

บทที่ 3

กระบวนการเวนคืนและการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมาย
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของต่างประเทศ และมาตรการเรียกประโยชน์กลับคืนจาก
ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน (Value capture)

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามกฎหมายการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นหัวข้อหลักในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ นอกจากนี้ จะได้กล่าวถึงค่าทดแทนเพื่อความเสียหายพิเศษอื่นๆ อันเนื่องมาจากการเวนคืนตามแนวทางของกฎหมายต่างประเทศ และมาตรการเรียกประโยชน์กลับคืนจากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนในรูปแบบต่างๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนให้เกิดความยุติธรรมมากขึ้น ทั้งในแง่ของผู้ถูกเวนคืน ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนอื่นๆ และรัฐในฐานะที่เป็นผู้ใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยการศึกษาแนวคิด กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนของต่างประเทศนี้จะทำให้ทราบได้ว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งได้นำมาศึกษานี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปในแนวทางเดียวกับที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติไว้หรือไม่อย่างไร และถึงมีความแตกต่างกันในหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนก็สามารถนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้ระบบค่าทดแทนตามกฎหมายมีความเป็นธรรมต่อผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องยิ่งขึ้น ดังนั้น ในการศึกษาจะมุ่งเน้นในประเทศที่เริ่มต้นแนวคิดในเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินและมีระบบการถือครองที่ดินมาเป็นแนวทางในการศึกษา อันได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และเยอรมัน ดังนี้

1. กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และการกำหนดค่าทดแทน

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส¹ เป็นกระบวนการทางกฎหมายที่รัฐใช้บังคับให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ หรือสิทธิอื่นๆ ในอสังหาริมทรัพย์ (droit réel immobilier) ที่จำเป็นเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ (l' utilité publique) ซึ่งมีขั้นตอนและวิธีการตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน ค.ศ. 1977 (Le Code de l' expropriation pour cause d' utilité publique) หรือตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะอื่นๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจกรรมทางเกษตรกรรม หรือกฎหมายป่าไม้ เป็นต้น โดยการเวนคืนนั้นอาจริเริ่มโดยองค์กรของรัฐหรือองค์กรเอกชนก็ได้

1.1 ประเทศฝรั่งเศส

1.1.1 กระบวนการเวนคืน สามารถสรุปรายละเอียดได้ดังนี้

1. การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการที่จะเวนคืน โดยหน่วยงานหรือองค์กรใดที่ต้องการดำเนินโครงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องเสนอเอกสารโครงการต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (préfet) ในเขตพื้นที่ที่จะก่อสร้างโครงการเพื่อขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเปิดการไต่สวนสาธารณะ

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบและอนุมัติให้จัดทำ การไต่สวนสาธารณะ จะต้องดำเนินการออกประกาศจังหวัด (Arrêté Préfectoral) เปิดการไต่สวนสาธารณะ โดยจะแต่งตั้งผู้ดำเนินการไต่สวน (la commissaire d' enquêteur) ขึ้น สำหรับโครงการที่มีความสำคัญจะแต่งตั้งผู้ดำเนินการไต่สวนในรูปของคณะกรรมการดำเนินการไต่สวน (la commission d' enquête) ประกอบด้วยบุคคลที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดต้องคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อของกระทรวงโยธาธิการที่ได้จัดทำบัญชีรายชื่อเป็นรายปีและส่วนใหญ่ มักจะมีคุณสมบัติเฉพาะ เช่น อดีตผู้พิพากษาศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง อดีตข้าราชการระดับสูง วิศวกร สมาชิกสภาเกษตรกร สมาชิกสภาอุตสาหกรรม ประกาศดังกล่าวจะต้องระบุหัวข้อในการไต่สวน สถานที่ วัน และเวลาในการดำเนินการไต่สวน โดยประกาศโฆษณาให้

¹ สรุปจากสงขลา วิชัยทัตตะ และคณะ, “รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง “การพัฒนา กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์” เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, น. 62-98.

สาธารณชนที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าแปดวันก่อนเริ่มการไต่สวน โดยการประกาศโฆษณาจะต้องประกาศในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในลักษณะต่อเนื่อง การไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวอาจเป็นเหตุให้กระบวนการไต่สวนต้องเสียไป (มาตรา R. 11-4 แห่งประมวลกฎหมายการเวนคืน)

ระยะเวลาที่ใช้ในการไต่สวนเพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียจะต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน และสาธารณชนสามารถมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นว่าโครงการเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ เช่น ข้อคิดเห็นอาจส่งเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังสถานที่ที่กำหนดในการประกาศไต่สวนหรือส่งไปยังเจ้าหน้าที่หรือกรรมการไต่สวน หรือเข้าร่วมในการไต่สวนเพื่อแสดงความคิดเห็น เป็นต้น

