น การร่างกฎหมายเวนคืนของประเทศฝรั่งเศสจึงตั้งอยู่บนหลักการที่เคร่งครัดเพื่อประสงค์ที่จะคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน

3.1.1 เงื่อนไขในกระบวนการเวนคืน

โดยทั่วไปแล้ว การเวนคืนจะใช้กับอสังหาริมทรัพย์ อันได้แก่ ที่ดิน โดยจะเป็นที่ดินเปล่าหรือที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างติดอยู่ก็ได้ และอาจเป็นการเวนคืนพื้นดินหรือใต้ดินก็ได้ แต่การเวนคืนพื้นดินและใต้ดินจะต้องแยกกระบวนการในการเวนคืนออกจากกัน การเวนคืนเฉพาะใต้ดินมีการทำมานานแล้วเช่น การเวนคืนพื้นที่ใต้ดินเพื่อสร้างอุโมงค์รถไฟ (tunnel ferroviaire) หรือเวนคืนพื้นที่ใต้ดินเพื่อสร้างสถานที่จอดรถใต้ดิน (parking house train) เป็นต้น⁶

ในการเวนคืนนั้นจะมีผู้ได้ประโยชน์จากการเวนคืนอยู่สองประเภท คือ

1) ผู้ได้ประโยชน์โดยตรง ได้แก่ ผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเวนคืนเพื่อให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในกิจกรรมของตน ได้แก่ องค์กรกระจายอำนาจทางเขตแดน อันหมายความว่า รัฐ จังหวัด เทศบาล จังหวัดโพ้นทะเล และดินแดนโพ้นทะเล โดยการเวนคืนนั้น องค์กรผู้ที่มีอำนาจในการเวนคืนจะต้องทำการเวนคืนเพื่อใช้ประโยชน์ในองค์กรของตนเท่านั้น ส่วนองค์กรมหาชนอิสระนั้น แต่เดิมมีปัญหาในเรื่องของการเวนคืน แต่ต่อมาเมื่อศาลปกครองได้วินิจฉัยไว้ในคดี Min.de la Santé publique et de la Population c/Levesque ลงวันที่ 17 มีนาคม ค.ศ. 1972 โดยได้ยอมรับว่าเนื่องจากองค์กรมหาชนอิสระนั้นมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน จึงย่อมสามารถที่จะเวนคืนที่ดินและทรัพย์สินของเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะได้

เอกชนเองก็อาจมีสิทธิที่จะใช้อำนาจเวนคืนของฝ่ายปกครองได้ในบางกรณี กล่าวคือ เอกชนที่ทำหน้าที่จัดทำกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะบางประเภทที่มีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจในการเวนคืนไว้อย่างชัดเจน สามารถที่จะใช้อำนาจเวนคืนเพื่อการก่อสร้างและติดตั้งเครื่องจักรอุปกรณ์ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการทำงานได้ เช่น ผู้รับสัมปทานเหมืองมีอำนาจในการเวนคืนตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายเกี่ยวกับเหมือง (Code miner) เป็นต้น⁷

2) ผู้ได้ประโยชน์โดยอ้อม ได้แก่ ผู้ที่ไม่มีอำนาจในการเวนคืนด้วยตนเอง แต่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน โดยมีองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่อื่นทำการเวนคืนให้ ตัวอย่างเช่น ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะโดยฝ่ายปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจในการเวนคืนให้เอกชน

⁶ การบริการสาธารณะในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (น.87). เล่มเดิม

⁷ การบริการสาธารณะในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (น.88). เล่มเดิม.

3.1.2 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์⁸

ขั้นตอนในการจ่ายเงินค่าทดแทนนั้นเจ้าหน้าที่เวนคืนจะต้องแจ้งขั้นตอนการจ่ายเงินค่าทดแทนและจำนวนเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ทรงสิทธิทั้งหลายทราบ ในกรณีที่ไม้อาจตกลงกันได้ เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิเรียกร้องต่อศาลให้กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรม โดยผู้พิพากษาจะทำการสำรวจตรวจสอบที่ที่จะเวนคืนและกำหนดวันพิจารณา เมื่อได้รับฟังข้อโต้แย้งของคู่กรณีที่เกี่ยวข้องแล้วจึงมีคำพิพากษา ในการแจ้งขั้นตอนการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ทรงสิทธิทราบเจ้าหน้าที่เวนคืนจะต้องแจ้งให้เจ้าของกรรมสิทธิ์และผู้รับประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนทราบถึงการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ที่จะมีขึ้นต่อไป และภายใน 8 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง เจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้รับประโยชน์ต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่เวนคืนทราบว่าที่ดินที่ถูกเวนคืนมีผู้เช่าทำเกษตรกรรม หรือมีผู้เช่าเพื่อพักอาศัย หรือมีบุคคลผู้มีสิทธิครอบครองตามสัญญาเช่าโดยไม่มีกำหนดระยะเวลา หรือมีผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ หรือมีบุคคลซึ่งมีสิทธิที่จะอ้างภาระจำยอมอยู่หรือไม่ หากเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้รับประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ไม่แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิต่างๆ ดังกล่าวก็จะไม่มีการกำหนดค่าทดแทนให้ในส่วนนั้น

ในกรณีที่ผู้ที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนไม่เห็นด้วยกับจำนวนเงินค่าทดแทนที่กำหนด ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจะต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่เวนคืนทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง โดยแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับค่าทดแทนที่เห็นว่าตนควรจะได้รับ คำขอดังกล่าวจะต้องทำเป็นเอกสาร 3 ฉบับยื่นต่อเจ้าหน้าที่ธุรการศาลจังหวัดซึ่งที่ดินถูกเวนคืนนั้นตั้งอยู่ และให้แจ้งเจ้าหน้าที่เวนคืนทราบถึงการโต้แย้งด้วย ข้อโต้แย้งดังกล่าวจะต้องมีรายละเอียดอย่างเพียงพอ เช่น ชื่อ ที่อยู่ วันเดือนปีเกิด และสถานที่เกิดของผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งฐานแห่งสิทธิที่ผู้โต้แย้งอ้างเพื่อขอรับเงินค่าทดแทน ในกรณีที่ป็นนิติบุคคลจะต้องมีรายละเอียดของนิติบุคคลด้วย⁹

สำหรับการกำหนดเงินค่าทดแทนของศาลนั้น กระบวนการพิจารณาในชั้นรวบรวมข้อเท็จจริงมีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษรและเปิดโอกาสให้ผู้กรณีโต้แย้ง (contradictoire) คู่กรณีต้องส่งเอกสารหลักฐานและคำแถลงของตนให้อีกฝ่ายหนึ่งเสมอ ในชั้นนี้พิจารณา คำแถลงด้วยวาจาต้องเป็นการแถลงข้อโต้แย้งที่ได้แสดงไว้ในคำแถลงของตน ตามรัฐกำหนดปี 1958 ศาลมีอำนาจเดินเผชิญสืบในสถานที่ได้ โดยต้องกำหนดวันเวลาที่เดินเผชิญสืบภายใน 8 วัน นับแต่วันฟ้อง และต้องทำการเดินเผชิญสืบภายใน 2 เดือนหากเป็นกรณีปกติ หรือ 1 เดือนหากเป็นกรณีเร่งด่วน ในการเดินเผชิญสืบดังกล่าวจะมีตัวแทนของรัฐเข้าร่วมด้วย ศาลจะศึกษาข้อเท็จจริง

⁸ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์, โดย นฎกานต์ ขำยัง, 2550, วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย สาขานิติศาสตร์ กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁹ จาก “กระบวนการเวนคืนตามกฎหมายต่างประเทศ,” โดย สงขลา วิชัยทกะ, 2543, วารสารกฎหมายปกครอง, 19. น. 9.

ด้วยตนเอง รวมทั้งรับฟังความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะทำให้ศาลได้ข้อมูลที่ช่วยในการประเมินราคาโดยไม่ต้องไปให้ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้เสนอความเห็น ในการเดินเผชิญสืบ ศาลจะรับฟังคู่ความในการนั่งพิจารณาออกสถานที่ หากคู่กรณีสามารถตกลงกันได้ ศาลก็จะรับฟังตามนั้น แต่หากไม่เป็นที่ตกลงกันได้ ศาลจะมีคำพิพากษาต่อไป โดยกำหนดเงินค่าทดแทนพร้อมทั้งให้เหตุผลในคำพิพากษาดังกล่าวด้วย¹⁰

การกำหนดค่าทดแทนตามรัฐกำหนดปี 1958 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 26 กรกฎาคม 1962 และวันที่ 10 กรกฎาคม 1965 ให้คำนึงถึงราคาทรัพย์สินทั้งหมด ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการเพิ่มขึ้นของทรัพย์สินต่างๆ โดยทั่วไป ผู้ที่อาจจะถูกเวนคืนต้องหยุดการกระทำที่เป็นการเพิ่มราคาให้กับทรัพย์สินของตน ในการคำนวณราคาทรัพย์สินให้เริ่มคำนวณนับแต่วันที่ศาลชั้นต้นกำหนดค่าทดแทน รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 1962 ได้กำหนดให้คำนวณราคาทรัพย์สินที่ได้มาภายในหนึ่งปีก่อนการเริ่มต้นการไต่สวน แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของราคาค่าก่อสร้างตามที่กำหนดโดยสถาบันสถิติแห่งชาติในระหว่างการไต่สวนจนถึงวันที่ศาลมีคำพิพากษา นอกจากนั้น ศาลยังต้องคำนึงถึงราคาประเมินของเจ้าพนักงานที่ดิน ข้อจำกัดในการใช้ที่ดิน หรือในกรณีที่มีการเวนคืนทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาสูงขึ้น ศาลต้องนำราคาส่วนต่างมาหักออกจากค่าทดแทนด้วย เป็นต้น¹¹

การกำหนดค่าทดแทนของประเทศฝรั่งเศสจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายเวนคืน นอกจากนี้ ยังต้องอาศัยเทคนิคในการประเมินราคาทรัพย์สินประกอบการพิจารณาคำหนดเงินค่าทดแทน ดังนั้น ค่าทดแทนจะต้องครอบคลุมความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับ ซึ่งอาจจำแนกหลักการพื้นฐานของค่าทดแทนตามกฎหมายเวนคืนไว้ 3 ประการคือ

1) ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายโดยตรง หมายถึง ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเวนคืน เช่น ความจำเป็นที่เจ้าของรถยนต์ซึ่งเดิมเคยจอดรอโดยไม่ต้องเสียค่าเช่าที่จอดรถในบริเวณที่ถูกเวนคืน การสูญเสียค่าเช่าอันเนื่องมาจากการถูกเวนคืน การที่นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างกรณีที่ลูกจ้างไม่ประสงค์จะย้ายที่ทำงานไปยังสถานที่แห่งใหม่เนื่องจากสถานที่ทำงานเดิมถูกเวนคืน เป็นต้น ในทางกลับกัน กรณีที่ศาลคดีเวนคืนไม่ถือว่าเป็นความเสียหายโดยตรง เช่น ความเสียหายอันเนื่องมาจากการงานโยธาสาธารณะ (travaux publics) ทำขึ้นในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนหรือความเสียหายที่ได้รับเพราะกิจการที่ได้รับยกเว้นภาษีต้องหยุดกิจการหรือความเสียหายอันเนื่องมาจากสิทธิพิเศษในอัตราดอกเบี้ยที่ซื้ออสังหาริมทรัพย์นั้นมาต้องหายไป เป็นต้น

¹⁰ วารสารวิชาการศาลปกครอง (น.166). เล่มเดิม.

¹¹ วารสารวิชาการศาลปกครอง (น.167-169). เล่มเดิม.

2) ค่าทดแทนเพื่อค่าเสียหายที่เป็นรูปธรรม แต่เดิมนั้นการชดเชยความเสียหายมีเฉพาะกรณีความเสียหายทางวัตถุ และไม่รวมถึงความเสียหายที่มีลักษณะจับต้องไม่ได้ เช่น ผลกระทบทางจิตใจ ต่อมา แนวความคิดในเรื่องดังกล่าวได้มีวิวัฒนาการไปในทางที่จะยอมรับให้มีการชดเชยค่าเสียหายทางจิตใจได้ (dommage moral) โดยความเสียหายทางจิตใจบางอย่างก็ส่งผลกระทบต่อทรัพย์สินของบุคคลนั้นด้วย¹² เช่น ค่าเสียหายทางจิตใจกรณีความผูกพันในครอบครัว¹³ เป็นต้น

3) ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายที่พิสูจน์ได้¹⁴ ความเสียหายที่จะกำหนดค่าทดแทนให้ได้จะต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอนในระดับหนึ่ง เช่น เป็นค่าเสียหายที่สามารถคาดหมายได้ หรือความเสียหายในอนาคตที่เกิดขึ้นแน่นอน เช่น การสูญเสียโอกาสในการประกอบธุรกิจหรือนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ทางใดทางหนึ่ง ส่วนความเสียหายที่เป็นเพียงความคาดหวังหรือโครงการในอนาคต ไม่ถือเป็นความเสียหายที่ได้รับการชดเชย

นอกจากนี้ กฎหมายเวนคืนของประเทศฝรั่งเศสยังได้กำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนที่สำคัญอีกหลายประการ ดังนี้

1) ค่าทดแทนต้องชำระเต็มจำนวน มาตรา L.13 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืน กำหนดให้ศาลคดีเวนคืนพิจารณาค่าทดแทนทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการเวนคืน ได้แก่ ค่าเสียหายในทรัพย์สินและค่าเสียหายที่เป็นส่วนควบ โดยที่ค่าเสียหายในทรัพย์สินหมายถึง ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่อาจซื้อทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตลอดจนราคาที่ตราได้ของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนมีผู้อยู่อาศัยหรือไม่ โดยศาลคดีเวนคืนจะต้องพิจารณาไปถึงส่วนควบของอสังหาริมทรัพย์นั้นด้วย เช่น สิทธิในการทำประมง แหล่งน้ำ และสิทธิในการใช้แหล่งน้ำ สิทธิในการล่าสัตว์หรือแม้แต่ทรัพย์สินที่อยู่ใต้ดินที่อาจใช้ประโยชน์ได้ ส่วนค่าเสียหายที่เป็นส่วนควบนั้น ได้แก่ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการซื้ออสังหาริมทรัพย์ทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เช่น ค่าธรรมเนียมการจดจำนองหรือค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือค่าธรรมเนียมที่ต้องจ่ายให้แก่ нотари์พบลึก ซึ่งค่าทดแทนดังกล่าว แม้ผู้ถูกเวนคืนจะไม่ได้จัดซื้ออสังหาริมทรัพย์ทดแทน ศาลคดีเวนคืนก็จะต้องคิดคำนวณให้ตามอัตราร้อยละของจำนวนค่าทดแทนในทรัพย์สิน

¹² รายงานการวิจัย เรื่องหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง (น.265), โดย สุรพล นิธิไกรพนธ์ และคณะสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

¹³ *Droit Administrative l'expropriation pour cause d'utilité publique l'urbanisme et la construction* (p.169), by Jean-Marie Aubry et Robert Ducos-Ader, 1908, Dalloz. อ้างใน ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์, โดย นันทกานต์ ขำยัง, 2550, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น.47

¹⁴ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์, โดย นันทกานต์ ขำยัง, 2550, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น.47.

ที่ได้กำหนดให้ ซึ่งในทางปฏิบัติ ศาลจะพิจารณาเงินเพิ่มส่วนควบให้ร้อยละ 25 ของราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน อย่างไรก็ตาม มาตรการ R.13-46 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืนกำหนดว่าหน่วยงานเวนคืนไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นส่วนควบไว้ใน 2 กรณี คือ อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้มีการประกาศขายโดยเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ 5 เดือนก่อนหน้าที่จะมีการประกาศว่าโครงการเวนคืนเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนอยู่ระหว่างการดำเนินการเสนอขาย

2) ค่าทดแทนจะต้องกำหนดเป็นจำนวนเงิน มาตรา L.13 – 20 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืน กำหนดให้คิดคำนวณค่าทดแทนเป็นจำนวนเงิน ดังนั้น ศาลคดีเวนคืนจึงไม่มีสิทธิที่จะกำหนดค่าทดแทนเป็นอย่างอื่นได้ เว้นแต่คู่กรณีจะได้ตกลงยินยอมกำหนดค่าทดแทนในลักษณะของการแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนกับอสังหาริมทรัพย์ที่หน่วยงานเวนคืนกำหนดให้

มาตรา L.13-17 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืน กำหนดว่า ในส่วนของราคาค่าทดแทนนั้น จะต้องไม่เกินราคาประเมินของกรรมที่ดิน โดยศาลคดีเวนคืนจะต้องคำนึงถึงราคาที่มีการตกลงซื้อขายกันตามปกติ กล่าวคือ ราคาที่มีการตกลงซื้อขายระหว่างหน่วยงานเวนคืนกับเจ้าของที่ดินที่อยู่ในเขตที่ดินที่กำหนดไว้ในโครงการ นอกจากนี้ การกำหนดค่าทดแทนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ผู้ประกอบการพาณิชย์และอุตสาหกรรม ให้พิจารณาจากการแจ้งรายการเสียหายในปีก่อนการจัดทำโครงการ หรือก่อนการประเมินราคาทรัพย์สินตามกฎหมายภาษี อีกทั้ง ยังต้องพิจารณาจากลักษณะและสภาพของอสังหาริมทรัพย์ ณ วันที่มีคำวินิจฉัยให้โอนกรรมสิทธิ์ ซึ่งคำว่าลักษณะและสภาพของอสังหาริมทรัพย์หมายความว่ารวมถึง ได้ดิน บนดิน สิ่งก่อสร้าง สัญญาเช่าที่อยู่อาศัย สัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการค้า

มาตรา L.13-14 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายเวนคืน กำหนดให้ศาลคดีเวนคืนเป็นผู้กำหนดจำนวนค่าทดแทนโดยพิจารณาจากลักษณะและสภาพของอสังหาริมทรัพย์ ณ วันที่มีคำวินิจฉัยให้โอนกรรมสิทธิ์

