

1. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งรัฐเสรีประชาธิปไตยทั่วโลกต่างก็มีหลักการสำคัญในการคุ้มครองทรัพย์สินของเอกชน โดยในกรณีที่รัฐต้องการได้มาซึ่งทรัพย์สินของเอกชนด้วยวิธีการเวนคืน การจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนถือเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งที่ทำให้การใช้อำนาจเวนคืนนั้นชอบด้วยกฎหมาย และไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ดังที่ได้เคยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีหลักการเพื่อยุ้่มคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไว้อย่างชัดเจน โดยมาตรา 48 กำหนดว่าสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งย่อมหมายความว่า สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเป็นสิ่งที่พึงเคารพ บรรดาทรัพย์สินต่างๆ โดยเฉพาะอสังหาริมทรัพย์ หากผู้ใดเป็นเจ้าของ ย่อมมีสิทธิในการอยู่อาศัย ครอบครอง และใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นโดยปกติสุข และรัฐย่อมมีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองและไม่เข้าไปแทรกแซงการใช้สิทธิในทรัพย์สินของเอกชน เว้นแต่จะเป็นไปโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันว่าเมื่อบุคคลมาอยู่ร่วมกันในรัฐ รัฐย่อมมีภาระหน้าที่ในการจัดทำภารกิจต่างๆ เพื่อสร้างความเจริญแก่ประเทศ ในขณะเดียวกันการดำเนินภารกิจของรัฐบางประการ อาจกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน และในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะรัฐอาจใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้ เช่น กรณีของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ควรมีขอบเขตที่จำกัดเท่าที่จำเป็น และเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น เพราะหากกำหนดวัตถุประสงค์ในการเวนคืนไว้อย่างกว้างขวาง ก็เท่ากับรัฐไม่ให้ความคุ้มครองต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดวัตถุประสงค์ในการเวนคืนไว้ 9 ประการดังนี้

1. เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค
2. เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ

3. เพื่อการผังเมือง
4. เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ
5. เพื่อการพัฒนาการเกษตร
6. เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม
7. เพื่อการปฏิรูปที่ดิน
8. เพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
9. เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

นอกจากนี้ เงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนภายในระยะเวลาอันสมควร เพื่อเป็นการชดเชยความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับและค่าทดแทนนั้นจำเป็นจะต้องมีความเพียงพอเพื่อให้ผู้ถูกเวนคืนอยู่ในฐานะที่เท่าเดิมหรือไม่ด้อยไปกว่าเดิมก่อนการเวนคืนเกิดขึ้น ดังนั้น จำนวนค่าทดแทนที่มีความเหมาะสมและเพียงพอจึงปัญหาที่มีความสำคัญประการหนึ่งของกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 49 ก็ได้กำหนดหลักการจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ว่า “...ต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งคำว่า “ค่าทดแทนที่เป็นธรรม” นั้น เป็นประเด็นข้อพิพาทที่มีการร้องทุกข์ อุทธรณ์ และฟ้องคดีมากที่สุดเนื่องจากค่าทดแทนเป็นค่าชดเชยความเสียหายที่รัฐชดใช้ให้แก่บุคคลที่ต้องยอมเสียสละเป็นพิเศษเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และค่าทดแทนนั้นย่อมต้องมีจำนวนที่เพียงพอเพื่อให้เจ้าของทรัพย์สินสามารถนำค่าทดแทนที่ได้รับไปจัดหาทรัพย์สินที่มีสภาพใกล้เคียงกับทรัพย์สินเดิมก่อนถูกเวนคืนได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าของทรัพย์สินมีสถานะใกล้เคียงกับสถานะเดิมก่อนที่จะถูกเวนคืน แต่ในทางปฏิบัติหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบันมีปัญหาในการใช้บังคับหลายประการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ผู้ใช้บังคับกฎหมายขาดความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สินซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการกำหนดค่าทดแทน จึงไม่น่าหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนตามที่กฎหมายกำหนดไว้มาปฏิบัติอย่างครบถ้วน ซึ่งส่งผลให้ค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับไม่เพียงพอที่จะทำให้ผู้ถูกเวนคืนมีสถานะที่ดีกว่าเดิมหรือไม่ด้อยไปกว่าเดิมก่อนที่จะถูกเวนคืน นอกจากนี้ ประเด็นปัญหาเรื่องค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามความเห็นของผู้เขียนนั้น ยังต้องพิจารณาถึงบุคคลอื่นที่มีได้ถูกเวนคืนด้วย โดยมีได้ 2 กรณี ได้แก่ บุคคลที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากการเวนคืน และบุคคลที่ไม่ถูก

เวนคืนแต่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน ทั้งนี้ อาจสรุปปัญหาต่างๆ ที่เสนอในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ ดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 จะสามารถสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้ในทุกกรณีหรือไม่

(2) ปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดอย่างครบถ้วน ซึ่งทำให้ในบางกรณีผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนมากกว่าหรือน้อยกว่าความเสียหายจริงที่ได้รับ

(3) ปัญหาที่เกิดจากองค์กรที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทนไม่มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน ทำให้มูลค่าค่าทดแทนที่กำหนดไม่สอดคล้องกับความเสียหายจริงที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับ

(4) ปัญหาความเสมอภาคและความชอบธรรมในการจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ดังนั้น ผู้เขียนจึงสนใจที่จะศึกษาหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ว่ามีข้อบกพร่องหรือมีปัญหาในการใช้บังคับซึ่งทำให้การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่สอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างไรบ้าง เพื่อจะได้หาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์เรื่องการกำหนดเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาซึ่งเกิดจากการใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และความไม่ชัดเจนของกฎหมายดังกล่าวในเรื่องหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทน โดยศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนในต่างประเทศประกอบเพื่อหาแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสม

3. เพื่อศึกษามาตรการเยียวยาประโยชน์กลับคืนจากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนและแนวทางการกำหนดค่าทดแทนที่สามารถสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ผู้มีส่วนได้เสีย

อื่นที่ได้รับความนิยมดีดร้อนสืบเนื่องจากการเวนคืน ตลอดจนสังคม โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ

3. ขอบเขตและวิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นการศึกษาวิจัยแบบเอกสารจากการค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และพ.ร.บ. อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาศาลฎีกา คำพิพากษาศาลปกครอง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ กฎฎีกา ตำราวิชาการ ผลงานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความวารสาร รวมทั้งสื่ออิเล็กทรอนิกส์

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้ทราบปัญหาและความบกพร่องของหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ ซึ่งคาดว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำหนด ค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้มีความเหมาะสม เป็นธรรม และสร้างความเข้าใจให้แก่ ผู้ปฏิบัติงานเพื่อทราบถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของบทบัญญัติในส่วนหลักเกณฑ์การกำหนด ค่าทดแทน ตลอดจนศึกษามาตรการเรียกประโยชน์กลับคืนจากผู้ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน เพื่อปรับปรุงระบบเงินค่าทดแทนให้มีความเป็นธรรมต่อบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องยิ่งขึ้น