หลังจากที่ได้มีการไต่สวนสาธารณะแล้ว ผู้ดำเนินการไต่สวนหรือคณะกรรมการดำเนินการไต่สวนจะจัดทำข้อสรุปผลของการไต่สวน ตลอดจนจัดทำความเห็นของตน โดยแสดงเหตุผลประกอบและจะจัดส่งเอกสารดังกล่าวไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด (préfet) ภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันสิ้นสุดการไต่สวน พร้อมทั้งส่งสำเนาข้อสรุปของกรรมการไต่สวนไปยังที่ทำการเขตที่เป็นที่ตั้งโครงการเพื่อให้สาธารณชนตรวจสอบได้ และส่งข้อสรุปผลของการไต่สวน ตลอดจนความเห็นของคณะกรรมการดำเนินการไต่สวนไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหรือองค์กรผู้มีอำนาจในการประกาศรับรองว่าโครงการเวนคืนเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่

กำหนดระยะเวลาในการออกประกาศรับรองดังกล่าวไว้ให้กระทำภายใน 1 ปี นับแต่การไต่สวนสาธารณะได้สิ้นสุดลง เว้นแต่กรณีที่ประกาศรับรองการดำเนินโครงการจะต้องออกเป็นกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภา และได้รับการขยายระยะเวลาออกไปได้อีก 6 เดือน หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วจะต้องดำเนินการไต่สวนใหม่

2. การจัดทำประกาศรับรองโครงการที่จะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ (la déclaration d'utilité publique D.U.P.) รัฐกำหนดลงวันที่ 23 ตุลาคม 1958 กำหนดว่า² อำนาจในการประกาศว่าโครงการเวนคืนใดเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร หากใช้เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ และรูปแบบการจัดทำประกาศโครงการเพื่อประโยชน์สาธารณะ (D.U.P.) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่หรือกรรมการไต่สวนมีข้อสรุปว่าไม่สมควรเวนคืนเพื่อโครงการดังกล่าว การจัดทำโครงการเพื่อประโยชน์สาธารณะ (D.U.P.)

² Jean-Marie Auby Pierre Bon, Droit administrative des biens Domaine, travaux publics, expropriation pour cause d' utilité publique, 3 édition (Dalloz, 1955), pp. 403-404.

จะต้องออกในรูปรัฐกฤษฎีกาที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (décret en Conseil d'État) เช่น การสร้างทางหลวง (autoroutes) หรือการสร้างสนามบินขนาดใหญ่ การขุดคลองที่มีความยาวเกิน 5 กิโลเมตร การสร้างทางรถไฟ การสร้างท่อส่งแก๊ส หรือพลังงานนิวเคลียร์ แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ส่วนเห็นชอบด้วยกับโครงการเวนคืน การจัดทำประกาศโครงการเพื่อประโยชน์สาธารณะ (D.U.P.) อาจทำในรูปรัฐกฤษฎีกาธรรมดา (décret simple) เช่น การก่อสร้างเพิ่มเติมหรือขยายทาง หรือในรูปคำสั่ง (arrêté) เช่น การก่อสร้างสถานที่ราชการ อย่างไรก็ตาม การจัดทำประกาศโครงการเพื่อประโยชน์สาธารณะ (D.U.P.) ไม่ว่าในรูปแบบใดจะต้องผ่านกระบวนการต่างๆ ดังนี้

- (1) ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการฝ่ายปกครองของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (คณะกรรมการโยธาสาธารณะ)
- (2) ได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี และในกรณีพิเศษต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- (3) คณะรัฐมนตรีที่รับผิดชอบการจัดทำประกาศโครงการต้องร่วมลงนามให้ความเห็นชอบ

ส่วนในกรณีที่มีการประกาศว่าการเวนคืนนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยในกรณีที่ประกาศโครงการฯ จัดทำในรูปรัฐกฤษฎีกา ฝ่ายปกครองมีระยะเวลาที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ภายใน 5-10 ปี แต่หากประกาศโครงการฯ ทำในรูปคำสั่ง ระยะเวลาในการเวนคืนจะต้องไม่เกิน 5 ปี เว้นแต่กรณีจำเป็นอาจขยายระยะเวลาได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการประกาศโครงการครบกำหนด 1 ปี นับแต่วันประกาศโครงการมีผลใช้บังคับ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในเขตประกาศโครงการฯ มีสิทธิร้องขอให้หน่วยงานเวนคืนจัดซื้อที่ดิน ซึ่งการจัดซื้อจะต้องกระทำภายใน 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานเวนคืนได้รับคำขอ