มาตรา L.13-15 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดหลักการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน โดยให้ถือว่าวันที่ศาลคดีเวนคืน (ศาลชั้นต้น) กำหนด ในกรณีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สิน ศาลอุทธรณ์จะถือเอาราคาทรัพย์สินในวันที่ศาลชั้นต้นได้วินิจฉัยแม้ว่าระยะเวลาในการอุทธรณ์จะยาวนานเท่าใด อย่างไรก็ตาม หลักการที่ให้ถือเอาราคา ณ วันที่ศาลคดีเวนคืน (ศาลชั้นต้น) กำหนด ก็มีข้อยกเว้นเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการปรับราคาโดยกำหนดให้การคิดคำนวณค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ต้องถือเอาราคาย้อนหลัง 1 ปี ก่อนมีการประกาศว่า โครงการเวนคืนเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ในส่วนของการค่าทดแทนอันเนื่องมาจากรั้วที่เสียหายจากการเวนคืนมีมูลค่าลดลง เช่น อสังหาริมทรัพย์ของเจ้าของเดียวกันถูกแบ่งแยกออกเป็น 2 แปลง หรือการเวนคืนทำให้สูญเสียสภาพของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่มีคุณค่าน้อยลง ซึ่งในกรณีดังกล่าวมูลค่าของอสังหาริมทรัพย์ที่ลดลงโดยผลของการเวนคืนจะต้องนำมาพิจารณากำหนดเป็นค่าทดแทน สำหรับการสร้างรั้วปิดกั้นเขตที่ดินให้ใหม่หลังจากที่ดินถูกเวนคืนบางส่วนและค่าขนย้าย เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้เช่าที่ถูกกระทบสิทธิจากการเวนคืนมีสิทธิที่จะขอค่าขนย้ายรวมทั้งค่าใช้จายอื่น ได้แก่ ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการถูกรอนสิทธิ ค่าตกแต่งสถานที่เช่าแห่งใหม่ ค่าทดแทนจากการเสียประโยชน์ต่างๆ ที่เคยได้รับจากสถานที่อยู่เดิม ทั้งนี้ หากการเวนคืนที่ดินบางส่วนทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือมีมูลค่าน้อยลง การให้ค่าทดแทนในส่วนที่ผู้ถูกเวนคืนต้องเสียประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือเป็นอำนาจวินิจฉัยของศาลปกครอง เนื่องจากเป็นคดีละเมิดจากงานโยธาสาธารณะ

ส่วนหลักเกณฑ์การเรียกประโยชน์ตอบแทนจากการที่อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาเพิ่มขึ้นนั้น หากการเวนคืนทำให้ที่ดินบางส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาเพิ่มขึ้น ในกรณีดังกล่าวมาตรา L. 12 – 13 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืน กำหนดให้การหักลบราคา que เพิ่มขึ้นกับค่าทดแทนส่วนที่ต้องจ่ายสำหรับที่ดินที่ถูกเวนคืน ซึ่งศาลคดีเวนคืนจะเป็นผู้พิจารณา วินิจฉัยว่า ราคาค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนจะได้รับในกรณีนี้เป็นจำนวนเท่าไร

มาตรา L.13 – 15 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืน กำหนดว่าการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้ถือวันที่ศาลคดีเวนคืน (ศาลชั้นต้น) กำหนด ในกรณีที่การอุทธรณ์คำวินิจฉัย ในประเด็นเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สิน ศาลอุทธรณ์จะถือเอาราคาของทรัพย์สินในวันที่ ศาลชั้นต้นได้วินิจฉัย แม้ว่าจะระยะเวลาในการอุทธรณ์เท่าใดก็ตาม

ในส่วนของการรับเงินค่าทดแทนจากการถูกเวนคืนนั้น เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่มีชื่อระบุ ในเอกสารเวนคืนมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยไม่จำเป็นต้องพิสูจน์สิทธิ แต่สำหรับผู้เช่าที่ดิน เกษตรกรรม ที่ดินเพื่อยู่ออาศัย หรือผู้ทรงสิทธิอื่นจะต้องนำหลักฐานมาแสดงต่อหน่วยงานเวนคืน เพื่อขอรับค่าทดแทน เช่น หลักฐานสัญญาเช่า ในกรณีดังกล่าวหน่วยงานเวนคืนจะเป็นผู้พิจารณา ตรวจสอบหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดค่าทดแทน

3.1.3 องค์การวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์¹⁵

ในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศฝรั่งเศสนั้น ศาลที่มีอำนาจพิจารณา คือ ศาลเวนคืนและศาลปกครอง โดยทั้งสองศาลมีอำนาจในการพิจารณาคดี แตกต่างกัน ดังนี้

¹⁵ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.

ศาลเวนคืนเป็นศาลยุติธรรมพิเศษที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐกำหนด ลงวันที่ 23 ตุลาคม 1958¹⁶ มีผู้พิพากษาเวนคืนที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นผู้พิจารณาคดี ในการพิจารณาออกคำสั่งเวนคืนนั้น ผู้พิพากษาเวนคืนจะมีอำนาจจำกัดในการตรวจสอบ โดยศาลไม่มีอำนาจพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของประกาศรับรองประโยชน์สาธารณะและประกาศโอนกรรมสิทธิ์ ทั้งไม่มีอำนาจตรวจสอบว่าผู้ถูกเวนคืนเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนหรือไม่ ศาลจะตรวจสอบแต่เพียงว่า การเวนคืนได้ทำตามขั้นตอนหรือไม่ และต้องมีคำสั่งให้โอนกรรมสิทธิ์หรือปฏิเสธ ภายใน 8 วัน คำสั่งศาลในกรณีนี้สามารถอุทธรณ์หรือฎีกาต่อแผนกเวนคืนประจำศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาได้ การอุทธรณ์ไม่มีผลเป็นการทุเลาคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เหตุผลที่จะอ้างต่อศาลในชั้นอุทธรณ์ถูกจำกัดอยู่แต่เพียงเรื่องการกระทำโดยไม่มีอำนาจของผู้พิพากษา การกระทำเกินอำนาจของผู้พิพากษา เช่น ออกคำสั่งให้เวนคืนทั้งๆ ที่ได้มีการยกเลิกหรือเพิกถอนประกาศเพื่อประโยชน์สาธารณะไปแล้ว หรือกรณีที่ศาลกระทำผิดขั้นตอนหรือวิธีการ

ส่วนศาลปกครองจะมีอำนาจในการพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของฝ่ายปกครองในกระบวนการเวนคืน เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศรับรองประโยชน์สาธารณะ การฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศกำหนดแปลงที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน เป็นต้น

3.2 ประเทศอังกฤษ

กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทยได้มีการพัฒนาต่อเนื่องมาเป็นลำดับ เริ่มตั้งแต่ในสมัยราชวงศ์ทิวดอร์ ภายใต้แนวความคิดที่ว่า “ทรัพย์สินของบุคคลย่อมไม่สามารถถูกยึดครองโดยไม่ชอบธรรม โดยปราศจากความยินยอมของบุคคลนั้น”¹⁷ หรือจากองค์กรที่เป็นผู้แทนของบุคคลนั้น” กฎหมายเวนคืนของประเทศไทยอยู่ในรูปแบบของกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งปัจจุบันมีอยู่หลายฉบับ ได้แก่ Land Clauses Act 1845, The compulsory Purchase Act 1965, The Compulsory Purchase (Vesting Declarations) Act 1981, The Land Compensation Act 1961 และ The Land Compensation Act 1973 โดยกฎหมายในแต่ละฉบับจะใช้บังคับกับกระบวนการเวนคืนที่ดินคนละขั้นตอน

¹⁶ วารสารวิชาการศาลปกครอง (น.163). ชงยุทธ อนุกุล. (2546, พฤษภาคม-สิงหาคม). หลักกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. วารสารวิชาการศาลปกครอง

¹⁷ *The Concept of Property and the Concept of Compensation on Compulsory Acquisition of Land* (p.283), by Joseph P. Longo, University of Tasmania Law Review 7 (279).

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศอังกฤษเป็นเรื่องของการที่รัฐบาลบังคับซื้อที่ดินจากเอกชนโดยนำที่ดินดังกล่าวไปใช้เพื่อการสาธารณูปโภคจึงถือเป็นการเข้าครอบครองที่ดินของเอกชนเพื่อการสาธารณะ ซึ่งการเวนคืนมีอยู่ 2 รูปแบบคือ¹⁸ การยึดเอาเป็นของชาติ (Nationalisation of industrial undertakings and other property) ซึ่งเป็นเรื่องที่ใช้บังคับกับอสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่ในปกครองของอังกฤษ และการบังคับซื้อที่ดิน (Compulsory purchase of Land) ซึ่งเป็นเรื่องที่ใช้กับพลเมืองอังกฤษโดยเฉพาะ

การบังคับซื้อที่ดิน (การเวนคืน) ในอังกฤษและเวลส์ปัจจุบันต้องตราเป็นกฎหมายโดยตัวกฎหมายแต่ละฉบับมีองค์ประกอบเป็นหลักการพื้นฐานอยู่ 4 ประการ¹⁹ คือ 1) อำนาจในการเวนคืน (บังคับซื้อ) 2) การกำหนดเลือกที่ดิน 3) การเข้าถือครองที่ดิน และ 4) การให้ค่าทดแทน หลักการทั้ง 4 ข้อนี้ แต่ละส่วนต่างก็มีกฎหมายเฉพาะใช้บังคับอยู่เช่นกัน และกฎหมายเหล่านั้นเกี่ยวกับอย่างใกล้ชิดหรือบางส่วนซ้ำซ้อนกันด้วย

เมื่อจะมีการบังคับซื้อที่ดินแปลงใด จะต้องตราเป็นกฎหมายและกฎหมายนั้นต้องประกอบด้วยหลักการ 4 ข้อที่กล่าวมาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องมีการแต่งตั้ง “ผู้ทำการเวนคืนที่ดิน” ที่มีอำนาจหน้าที่ไปดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ร้องขอ ดังนั้น การรวมแปลงที่ดินหรือการเวนคืนเพื่อพัฒนาใดๆ จะต้องตราเป็นกฎหมายที่ต้องระบุหลักเกณฑ์ 4 ประการไว้และระบุรายละเอียดของแต่ละกรณีที่จะดำเนินการ ทำให้ต้องมีการตรากฎหมายจำนวนมาก เสียเวลาของรัฐบาลและต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง

ในปี ค.ศ. 1801 รัฐสภาอังกฤษจึงตรากฎหมายหลักของการรวมแปลงที่ดินขึ้นเพื่อลดภาระของการออกกฎหมายเฉพาะราย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เป็นการบังคับในหลักการและการนิยามความหมายของถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมายเฉพาะสิ่งเหล่านั้น กฎหมายนี้มีชื่อว่า พระราชบัญญัติการรวมแปลงที่ดิน ค.ศ. 1801 (The Inclosure (Consolidation) 1801)

ในปี ค.ศ. 1845 ระบบการรวมแปลงที่ดินของประเทศไทยได้มีการพัฒนาไปอีกระดับหนึ่ง กฎหมายฉบับนั้นทำให้ไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายเฉพาะรายอีก โดยกฎหมายปี 1845 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการรวมแปลงที่ดินของรัฐขึ้นมาเป็นการถาวรเรียกว่า A Single Statutory of Inclosure Commissioners for England and Wales คณะกรรมการชุดนี้เป็นองค์กรพิจารณาคำร้องในการรวมแปลงที่ดินของเอกชน ซึ่งในปัจจุบันเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและประมงของสหราชอาณาจักร ดังนั้น กฎหมายปี 1845 จึงเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกลุ่มบุคคลผู้ยื่นคำร้องเป็นบุคคลที่มีอำนาจในการจัดรวมแปลงที่ดินตามวัตถุประสงค์ได้รับอำนาจตามกฎหมายที่ไปเลือก

¹⁸ *Constitutional and administrative Law* (pp. 460-462), by A.W. Bradley, 1979, Cambridge: University of Edinburgh.

¹⁹ *Law of Compulsory Purchase and Compensation* (pp. 5-7), Keith Davies, 1984.

แปลงที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด และในที่สุดจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการรวมแปลงที่ดินของรัฐ ซึ่งมีข้อสังเกตว่าแนวทางที่กำหนดเป็นกฎหมายนี้ยังไม่ได้แยกอำนาจการกำหนดราคาที่ดินสำหรับการทดแทนการรวมแปลงที่ดินไว้ต่างหากจากหน่วยงานที่พิจารณาการรวมแปลงที่ดิน

ในปี ค.ศ. 1850 ก็เช่นเดียวกัน รัฐสภาอังกฤษได้ตรากฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่ใกล้เคียงกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบันคือ กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนที่ดิน (Lands Consolidation Act 1845) เนื่องจากการรวมแปลงที่ดินที่เคยเป็นเรื่องสำคัญในการพัฒนาที่ดินในยุคสมัยที่ผ่านมาได้ลดความสำคัญลง เพราะเป็นเรื่องที่เอกชนสามารถทำความตกลงกันได้ภายใต้กฎหมายเอกชนโดยไม่ต้องขอให้มีความหมายแต่งตั้งผู้ดำเนินการรวมแปลงที่ดินก็ได้ ความจำเป็นที่รัฐจะเข้าไปเป็นผู้อนุมัติอนุญาต มีเหลืออยู่เพียงบางส่วน แต่การที่รัฐจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินของเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะมีมากขึ้น จึงถือว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการพัฒนาบ้านเมืองเพื่อประโยชน์สาธารณะ

หลักการสำคัญของกฎหมายเวนคืนที่ดิน ปี 1850 คือ เป็นเรื่องของการบังคับซื้อหรือซื้อโดยมีเงื่อนไขหรือข้อตกลง โดยหน่วยงานที่จะต้องเวนคืนต้องเป็นหน่วยงานของรัฐ (หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) การซื้อหรือเวนคืนต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องมีการควบคุมราคาที่ซื้อไม่ให้สูงเกินจริง แต่กฎหมายนี้ไม่ได้ใช้รวมกับการรวมแปลงที่ดินที่เป็นมาแต่ก่อน ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ด้วยเหตุผล 3 ประการคือ

- 1) การรวมแปลงที่ดินในเวลานั้นได้พัฒนาไปเป็นเรื่องของการซื้อที่ดินปกติเป็นส่วนใหญ่แล้ว
- 2) แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเวนคืนและการจ่ายค่าทดแทนในกฎหมายการรวมแปลงที่ดินแตกต่างจากแนวทางการเวนคืนปกติ เพราะการรวมแปลงที่ดินนั้น เจ้าของที่ดินเดิมส่วนใหญ่กลายเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในที่ดินที่รวมขึ้นมา จึงต้องพิจารณาผลตอบแทนในลักษณะผู้ร่วมการงานมากกว่าการเป็นผู้ถูกเวนคืน และ 3) การรวมแปลงที่ดินตามกฎหมายขึ้นมาในปีนั้นจะต้องทำให้การรวมแปลงที่ดินมีชีวิตชีวาขึ้นอีกแต่ก็ไม่เป็นผล

ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ทศวรรษของประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการมีคุณภาพชีวิตที่ดี สิทธิประโยชน์จากการใช้ที่ดินสาธารณะ และการรักษาสิทธิของส่วนรวมมีมากขึ้น ในปี ค.ศ. 1876 รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติ Common Act 1876 วางหลักการให้การรวมแปลงที่ดินจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชน ซึ่งหมายความว่า ทรัพย์สินของเอกชนจะต้องใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะในลักษณะของที่ว่างสาธารณะ (public open spaces) กฎหมายดังกล่าวทำให้เกิดความเคลื่อนไหวในการเวนคืนที่ดินของเอกชนให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด คือ ต้องทำให้มีพื้นที่ว่างเพื่อประโยชน์สาธารณะ

อย่างไรก็ตาม ในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 จนถึงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินแม้จะยังคงหลักการเดิม แต่ก็ได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เป็นไปตามสภาวการณ์หลายฉบับ และกฎหมายฉบับที่หนึ่งเรียกว่า Interpretation Act 1899 บัญญัติให้การอ้างถึงกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน หรือการรวมแปลงที่ดินหรือการบังคับซื้อ ให้หมายถึงการเวนคืนที่ดินใน Lands Clauses Act ซึ่งก็เป็นที่นิยมใช้มานาน แต่ปัจจุบันจะเข้าใจคำว่า การบังคับซื้อ มากกว่า เพราะการพูดคำว่า Lands Clauses Acts จะดูเป็นถ้อยคำที่ล้าสมัย

วัตถุประสงค์ของค่าทดแทนนั้น คือ การทำให้เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม (Fair Compensation) หรือหลักแห่งความพอสมควรแก่เหตุ (Principle of equivalence)²⁰ กล่าวคือ เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่น้อยไปกว่าความเสียหายที่ดินได้รับ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า ต้องไม่มากไปกว่าความเสียหายที่ดินได้รับจริง²¹ โดยค่าทดแทนจะได้รับการประเมินบนพื้นฐานของมูลค่าที่ดินของผู้ถูกเวนคืน นอกจากนี้ ผู้ถูกเวนคืนยังมีสิทธิได้รับค่าทดแทนผลร้ายที่บุคคลได้รับเพราะเหตุที่มีการกระทำในที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น (disturbance) ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดจากกรณีที่ดินถูกเวนคืนไปเพียงบางส่วน (severance) หรือค่าทดแทนเพื่อความเสียหายอันเป็นผลโดยตรงที่บุคคลได้รับจากการเวนคืน (injurious affection)²²

3.2.1 หลักการทั่วไปสำหรับการประเมินค่าทดแทนมูลค่าของที่ดินเพื่อการเวนคืนตามราคาตลาด

ราคาตลาด (market value) นำมาเพื่อใช้เพื่อประเมินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อให้เป็นระดับราคาสำหรับผู้ซื้อและผู้ขายพึงพอใจ ซึ่ง The Land compensation Act 1961 Section 5 ได้บัญญัติหลักการไว้ 6 ประการ ดังนี้²³

1) หลักการห้ามมิให้มีการประเมินค่าเสียหายที่เพิ่มขึ้นหรือลดลง แต่เพียงเพราะว่า การได้มาซึ่งที่ดินเป็นการได้มาเพราะถูกบังคับ²⁴ (Compulsary Purchase) หมายความว่า ค่าเสียหายซึ่งมิได้ตั้งอยู่บนฐานของการประเมินมูลค่าที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยตรงจะไม่ได้รับการชดเชย ส่วนกรณีของการจ่ายเงินค่าทดแทนเพื่อความเสียหายจากการที่ต้องออกจากที่อยู่อาศัย (the home loss payment) ไม่ได้รับผลกระทบจากหลักการดังกล่าวแต่อย่างใด โดยเป็นที่

²⁰ Director of Buildings and Lands v Shun Fung Ironworks Ltd (1995) 2 AC 111 at 125, 1 All ER 846 at 852, PC, per Lord Nicholls. อ้างใน ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.58.

²¹ Horn v Sunderland Corp (1995) 2 KB 26 at 42, (1941) 1 All ER 480 at 491, CA.

²² ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.59.

²³ Statutory valuation (pp.140-148), by Andrew Baum and Gary Sams, 1977, London: International Thomson Business.

²⁴ Rule 1 No allowance shall be made on account of the acquisition being compulsory.

ยอมรับกันว่า ค่าเสียหายดังกล่าวนี้เป็นค่าทดแทนผลร้ายที่บุคคลได้รับเพราะเหตุที่มีการกระทำในที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น (disturbance)²⁵

2) หลักการประเมินมูลค่าที่ดินตามราคาที่น่าจะได้รับในตลาดเปิดเผย โดยคำนึงถึงราคาที่ผู้ขายเต็มใจที่จะขาย²⁶ (willing seller rule) การประเมินราคดังกล่าวเป็นการประเมินมูลค่าของที่ดินโดยตรงและเป็นมูลค่าของที่ดินในวันที่ทำการประเมินโดยยังไม่คำนึงถึงดอกผลรายได้ อย่างอื่น หรือประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นในอนาคตจากตัวที่ดินนั้น อย่างไรก็ตาม การประเมินราคาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็จำเป็นต้องอาศัยข้อเท็จจริงเป็นหลักฐานประกอบการพิจารณาเช่นกัน ซึ่งถือเป็นการกิจสำคัญของผู้ประเมินราคาทรัพย์สินที่จะต้องแสดงข้อเท็จจริงดังกล่าวต่อศาล

3) หลักการห้ามมิให้นำประโยชน์ใช้งานเฉพาะทางหนึ่งทางใดของทรัพย์สินที่จะถูกเวนคืนมาคิดรวมในการประเมินมูลค่าราคาตลาด²⁷ หากว่าการจะใช้ประโยชน์เฉพาะทางนั้น จะกระทำมิได้ถ้าหากไม่มีอำนาจให้ไว้โดยกฎหมาย หรือประโยชน์เฉพาะทางนั้นไม่มีตลาดรองรับ เช่น ในคดี *Livesey v Central Electricity Generating Board* (1984)²⁸ ที่ดินสำหรับใช้เพื่อการเกษตรถูกเวนคืนมาเพื่อใช้เป็นสถานีพลังงาน และผู้ถูกเวนคืนมุ่งหวังค่าทดแทน ราคาสูง สำหรับที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม ค่าทดแทนกรณีนี้เป็นค่าทดแทนสำหรับที่ดินเกษตรกรรม ซึ่งเป็นไปตามหลักการห้ามมิให้นำประโยชน์ใช้งานเฉพาะทางหนึ่งทางใดของทรัพย์สินที่จะถูกเวนคืนมาคิดรวมในการประเมินมูลค่าราคาตลาด ความมุ่งหมายของหลักการข้อนี้คือ ไม่ต้องการให้นำมูลค่าของประโยชน์การใช้ที่ดินของผู้เวนคืนมาเป็นองค์ประกอบในการคิดราคาค่าทดแทน

4) หลักการห้ามมิให้นำมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ในลักษณะที่ศาลสั่งห้าม หรือเป็นกรณีที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายมาประเมินค่าทดแทนเพื่อการเวนคืนมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินนี้ หมายถึง มูลค่าที่เกิดจากการใช้

²⁵ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.59.

²⁶ Rule 2 The value of land shall, subject as herein provided, be taken to be the amount which the land if sold in the open market by a willing seller might be expected to realize.

²⁷ Rule 3 The special suitability of adaptability of the land for any purpose shall not be taken into account if that purpose is a purpose to which it could be applied only in pursuance of statutory powers, or for which there is no market apart from the requirements of any authority possessing compulsory purchase powers.

²⁸ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.60.

ประโยชน์ในที่ดินในลักษณะที่ขัดต่อกฎหมาย หรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของ ผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือสาธารณชนทั่วไป²⁹

5) ในกรณีที่ที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อกิจการหรือวัตถุประสงค์อันมี ซึ่งตามปกติไม่มีความลักษณะเฉพาะต้องการของตลาดที่จะซื้อขายที่ดินดังกล่าว ในกรณีนี้การคิด ค่าทดแทนให้คิดเท่ากับค่าใช้จ่ายอันพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งเพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อการซื้อที่ดิน แปลงอื่นในทำเลที่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในทำนองเดียวกัน และค่าก่อสร้างในที่ดิน แปลงใหม่³⁰ เช่น การเวนคืนที่ดินซึ่งเป็นโบสถ์ เป็นต้น

6) หลักการประเมินมูลค่าที่ดินตามราคาที่น่าจะได้รับในตลาดเปิดเผยไม่มีผลกระทบ กระเทือนไปในทางที่เป็นผลเสีย อันเนื่องมาจากเหตุที่ผู้ถูกเวนคืนต้องได้รับผลกระทบในรูปแบบอื่น ๆ ซึ่งมีใช้ความเสียหายเกี่ยวกับมูลค่าที่ดินโดยตรง³¹

3.2.2 เวลาอันเป็นฐานในการประเมินราคา³² การคิดค่าทดแทนเพื่อการเวนคืนที่ดิน จะถูกประเมินตามหลักราคาตลาด ณ วันที่มีการเข้าครอบครองที่ดิน หรือ ณ วันที่มีการตกลงมูลค่า ค่าทดแทน หรือถูกประเมินโดยศาล และในกรณีที่มีการเวนคืนโดยการออก General Vesting Declaration (GVD) การประเมินค่าทดแทนก็จะเกิดขึ้นเมื่อวันออก General Vesting Declaration (GVD) นั่นเองอย่างไรก็ตาม ค่าทดแทนที่จะสามารถชดเชยเพื่อให้ผู้ถูกเวนคืนกลับคืนสู่ฐานะเดิม ได้ควรประเมิน ณ วันที่ใกล้เคียงกับการจ่ายค่าทดแทนมากที่สุดเพื่อให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทน อย่างสมเหตุสมผล แต่โดยหลักทั่วไปแล้ว การประเมินค่าทดแทนต้องพิจารณา ณ วันที่มีการออก notice to treat ซึ่งการประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการออก notice to treat ก็เพื่อเรียก ผู้มีส่วนได้เสียให้มาทำความตกลงเรื่องค่าทดแทน ดังนั้น ส่วนได้เสียที่ผู้ถูกเวนคืน สร้างขึ้น ภายหลังจากการออก notice to treat เพื่อมุ่งหวังค่าทดแทนที่สูงขึ้น จึงไม่นำมาพิจารณา ในการกำหนดค่าทดแทน อย่างไรก็ตามหลักการดังกล่าวไม่อาจใช้ข้อเท็จจริงของการเวนคืน ได้ทุกกรณี ซึ่งมีที่มาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดี West Midland Baptist กล่าวคือ มีการออก notice

²⁹ Rule 4 Where the value of land is increased by reason of the use thereof or of any premises thereon in a manner which could be restrained by any court, or is contrary to law, or is detrimental to the health, the amount of that increase shall not be taken into account.

³⁰ Rule 5 Where land is, and but for the compulsory acquisition would continued to be, devoted for a purpose, the compensation may, if the Lands Tribunal is satisfied that reinstatement in some other place is bona fide intended, be assessed on the basis of the reasonable cost of equivalent reinstatement.

³¹ Rule 6 The provision of rule (2) shall not affect the assessment of compensation for disturbance or any matter not directly based on the value of land.

³² ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.61.

to treat ในปี ค.ศ.1947 ซึ่งค่าทดแทนในขณะนั้นถูกกำหนดอยู่ที่ 50,025 ปอนด์ แต่การปฏิบัติตามโครงการเวนคืนนั้นเริ่มต้นขึ้นในปี ค.ศ.1961 ซึ่งค่าทดแทนที่ดินในขณะนั้นได้เพิ่มขึ้นมูลค่าเป็น 89,575 ปอนด์ จึงทำให้การประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการออก notice to treat สร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ในคดี ดังกล่าวจึงได้กำหนดให้มีการประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการเข้าปฏิบัติตามโครงการเวนคืน เป็นฐานในการคิดค่าทดแทน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวทำให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนไม่น้อยไปกว่าความเสียหายที่ตนได้รับ เนื่องจากค่าทดแทนจะมีความเป็นธรรมก็ต่อเมื่อผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนที่พอสมควรแก่เหตุกับความเสียหายที่ตนได้รับ (equivalent reinstatement) ซึ่งค่าทดแทนที่เป็นธรรมนั้นจะทำให้ผู้ถูกเวนคืนสามารถนำเงินค่าทดแทนที่ได้รับไปจัดซื้อทรัพย์สินที่มีลักษณะใกล้เคียงกับทรัพย์สินเดิมที่ถูกเวนคืนได้ กล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า ผู้ถูกเวนคืนนั้นต้องมีสถานะไม่ด้อยไปกว่าเดิมก่อนมีการเวนคืนเกิดขึ้น

หลังจากคดี West Midland Baptist เป็นต้นมา วันอันเป็นฐานในการประเมินค่าทดแทนจึงมีได้ 2 กรณี³³ คือ

- 1) ในกรณีที่มีการประเมินค่าทดแทนก่อนที่มีการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้ถือเอาวันที่มีการประเมินราคาทรัพย์สินเป็นฐานในการคิดค่าทดแทน
- 2) ในกรณีที่มีการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของผู้ถูกเวนคืนก่อนวันทำการประเมิน การประเมินค่าทดแทนให้ถือสภาพอสังหาริมทรัพย์ขณะที่มีการเข้าครอบครองนั้น

3.2.3 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศอังกฤษ

หลักกฎหมายของประเทศอังกฤษกำหนดว่า การเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายที่เจ้าของที่ดินต้องสูญเสียที่ดินไปนั้นจะต้องเรียกร้องเป็นเงินก้อนเดียว ครั้งเดียว ให้ครอบคลุมทุกเรื่องความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงและสามารถพิสูจน์ได้ ในบางกรณีที่เป็นกรณีเวนคืนที่ดินบางส่วนมูลค่าที่ดินที่เหลืออยู่อาจเสื่อมราคาลงได้เนื่องจากอาจจะเหลือที่ดินน้อยเกินไป ไม่เพียงพอที่จะทำการเกษตร หรือประกอบกิจการใดๆ การกำหนดค่าทดแทนจึงต้องพิจารณาให้ครอบคลุมถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเสื่อมราคานั้นด้วย อีกทั้งในเรื่องของระยะเวลาในการกำหนดค่าทดแทนก็เป็นเรื่องสำคัญ เพราะกระบวนการเวนคืนที่ดินจะใช้ระยะเวลานานพอสมควร ทำให้เกิดข้อโต้แย้งว่าการกำหนดค่าทดแทนนั้นควรจะกำหนดเมื่อใด โดยหลักของการเวนคืนค่าทดแทนต้องกำหนดในเวลาที่ยื่นหนังสือแจ้งการเวนคืน แต่มักจะไม่ได้คำนึงถึงอัตราดอกเบี้ยที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา แต่เมื่อยังไม่มีข้อโต้แย้งกรณีดังกล่าว จึงไม่มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าว โดยสรุปแล้ว การกำหนดค่าทดแทนที่ดินของประเทศอังกฤษอ้างอิง “มูลค่า

³³ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.62.

ตามราคาตลาด” ตามมาตรา 5 ของ Land Compensation Act 1961 ที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย Acquisition of Land (Assessment of Compensation) Act 1919 โดยมีหลักเกณฑ์สรุปได้ดังนี้ ห้ามนำเอาความเสื่อมค่าของทรัพย์สินเพราะเหตุถูกเวนคืนมาเป็นปัจจัยในการประเมินราคาค่าทดแทน แต่จะต้องกำหนดราคาที่ดินตามราคาตลาดที่มีการซื้อขายกัน โดยเปิดเผยและเป็นราคาที่ผู้ขายเต็มใจขาย ห้ามนำเอาคุณลักษณะพิเศษเฉพาะของที่ดินแปลงใดมาใช้เป็นหลักในการประเมินราคาสำหรับการจ่ายค่าทดแทน หากมูลค่าสำคัญของทรัพย์สินนั้นเกิดจากการใช้ประโยชน์ของทรัพย์สิน แต่เป็นการใช้ที่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรม ห้ามมิให้นำมูลค่านั้นมาคิดรวมกับราคาทรัพย์สินอื่นที่ถูกเวนคืน ในกรณีที่ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนเป็นทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์เป็นการเฉพาะตัวของเจ้าของที่ดิน ทำประโยชน์ได้เฉพาะอย่างก็ดี หรือเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีตลาดให้การค้าที่ดี เจ้าของทรัพย์สินสามารถร้องขอต่อคณะกรรมการ Land Tribunal ให้ประเมินราคาพิเศษเพื่อให้ได้ค่าทดแทนที่เพียงพอสำหรับใช้ซื้อที่ดินหรือทรัพย์สินแห่งใหม่ไว้ใช้ทำประโยชน์แทนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนได้ อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดราคาที่ดินตามราคาตลาดนั้น ในการประเมินค่าทดแทนต้องใช้ในทางที่เป็นประโยชน์และไม่เป็นโทษต่อผู้ถูกเวนคืน โดยไม่ต้องพิจารณาเรื่องใดที่ไม่เกี่ยวกับราคาที่ดินโดยตรง

วัตถุประสงค์ของค่าทดแทนนั้น คือ การทำให้เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม (fair compensation) หรือหลักแห่งความพอสมควรแก่เหตุ (principle of equivalence) กล่าวคือ เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิได้รับค่าทดแทนไม่น้อยไปกว่าความเสียหายที่ตนได้รับหรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า ต้องไม่มากไปกว่าความเสียหายที่ตนได้รับจริง โดยค่าทดแทนจะได้รับการประเมินบนพื้นฐานของมูลค่าที่ดินของผู้ถูกเวนคืน นอกจากนี้ ผู้ถูกเวนคืนยังมีสิทธิได้รับค่าทดแทนผลร้ายที่บุคคลได้รับเพราะเหตุที่มีการกระทำในที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดจากกรณีที่ที่ดินถูกเวนคืนไปเพียงบางส่วน หรือค่าทดแทนเพื่อความเสียหายอันเป็นผลโดยตรงที่บุคคลได้รับจากการเวนคืน

ในประเทศอังกฤษมีหลักการเฉพาะว่าด้วยการประเมินค่าทดแทนเพื่อการเวนคืน ดังนี้

1) การหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้นจากที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนออกจากค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน (set off) เป็นกรณีที่ส่วนราชการใช้อำนาจเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินเพียงบางส่วนเพื่อจัดทำโครงการอย่างใดอย่างหนึ่งบนที่ดินนั้น โดยที่เจ้าของที่ดินในส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมูลค่าสูงขึ้น ผู้ใช้อำนาจเวนคืนที่ดินมีสิทธิที่จะหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้นเพราะเหตุแห่งการพัฒนาที่ดินหรือการจัดทำโครงการในที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนออกจากมูลค่าของค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ อย่างไรก็ตาม การจะหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้นเพราะเหตุแห่งการพัฒนาที่ดินหรือการจัดทำโครงการที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนออกจากมูลค่าของค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนได้นั้น มิได้

เฉพาะในกรณีที่ที่ดินในส่วนที่เหลือไม่มีโอกาสที่ราคาจะสูงขึ้นได้หากไม่มีการเวนคืน เพื่อพัฒนาที่ดินหรือการจัดทำโครงการผ่านเข้ามาในบริเวณนั้น

2) การคิดค่าทดแทนโดยการนำ Development Value มาเป็นองค์ประกอบในการคิดค่าทดแทนเพื่อการเวนคืน Development Value คือ มูลค่าของที่ดินอันเนื่องมาจากโอกาสที่จะนำที่ดินของตนที่ถูกเวนคืนไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นตามกฎหมายอื่นจะทำให้ที่ดินนั้นมีมูลค่าสูงกว่าที่จะได้จากสภาพการใช้ที่ดินในขณะที่มีการเวนคืน ซึ่งต้องนำมาพิจารณาประกอบในการกำหนดค่าทดแทนด้วย³⁴ มูลค่าของที่ดินอันเนื่องมาจากโอกาสที่จะนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนั้นเป็นมูลค่าที่เกิดขึ้นจากการคาดหมายหรือเป็นมูลค่าของความคาดหวังที่จะได้ในอนาคตเป็นมูลค่าที่มีอยู่จริงเพียงแต่ยังไม่กลายเป็นตัวเงินขึ้นมาในขณะที่เวนคืนเท่านั้น Lord Denning กล่าวไว้ในคดี Viscount Camrose v Basingstoke Corporation ว่าการคิดค่าทดแทนโดยการนำ Development Value มาเป็นองค์ประกอบยังต้องพิจารณาความต้องการของตลาดการลงทุนพัฒนาอสังหาริมทรัพย์โดยทั่วไปในพื้นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ว่าหากไม่มีโครงการเวนคืนผ่านเข้ามาแล้วยังจะมีความต้องการของตลาด การลงทุนที่จะใช้ที่ดินแปลงนั้น การอื่นอันมีผลกระทบให้ราคาที่ดินนั้นสูงขึ้นไปกว่าที่เป็นอยู่หรือไม่ ถ้าไม่มีโอกาสเช่นนั้นก็จะนำ Development Value มาคิดเป็นค่าทดแทนไม่ได้ ดังนั้น การที่จะนำ Development Value มาพิจารณาในการกำหนดค่าทดแทนหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาว่าความต้องการตลาดสำหรับโอกาสในการพัฒนาที่ดินนั้นได้รับการพิสูจน์แล้ว หรือเป็นกรณีที่ที่ดินถูกเวนคืนนั้นได้รับอนุญาตให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามกฎหมายอื่น หรือเป็นกรณีที่สามารรถสันนิษฐานได้ว่าที่ดินนั้นอาจได้รับประโยชน์อย่างอื่น

3) ค่าทดแทนเพื่อผลเสียหายซึ่งบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินที่ถูกเวนคืนได้รับ เพราะเหตุแห่งการแบ่งแยกที่ดินที่ถูกเวนคืนออกมาจากที่ดินส่วนอื่นๆ ของเจ้าของรายเดียวกัน (severance) ค่าทดแทนประเภทนี้เป็นค่าทดแทนที่จ่ายเพื่อการละเมิดสิทธิของเจ้าของที่ดินในส่วนที่เหลือที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนที่ดินและการประกอบกิจการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนซึ่งทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือมีมูลค่าลดลง เช่น กรณีที่ดินถูกเวนคืนบางส่วนเป็นที่ดินหลังบริเวณหลังป่าซอมยิปป์ในสนามฝึกยิปป์ และเมื่อมีการเวนคืนทำให้ที่ดินนั้นต้องเลิกใช้เป็นสนามฝึกยิปป์เพราะอาจเกิดความไม่ปลอดภัยในการซอมยิปป์ ดังนั้น มูลค่าของค่าทดแทนสำหรับการเวนคืน จึงต้องนำมูลค่าของที่ดินทั้งพื้นที่ต้องเสียสภาพการใช้ประโยชน์จากการเป็นสนามฝึกยิปป์มาพิจารณาประกอบด้วย หรือกรณีที่ที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นที่ดินแปลงใหญ่มีมูลค่า 10,000 ปอนด์ ถูกเวนคืนเพียงครึ่งเดียวโดยมีการเสนอชดใช้เพียง 5,000 ปอนด์ แต่ผลของ

³⁴ รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติสงขลา (น.115), โดย วิชัยชัทกะ และคณะ.