3. การรับฟังความคิดเห็นของเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และการประกาศกำหนดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน มีขั้นตอนโดยสังเขป คือ เจ้าหน้าที่เวนคืนจะต้องเสนอแผนที่กำหนดแนวเขตอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนพร้อมรายละเอียดของอสังหาริมทรัพย์ รายชื่อเจ้าของและผู้ทรงสิทธิอื่นๆ ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตพื้นที่ที่จะทำการเวนคืน โดยขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกประกาศเรียกประชุมบุคคลดังกล่าว เพื่อรับฟังรายละเอียดและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดแปลงที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนซึ่งมีหลักเกณฑ์และวิธีการทำนองเดียวกับการจัดการได้ส่วนสาธารณะก่อนที่จะมีการประกาศรับรองโครงการฯ เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (D.U.P.) โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะแต่งตั้งผู้ดำเนินการ

หรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น ทั้งนี้ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิแสดงข้อคิดเห็นและโต้แย้งเกี่ยวกับการกำหนดแปลงที่ดินที่จะเวนคืนได้ โดยแจ้งความคิดเห็นดังกล่าวให้ผู้ดำเนินการหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นทราบเป็นหนังสือเพื่อพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวต่อไป ในกรณีที่ผู้ดำเนินการหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและเจ้าหน้าที่เวนคืนเห็นว่าควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงแนวเขตเวนคืนซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นที่เจ้าของมิได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น เจ้าหน้าที่เวนคืนจะต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น และนำเสนอผู้ดำเนินการ หรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นเพื่อพิจารณาให้ความเห็นต่อไป คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นจะต้องเสนอข้อสรุปขอบเขตอสังหาริมทรัพย์ที่จำเป็นต้องถูกเวนคืนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อประกาศพื้นที่ที่จะถูกเวนคืน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้ดุลพินิจในการไม่ประกาศการเวนคืนที่ดินแปลงใดที่เห็นว่าไม่จำเป็นในการเวนคืน หรือประกาศเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพิ่มเติมจากเดิมที่กำหนดไว้ สำหรับใช้ในการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างเพิ่มเติม โดยการใช้อำนาจดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง ในประกาศกำหนดแปลงที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน (l'arrêté de cessibilité) จะต้องระบุรายละเอียดของที่ดิน หรือสิ่งปลูกสร้าง หรือทรัพย์สินอื่น รวมทั้งรายชื่อเจ้าของและผู้ทรงสิทธิอื่นๆ ไว้อย่างชัดเจนโดยเจ้าหน้าที่เวนคืนจะต้องส่งสำเนาประกาศให้บุคคลดังกล่าวและศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจวินิจฉัยให้โอนกรรมสิทธิ์และกำหนดค่าทดแทนเพื่อดำเนินการต่อไปภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่ได้มีการประกาศเวนคืน

อย่างไรก็ตาม การเวนคืนนั้นอาจเป็นกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนประสงค์ที่จะโอนที่ดินโดยสมัครใจให้แก่องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ทำการเวนคืนก็ได้ ซึ่งการโอนโดยสมัครใจ (cessions amiables) นั้นเป็นขั้นตอนที่อาจเกิดขึ้นทั้งก่อนและหลังจากที่ได้เริ่มกระบวนการเวนคืน

4. กระบวนการทางศาลเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนและเจ้าหน้าที่เวนคืนไม่อาจตกลงเจรจาซื้อขายกันได้ ซึ่งจะประกอบด้วยขั้นตอนการวินิจฉัยของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องการเวนคืนประจำจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน โดยการวินิจฉัยให้โอนกรรมสิทธิ์จะทำในรูปของคำวินิจฉัยหรือคำสั่งใดๆ ของศาลชั้นต้น ซึ่งคู่ความอาจฎีกาต่อแผนกคดีเวนคืนประจำศาลฎีกาได้ ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการโดยสังเขปดังนี้

(1) การออกคำสั่งเวนคืน (l'ordonnance d'expropriation portant transfert de propriété) เป็นกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรม ซึ่งผู้พิพากษาจะพิจารณาจากเอกสารต่างๆ ที่ผ่านกระบวนการทางปกครอง หากไม่ปรากฏว่าเอกสารดังกล่าวมีรายการบกพร่องหรือผิดแบบ หรือมิได้จัดทำตามกระบวนการหรือขั้นตอนที่ถูกต้อง หรือขาดอายุความแล้ว ผู้พิพากษาคดีเวนคืน

จะออกคำสั่งเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนด โดยในคำสั่งเวนคืนต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน รายละเอียดเกี่ยวกับบุคคลผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ที่ครอบครอง รวมทั้งหน่วยงานหรือองค์กรซึ่งได้รับประโยชน์จากที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนด้วย คำสั่งเวนคืนมีผลเป็นการโอนกรรมสิทธิ์จากเจ้าของเดิมและมีผลให้สิทธิต่างๆ ในอสังหาริมทรัพย์ที่มีอยู่ก่อนการเวนคืนสิ้นสุดลง เช่น สิทธิอาศัย ภาระจำยอม บุริมสิทธิในค่าเช่าหรือรายได้จากอสังหาริมทรัพย์และบุริมสิทธิอื่น หรือสิทธิจำนอง ทั้งนี้ ผู้ถูกเวนคืนยังคงมีสิทธิครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนต่อไปจนกว่าจะมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทน ผู้ถูกเวนคืนอาจยื่นคำคัดค้านคำพิพากษาซึ่งมีผลเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกเวนคืน โดยต้องยื่นฎีกาภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษา

(2) เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งขั้นตอนการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ทรงสิทธิทั้งหลายทราบ และภายใน 8 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง เจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้รับประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่เวนคืนทราบว่าที่ดินที่ถูกเวนคืนมีผู้เช่าทำเกษตรกรรม หรือมีผู้เช่าเพื่อพักอาศัย หรือมีบุคคลผู้มีสิทธิครอบครองตามสัญญาเช่า โดยไม่มีกำหนดระยะเวลาหรือมีผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ หรือมีบุคคลซึ่งมีสิทธิที่จะอ้างภาระจำยอมอยู่หรือไม่ หากเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้รับประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ไม่แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิต่างๆ ก็จะไม่มีการกำหนดเงินค่าทดแทนดังกล่าวในส่วนนั้นให้

(3) เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งราคาค่าทดแทนโดยการส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับหรือทำเป็นหนังสือแจ้งไปยังผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน และระบุให้ชัดเจนถึงค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ หรือข้อเสนอแลกเปลี่ยนที่ดินแทนการจ่ายเงินค่าทดแทน รวมทั้งการกำหนดค่าทดแทนอื่นๆ ด้วย เช่น ค่าทดแทนในการจัดหาที่พักใหม่ในบริเวณใกล้เคียงกับบริเวณที่ดินที่ถูกเวนคืน หากผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนไม่เห็นด้วยกับจำนวนเงินค่าทดแทนที่กำหนด ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจะต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่เวนคืนทราบภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง โดยแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับค่าทดแทนที่ตนเห็นว่าควรจะได้รับยื่นต่อเจ้าหน้าที่ธุรการศาลจังหวัดที่ที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นตั้งอยู่ และแจ้งให้เจ้าหน้าที่เวนคืนทราบถึงข้อโต้แย้งดังกล่าวซึ่งต้องมีรายละเอียดอย่างน้อย ได้แก่ ชื่อ ที่อยู่ วันเดือนปีเกิด และสถานที่เกิดของผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งฐานะแห่งสิทธิที่ผู้โต้แย้งอ้างเพื่อขอรับเงินค่าทดแทน

ในกรณีผู้ถูกเวนคืนไม่พอใจจำนวนค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่กำหนดให้ผู้ถูกเวนคืนอาจยื่นฟ้องต่อศาล โดยคำฟ้องจะต้องทำเป็นหนังสือพร้อมทั้งแนบเอกสารหลักฐานในการกำหนดราคาค่าทดแทนส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับหรือส่งตามแบบหมายศาล และภายในระยะเวลา 1

เดือน ศาลจะกำหนดวันตรวจสอบสถานที่เวนคืนและรับฟังคำชี้แจงจากผู้ถูกเวนคืน โดยเลขานุการที่ทำหน้าที่ธุรการศาลจะส่งสำเนาคำสั่งกำหนดวันเวลาที่จะไปตรวจสอบสถานที่ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนทราบ เจ้าหน้าที่เวนคืนมีหน้าที่ต้องแจ้งคำสั่งศาลดังกล่าวพร้อมทั้งแนบสำเนาเอกสารหลักฐานที่ส่งให้ศาลไปยังผู้ถูกเวนคืนและผู้แทนของหน่วยงานเวนคืนทราบ โดยต้องแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน ให้บุคคลที่เกี่ยวข้องทราบถึงการนัดประชุมเพื่อรับฟังคำชี้แจงของทั้งสองฝ่ายโดยการนัดประชุมนั้นอาจจะกระทำในศาลหรือที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือในสถานที่ที่สาธารณชนสามารถเข้าฟังได้ และต้องมีผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือผู้แทนผู้ถูกเวนคืน หรือทนายความ หรือญาติพี่น้องซึ่งผู้ถูกเวนคืนแต่งตั้งให้เป็นตัวแทนเข้าร่วมประชุม ผู้แทนหน่วยงานเวนคืน นอตราธิบดี และผู้เชี่ยวชาญด้านอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับแต่งตั้งโดยศาล ทั้งนี้ ในการพิจารณาคดีศาลจะรับฟังเฉพาะข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามเอกสารหลักฐานที่เจ้าหน้าที่เวนคืนและผู้ถูกเวนคืนได้ยื่นไว้ต่อศาลเท่านั้น โดยนอตราธิบดี และผู้เชี่ยวชาญด้านอสังหาริมทรัพย์จะต้องให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการตีราคาทรัพย์สินเป็นลายลักษณ์อักษรยื่นต่อคูกรณีก่อนวันนัดพิจารณา จากนั้นผู้แทนหน่วยงานเวนคืนจะทำหน้าที่สรุปสำนวนด้วยวาจาและทำบันทึกสรุปความเห็น โดยต้องมีข้อเสนอเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์และค่าทดแทนอื่น เมื่อได้พิจารณาแล้วศาลจะกำหนดวันอ่านคำพิพากษาซึ่งปกติจะไม่เกิน 8 วันนับแต่วันที่ไปตรวจสอบสถานที่ เพื่อเพิ่มโอกาสให้คูกรณีสามารถตกลงกันได้ ในจำนวนค่าทดแทนในช่วงระยะเวลาดังกล่าว สำหรับการพิพากษาคดีเกี่ยวกับค่าทดแทนนั้นต้องพิจารณาในกรอบข้อสรุปของคูกรณี และข้อสรุปของผู้แทนหน่วยงานเวนคืนเท่านั้น โดยในคำพิพากษานั้นจะลดเงินค่าทดแทนให้ต่ำกว่าราคาขั้นต่ำไม่ได้และจะเพิ่มเงินค่าทดแทนให้สูงกว่าที่ผู้ถูกเวนคืนร้องขอไม่ได้ ในกรณีที่ผู้แทนหน่วยงานเวนคืนกำหนดค่าทดแทนต่ำกว่าที่เจ้าหน้าที่เวนคืนกำหนดจะต้องแนบบันทึกสรุปความเห็นของผู้แทนหน่วยงานเวนคืนไว้ท้ายคำพิพากษา