การเวนคืน ทำให้ที่ดิน ส่วนที่เหลือลดลงมาเหลือเพียง 4,000 ปอนด์ ดังนั้น เจ้าของที่ดินจึงมีความเสียหายจากการแบ่งแยกที่ดิน 1,000 ปอนด์ ส่วนราชการผู้ใช้อำนาจเวนคืนจึงต้องชดเชยค่าทดแทนเพื่อผลเสียหายดังกล่าวด้วย³⁵ ทั้งนี้ ที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืนนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นที่ติดเป็นผืนเดียวกับที่ดินที่ถูกเวนคืน แต่อาจมีสิ่งอื่นมาคั่นก็ได้ เช่น ถนน หรือทางรถไฟ

ซึ่งค่าทดแทนประเภทนี้ได้มีการบัญญัติรับรองใน Section 63 ของ Land Clause Act 1845 โดยมีผลสืบเนื่องคำพิพากษาในคดี Brand (1869)³⁶ กรณีที่ดินเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงเนื่องจากความสั่นสะเทือนจากการก่อสร้างทางรถไฟใหม่ใกล้กับบริเวณที่ดินตั้งอยู่ โดยศาลเห็นว่าแม้การเวนคืนจะกระทบกระเทือนต่อที่ดินที่ไม่ได้ถูกเวนคืน แต่ก็ต้องถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากกิจการที่รัฐสภาได้ให้อำนาจแก่ผู้ประกอบการในการกระทำการอันเป็นการก่อเวนคืนครอบครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินข้างเคียงโดยสงบสุข ซึ่งหากรัฐสภาไม่ให้อำนาจเช่นนี้แล้ว กิจการนั้นก็จะเป็นการกระทำที่เข้าข่ายเป็นการละเมิดสิทธิของเจ้าของที่ดินข้างเคียงที่มีได้ถูกเวนคืน³⁷ ต่อมา ศาลอังกฤษได้ตัดสินในคดี Hill ว่า กระทรวงสาธารณสุขได้กระทำละเมิดต่อเจ้าของที่ดินข้างเคียงในการเลือกที่จะใช้ที่ดินในบริเวณเขตที่พักอาศัยเพื่อสร้างโรงพยาบาลรักษาคันโรคเรื้อนโดยสามารถหาที่ดินในบริเวณอื่นได้ ข้อเท็จจริงในคดีนี้จึงเห็นได้ว่าเป็นการรบกวนสิทธิของเจ้าของที่ดินข้างเคียง ซึ่งแตกต่างจากคดี Brand ที่ข้อเท็จจริงในส่วนนี้ยังไม่เด่นชัดมากนัก และจากแนวคำพิพากษาในคดี Hill นี้เอง ทำให้เจ้าของที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืนมีสิทธิเรียกร้องค่าทดแทนได้เช่นกัน ซึ่งที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืนนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นที่ดินที่ติดเป็นผืนเดียวกัน แต่อาจเป็นที่ดินที่มีสิ่งอื่นมาคั่นก็ได้ เช่น ถนนหรือทางรถไฟ ทั้งนี้ แนวคำวินิจฉัยของศาลอังกฤษได้คิดค่าทดแทนกรณีนี้เป็นที่ดินผืนเดียวกันได้ หากประโยชน์ของที่ดินผืนนั้นต้องถูกรบกวนให้เสื่อมถอยลงเพราะเหตุที่มีการเวนคืนที่ดินเพียงบางส่วน ซึ่งต่อมา Land Compensation Act 1973 Section 44 (1)³⁸ ได้บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ว่า การประเมินค่าทดแทน การเวนคืนไม่อาจกระทำโดยเพียงพิจารณากิจกรรมที่จะเกิดบนที่ดิน

³⁵ Duke of Buccleuch v Metropolitan Board of Works (1827) LR 5 HL 418.

³⁶ Hammersmith and City Rly Co v Brand (1869) LR 4 HL 171, 34 JP 36,38 LJQB 265, 18 WR 12, [1861-73] All ER Rep 60, 21 LT 238.

³⁷ การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (น.118). เล่มเดิม.

³⁸ Land Compensation Act 1973 Section 44 (1) Where land is acquired or taken from any person for the purpose of work which are to be situated partly on that land and partly elsewhere, compensation for injurious affection of land retained by that person shall be assessed by reference to the whole of the works and not only of the part situated on the land acquired of the works and not only the part situated on the land acquired or taken from him.

ที่ถูกเวนคืนเท่านั้น หากมีกิจกรรมบางส่วนที่กระทำลงในที่ดินอื่นๆ ด้วยก็ต้องพิจารณากิจกรรมที่เกิดขึ้นในที่ดินอื่นนั้นด้วย

4) ค่าทดแทนความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงอันเนื่องมาจากการรบกวนสิทธิ (depreciation and actionable nuisance) ถือเป็นค่าทดแทนความเสียหายที่บุคคลได้รับโดยตรงอันสืบเนื่องมาจากการเวนคืนที่ดินที่เรียกว่า “injurious affection” ค่าทดแทนในกรณีนี้เป็นค่าทดแทนแก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงที่มีได้ถูกเวนคืนแต่ต้องถูกรบกวนสิทธิในการใช้อสังหาริมทรัพย์เพราะมีการทำกิจกรรมในที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นมีหลักการคล้ายกับการให้ค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิดประเภท Public Nuisance ศาลได้ให้เรียกค่าทดแทนได้ หากที่ดินของผู้เรียกร้องเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงอันเนื่องมาจากกิจกรรมที่ประกอบในที่ดินที่ถูกเวนคืนและค่าทดแทนที่จะให้ได้จำกัดเพียงค่าเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาของสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น ไม่รวมถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นเพราะได้มีการใช้ประโยชน์ในที่ที่ถูกเวนคืน เช่น ในกรณีที่เวนคืนที่ดินเพื่อสร้างถนนเมื่อสร้างถนนเสร็จแล้วเจ้าของที่ดินที่อยู่ข้างเคียงถนนดังกล่าวจะเรียกค่าทดแทนเพราะเหตุที่มีการใช้ถนนนั้นไม่ได้ หากไม่ปรากฏว่าเจ้าของที่ดินข้างเคียงนั้นถูกรบกวนสิทธิประการอื่น ซึ่งมีที่มาจากคำตัดสินในคดี Metropolitan Board of work v. Mc Carthy (1874) หรือที่เรียกว่า Mc Carthy Rules

Mc Carthy Rules³⁹ มีข้อพิจารณาดังนี้

1) ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นผลมาจากการดำเนินการของรัฐไม่รวมถึงความเสียหายที่เกิดขึ้น เพราะได้มีการใช้ประโยชน์จากกิจกรรมที่เกิดขึ้นในที่ที่ถูกเวนคืน⁴⁰ เช่น ความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าทดแทนได้ต้องเป็นผลมาจากการก่อสร้างถนน มิใช่เพราะเหตุที่มีการใช้ถนนนั้น

2) ค่าเสียหายจะจำกัดเฉพาะความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงของทรัพย์สินของผู้ไม่ถูกเวนคืนซึ่งถูกรบกวนสิทธิเนื่องมาจากกิจกรรมที่กระทำลงในที่ดินที่ถูกเวนคืน⁴¹ เช่น การสูญเสียกำไรทางการค้าจะไม่ได้รับค่าทดแทนถ้าไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นผลกระทบต่อมูลค่าต้นทุนของที่ดินนั้น หรืออาจกล่าวได้ว่าความเสียหายที่ว่านั้นต้องเป็นการสูญเสียกำไรในลักษณะถาวร หรือการสูญเสียทำเลที่ตั้งของร้านค้า เป็นต้น

3) ความเสียหายที่เกิดขึ้นเทียบเคียงได้กับการกระทำที่เป็นละเมิดแต่เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจในการกระทำนั้นแก่รัฐสำหรับการกระทำหรือกิจกรรมที่เป็นการรบกวนสิทธิของเจ้าของ

³⁹ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.66.

⁴⁰ Rule 1 The injurious affection must result from the execution of the works and not their use.

⁴¹ Rule 2 Compensation can only be claimed in respect of depreciation in value of right in land.

ทรัพย์สินข้างเคียง⁴² ซึ่งหากเป็นกรณีที่รัฐกระทำเกินขอบอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ การกระทำนั้นย่อมเป็นการละเมิด และไม่ใช่วินิจฉัยที่ต้องเรียกชดเชยค่าทดแทน เช่นในคดี *Clowes v. Staffordshire Potteries Waterworks Co.*,⁴³ ที่ดินถูกเวนคืนมาเพื่อใช้ในการงานด้านการชลประทานและบริษัทที่ดำเนินงานด้านชลประทานดังกล่าวทำให้แม่น้ำเกิดการเน่าเสีย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจบริษัทในการกระทำการนั้น ดังนั้น การเยียวยาความเสียหายในกรณีนี้จึงเป็นกรณีความรับผิดชอบทางละเมิด มิใช่การเรียกชดเชยค่าทดแทนความเสียหายซึ่งที่ดินข้างเคียงได้รับเนื่องมาจากการเวนคืน กรณีที่บริษัทต้องมีความรับผิดชอบทางละเมิดนั้นไม่ได้เกิดจากการทำให้น้ำเน่าเสีย แต่เป็นเพราะเหตุผลที่ศาลเห็นว่า การทำให้น้ำเน่าเสียนั้นเป็นผลที่สามารถหลีกเลี่ยงได้ของการใช้อำนาจตามกฎหมาย ในทางตรงข้ามหากศาลเห็นว่า การทำให้น้ำเน่าเสียเป็นกรณีที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ บริษัทย่อมไม่มีความรับผิดชอบทางละเมิด อาจกล่าวได้ว่า หลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อบรรเทาความเสียหายให้แก่คู่กรณีเนื่องจากกฎหมายให้อำนาจแก่รัฐในการกระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนเอาไว้

4) การกระทำที่ทำให้มูลค่าทรัพย์สินเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลง ต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจการกระทำนั้นเอาไว้⁴⁴

LORD Cairns and COLONSAY⁴⁵ เห็นว่า หลักการนี้ถือเป็นข้อจำกัดขอบเขตการให้ค่าทดแทน ซึ่งไม่สมเหตุสมผลนัก กรณีการสร้างถนนหรือทางรถไฟซึ่งมีผลเป็นการปิดทางภาระจำยอมสามารถเรียกค่าทดแทนได้ แต่การสร้างถนนหรือทางรถไฟซึ่งทำให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงถูกรบกวนสิทธิซึ่งทำให้ขาดความเป็นส่วนตัว ความเจ็บสงบ หรือทำให้สิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินโดยปกติสุขลดลงกลับไม่ได้รับค่าทดแทน ด้วยเหตุนี้ ต่อมารัฐสภาจึงได้ออกกฎหมายฉบับหนึ่งคือ Land Compensation Act 1973 นี้ จะเกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าทดแทนสำหรับความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงอันเนื่องมาจากการใช้ประโยชน์ในโครงการนั้นๆ ของรัฐ ซึ่งการจ่ายค่าทดแทนในกรณีนี้มีลักษณะที่เป็นรูปธรรมมากกว่า เช่น การเข้าใช้สนามบินยอมทำให้มูลค่าของที่อยู่อาศัยลดลงมากกว่าการก่อสร้าง เป็นต้น ซึ่งอาจสรุปหลักการเรียกชดเชยค่าทดแทนสำหรับเจ้าของที่ดินที่ไม่ถูกเวนคืนตาม Land Compensation Act 1973 และแนวทางการตีความของศาลได้ดังนี้

⁴² Rule 3 The cause of injurious affection would be actionable as a tort were it not for the existence of statutory powers.

⁴³ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.67.

⁴⁴ Rule 4 The action giving rise to the depreciation of the claimant's land must be authorized by statute.

⁴⁵ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.67.

ความเสียหายนั้นจะต้องเป็นความเสียหายทางกายภาพ เช่น เสียงดัง ความสั่นสะเทือน กลิ่น คว้น แสงสว่างจ้า การปล่อยของแข็งหรือสารที่เป็นของเหลวเข้าสู่ที่ดินเช่นนี้ จะต้องมีการจ่ายค่าทดแทนความเสียหายจากการดำเนินการอันชอบด้วยกฎหมายของรัฐ เรียกว่า “compensation for a legalized nuisance”⁴⁶

ความเสียหายหรือเสื่อมราคาลงต้องมีสาเหตุมาจากการเข้าใช้ประโยชน์ในโครงการต่างๆ ของรัฐ (the use of public work) เช่น กรณีของทางหลวง (highway) สนามบิน (aerodrome) หรืองานอื่นใดที่รัฐเข้าใช้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เป็นต้น

บุคคลที่จะเรียกร้องค่าทดแทนได้นั้น ถ้าเป็นกรณีที่อยู่อาศัย ได้แก่ เจ้าของหรือผู้ครอบครอง (owner-occupier) หรือในกรณีที่มิใช่เพื่อการอยู่อาศัย ได้แก่ เจ้าของ (owner)

ค่าทดแทนในกรณีนี้จะมีการประเมินโดยพิจารณาจากความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลง และมีความเสียหายทางกายภาพเกิดขึ้น ณ วันที่มีการเข้าใช้โครงการนั้นๆ ของรัฐโดยการประเมินค่าทดแทนจะกระทำใน 1 ปี ภายหลังจากวันเริ่มต้นเข้าใช้โครงการเพื่อลดความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเข้าใช้โครงการนั้นๆ ของรัฐ และการเรียกร้องค่าทดแทนนั้นต้องกระทำภายใน 6 ปี

5) ค่าทดแทนผลร้ายที่บุคคลได้รับเพราะเหตุที่มีการกระทำในที่ดินที่ถูกเวนคืน (disturbance) โดยในคดี *Harvey & Crawley Development Corporation v. Romer, L.J.* ให้ข้อสังเกตว่า ค่าเสียหายที่เหมาะสมสำหรับกรณีนี้จะต้องเป็นค่าเสียหายที่ไม่ไกลเกินกว่าเหตุ และจะต้องเป็นค่าเสียหายธรรมดาและมีเหตุผลซึ่งอาจขึ้นได้แก่เจ้าของที่ดิน⁴⁷ ดังนั้น ในการกำหนดค่าทดแทนประเภทนี้ ศาลอังกฤษใช้ทฤษฎีผลธรรมดา สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล เช่นเดียวกับการให้ค่าเสียหายในกรณีละเมิด นอกจากนี้ ศาลยังใช้หลักว่าด้วยเวลาแห่งความเสียหายที่จะพึงได้รับค่าทดแทนประกอบการพิจารณาอีกด้วย กล่าวคือ จะต้องเป็นความเสียหายที่ได้รับหลังจากที่มีการออก Notice to Treat และผู้เรียกร้องค่าทดแทนจะต้องใช้ความพยายามอย่างวิญญูชนในอันจะบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเวนคืนด้วย (Duty to mitigate)⁴⁸ เช่น ค่าเสียหายเพราะขาดกำไร, ค่าเสื่อมราคาของราคาสินค้าในคลังสินค้า และมูลค่าของ Goodwill ซึ่งหมายถึง ชื่อเสียงส่วนบุคคลซึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความชำนาญและความเป็นที่รู้จัก อันจะพึงได้จากการประกอบการค้า ชื่อเสียงส่วนบุคคลนี้แม้จะเป็นเรื่องเฉพาะของบุคคลก็ตาม แต่เป็นสิ่งที่ได้มาจากการประกอบการค้าในที่แห่งนั้นๆ ซึ่งอาจจะต้องสูญเสียไปหรือ

⁴⁶ *A General Survey of England Law, in compensation for Compulsory Purchase : A Comparative Study* (pp.32-34), by David Widdicombe and Victor Moore, 1975, London: The United Kingdom National Committee of Comparative Law.

⁴⁷ *Harvey & Crawley Development Corporation* [1957] 1 QB 485, [1957] 1 All E.R. 504.

⁴⁸ การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (น.120-122). เล่มเดิม.