5. การเข้าครอบครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เมื่อศาลคดีเวนคืนได้วินิจฉัยให้โอนกรรมสิทธิ์และได้มีคำพิพากษากำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน หน่วยงานต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ทรงสิทธิทั้งหลาย ก่อนเข้าครอบครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน โดยผู้ครอบครองทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนจะต้องย้ายออกจากสถานที่ดังกล่าวภายใน 1 เดือน หากไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการขับไล่โดยขอให้ศาลมีคำสั่งในเรื่องนี้ได้

1.1.2 การกำหนดค่าทดแทน (la fixation de l' indemnité)

การกำหนดเงินค่าทดแทนจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ที่บัญญัติในประมวลกฎหมายเวนคืน นอกจากนี้ ยังต้องอาศัยเทคนิคในการประเมินราคาทรัพย์สินประกอบการพิจารณากำหนดค่าทดแทน โดยค่าทดแทนจะต้องครอบคลุมความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยตรง เป็นรูปธรรมและพิสูจน์ได้ (préjudice direct, matériel et certain) ด้วยเหตุผลที่ว่า การเวนคืน คือ การบังคับให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ขายทรัพย์สินของตน ผู้ถูกเวนคืนจะต้องได้รับค่าทดแทน (indemnité) ไม่ใช่ราคาขาย (prix de vente) ดังนั้น ค่าทดแทนจะต้องครอบคลุมความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับ ซึ่งอาจจำแนกหลักการพื้นฐานของค่าทดแทนตามกฎหมายเวนคืนฝรั่งเศสเป็น 3 ประการ ได้แก่

1. ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายโดยตรง (préjudice direct) ค่าเสียหายโดยตรงหมายถึง ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเวนคืน เช่น ความจำเป็นที่เจ้าของรถซึ่งเดิมเคยจอดรถโดยไม่ต้องเสียค่าเช่าจอดรถในบริเวณที่ถูกเวนคืน จะต้องเสียค่าเช่าจอดรถใหม่ (คำพิพากษาศาลฎีกา ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ. 1964) ค่าเสียหายอันเนื่องจากการหยุดกิจการค้าชั่วคราวจนกว่าจะหาที่ประกอบกิจการค้าสถานที่แห่งใหม่ (คำพิพากษาศาลฎีกาเวนคืน ลงวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1970) การสูญเสียค่าเช่าอันเนื่องจากการเวนคืน (คำพิพากษาศาลฎีกาเวนคืน ลงวันที่ 22 เมษายน ค.ศ. 1976) การที่นายจ้างที่ต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างกรณีที่ถูกจ้างไม่ประสงค์จะย้ายที่ทำงานไปยังสถานที่แห่งใหม่เนื่องจากสถานที่เดิมถูกเวนคืน (คำพิพากษาศาลฎีกาเวนคืน ลงวันที่ 8 พฤษภาคม ค.ศ. 1978) ในทางกลับกัน กรณีที่ศาลคดีเวนคืนไม่ถือว่าเป็นความเสียหายโดยตรง เช่น ความเสียหายอันเนื่องมาจากการงานโยธาสาธารณะ (travaux publics) ที่ทำขึ้นในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนหรือความเสียหายที่ได้รับเพราะกิจการที่ได้รับยกเว้นภาษีต้องหยุดกิจการหรือความเสียหายอันเนื่องมาจากสิทธิพิเศษในอัตราดอกเบี้ยที่ซื้ออสังหาริมทรัพย์นั้นมาต้องหายไป