ถูกกระทบกระเทือนเพราะเหตุที่ต้องย้ายออกไปจากสถานที่ประกอบการค้าเดิม, ค่าใช้จ่ายในการขนย้าย, ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุง, ค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความหรือนักประเมินราคาทรัพย์สิน, ค่าใช้จ่ายในการจัดหาที่อยู่ใหม่, ค่าใช้จ่ายในการโฆษณา เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ และ ค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมในทางเดินทาง โดยผู้เรียกร้องค่าทดแทนมีหน้าที่ต้องบรรเทาความเสียหายนั้นก่อน เช่น ต้องพยายามหาสถานที่ตั้งบ้านเรือน หรือที่ตั้งเพื่อประกอบธุรกิจที่ใกล้เคียงกับทำเลที่ตั้งเดิมเสียก่อน แต่หากใช้ความพยายามแล้วไม่สามารถกระทำได้ และมีค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เกิดขึ้นจึงจะสามารถเรียกร้องสิทธิดังกล่าวได้ เป็นต้น

6) ค่าทดแทนกรณีการพลัดพรากจากที่อยู่อาศัย (home loss payment) ซึ่งถือเป็นค่าทดแทนกรณี disturbance เช่นกัน ค่าทดแทนประเภทนี้กฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะชดเชยความรู้สึกหรือความเสียหายทางจิตใจในการสูญเสียที่อยู่อาศัยที่เคยพักอาศัยมาแต่เดิม เนื่องมาจากบ้านพักอาศัยเป็นสถานที่ที่มีความหมายในแง่สถานะแวดล้อม เพื่อนบ้าน และความสัมพันธ์ระหว่างผู้พักอาศัยกับบุคคลที่อยู่ในละแวกเดียวกัน รวมทั้งปัจจัยอื่นๆ ทำนองเดียวกัน ดังนั้น กฎหมายจึงให้สิทธิเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนเรียกค่าทดแทนเพื่อการพลัดพรากจากที่อยู่อาศัยได้ โดย section 29-33 ของ Land Compensation Act 1973 กำหนดให้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับการสูญเสียทรัพย์สินซึ่งเป็นที่อยู่อาศัย โดยค่าทดแทนที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองจะได้รับเป็นจำนวนร้อยละ 10 ของราคาตลาดของทรัพย์สินนั้น ส่วนกรณีของผู้เช่าจะได้รับค่าทดแทน 1,500 ปอนด์⁴⁹ จะเห็นได้ว่าสิทธิดังกล่าวไม่ได้จำกัดเฉพาะผู้เป็นเจ้าของบ้านเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงบุคคลอื่นที่มีสิทธิครอบครองอาศัยเพื่อใช้เป็นที่พักอยู่หลับนอนด้วย เช่น ผู้เช่าบ้าน ผู้เช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตร ลูกจ้าง หรือพนักงานที่พักอาศัยในสถานที่ทำงาน เป็นต้น บุคคลดังกล่าวที่มีสิทธิเรียกร้องค่าทดแทนเพื่อการพลัดพรากจากที่อยู่อาศัยจะต้องได้พักอาศัยอยู่จริงในสถานที่แห่งนั้นเป็นระยะเวลาหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด

7) ค่าทดแทนกรณีการพลัดพรากจากที่ดินซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรม⁵⁰ ซึ่งถือเป็นค่าทดแทนกรณี disturbance เช่นกัน ในกรณีที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม กฎหมายยังให้สิทธิผู้ครอบครองที่ดินที่จะเรียกร้องค่าทดแทนจากผู้ใช้อำนาจเวนคืนได้อีกด้วย แต่ต้องมีขนาดพื้นที่ในการประกอบเกษตรกรรมไม่น้อยกว่า 0.5 เฮกตาร์ และผู้ประกอบการเกษตรในที่นั้นต้องเริ่มทำเกษตรกรรมในที่ดินแปลงอื่นในหลังจากได้ย้ายออกไปจากที่ดินประเทศภายใน 3 ปี ที่ถูกเวนคืนแล้ว เป็นต้น ส่วนจำนวนเงินค่าทดแทนนั้น กฎหมายให้ใช้ค่าถัวเฉลี่ย

⁴⁹ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.67.

⁵⁰ การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (น.125). เล่มเดิม.

ของกำไรที่ได้จากการประกอบการเกษตรกรรมในที่ดินแปลงนั้นในช่วงระยะเวลา 3 ปี ก่อนที่จะย้ายออกจากที่ดินแปลงนั้น

3.2.4 องค์การวินิจัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศอังกฤษ

ข้อพิพาทเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนส่วนใหญ่เป็นการพิพาทในข้อเท็จจริง แม้จะเป็นข้อเท็จจริงที่อาศัยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่ควรจะมีคณะพิเศษหรือคณะกรรมการที่ชำนาญการในเรื่องนี้เป็นผู้พิจารณาก็ตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายของกฎหมายอังกฤษ นับตั้งแต่บทบัญญัติในมาตรา 23 ของ Lands Clauses Consolidation Act 1845 จนถึงปัจจุบัน วางหลักเกณฑ์ในการวินิจัยชี้ขาดเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนไว้ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการหรือคณะอนุญาโตตุลาการ หรือคณะลูกขุน ให้ทำหน้าที่ชี้ขาดกรณีพิพาทในการกำหนดเงินค่าเวนคืน เฉพาะในประเด็นที่เป็นข้อเท็จจริง และกำหนดให้ศาลอุทธรณ์ หรือศาลสูง ทำหน้าที่วินิจัยกรณีที่เป็นประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิพาท นอกจากการวินิจัยของคณะกรรมการ หรืออนุญาโตตุลาการและศาลแล้ว หากกรณียังไม่เป็นที่ยุติหรือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก คู่กรณีสามารถเสนอเรื่องให้วุฒิสภาพิจารณาได้อีกระดับหนึ่ง

3.3 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีการยอมรับว่า สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิที่มีมาแต่กำเนิด แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า สิทธิในทรัพย์สินนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อการบรรลุถึงสิ่งที่ดีที่สุดของประชาคมทางการเมืองด้วย กรณีจึงได้รับการมองว่าการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินยังคงมีอยู่เพียงบางส่วนเท่านั้น กล่าวคือ ไม่ห้ามที่รัฐจะพรากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไปจากเอกชน แต่รัฐต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เอกชนด้วย ซึ่งเป็นหลักประกันเพียงหนทางเดียวที่เหลืออยู่⁵¹

ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันบังคับใช้เมื่อปี ค.ศ. 1900 มาตรา 903 ประโยคที่หนึ่งได้วางหลักการเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินว่าเจ้าของทรัพย์สินสามารถใช้สอย จำหน่าย จ่าย โอน ทำลาย และหวงกั้นทรัพย์สินของตนจากการเข้าเกี่ยวข้องของผู้อื่น แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายและสิทธิของผู้อื่นด้วย⁵² ในรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ (Reichsverfassung) ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 1919 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม ค.ศ. 1919 ได้วางหลักประกันสิทธิในกรรมสิทธิ์ไว้และท่ามกลางการต่อสู้ทางความคิดระหว่างระบบสังคมนิยมและทุนนิยมในขณะนั้น จึงได้มี

⁵¹ คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเยอรมัน (น.49-50), โดย บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2535.

⁵² *The right of property* (pp.7-9), by Vinding Kruse, 1939, London: Oxford University Press.

การประนีประนอมกันทางแนวความคิดของทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ กรรมสิทธิ์ไม่ใช่สิทธิเด็ดขาด แต่จะมีการวางเงื่อนไขไว้ว่ากรรมสิทธิ์ย่อมก่อปรด้วยหน้าที่ การใช้กรรมสิทธิ์ควรเป็นไปในแนวทางที่ส่งเสริมประโยชน์ของส่วนรวมไปพร้อมกันด้วย (มาตรา 153(3) รัฐธรรมนูญไวมาร์) นอกจากนี้ รัฐยังสามารถโอนกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนที่มีความเหมาะสมให้เป็นกิจกรรมของส่วนรวมได้โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ของการใช้ค่าทดแทนเช่นเดียวกับการเวนคืน (มาตรา 156 รัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์)

แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาจากความมุ่งหมายที่จะกำหนดการใช้ที่ดินทั้งของรัฐและของเอกชนเพื่อการพัฒนาประเทศ โดยมีการกำหนดแผนงานการใช้ที่ดินให้คุ้มค่าผลประโยชน์ และชดเชยหรือทดแทนความเดือดร้อนของเอกชนที่จะต้องสูญเสียที่ดินและสิทธิต่างๆ จากการเวนคืนเหล่านั้นด้วย แนวความคิดดังกล่าวสะท้อนออกมาให้พบเห็นได้หลายช่องทาง ดังที่ปรากฏในมาตรา 14(3) ของกฎหมายพื้นฐาน การเวนคืนทรัพย์สินเป็นสิ่งที่กฎหมายอนุญาตให้กระทำได้เฉพาะเมื่อมีกฎหมายกำหนดและกฎหมายนั้นได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายค่าทดแทนไว้ด้วย รวมทั้งให้กระทำได้เมื่อเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

นอกเหนือจากการวางหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินโดยวิธีการดังกล่าวแล้วในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็เหมือนกันกับประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลายคือ หน่วยงานทางปกครองท้องถิ่นมักจะเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการพัฒนาบ้านเมืองมากกว่าหน่วยงานของรัฐระดับอื่นๆ ในเรื่องพัฒนาการของกฎหมายการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็เป็นทำนองเดียวกันได้เริ่มต้นมาจากการจัดการเกี่ยวกับที่ดินของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ซึ่งรายงานเรื่อง Land Readjustment A Win – Win Strategie for Sustainable Urban Development⁵³ กล่าวว่า เมื่อ 100 กว่าปีแล้วนายกเทศมนตรีแห่งเมืองFrankfurt am Main ชื่อ Franz Adickes ได้ริเริ่มตรากฎหมายที่จะบังคับให้เจ้าของที่ดินเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน เป็นการรวมแปลงที่ดินและแบ่งแปลงใหม่เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ได้มากกว่าเดิม ซึ่งทำให้เจ้าของที่ดินต้องเปลี่ยนแปลงสิทธิการถือครองที่ดินกันใหม่ โดยไม่มีการเวนคืนที่ดินเหล่านั้นให้เป็นรัฐ การจัดรูปที่ดินตามวิธีที่ว่ำนั้นทำให้เทศบาลได้ใช้ที่ดินเพื่อเป็นสาธารณประโยชน์ตามต้องการ โดยการแบ่งปันจากที่ดินทั้งหมดแปลงละเล็กละน้อย เจ้าของที่ดินเดิมก็อาจจะทำการก่อสร้างอาคารบนที่ดินใหม่ของตนหรือขายที่ดินให้กับผู้อื่นเมื่อได้ราคาตามต้องการ กฎหมายจัดการจัดรูปที่ดินของเทศบาลดังกล่าวจึงเป็นส่วนหนึ่งของแนวความคิดการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้อยู่ปัจจุบัน เนื่องจากการจัดรูปที่ดินตามแนวความคิดดังกล่าวนี้ ก็เหมือนกับการบังคับซื้อหรือการเวนคืนที่ต้องจ่ายค่าทดแทนนั่นเอง แต่การจัดรูปที่ดินเป็น

⁵³ Rainer Muller-Jokel. Available From www.fig.net/pub/athens/papers/ts14

การบังคับซื้อและจ่ายค่าทดแทนเป็นแปลงที่ดินที่ดีกว่าเดิมและมีราคาสูงขึ้นกว่าเดิม โดยผลของการจัดรูปที่ดินทำให้เทศบาลได้ส่วนแบ่งเป็นที่ดินที่ใช้ในกิจการสาธารณะได้ตามที่ต้องการด้วย

3.3.1 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี

มาตรา 93 ของ Federal Building Code 1997 กำหนดหลักการจ่ายเงินค่าทดแทนสำคัญไว้ดังนี้⁵⁴ เมื่อมีการเวนคืนทรัพย์เมื่อใด ให้จ่ายทดแทนทันที ค่าทดแทนดังกล่าวเป็นค่าทดแทนสำหรับสิทธิที่ต้องเสียหายเพราะเหตุแห่งการเวนคืนทรัพย์สินและทรัพย์สินอื่นที่ต้องเสียหายเพราะเหตุแห่งการเวนคืนนั้น หากทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนได้รับประโยชน์จากการเวนคืน จะต้องนำเอาผลประโยชน์ที่ได้รับนั้นมาพิจารณาปรับค่าทดแทนที่ต้องจ่ายด้วย และถ้าทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนต้องเสียหายไปโดยผู้ถูกเวนคืนต้องรับผิดชอบบางส่วนด้วย ให้ให้นำเอาหลักเกณฑ์นี้ร่วมตามมาตรา 254 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และการประเมินราคาค่าทดแทนที่ดินให้พิจารณาจากสภาพที่ดินในวันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนได้อนุมัติค่าขอเวนคืน ในวันดังกล่าวหากกรรมสิทธิ์ในที่ดินรายใดยังไม่สมบูรณ์ให้ถือเอาสภาพที่ดินในวันที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินสมบูรณ์เป็นตัวกำหนดค่าทดแทน

ดังนั้น หลักการในการกำหนดค่าทดแทนของการเวนคืนจะกำหนดให้สำหรับ

1) การสูญเสียสิทธิอันเนื่องมาจากการเวนคืน ค่าทดแทนสำหรับการสูญเสียสิทธิเกิดจากการเวนคืนจะถูกประเมินตามราคาตลาดที่เป็นอยู่ ณ วันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนมีคำสั่งให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การคำนวณค่าทดแทนดังกล่าวไม่นำกรณีดังต่อไปนี้มาพิจารณา

- (1) มูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นเนื่องมาจากการคาดหวังในอนาคต
- (2) การเปลี่ยนแปลงมูลค่าเนื่องมาจากการเวนคืนกรณีเร่งด่วน
- (3) ราคาที่เพิ่มขึ้นหลังจากเจ้าของที่ดินยอมรับการตกลงซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนกับเจ้าหน้าที่เวนคืนผู้เวนคืนแล้ว

(4) การดัดแปลง ปรับปรุง แก้ไขทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ภายหลังจากกระบวนการเวนคืนได้เริ่มต้นขึ้น โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

(5) กรณีข้อสัญญาใดซึ่งเห็นได้ชัดว่าเปลี่ยนแปลงไปจากข้อสัญญาเดิม หรือข้อเท็จจริงซึ่งสนับสนุนได้ว่าสร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้รับค่าทดแทนเพิ่มมากขึ้น

⁵⁴ แนวทางในการกำหนดค่าทดแทนที่เหมาะสมสำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (น.45-46), โดย พชรวลี ตันประเสริฐ, 2548, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

2) การสูญเสียทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการเวนคืน จะไม่นำหลักการคิดค่าทดแทนกรณีการสูญเสียสิทธิมาพิจารณา แต่การคิดค่าทดแทนประเภทนี้ให้พิจารณาโดยชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์มหาชนกับความเสียหายที่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ความเสียหายลักษณะถาวร หรือชั่วคราวที่เกิดจากการเวนคืนทำให้สูญเสียโอกาสในด้านการประกอบอาชีพ การดำรงชีวิตตามปกติ หรือการสูญเสียสิทธิบางอย่างในฐานะที่เป็นเจ้าของทรัพย์สิน

(2) ค่าใช้จ่ายอันไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ซึ่งเกิดจากการย้ายออกจากที่อยู่อาศัย

(3) การเวนคืนกรณีใดทำให้ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนมีราคาสูงขึ้น จะต้องนำราคาที่สูงขึ้นดังกล่าวมาพิจารณาประกอบการกำหนดจำนวนค่าทดแทนด้วย

(4) การประเมินค่าทดแทนการเวนคืน ประเมิน ณ วันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนมีคำสั่งให้มีการเวนคืนเกิดขึ้น ส่วนกรณีที่รัฐมีความจำเป็นต้องเข้าครอบครองที่ดินก่อนเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งให้มีการเวนคืน ค่าทดแทนจะต้องประเมิน ณ วันที่หน่วยงานนั้นเข้าครอบครองที่ดิน

ค่าทดแทนตามกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นมี 3 รูปแบบ⁵⁵ คือ

1) มาตรา 99 ของ Federal Building Code 1997 การจ่ายค่าทดแทนเป็นเงินสด

(1) การจ่ายค่าทดแทนต้องจ่ายคราวเดียวกันทั้งหมด เว้นแต่กฎหมายนี้จะกล่าวไว้เป็นอย่างอื่น ในกรณีที่เจ้าของที่ดินต้องการให้จ่ายผ่อนเป็นงวด ก็สามารถทำได้

(2) กรณีที่ดินติดภาระให้เช่าอาคาร ค่าทดแทนจะคิดจากค่าเช่าที่ดิน

(3) กรณีผ่อนชำระค่าทดแทน จะต้องคิดดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยของธนาคารชาติเยอรมันจำนวนร้อยละ 2 ต่อปี ในวันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนได้รับความเห็นชอบให้เวนคืนได้ตามคำขอ

2) มาตรา 100 ของ Federal Building Code 1997 การจ่ายค่าทดแทนในรูปของที่ดิน

(1) หากเจ้าของที่ดินร้องขอ ก็สามารถให้ค่าทดแทนเป็นที่ดินสำหรับการประกอบอาชีพที่เหมาะสมได้ โดย

ก. ผู้รับประโยชน์จากการเวนคืน มีที่ดินที่เหมาะสมตามต้องการและเพียงพอ หรือ

ข. ผู้รับประโยชน์จากการเวนคืน อยู่ในฐานะที่จะหาที่ดินที่เหมาะสมมาให้ได้ โดยความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่เวนคืน

⁵⁵ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์, เล่มเดิม.น.86.

3) ที่ดินที่เหมาะสมอาจได้มาจากการเวนคืนก็ได้ ตามมาตรา 90

(1) ให้นำเอามาตรา 102 และมาตรา 103 มาใช้บังคับ กรณีทดแทนเป็นที่ดิน ซึ่งผู้รับที่ดินต้องทำประโยชน์บนที่ดินที่ได้รับในเวลาที่กำหนด

(2) หากที่ดินที่ถูกเวนคืนมีบ้านส่วนตัว หรืออาคารสงเคราะห์ การทดแทนด้วยที่ดินก็อาจดำเนินการได้หากเจ้าของที่ดินร้องขอล่วงหน้า

(3) หากผู้รับประโยชน์จากการเวนคืน กับเจ้าของที่ดินตกลงกันที่จะรับค่าทดแทนเป็นที่ดิน ก็ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนพิจารณาเห็นชอบ

(4) การชดเชยเป็นตัวแทนหรือเป็นที่ดิน ให้ใช้วิธีคำนวณหรือการประเมินราคาอย่างเดียวกัน หากมูลค่าที่ดินต่ำกว่าค่าทดแทน ก็อาจจ่ายเงินเพิ่มให้เต็มตามมูลค่าที่จะต้องจ่ายค่าทดแทนก็ได้

(5) กรณีที่จ่ายค่าทดแทนเป็นที่ดินให้กับเจ้าของที่ดินเดิมแล้ว แต่ยังมีกรณีที่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้กับผู้เสียสิทธิอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง อาจจ่ายในรูปตัวแทนเพิ่มขึ้นได้

4) มาตรา 101 ของ Federal Building Code 1997 การจ่ายค่าทดแทนในรูปของการให้สิทธิอย่างอื่น เช่น การถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินร่วมกับรัฐ หรือรัฐมอบที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ถูกเวนคืน หรือการที่ผู้ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนโอนสิทธิในที่ดินที่พัฒนาแล้วให้แก่ผู้ถูกเวนคืน เป็นต้น

อนึ่ง ค่าทดแทนสำหรับการกระทำที่เสมือนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และค่าทดแทนความเสียหายซึ่งเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเกิดจากการพัฒนาโดยศาลยุติธรรมเพื่ออุดช่องว่างที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายความรับผิดชอบของรัฐเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับเอกชนผู้ได้รับความเสียหาย กล่าวคือ การกระทำทั้งสองกรณีข้างต้นไม่ได้เกิดจากการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันจะเข้าองค์ประกอบความรับผิดชอบละเมิดของฝ่ายปกครอง และไม่มียกเว้นในกฎหมายรองรับการเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายจากการกระทำในลักษณะเช่นนี้ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁵⁶

(1) การกระทำที่เสมือนเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเข้าไปกระทบสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่องค์การของรัฐกระทำโดยปราศจากความผิด (ไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อ) ซึ่งกรณีนี้

⁵⁶ รายงานการวิจัย เรื่อง ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (น.53), โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2547.