2. ค่าทดแทนเพื่อค่าเสียหายที่เป็นรูปธรรม (préjudice matériel) แต่เดิมนั้นการชดเชยความเสียหายมีเฉพาะกรณีความเสียหายทางวัตถุ และไม่รวมถึงความเสียหายที่มีลักษณะจับต้องไม่ได้ เช่น ผลกระทบทางจิตใจ ต่อมาแนวความคิดในเรื่องดังกล่าวได้มีวิวัฒนาการไปในทางที่ยอมรับให้มีการชดเชยค่าเสียหายทางจิตใจได้ (dommage moral) โดยความเสียหายทางจิตใจ

บางอย่างก็ส่งผลกระทบต่อทรัพย์สินของบุคคลนั้นด้วย³ เช่น ค่าเสียหายทางจิตใจกรณีความผูกพันในครอบครัว⁴

3. ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายที่พิสูจน์ได้ (préjudice certain) ความเสียหายที่จะกำหนดค่าทดแทนให้ได้จะต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอนในระดับหนึ่ง เช่น เป็นค่าเสียหายที่สามารถคาดหมายได้ หรือความเสียหายในอนาคตที่เกิดขึ้นแน่นอน เช่น การสูญเสียโอกาส⁵ (ในการประกอบธุรกิจหรือนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ทางใดทางหนึ่ง) ส่วนความเสียหายที่เป็นเพียงความคาดหวังหรือโครงการในอนาคต ไม่ถือเป็นความเสียหายที่ได้รับการชดเชย⁶

นอกจากนี้ กฎหมายเวนคืนของฝรั่งเศสยังได้กำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนที่สำคัญอีกหลายประการดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

1. ค่าทดแทนต้องชำระเต็มจำนวน (la réparation doit être intégrale) มาตรา L. 13-13 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืนกำหนดให้ศาลคดีเวนคืนพิจารณาค่าทดแทนทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการเวนคืน ซึ่งได้แก่ ค่าเสียหายในทรัพย์สินประธาน (indemnité principale) และค่าเสียหายที่เป็นส่วนควบ (indemnité accessoires)

(1) ค่าทดแทนสำหรับทรัพย์สินประธาน (indemnité principale) หมายถึง ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่อาจซื้อทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตลอดจนราคาที่ดินที่ได้ของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เช่น พิจารณาว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนมีผู้อยู่อาศัยหรือไม่ โดยศาลคดีเวนคืนจะต้องพิจารณาไปถึงส่วนควบของอสังหาริมทรัพย์นั้นด้วย เช่น สิทธิในการทำประมง แหล่งน้ำ และสิทธิในการใช้แหล่งน้ำ สิทธิในการล่าสัตว์หรือแม้แต่ทรัพย์สินที่อยู่ที่ดินที่อาจใช้ประโยชน์ได้

(2) ค่าทดแทนที่เป็นส่วนควบ (indemnité accessoires) ได้แก่ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการซื้ออสังหาริมทรัพย์ทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เช่น ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน

³ สุรพล นิธิไกรพนธ์ และคณะ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, "รายงานการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส", เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, ตุลาคม 2545, น. 265.

⁴ Jean-Marie Auby , Robert Ducos-Ader, droit administrative l' expropriation pour cause d'utilité publique l' aménagement du territoire l' urbanisme et la construction, Quatrième édition, (Daloz ,1980), p. 169.

⁵ Ibid, pp. 172-173.

⁶ Jean-Marie Auby Pierre Bon, *supra* note 2, p. 479.

หรือค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือค่าธรรมเนียมที่ต้องจ่ายให้แก่ нотариี พับบลิค (notaire) ซึ่งค่าทดแทนดังกล่าว แม้ผู้ถูกเวนคืนจะไม่ได้จัดซื้ออสังหาริมทรัพย์ทดแทน ศาลคดีเวนคืนก็ต้องคิดคำนวณให้ตามอัตราร้อยละของจำนวนค่าทดแทนในทรัพย์สินประเภทที่ได้ กำหนดให้ ซึ่งในทางปฏิบัติศาลจะพิจารณาเงินเพิ่มในส่วนควบให้ร้อยละ 25 ของราคาของ อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน อย่างไรก็ตาม มาตรา R. 13-46 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืนกำหนดว่า หน่วยงานเวนคืนไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นส่วนควบให้ใน 2 กรณีดังนี้

(2.1) อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้มีการประกาศขายโดยเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ 5 เดือน ก่อนหน้าที่จะมีการประกาศว่าโครงการเวนคืนเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือ

(2.2) อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนอยู่ระหว่างการเสนอขาย

2. ค่าทดแทนจะต้องกำหนดเป็นจำนวนเงิน (la réparation doit être effectuée en espèces) มาตรา L.13-20 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายเวนคืน กำหนดให้คิดคำนวณ ค่าทดแทนเป็นจำนวนเงิน ดังนั้น ศาลคดีเวนคืนจึงไม่มีสิทธิที่จะกำหนดค่าทดแทนเป็นอย่างอื่นได้ เว้นแต่คู่กรณีจะได้ตกลงยินยอมกำหนดค่าทดแทนในลักษณะแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูก เวนคืนกับอสังหาริมทรัพย์ที่หน่วยงานเวนคืนกำหนดให้ อย่างไรก็ตาม การแลกเปลี่ยนดังกล่าวมี หลักเกณฑ์และข้อยกเว้นดังนี้

(1) กรณีที่ผู้ถูกเวนคืนใช้อสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการค้าหรืออุตสาหกรรม มาตรา L. 13-20 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืนกำหนดว่า หน่วยงานเวนคืนอาจเสนอสถานที่ ประกอบการที่มีลักษณะใกล้เคียงและอยู่ในเขตเดียวกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ถูก เวนคืนแทนการจ่ายค่าทดแทนได้ ซึ่งหากหน่วยงานเวนคืนเสนอสถานที่ประกอบการให้ตาม เงื่อนไขดังกล่าว ผู้ถูกเวนคืนไม่อาจปฏิเสธที่จะรับข้อเสนอดังกล่าวได้ และในกรณีที่มิข้อพิพาท เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่เสนอให้แทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ศาลคดีเวนคืนมีอำนาจที่จะ พิจารณาว่า อสังหาริมทรัพย์ที่เสนอให้แทนเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดหรือไม่ กล่าวคือ อยู่ใน อาณาบริเวณเดียวกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและมีขนาดและสภาพใกล้เคียงกันหรือไม่

(2) ในกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบ วิชาชีพอิสระ (ทนายความ นอตารีพับบลิค ฯลฯ) หากผู้ถูกเวนคืนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ใน อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน หน่วยงานเวนคืนอาจเสนออสังหาริมทรัพย์ในสภาพใกล้เคียงให้แทน ได้ โดยผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิพิเศษที่จะเลือกอสังหาริมทรัพย์ทดแทนหรือไม่ก็ได้ แต่ถ้าผู้ถูกเวนคืนเป็น เพียงผู้เช่า ผู้ถูกเวนคืนจะต้องยอมรับข้อเสนอที่หน่วยงานเวนคืนจัดหาให้ ซึ่งจะเป็นที่อยู่อาศัยตาม

มาตรฐานของการเคหะแห่งชาติ (H.L.M.) และในกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดอสังหาริมทรัพย์ทดแทนของเดิม ให้เป็นอำนาจของศาลคดีเวนคืนที่จะพิจารณาวินิจฉัย

มาตรา L.13-17 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืน กำหนดว่าค่าทดแทนในอสังหาริมทรัพย์จะต้องไม่เกินราคาประเมินของกรรมที่ดิน (service des domaines) และมาตรา L.13-16 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืน กำหนดให้ศาลคดีเวนคืนค้ำประกันถึงราคาที่มีการตกลงซื้อขายกันตามปกติ กล่าวคือ ราคาที่มีการตกลงซื้อขายระหว่างหน่วยงานเวนคืนกับเจ้าของที่ดินที่อยู่ในเขตที่ดินที่กำหนดไว้ในโครงการ นอกจากนี้ การกำหนดค่าทดแทนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ผู้ประกอบการพาณิชย์ และอุตสาหกรรม ให้พิจารณาจากการแจ้งรายการเสียภาษีในปีก่อนการจัดทำโครงการ หรือก่อนการประเมินราคาทรัพย์สินตามกฎหมายภาษี (la prise en considération des accords amiables et des déclaration et évaluations fiscales)

4. มาตรา L. 13-14 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายเวนคืน กำหนดให้ศาลคดีเวนคืนเป็นผู้กำหนดจำนวนค่าทดแทนโดยพิจารณาจากลักษณะและสภาพของอสังหาริมทรัพย์ ณ วันที่มีคำวินิจฉัยให้โอนกรรมสิทธิ์ (la date de détermination de la consistance des biens expropriés) ซึ่งคำว่า ลักษณะและสภาพของอสังหาริมทรัพย์หมายความว่ารวมถึง ใต้ดิน บนดิน สิ่งก่อสร้าง สัญญาเช่าที่อยู่อาศัย สัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการค้า