ภคาลยุติธรรมแห่งสหพันธ์ได้วางหลักการชดเชยค่าทดแทนความเสียหายสำหรับการกระทำเสมือนการเวนคืนไว้ในคำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งสหพันธ์ เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน ค.ศ.1952 (BGHZ 6,270 290) “เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องถือว่าการใช้อำนาจรัฐล่วงล้ำเข้าไปในแดนสิทธิของเอกชนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นจะต้องได้รับการปฏิบัติเสมือนหนึ่งว่าการกระทำความดังกล่าวเป็นการเวนคืน ถ้าหากพิจารณาจากเนื้อหาและผลกระทบของการกระทำนั้นแล้วและหากมีกฎหมายให้อำนาจกระทำความดังกล่าวได้แล้ว การกระทำนั้นต้องถือเป็นการเวนคืนอย่างแน่แท้ และถ้าหากพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นจริงแล้ว การกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่ถูกล่วงละเมิดสิทธินั้นมากเป็นพิเศษ แต่อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบในกรณีนี้ บุคคลที่ได้รับความเสียหายนั้นจะต้องใช้วิธีการทางกฎหมายที่มีอยู่ป้องกันสิทธิของตนอย่างเต็มที่แล้วยังเกิดความเสียหายขึ้นหรือเป็นกรณีที่ไม่อาจคาดหมายจากบุคคลดังกล่าวให้ดำเนินการป้องกันสิทธิได้ บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหาย⁵⁷ โดยค่าเสียหายสำหรับการกระทำเสมือนการเวนคืนนั้นไม่ใช่การชดเชยค่าสินไหมทดแทน แต่เป็นค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการสูญเสียสิทธิในทรัพย์สินซึ่งได้แก่ราคาตลาดของทรัพย์สินที่สูญเสียไปและความเสียหายที่เป็นผลสืบเนื่องโดยตรง

(2) ความเสียหายซึ่งเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สินซึ่งถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมักเกิดจากการกระทำในทางกายภาพของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบในทรัพย์สินของเอกชนโดยมิได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อแต่อย่างใด ความรับผิดชอบนี้เกิดขึ้น โดยศาลมีความเห็นว่ารัฐย่อมไม่อาจความหมายหรือเรียกร้องให้เอกชนต้องทนยอมรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำอันชอบด้วยกฎหมายของรัฐนั้นตามหลักกรรมสิทธิ์ก่อให้เกิดหน้าที่ ดังนั้น รัฐย่อมมีหน้าที่ต้องชดเชยค่าทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น ซึ่งความเสียหายนั้นอาจพิจารณาได้จากลักษณะความเสียหาย ระยะเวลาที่ความเสียหายนั้นดำรงอยู่ และความรุนแรงของความเสียหายของความเสียหายประกอบกัน

3.3.2 องค์การวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี⁵⁸

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเมื่อมีข้อโต้แย้งในเรื่องการวินิจฉัยค่าทดแทนไว้ใน The Federal Building Code ไว้ดังนี้

1) เจ้าของโครงการพัฒนาที่ดิน (อาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชน) เสนอโครงการให้สภาเทศบาลในท้องถิ่นที่ตั้งโครงการพิจารณา โดยโครงการนั้นอย่างน้อยจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับแปลงที่ดินที่จะใช้ และรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งโครงการ

⁵⁷ ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน (น.65). เล่มเดิม.

⁵⁸ แนวทางในการกำหนดค่าทดแทนที่เหมาะสมสำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (น.47-48). เล่มเดิม.

เจ้าของโครงการและเทศบาลจะต้องประกาศให้ประชาชนได้ทราบอย่างทั่วถึง หากผู้ใดประสงค์จะคัดค้านโครงการดังกล่าว ก็จะต้องไปยื่นเรื่องต่อเทศบาลในเวลาที่กำหนด เพื่อเทศบาลจะได้รวบรวมไปเสนอต่อสภาเทศบาลในวาระที่สภาเทศบาลจะพิจารณาอนุญาตให้จัดทำโครงการนั้น

2) หลังจากสภาเทศบาลอนุญาตให้จัดทำโครงการพัฒนาแล้ว เจ้าของที่ดินที่มีส่วนได้เสีย อาจร้องคัดค้านการอนุญาตต่อศาลปกครองในท้องถิ่นได้ จนถึงศาลสูงและศาลปกครองของสหพันธรัฐได้จนถึงที่สุด

3) กรณีที่การคัดค้านยุติแล้ว ก็จะถึงกระบวนการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อนำไปคำนวณค่าทดแทน กรณีนี้กฎหมายควบคุมการก่อสร้างของสหพันธรัฐบัญญัติให้สภาเทศบาลแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการก่อสร้างให้เป็นไปตามแผนงานของโครงการ ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการประเมินราคาทรัพย์สินและการจ่ายค่าทดแทน หากมีข้อโต้แย้งเรื่องการประเมินราคาทรัพย์สิน เจ้าของที่ดินหรือคู่กรณีมีสิทธิที่จะเสนอเรื่องให้อนุญาตตุลาการพิจารณา หรือนำคดีเสนอให้ศาลยุติธรรมในท้องถิ่นพิจารณาได้ กรณีที่เสนอเรื่องให้ศาลยุติธรรมในท้องถิ่นพิจารณา คู่กรณีสามารถต่อสู้กันได้ตั้งแต่ศาลชั้นต้น (County Court) ศาลภาค (Regional Court) หรือศาลสูง (Higher/Appellate Land Court) และสามารถต่อสู้คดีได้จนถึงศาลยุติธรรมของสหพันธรัฐ (The Federal Supreme Court of Justice) แต่ภายหลังปี ค.ศ. 1968 ได้มีการกำหนดให้ “องค์กรร่วมของศาลสูงสุดสหพันธ์” (Gemeinsamer Senat หรือ Common or Joint Senate) ทำหน้าที่แทน โดยมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดเมื่อศาลสหพันธ์แต่ละศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดต่างไปจากศาลสหพันธ์อื่น หรือต่างไปจากองค์กรร่วมของศาลสหพันธ์ ซึ่งคำวินิจฉัยขององค์กรร่วมของศาลสหพันธ์นี้ผูกพันศาลที่วินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว

เมื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการล้ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคล บุคคลผู้ซึ่งได้รับประโยชน์จากการนั้นมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าทดแทน กรณีที่ประชาชนทั่วไปเป็นผู้ได้รับประโยชน์ รัฐเป็นผู้มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าทดแทน สำหรับกระบวนการฟ้องคดีต่อศาลในคดีเวนคืนนั้น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแบ่งแยกเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ การฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการเวนคืนเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ส่วนการฟ้องคดีเกี่ยวกับค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องฟ้องต่อศาลแพ่ง นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมันยังได้วางหลักไว้ว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการล้ากรรมสิทธิ์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีหน้าที่ต้องป้องกันการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นโดยการฟ้องคดีต่อศาลเสียก่อน ถ้ามิได้กระทำการเช่นนั้นเสียก่อน บุคคลดังกล่าวไม่มีสิทธิจะได้รับค่าทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น

3.4 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในรัฐธรรมนูญของบางมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกาคำหนดให้การกำหนดค่าทดแทนกระทำโดยศาล (tribunal) ซึ่งตุลาการนั้นจะเป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในการประเมินราคาทรัพย์สิน ศาลพิเศษดังกล่าวนี้ รัฐสภาตั้งขึ้นโดยตรงหรืออาจมอบให้ศาลที่รัฐตั้งขึ้นอยู่แล้วเป็นผู้ทำหน้าที่ก็ได้ และในกรณีที่กระบวนการทางนิติบัญญัติไม่ได้กำหนดวิธีการในการกำหนดค่าทดแทนเอาไว้ การกำหนดค่าทดแทนก็จะเป็นอำนาจหน้าที่ของศาล แต่ก็มีบางมลรัฐที่การกำหนดค่าทดแทนกระทำโดยคณะลูกขุน นอกจากนี้ ยังเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของทุกมลรัฐด้วยว่า กรณีค่าเสียหายจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะถูกประเมินโดยนักประเมินราคาทรัพย์สินหรือคณะกรรมการสามคนหรือมากกว่านั้น และเป็นที่ยอมรับว่าเจ้าของทรัพย์สินก็ควรจะมีโอกาสทราบถึงหลักเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับค่าทดแทนที่ตนพึงได้รับก่อนที่จะทรัพย์สินจะถูกเวนคืนไป และค่าทดแทนที่จ่ายนั้นต้องจ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนภายในระยะเวลาอันสมควร

การกำหนดค่าทดแทนในประเทศสหรัฐอเมริกามีได้ 3 กรณีคือ⁵⁹

- 1) วิธีการเจรจาตกลงกับเจ้าของที่ดิน
- 2) วิธีการประเมินค่าทดแทนโดยคณะกรรมการ
- 3) วิธีการกำหนดค่าทดแทนโดยศาล

เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามมูลค่าของทรัพย์สินซึ่งพิจารณา ณ วันที่มีการเวนคืนเกิดขึ้น โดยประเทศสหรัฐอเมริกาใช้หลักการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรม โดยนำราคาตลาดมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดราคาทรัพย์สิน ซึ่งราคาตลาดที่เป็นธรรม คือ ราคาที่เจ้าของทรัพย์สินสมัครใจและเต็มใจที่จะขาย และผู้เต็มใจจะซื้อ (an owner willing to sell and a purchaser willing to buy) ส่วนค่าทดแทนที่เป็นธรรมจะมีการจ่าย ณ วันใดนั้น ในสหพันธรัฐและในบางมลรัฐ ถือว่าต้องจ่ายค่าทดแทนเมื่อทรัพย์สินถูกเวนคืน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้มีการจ่ายค่าทดแทนเมื่อทรัพย์สินนั้นถูกเวนคืนหรือได้รับความเสียหาย⁶⁰

ระยะเวลาอันเป็นฐานในการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยทั่วไปแล้วจะประเมินเมื่อมีการเวนคืนเกิดขึ้น ซึ่งถือเป็นระยะเวลาที่กำหนดสิทธิของเจ้าของที่ดินในการที่จะได้รับค่าทดแทน ดังนั้น แม้ว่าราคาที่ดินจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงก่อนการจ่ายเงินตามความเป็นจริงก็ตาม มูลค่า

⁵⁹ ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย (น.148), โดย สุภเชษฐ์ ภูสุวรรณ, 2540.

⁶⁰ Valuation Under The Law of Eminent Domain (p.70-71), Lewis Orgel, 1953. อ้างใน “ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์” เล่มเดิม.น.75.

ค่าทดแทนที่เจ้าของที่ดินจะได้รับย่อมจะไม่เพิ่มขึ้นหรือลดลงจากเดิม ซึ่งวันอันเป็นฐานในการกำหนดค่าทดแทนของประเทศสหรัฐอเมริกา อาจแตกต่างกันไปตามข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี ได้แก่

1) การประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการเวนคืน ใช้ในกรณีที่มีการเวนคืนเกิดขึ้นเมื่อคณะกรรมการทางปกครองมีมติให้มีการเวนคืน (administrative order) ส่วนค่าเสียหายก็จะมี การประเมิน ณ วันที่มีคำสั่งเวนคืนเช่นกัน ความเปลี่ยนแปลงใดซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากการเวนคืนเกิดขึ้นซึ่งมีผลให้ทรัพย์สินนั้นมีมูลค่าเพิ่มขึ้นหรือลดลงไม่มีผลต่อจำนวนค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนแต่อย่างใด⁶¹

2) การประเมินค่าทดแทนก่อนการเวนคืน ในบางมลรัฐถือว่าการยื่นคำร้องขอให้มีการเวนคืน ซึ่งถือเป็นขั้นตอนแรกของการเวนคืนทรัพย์สินมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นวันดังกล่าวจึงถือว่าเป็นวันกำหนดค่าทดแทนซึ่งมีความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย อย่างไรก็ตามหากกระบวนการเวนคืนต้องล่าช้าออกไปโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ในขณะที่ที่ดินมีมูลค่าเพิ่มมากขึ้นหลักเกณฑ์ดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดิน และหากผู้เวนคืนยังยืนยันที่จะใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวต่อไป ศาลก็จะยกคำร้องเช่นนั้น หรือในบางมลรัฐอาจจะมีการประเมินค่าเสียหาย ณ วันที่มีการได้ส่วน หรือวันที่มีการวางเงินค่าทดแทนต่อคณะกรรมการ และในกรณีที่มีการอุทธรณ์และศาลตัดสินว่าการเวนคืนนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การประเมินค่าทดแทนก็จะพิจารณา ณ วันที่มีการวางเงินครั้งแรก แต่หากการเวนคืนนั้นเน้นล่าช้าออกไปมาก การประเมินค่าทดแทนจะประเมิน ณ วันที่มีการได้ส่วนครั้งที่สอง⁶²

3) กรณีที่มีการเวนคืนไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่ได้คัดค้านการเวนคืนอันไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นทันทีที่กระทำได้ เจ้าของที่ดินจะมีสิทธิได้รับการประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการครอบครองเกิดขึ้น⁶³

นอกจากนี้ในการกำหนดค่าทดแทนของประเทศสหรัฐอเมริกาในแต่ละมลรัฐก็ยังมีแนวปฏิบัติที่แตกต่างกันในการถือเอาวันใดเป็นฐานในการประเมินค่าทดแทน กล่าวคือ ในมลรัฐอิลลินอยส์ ใช้วันที่มีการยื่นคำร้องขอเวนคืนต่อศาล มลรัฐชิคาโกใช้วันที่องค์กรผู้เวนคืนครอบครองทรัพย์สินที่เวนคืน มลรัฐคลิฟแลนด์ ถือเอาวันที่การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งขององค์กรผู้เวนคืนซึ่งส่งผลกระทบต่อราคาตลาดเป็นวันประเมินค่าทดแทน⁶⁴ เป็นต้น ทั้งนี้ ก็เพื่อให้จำนวนค่าทดแทนมีลักษณะใกล้เคียงกับความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับมากที่สุดนั่นเอง

⁶¹ Nichols on Eminent Domain (p.20), Sackman Van Bruny and Russel D. Van Brunt, 1950. อ้างใน “ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์” เล่มเดิม.น.75.

⁶² Nichols on Eminent Domain (pp.25-26). Op. cit.

⁶³ Nichols on Eminent Domain (p.27). Op. cit.

⁶⁴ ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย (น.95). เล่มเดิม.

หลักการกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน โดยหลักการประเมินค่าทดแทนมีหลักการสำคัญดังนี้

1) ค่าทดแทนที่เป็นธรรม หมายความว่า จำนวนค่าทดแทนที่เท่ากับมูลค่าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงมูลค่าในด้านความสูญเสียของเจ้าของที่ดินเป็นหลัก ดังนั้นค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามความหมายของรัฐธรรมนูญ จึงหมายความว่า สิ่งใดก็ตามซึ่งเจ้าของที่ดินได้สูญเสียไป และสิ่งนั้นต้องไม่ใช่สิ่งที่ผู้เวนคืนได้รับกลับมา (what the owner has lost, and not what the condemnor has gained.)⁶⁵ ส่วนกรณีที่ทรัพย์สินนั้นมีราคาตลาดที่กำหนดได้แน่นอน ก็ให้ถือเอาราคาตลาดนั้นเป็นมาตรฐานทั่วไปในการคิดค่าทดแทน แต่ถ้าทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษ เนื่องจากสถานการณ์บางอย่าง ก็มิให้ถือเอาราคานั้นมาเป็นหลักเกณฑ์ในการคำนวณค่าทดแทน เช่น ทรัพย์สินที่ราคาสูงขึ้นเนื่องจากการขาดแคลนในยามสงคราม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ถ้าที่ดินซึ่งถูกเวนคืนมีการใช้เพื่อวัตถุประสงค์พิเศษในบางประการอยู่แล้วต้องนำวัตถุประสงค์พิเศษดังกล่าวมาพิจารณาองค์ประกอบหนึ่งของมูลค่าที่ดินด้วย เช่น ที่ดินที่ถูกใช้เป็นสถานที่สำหรับจ่ายค่าลูกเสือถูกเวนคืนมาสร้างเป็นทางด่วน⁶⁶ ซึ่งกรณีเช่นนี้ทำให้ที่ดินที่ถูกเวนคืนมีข้อจำกัดในการใช้ หรืออาจกล่าวได้ว่าการเวนคืนมีผลเป็นการจำกัดการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุด (the highest and the best use of property)

2) ในกรณีที่ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนไม่มีราคาตลาด จะต้องหาราคาที่ใกล้เคียงที่สุดโดยอาจพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่มีการต่อรองราคาซื้อขาย ได้แก่ ราคาเดิมที่มีอยู่ (original cost) ราคาที่ดินที่ได้รับการพัฒนาแล้ว โอกาสการพัฒนาการใช้ประโยชน์ในอนาคต และความเห็นของบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการประเมินราคา

3) ในการคำนวณราคาค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน ถ้าเป็นการเวนคืนแต่เพียงส่วนหนึ่งของที่ดินแปลงนั้น การคิดค่าทดแทนให้คำนึงถึงความสำคัญของส่วนที่ถูกเวนคืนซึ่งมีอยู่กับที่ดินทั้งแปลงด้วย เช่น ถ้าการเวนคืนกระทบกระเทือนต่อสิทธิเหนือพื้นดิน การคิดค่าทดแทนจะต้องรวมถึงมูลค่าแห่งสิทธิที่ถูกกระทบกระเทือนเช่นว่าด้วย นอกจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ทรงสิทธิอื่นซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นก็ย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนเช่นกัน ได้แก่ ผู้เช่า ผู้มีสิทธิในภาระจำยอม ผู้รับจ้างอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

⁶⁵ Sackman Van Bruny and Russel D. Van Brunt. (1950). *Nichols on Eminent Domain*. Metthew and Bender & Company Incorporated. p.33 อ้างใน “ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์”. เล่มเดิม.น.74.

⁶⁶ Newton Girl Scouts Council. Inc. v Massachusetts Turnpike Authority. 335 Mass 189. 138 NE2d 769.

4) ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่ที่ดินส่วนที่เหลืออันเนื่องมาจากการพัฒนาโครงการของรัฐ จะต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดเงินค่าทดแทนด้วย⁶⁷ ดังนั้น ถ้าการเวนคืนที่ดินก่อให้เกิดประโยชน์แก่เจ้าของที่ดิน ก็ให้หักผลประโยชน์นั้นออกจากค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน เช่น การหักผลประโยชน์จากการเวนคืนเพื่อการก่อสร้างทางหลวง ถนน หรือการขยายพื้นที่ถนน เป็นต้น แต่ผลประโยชน์ที่จะหักดังกล่าวมิให้รวมถึงประโยชน์ที่คาดว่าเจ้าของที่ดินจะได้รับ อันเนื่องจากการใช้ที่ดินของรัฐตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนนั้น⁶⁸ อย่างไรก็ตาม ถ้าเป็นกรณีที่ทรัพย์สินทั้งหมดถูกเวนคืน ย่อมไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเรื่องการหักผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการเวนคืนแต่อย่างใด เนื่องจากเจ้าของที่ดินย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนมูลค่าทั้งหมดของที่ดินที่ถูกเวนคืนอยู่แล้ว⁶⁹

5) ความเสียหายที่เกิดจากการประกอบธุรกิจ หรือผลกำไรจากธุรกิจไม่ถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งของความเสียหายซึ่งเกิดจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อย่างไรก็ตาม ค่าเสียหายในกรณีนี้ปัจจุบันได้รับการพิจารณาโดยอาศัยหลักราคาตลาดที่เป็นธรรม สำหรับความเสียหายที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเวนคืน เช่น การที่ต้องเลิกกิจการ ค่าขาดประโยชน์ ผลกำไรจากการประกอบธุรกิจ สำหรับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น จะต้องมีการจ่ายเงินจำนวนหนึ่งให้เป็นพิเศษ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นค่าทดแทนเพื่อการปลดพรากจากที่อยู่อาศัยหรือต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เป็นสถานที่ในการประกอบกิจการ เช่น กำหนดให้ไม่ต่ำกว่า \$ 22,500 สำหรับกรณีเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัย และ \$ 5,250 สำหรับผู้เช่า⁷⁰ นอกจากนี้ ยังจะได้รับค่าใช้จ่ายในการโยกย้าย และค่าใช้จ่ายในการหาที่อยู่ใหม่ด้วย สำหรับค่าเสียหายหรือมูลค่าที่ลดลงของชื่อเสียงทางธุรกิจ (good will) ไม่ถือว่าเป็นองค์ประกอบของค่าทดแทน หรือค่าเสียหายที่เกิดจากการเวนคืนเช่นกัน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้แตกต่างจากประเทศอังกฤษและประเทศแคนาดา อย่างไรก็ตาม ถือเป็นอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติในการที่จะกำหนดให้ good will เป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของค่าทดแทนการเวนคืน

6) ค่าทดแทนความเสียหายกรณีบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินที่ถูกเวนคืนได้รับเพราะเหตุแห่งการแบ่งแยกที่ดินที่ถูกเวนคืนออกมาจากที่ดินส่วนอื่นๆ ของเจ้าของรายเดียวกัน (severance damages) เมื่อที่ดินถูกเวนคืนบางส่วน เจ้าของที่ดินจะได้รับค่าทดแทนไม่เฉพาะราคาที่ดินที่ถูกเวนคืนเท่านั้น แต่ยังมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนด้วย

⁶⁷ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.77.

⁶⁸ Monongahela Navigation Co. v. United States. 148 U.S. 312,326 (1893).

⁶⁹ Whitaker v. Phoenixville Pa 327. 21A 604.

⁷⁰ เอกสารประกอบการนำเสนอเรื่องการเวนคืนที่เป็นธรรม (น.8), มูลนิธิประเมินราคาทรัพย์สินแห่งประเทศไทย.

อย่างไรก็ตาม เจ้าของที่ดินไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงของที่ดินเต็มราคาตลาด ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่าที่ดินส่วนใดถูกเวนคืน

7) เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนเพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากข้อเสนอหรือความคาดหวังว่าจะมีการพัฒนาเกิดขึ้น ดังนั้น มูลค่าที่เป็นความคาดหวังและยังไม่เกิดขึ้นจริง ณ วันที่มีการเวนคืนย่อมไม่สามารถเรียกร้องค่าทดแทนได้ แต่หากไม่มีความชัดเจนมาแต่แรกว่าที่ดินบริเวณนั้นจะมีการก่อสร้างโครงการต่างๆขึ้น มูลค่าที่เพิ่มขึ้น ณ ปัจจุบัน ของที่ดินละแวกใกล้เคียงจะถูกนำมาพิจารณาในการกำหนดค่าทดแทนด้วย อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น ซึ่งศาลก็พยายามที่จะแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างการเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดินในละแวกใกล้เคียงทั่วไปตามราคาตลาด กับการเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดินโดยเฉพาะเจาะจง เนื่องจากผลกำไรที่เกิดจากการคาดหวังซึ่งมีที่มาจากการพัฒนาโครงการของรัฐ⁷¹

ในกรณีที่ผู้ความเสียหายได้รับค่าทดแทนไปแล้วในเวลาที่ถูกเวนคืน จะไม่คิดดอกเบี้ยสำหรับราคาทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนนั้น แต่ถ้าเป็นกรณีที่ทรัพย์สินนั้นได้ถูกเวนคืนไปก่อน และมีการจ่ายค่าทดแทนในภายหลัง ศาลเคยวินิจฉัยว่า ค่าทดแทนนั้นต้องคิดรวมเงินอีกจำนวนหนึ่งด้วย (ซึ่งในที่นี้หมายถึง ดอกเบี้ย)

อนึ่ง ในประเทศสหรัฐอเมริกายังมีการกระทำของรัฐในบางกรณีที่มีได้ถือว่าเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกระบวนการเวนคืนตามกฎหมาย แต่การกระทำดังกล่าวนั้นก็ส่งผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนเช่นกัน ได้แก่

1) กรณีที่ทรัพย์สินของเอกชนถูกเวนคืนตามความเป็นจริงโดยปราศจากกระบวนการเวนคืนที่เป็นทางการ หรือการวางข้อกำหนดของรัฐซึ่งมีผลให้มูลค่าทางเศรษฐกิจของเจ้าของทรัพย์สินลดลงจนทำให้การใช้สอยทรัพย์สินของเอกชนไม่อาจเป็นไปได้อย่างมีเหตุผล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการกระทำดังกล่าวมีผลเสมือนเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (inverse condemnation) ซึ่งกรณีดังกล่าวเจ้าของทรัพย์สินนั้นจำเป็นต้องได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น และถือเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมอีกด้วย⁷²

2) กรณีการดำเนินบริการสาธารณะตามปกติของรัฐซึ่งมีผลเป็นการรบกวนสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินของเอกชน และความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นไม่จำกัดเฉพาะความเสียหายทางกายภาพที่เกิดขึ้นกับตัวทรัพย์สินเท่านั้น แม้ความเสียหายนั้นเป็นเพียงทำให้มูลค่าของทรัพย์สินนั้นต้องลดน้อยถอยลงก็ถือเป็นกรณีที่ต้องจ่ายค่าทดแทนเช่นกัน ตัวอย่างความรับผิดชอบในกรณีเหล่านี้ ได้แก่ ความเสียหายที่เกิดแก่ที่ดินข้างเคียงซึ่งมีสาเหตุมาจากควัน เสียงดัง และความสั่นสะเทือน ฯลฯ

⁷¹ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.78.

⁷² ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.79.

โดยมีตัวอย่างแนววินิจฉัยของศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาไว้ว่า การก่อสร้างสุสาน สถานีนํ้ามัน เชื้อเพลิง อาคารหอสูบน้ำ เรือนจำ โรงเรียน โรงพยาบาล สนามเด็กเล่นในบริเวณเขตบ้านพักอยู่อาศัย ซึ่งทำให้ที่ดินเสื่อมราคาลง แต่ก็ไม่เป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินมีสิทธิได้รับค่าทดแทน เนื่องจากความเสียหายนั้น แม้จะทำให้มูลค่าของที่ดินข้างเคียงลดลง แต่ก็ไม่ถึงขนาดที่ไม่สามารถใช้สอยได้ตามปกติสุข ส่วนกรณีการก่อสร้างโรงพยาบาลสำหรับโรคติดต่อ การก่อสร้างเตาเผาขยะ การก่อสร้างโรงงานกำจัดสิ่งปฏิกูลนั้น เป็นความเสียหายที่รบกวนการอยู่อาศัยโดยปกติของเจ้าของทรัพย์สิน ซึ่งถือว่าเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินมีสิทธิได้รับค่าทดแทน ซึ่งมีผลทำให้ที่ดินนั้น ไม่เหมาะสมแก่การอยู่อาศัยอีกต่อไป หรือก่อให้เกิดภัยอันตรายแก่การอยู่อาศัยในที่ดินนั้น และเป็นที่ยอมรับในหลายคดีว่า การดำเนินการบริการสาธารณะซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของที่ดิน เช่นนี้มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับการใช้อำนาจเวนคืน ซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบอย่างหนึ่งตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ โดยความเสียหายที่เกิดแก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงนั้น เป็นผลมาจากการก่อสร้างหรือการดำเนินการบริการสาธารณะซึ่งได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร และโดยปราศจากความประมาทเลินเล่อแล้วจึงอาจกล่าวได้ว่า หลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อยกเว้นความผิดให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้กระทำการตามบทบัญญัติของกฎหมายนั่นเอง⁷³ แต่รัฐยังคงต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย ดังนั้น การฟ้องร้องในกรณีดังกล่าวนี้ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา อยู่ภายใต้หลักการตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้จ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมเพื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มิใช่การฟ้องร้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิดแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำมาตรการ Value Capture⁷⁴ มาใช้เพื่อสร้างความสมดุลในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชน โดยการเรียกเก็บมูลค่าที่เพิ่มขึ้นซึ่งเป็นกำไรที่คาดไม่ถึง (windfall) อันตกแก่เจ้าของที่ดิน ด้วยเหตุผลที่ว่า มูลค่าที่เพิ่มขึ้นนั้นเป็นผลโดยตรงจากการลงทุนของภาครัฐ ดังนั้น รัฐจึงย่อมมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะเรียกมูลค่าที่เพิ่มขึ้นนั้นกลับสู่ภาครัฐเพื่อนำไปใช้ในการก่อสร้างของภาครัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าที่จะให้ผลกำไรดังกล่าวตกที่ภาคเอกชน มาตรการนี้นำมาใช้ในระบบขนส่งมวลชนเป็นการเรียกเก็บมูลค่าที่เพิ่มขึ้นบางส่วนหรือทั้งหมดของทรัพย์สินซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการลงทุนของภาครัฐเพื่อนำมาใช้เป็นต้นทุนในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน โดยมูลค่าที่เพิ่มขึ้นนี้เรียกเก็บเสมือนเป็นค่าเช่า ซึ่งเป็นหนี้ที่เกิดจากการใช้บริการโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐสร้างขึ้น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะต่อไปในอนาคตด้วย นอกจากนี้ Value Capture ยังอาจนำมาใช้ในรูปของภาษีที่ดินเพื่อนำมาชดเชยหนี้ที่เกิดจากโครงการก่อสร้างของภาครัฐ ซึ่งการเรียก

⁷³ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.80.

⁷⁴ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เล่มเดิม.น.97.

เก็บมูลค่าที่เพิ่มขึ้นนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดินว่าเป็นการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ หรือใช้เป็นที่อยู่อาศัย และขึ้นอยู่กับความต้องการในการพัฒนาในมลรัฐนั้นๆ ด้วย โดยการเรียกเก็บมูลค่าที่สูงขึ้นนั้นจะเรียกเก็บจากเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ใกล้กับโครงการก่อสร้างของรัฐตามระยะทาง ใกล้ไกลประมาณ 2 ไมล์ จากโครงการนั้นๆ ด้วยเหตุผลที่ว่า ระยะทางประมาณ 2 ไมล์ จากโครงการนั้นเป็นระยะทางโดยเฉลี่ยซึ่งที่ดินที่อยู่ในระยะนั้นจะมีราคาเพิ่มสูงมากขึ้นและทำให้เอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินได้รับประโยชน์จากโครงการมากที่สุด รัฐจึงเรียกเก็บมูลค่าที่สูงขึ้นนี้ กลับคืนมาเพื่อประโยชน์ในการจัดสร้างบริการสาธารณะในพื้นที่อื่นซึ่งยังขาดแคลนต่อไป กล่าวโดยสรุป หลักการ Value Capture ในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นใช้กันมานานแล้วโดยอยู่ในรูปแบบของภาษีทรัพย์สิน ประเภทภาษีประเมินทรัพย์สิน (special assessment) ซึ่งได้แก่ ภาษีที่เรียกเก็บจากเจ้าของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการกิจการของรัฐ เช่น การที่รัฐสร้างถนนผ่านในที่ดินทำให้ที่ดินและโรงเรือนที่อยู่ริมถนนที่มีราคาสูงขึ้น ผู้เป็นเจ้าของที่ดินและโรงเรือนนั้นๆ ต้องเสียภาษีให้แก่รัฐเป็นการชดเชยที่ได้รับประโยชน์ เป็นพิเศษจากกิจการนั้น และการเก็บภาษีประเภทนี้มีส่วนช่วยให้รัฐเก็บภาษีที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการป้องปรามการถือครองที่ดินเพื่อเก็งกำไรอีกด้วย

3.5 ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียได้สืบทอดตัวบทกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พื้นฐาน มาจากประเทศอังกฤษ ตามมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งชาติดอสเตรเลียได้ให้อำนาจแก่รัฐสภา ในการจัดทำตัวบทกฎหมายเพื่อการเวนคืนว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ด้วย “เงื่อนไข ที่ยุติธรรม” จากรัฐหรือบุคคลใดๆ เพื่อวัตถุประสงค์ใดๆ ก็ตาม รัฐสภาให้อำนาจในการออกกฎหมาย ไว้ใช้บังคับในประเทศออสเตรเลีย รัฐบาลของแต่ละรัฐ ตลอดจนรัฐบาลกลางแห่งคอมมอนเวลท์ ได้จัดทำตัวบทกฎหมายไว้ใช้บังคับในการเวนคืนที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ จึงเห็นได้ว่า หน่วยงานของแต่ละรัฐหรือหน่วยงานของรัฐบาลกลางแห่งคอมมอนเวลท์ หรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะโดยเฉพาะอาจมีอำนาจหน้าที่ในการเวนคืนที่ดินด้วย

หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศออสเตรเลีย

- 1) จะไม่มีการจ่ายเงินเพิ่มเป็นกรณีพิเศษในการได้มาซึ่งที่ดินโดยการเวนคืน
- 2) ราคาที่ดินนั้นจะเป็นไปตามราคาตลาด (market value)
- 3) จะไม่มีการพิจารณามูลค่าที่ดินเป็นการเฉพาะเจาะจง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจาก โครงการสาธารณะที่รัฐต้องจัดการที่ดิน การพิจารณาจะกระทำโดยขอบเขตอำนาจแห่งกฎหมาย ที่กำหนดให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามประเภทในขณะนั้น

- 4) จะไม่มีการพิจารณาเพิ่มมูลค่าที่ดิน อันเป็นผลมาจากกิจกรรมที่ขัดต่อกฎหมาย
- 5) ในกรณีที่ดินที่ถูกจัดหามีลักษณะต่างจากที่ดินในตลาดทั่วไปการกำหนดค่าทดแทนอาจจะประเมิน โดยใช้หลักจัดหาทรัพย์สินเดิม (Reinstatement)
- 6) อาจมีการเพิ่มเงินทดแทนสำหรับความยุ่งยากเสียหายที่เกิดขึ้น อันเนื่องจากการจัดหาที่ดิน (disturbance compensation) เข้าไปในมูลค่าราคาตลาด
- 7) เงินทดแทนจะต้องเหมาะสมและเป็นธรรม

3.5.1 ขั้นตอนวิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศออสเตรเลีย

พระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลแห่งรัฐ 5 ฉบับ รวมทั้งพระราชบัญญัติการจัดหาที่ดินเพื่อกิจการของรัฐบาลกลางแห่งออสเตรเลีย และพระราชบัญญัติการจัดหาที่ดินเพื่อกิจการของเมืองหลวงออสเตรเลีย (The Commonwealth of Australia Land Acquisition Act and Australian Capital Territory Land Acquisition (Act)) ที่ออกโดยรัฐบาลกลางแห่งคอมมอนเวลท์ ปรากฏว่า ตัวบทกฎหมายทั้งหมดได้รับการตราขึ้นในรัฐสภา หลังจากที่ได้มีการเปิดอภิปรายโดยคณะรัฐมนตรีและการโต้แย้งจากสังคมอย่างกว้างขวาง พระราชบัญญัติการเวนคืนทั้งหลายนี้จะมอบหมายให้รัฐมนตรีในคณะรัฐบาลให้ความเห็นชอบสำหรับการร้องขอเพื่อการเวนคืนที่ดินจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ (เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมทางหลวงจะมีอำนาจหน้าที่ในการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างถนน เป็นต้น) เจ้าของทรัพย์สินอันเป็นที่ดินซึ่งเป็นที่ต้องการของหน่วยงานองค์กรของรัฐบาลนั้น โดยทั่วไปจะทราบข้อเสนอต่างๆ เป็นอย่างดี เนื่องจากพระราชบัญญัติทั้งหลายมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรถึงอำนาจที่ได้รับมอบหมายไว้ถึงประโยชน์ที่ทุกฝ่ายจะได้รับจากการเวนคืนทรัพย์สินนั้น เพื่อโครงการที่มุ่งหมายไว้เมื่อมีการพิจารณาตัวบทกฎหมายของรัฐทั้งหลาย รวมทั้งรัฐบาลกลางแห่งชาติออสเตรเลียจะจัดให้มีการปรึกษาขอความเห็นจากสาธารณชน และจัดทำการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental impact studies) ก่อนที่โครงการจะเริ่มดำเนินการและให้อำนาจเจ้าของที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนยื่นข้อเสนอการศึกษาด้านผลกระทบต่อสถานะสิ่งแวดล้อมจะต้องจัดทำโดยฝ่ายที่เป็นอิสระและมีความพร้อมด้านคุณสมบัติเพื่อหลีกเลี่ยงการมีส่วนได้เสียในผลประโยชน์ที่พึงจะได้รับ การรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณชนสามารถจัดทำได้โดยการจัดประชุมในอาคารที่ทำการหรือในห้องประชุมของรัฐบาลท้องถิ่น โดยให้มีผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐบาลที่รับผิดชอบโครงการมาร่วมเพื่อทำหน้าที่ตอบคำถามต่างๆ และรับข้อเสนอที่จัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งยังสามารถตั้งผู้แทนเข้าร่วมประชุม โดยแจ้งผ่านสมาชิกรัฐสภาท้องถิ่นจากพรรคฝ่ายรัฐบาล ตลอดจนจากสื่อมวลชน

ขั้นตอนวิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีความแตกต่างกันไปมากบ้างน้อยมากในแต่ละรัฐของออสเตรเลีย อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างดังกล่าวก็มิได้เปลี่ยนแปลงเจตนารมณ์ของ

กฎหมายพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืน ซึ่งจะต้องทำให้เกิดความมั่นใจในระบบการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ที่มีประสิทธิภาพ พร้อมกับการจ่ายเงินค่าทดแทนตาม “เงื่อนไขที่เป็นธรรม” ให้แก่เจ้าของทรัพย์สิน

ในระหว่างขั้นตอนการวางแผนงานนั้น รัฐต้องประกาศแจ้งให้เจ้าของที่ดินที่อยู่ในเขต ซึ่งอาจถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ดำเนินโครงการให้ทราบถึงโครงการที่เสนอสร้าง รวมทั้งวัตถุประสงค์ของการดำเนินโครงการ รวมไปถึงเจ้าของที่ดินข้างเคียงในบริเวณที่อาจได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการดำเนินโครงการด้วย ซึ่งเจ้าของที่ดินมีสิทธิที่จะแสดงการคัดค้านโครงการต่อหน่วยงานที่ดำเนินการก่อสร้าง และต่อรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ โดยรัฐต้องแจ้งต่อเจ้าของที่ดินทั้งหลายให้ทราบอีกครั้ง เมื่อโครงการได้รับอนุมัติให้ดำเนินการ อย่างไรก็ตาม สิทธิในการคัดค้านของประชาชนถูกจำกัดในขั้นตอนนี้ (เช่น มีสิทธิคัดค้านให้ปรับแนวเขตก่อสร้างเพียงเล็กน้อยเพื่อเลี่ยงอาคาร สิ่งปลูกสร้าง) และการคัดค้านใดๆ ทั้งที่เคอ้ายหรือพยายามจะอ้างในระหว่างขั้นตอนการวางแผนดำเนินโครงการจะไม่สามารถนำมาคัดค้านต่อไปได้ในขั้นตอนนี้

เมื่อหน่วยงานขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดในการอนุมัติเวนคืนที่ดินในกรณีที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้วหน่วยงานดังกล่าวจะแจ้งโครงการเวนคืนที่ดิน (A proposed Acquisition Notice) ส่งให้แก่ทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายแจ้งดังกล่าวจะแจ้งให้ทราบถึงความประสงค์ของหน่วยงานที่ต้องการได้มาซึ่งที่ดินหลังจาก 90 วัน ของวันออกหมายแจ้ง อย่างไรก็ตาม หากเจ้าของที่ดินและหน่วยงานของรัฐตกลงกันได้ ระยะเวลาอาจสั้นกว่านี้ หรือเป็นระยะเวลาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ เห็นชอบหมายแจ้งดังกล่าว จะได้รับการจัดส่งควบคู่ไปกับแบบฟอร์ม

การเรียกร้องเงินค่าทดแทน (A compensation claim form) หมายถึงการเวนคืนจะถูกหมายเหตุไว้ในโฉนดที่ดินแปลงนั้นๆ เก็บไว้ที่สำนักงานที่ดินในระหว่าง 90 วัน แล้วหลังจากออกหมายแจ้ง อาจเป็นเวลาในการเจรจาต่อรองในการซื้อที่ดินภายใน 90 วัน ถ้าหากไม่สามารถทำสัญญาซื้อขายได้ รัฐมนตรีอาจแนะนำให้ผู้ว่าการท้องถิ่นดำเนินการตามขั้นตอนการเวนคืนที่ดิน ถ้าผู้ว่าการท้องถิ่นเห็นชอบก็จะประกาศเวนคืนที่ดินราชกิจจานุเบกษาภายใน 120 วัน หลังจากวันที่ออกหมายแจ้งการเวนคืนที่ดิน เว้นแต่ว่าเจ้าของที่ดินและหน่วยงานของรัฐได้มีข้อตกลงกันถึงระยะเวลาที่มากกว่านี้ และประกาศเวนคืนนี้จะตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นด้วย หน่วยงานของรัฐมีสิทธิในที่ดินตั้งแต่วันที่ประกาศเวนคืนในพระราชกิจจานุเบกษา ส่วนผู้ที่เป็นเจ้าของและมีส่วนได้เสียในที่ดินจะมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน

การจ่ายเงินค่าทดแทน

เจ้าของที่ดินที่ได้รับหมายแจ้งโครงการเวนคืน (Proposed Acquisition Notice) มีสิทธิที่จะทำหนังสือยื่นข้อเรียกร้องเงินค่าทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ บุคคลใดก็ตามที่คิดว่ามีสิทธิจะได้รับเงินชดเชยแต่ยังไม่ได้รับหมายดังกล่าว อาจยื่นเรื่องเรียกร้องค่าทดแทนได้ การยื่นเรื่องจะต้องยื่นตามแบบฟอร์มที่กำหนดไว้และจะไม่มี การจ่ายเงินค่าทดแทนจนกว่าจะมีการยื่นเอกสารเรียกร้องโดยถูกต้องและสมบูรณ์ ในกรณีที่ตกลงกันได้แล้ว ค่าทดแทนอาจประกอบด้วย ค่าที่ดิน หรือค่ากิจการบางส่วนหรือทั้งหมดตามข้อเรียกร้อง

สำนักงานกลางประเมินมูลค่าทรัพย์สิน (The Values General) จะเป็นผู้กำหนดจำนวนเงินทดแทน (รวมทั้งค่าใช้จ่ายด้านประเมินราคาและค่าดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมาย) และแจ้งไว้ในหมายแจ้งเสนอเงินค่าทดแทนที่ออกโดยสำนักงานกลางนักประเมินมูลค่าทรัพย์สิน การออกหมายแจ้งเงินค่าทดแทน (Compensation Notice) จะออกภายใน 30 วัน หลังจากประกาศการเวนคืนในพระราชกิจจานุเบกษา และจะมีการออกหมายแจ้งเสมอไม่ว่าจะมีการยื่นข้อเรียกร้องเงินทดแทนหรือไม่ก็ตาม แต่อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีอาจจะเห็นชอบให้หรือเรื่องการออกหมายแจ้งเงินค่าทดแทนดังกล่าวออกไปอีกไม่เกิน 60 วัน ในกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิผู้ยื่นข้อเรียกร้อง หน่วยงานของรัฐจะไม่ออกหมายแจ้งเงินทดแทนจนกว่าจะทราบผลผู้มีสิทธิในทรัพย์สินที่แท้จริง

ในกรณีที่มีการยอมรับจำนวนเงินค่าทดแทนและเอกสารการจ่ายเงินและเอกสารเรียกร้องเงินค่าทดแทนที่สมบูรณ์ จะถูกส่งคืนมายังหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เวนคืนและจะมีการจ่ายเงินค่าทดแทนภายใน 28 วัน หลังจากที่ได้รับเอกสารดังกล่าว จะมีการจ่ายดอกเบี้ยอันเกิดจากเงินค่าทดแทนดังกล่าว โดยคำนวณจากวันที่แจ้งหมายโครงการเวนคืนไปจนถึงวันที่มีการจ่ายเงินค่าทดแทน

ในกรณีที่จำนวนเงินค่าทดแทนไม่เป็นที่ยอมรับ เจ้าของที่ดินอาจยื่นเรื่องคัดค้านต่อศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อม (The Land and Environment Court) การยื่นคำคัดค้านดังกล่าวต้องยื่นเรื่องภายใน 90 วัน หลังจากการออกหมายแจ้งเงินทดแทนเพื่อเป็นการให้ความมั่นใจว่าศาลจะรับฟังคำคัดค้าน และตัดสินจำนวนเงินค่าทดแทนใหม่ที่จะจ่ายให้ในกรณียอมรับค่าทดแทนภายใน 28 วัน หลังจากการยื่นคำคัดค้านหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจจะจ่ายเงินร้อยละ 90 ของเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเป็นเงินล่วงหน้าพร้อมดอกเบี้ยสำหรับเงินล่วงหน้าดังกล่าวด้วย และกรณียังไม่ยอมรับเงินค่าทดแทนจะมีการฝากเงินล่วงหน้าดังกล่าวพร้อมทั้งดอกเบี้ยไว้ในบัญชีเงินฝากในสถาบันการเงิน (Trust) เพื่อรอจนกว่าจะคำสั่งตัดสินจากศาล

ในกรณีภายใน 90 วัน หลังจากการออกหมายแจ้งเงินทดแทน และยังไม่มีการยอมรับจำนวนเงินที่เสนอไว้ในหมายแจ้งดังกล่าว ขณะเดียวกันก็ไม่มี การยื่นคัดค้านต่อศาลที่ดินและ

สิ่งแวดลอม จะถือเสมือนว่าได้มีการยอมรับข้อเสนอค่าทดแทนดังกล่าว และหน่วยงานของรัฐก็จะฝากเงินพร้อมดอกเบี้ยไว้ในบัญชีเงินฝากกับสถาบันการเงินจนกว่าจะมีการยอมรับเงิน หรือมีการยื่นข้อเรียกร้องต่อศาล จำนวนเงินที่เป็นดอกเบี้ยจากการฝากเงินต่อสถาบันการเงินจะเป็นส่วนหนึ่งของเงินทดแทนการเวนคืนด้วย

ในกรณีที่มีการฝากเงินทดแทนไว้ในสถาบันการเงินนานกว่า 6 ปี โดยไม่มีการยื่นข้อเรียกร้องแต่ประการใด เงินทดแทนดังกล่าวจะถูกโอนไปเก็บไว้ที่คลังของรัฐจนกว่าจะมีการจ่ายเงินให้แก่ผู้เรียกร้องที่มีสิทธิในทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนและในระยะเวลาที่เก็บเงินค่าทดแทนไว้ที่คลังของรัฐจะไม่มีมีการจ่ายดอกเบี้ยแต่อย่างใด

3.5.2 หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียอยู่บนหลักการของ “ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่เป็นธรรม” คือการจ่ายตามมูลค่าราคาตลาด (ราคาในท้องตลาด) บวกค่าความเสียหายใดๆ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเวนคืนสาธารณะเพื่อให้เกิดผลที่แท้จริงสำหรับการคำนวณมูลค่าตลาด จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาแนววิธีการที่ศาลในประเทศออสเตรเลียไปตีความตาม “มูลค่า” และไม่ใช่ตาม “มูลค่าตลาด” อย่างไรก็ตามเป็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ศาลได้กำหนดความหมายของ “มูลค่าตลาด” ไว้ตามที่อ้างอิงไว้ในกรณีรัฐบาลกลางกับ Archly ในปี ค.ศ.2495 ซึ่งเป็นกรณีระหว่างรัฐมนตรีกระทรวงโยธาธิการกับ Thistlethwayte ในปี ค.ศ.2497 และกรณีอื่นๆ และยังเห็นได้ชัดจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของรัฐในการกำหนดมูลค่าตลาดของที่ดิน จะพิจารณาถึงการใช้อย่างที่ที่ดิน (Highest and best use) อย่างสมเหตุสมผลและถูกต้องตามที่กฎหมายเมื่อถึงเวลาที่เหมาะสม

ถึงแม้ว่าจะไม่มีมาตรการทางด้านศาลที่แน่นอนเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “มูลค่าตลาด” แต่มักจะมีการกำหนดนิยามความหมายทางกฎหมายไว้ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับความคิดที่ต้องการจะจัดทำรายละเอียดของรายการต่างๆ ในการกำหนดจำนวนเงินทดแทนและทำให้กฎหมายเป็นสิ่งที่เข้าถึงได้มากขึ้น

ในกรณีส่วนใหญ่ มูลค่าตลาดของทรัพย์สินจะยังคงเป็นองค์ประกอบสำคัญของเงินค่าทดแทน และในบางครั้งก็ไม่อาจนำมูลค่าตลาดมาใช้ได้โดยตรง เช่น กรณีความต้องการในที่ดินเป็นแนวเส้นสำหรับตัดถนน หรือความต้องการการจำยอมสำหรับการสร้างระบบระบายน้ำนั้นเป็นบางสิ่งบางอย่างที่ตามปกติแล้วไม่สามารถซื้อหรือขายกันในตลาดได้ ในกรณีดังกล่าวจึง

ไม่สามารถนำมูลค่าตลาดมาใช้ได้โดยตรง เนื่องจากจะเกิดความสูญเสียแก่เจ้าของ คือ ความแตกต่างระหว่างมูลค่าตลาดของทรัพย์สินก่อนการเวนคืนและมูลค่าตลาดของการเวนคืน⁷⁵

การเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือ

เมื่อประสงค์จะได้ทรัพย์สินมาบางส่วน จะเป็นผู้รับผิดชอบในการสร้างรั้วทางรถยนต์ ทางการ (The Department) และสภาพแวดล้อมให้ได้มาตรฐานเหมือนที่เคยเป็นมาก่อน รวมถึงการติดตั้งเครื่องวัดน้ำให้ใหม่ ค่าทดแทนที่จ่ายไปในการพัฒนาปรับปรุงอันเนื่องมาจากการเวนคืนที่ดินบางส่วน ก็จะคิดเพิ่มเข้าไปในราคาที่ดินที่ได้เวนคืนนั้น ดังนั้น การกำหนดราคาก่อนและภายหลังนั้นจะมีผลกระทบต่อสิ่งที่จะได้รับค่าทดแทนเกือบทั้งหมด ปกติแล้วทางราชการจะขออนุญาตให้เจ้าของที่ดินทำการเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินของตนได้ เมื่อมีการพัฒนาปรับปรุงที่สำคัญนอกเขตทาง ทางกรมก็จะซื้อเฉพาะที่ดินบางส่วนที่ต้องการจะสร้างทางเท่านั้น

ภายใต้กฎหมายออสเตรเลียฝั่งตะวันตก เมื่อที่ดินถูกแบ่งแยกออก จะทำให้เกิดที่ดินส่วนที่เหลืออยู่ข้างใดข้างหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยเนื้อที่จำนวน 100 ตารางเมตร หรือน้อยกว่ากรณีเช่นนี้ หากเจ้าของที่ดินร้องขอ รัฐมนตรีจะต้องซื้อที่ดิน ส่วนดังกล่าว รวมกับที่ดินที่เวนคืนมาด้วย

กฎหมายเวนคืน มาตรา 13 บัญญัติว่า ที่ดินส่วนที่เหลือซึ่งเจ้าของจะใช้งานไม่ได้ด้วยเหตุที่มีขนาดหรือรูปทรงเล็กลงนั้น เจ้าหน้าที่ต้องซื้อที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวรวมกับที่ดินที่ถูกเวนคืนมาใช้ในโครงการด้วย

หากโครงการครอบคลุมถึงสิ่งปลูกสร้างที่ได้สร้างไว้บนที่ดินส่วนที่เหลือ เจ้าของที่ดินอาจร้องขอให้เจ้าหน้าที่ซื้อเอาที่ดินส่วนที่เหลือและสิ่งปลูกสร้างรวมกับที่ดินที่ถูกเวนคืนได้

มาตรานี้ยังให้อำนาจอนุญาตให้ซื้อ หรือจัดการอย่างอื่นกับที่ดินที่เพิ่มมาเป็นพิเศษด้วย

หลายกรณีด้วยกันที่ดินเจ้าของถูกเวนคืนเพียงบางส่วนเพื่อทำโครงการสาธารณะในกรณีเช่นนี้ การร้องขอให้เวนคืนที่ดินทั้งหมด ส่วนใหญ่แล้วขึ้นอยู่กับราคาบริเวณพื้นที่ และรูปทรงของที่ดินส่วนที่เหลือ และความเหมาะสมของเงินทุนที่จะซื้อที่ดินเพิ่มเข้ามา

ในประเทศออสเตรเลีย เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลจำนวนมากซื้อที่ดินที่เพิ่มเข้ามาส่วนใหญ่จะเป็นกรณีที่ถูกกำหนดในเรื่องความยาก (hardship) บางกรณี ทางกรมเองก็มองหารายได้ และโอกาสในการพัฒนาปรับปรุงที่จะนำมาทดแทนต้นทุนที่ใช้จ่ายไปในการพัฒนาโครงการดังกล่าวแล้ว

⁷⁵ From "International Standard and Procedures for the Assessment of Compensation" by Barry Smith. ใน เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาแนวทางการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนให้เป็นธรรม (น.1-9), โดย สำนักงานกลางประสานการจัดหาที่ดินเพื่อกิจการของรัฐ, 2538, กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน.

บริเวณที่ดินส่วนที่เหลือจากการซื้อทั้งหมด สามารถรวมกันและนำไปขายใหม่ได้อีก โดยทางการ หลังจากโครงการนี้เสร็จสิ้นแล้ว มีบ่อยครั้งที่ขายได้ในราคาที่สูงกว่าราคาที่ดินเดิม หลายครั้งที่การซื้อที่ดินซึ่งเพิ่มเข้ามาหรือที่ดินนอกเขตที่กำหนดไว้ในโครงการถูกนำมาพิจารณาด้วย

ใน NSW กรมทางหลวงได้เสนอให้ผู้เข้าประมูลจากภาคเอกชนทำการสร้างทาง ที่เก็บค่าธรรมเนียมและทางใช้ฟรี ทางการเองก็ซื้อที่ดินเพื่อประกันว่าการก่อสร้างจะสามารถ ดำเนินการไปได้ และถ้าจำเป็นทางการก็สามารถใช้อำนาจเวนคืนได้ ในการซื้อที่ดินทางการจะซื้อ ที่ดินที่เพิ่มเข้ามาซึ่งสามารถเสนอต่อผู้ทำการประมูลได้เพื่อเป็นโอกาสในการพัฒนา รวมกับ การสร้างทาง การพัฒนาเช่นนี้เป็นแหล่งรายได้ที่จะทำให้ฝ่ายที่ทำการสร้างทางสามารถถอนต้นทุน ที่ใช้ไปได้เร็วขึ้น

ประโยชน์ที่ได้รับ

- 1) เจ้าของที่ดินได้รับค่าทดแทนค้ำค่าที่ดิน
- 2) รัฐบาลก็ประหยัดต้นทุน
- 3) ฝ่ายผู้สร้างได้รับรายได้
- 4) การพัฒนาทางกลับมาเป็นของรัฐบาลภายในกำหนดเวลา