สำหรับการปรับปรุงซ่อมแซมหรือกระทำการใดๆ เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ภายหลังจากที่มีคำวินิจฉัยให้โอนกรรมสิทธิ์จะไม่ได้รับค่าทดแทน แต่การปรับปรุงซ่อมแซมหรือกระทำการใดๆ ก่อนมีคำวินิจฉัยให้เวนคืนโดยหลักแล้วย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทน อย่างไรก็ดี เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำใดๆ อันเป็นการให้ผู้ถูกเวนคืนอ้างสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนเพิ่มขึ้น มาตรา L.13-14 กำหนดว่าการปรับปรุงซ่อมแซมหรือการกระทำใดๆ เช่น การก่อสร้าง การปลูกต้นไม้ การติดตั้งวัสดุอุปกรณ์ การจัดซื้อสินค้าที่มีผลต่ออสังหาริมทรัพย์ หรือต่อกิจการอุตสาหกรรมและกิจการค้า แม้จะได้กระทำก่อนคำวินิจฉัยให้เวนคืน ก็ไม่อาจอ้างสิทธิให้กำหนดค่าทดแทนได้ หากเป็นการกระทำที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ค่าทดแทนเพิ่มขึ้น บทสันนิษฐานที่ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อให้ได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นคือ การปรับปรุงซ่อมแซมอสังหาริมทรัพย์หลังจากที่ได้มีการสำรวจแนวทางเวนคืนเพื่อจัดทำการไต่สวนเพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ (enquête préalable à la D.U.P.) ในกรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในบริเวณที่กำหนดเป็นเขตเวนคืนได้ยุติการปรับปรุงซ่อมแซมนับแต่วันที่ได้มีการจัดทำการไต่สวนเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ และหากต่อมาโครงการเวนคืนถูกยกเลิก เป็นเหตุให้การปรับปรุงซ่อมแซมอาคารดังกล่าวมี

ค่าใช้จ่ายที่แพงขึ้น เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวอาจร้องขอต่อศาลปกครองเพื่อกำหนดค่าเสียหายจากการที่ต้องชะลอการซ่อมแซมอาคารได้ (ตามแนวคำวินิจฉัยคดี farsat)⁷

5. มาตรา L. 13-15 กำหนดเป็นหลักการว่า การประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ถูเวนคืนให้ถือวันที่ศาลคดีเวนคืน (ศาลชั้นต้น) กำหนด ในกรณีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สิน ศาลอุทธรณ์จะถือเอาราคาของทรัพย์สินในวันที่ศาลชั้นต้นได้วินิจฉัยแม้ว่าระยะเวลาในการอุทธรณ์จะยาวนานเท่าใด อย่างไรก็ตาม หลักการที่ให้ถือเอาราคาดณ วันที่ศาลคดีเวนคืน (ศาลชั้นต้น) กำหนด ก็มีข้อยกเว้นเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการปรับราคาโดยกำหนดให้การคิดคำนวณค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ต้องถือเอาราคาย้อนหลังไป 1 ปี ก่อนมีการประกาศว่าโครงการเวนคืนเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งอาจพิจารณาได้จาก

(1) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากมีการประกาศโครงการเพื่อประโยชน์สาธารณะสำหรับงานโยธาสาธารณะที่จัดทำขึ้น เช่น การเวนคืนชุมชนที่อยู่ในสภาพเสื่อมโทรมเพื่อปรับปรุงใหม่ หากประกาศโครงการให้สาธารณะชนรับทราบก็จะเกิดการเก็งกำไรขึ้น และส่งผลให้อสังหาริมทรัพย์มีราคาสูงขึ้น

(2) สภาพการใช้อสังหาริมทรัพย์ตามความเป็นจริง เช่น อสังหาริมทรัพย์ตั้งอยู่ในเขตอุตสาหกรรม 1 ปี ก่อนการจัดทำประกาศโครงการเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวได้ใช้เป็นพื้นที่เกษตรกรรม ดังนั้น การคิดคำนวณราคาของอสังหาริมทรัพย์จะอยู่บนพื้นฐานของพื้นที่เกษตรกรรม

(3) อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเป็นที่ดินที่อาจออกใบอนุญาตก่อสร้างได้ (terrain à bâtir) เพราะที่ดินที่อาจออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างได้ย่อมมีราคาสูงกว่าที่ดินประเภทอื่น และการที่จะกำหนดว่าที่ดินบริเวณใดถือว่เป็นที่ดินที่อาจก่อสร้างอาคารได้นั้น ศาลคดีเวนคืนจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยโดยถือเอาสภาพที่เป็นอยู่ 1 ปี ก่อนการจัดทำประกาศโครงการ อย่างไรก็ตาม นิยามคำศัพท์ทางกฎหมายของคำว่า ที่ดินที่อาจก่อสร้างอาคารได้อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ปัจจุบัน มาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญฯ เลขที่ 85-729 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม ค.ศ.1985 ว่าด้วยคำนิยามและขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับการปรับปรุงผังเมือง ซึ่งนำมาบัญญัติในมาตรา L.13-15 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืน บัญญัติว่า “ที่ดินที่อาจก่อสร้างอาคารได้ หมายถึง ที่ดินซึ่ง 1 ปี ก่อนการจัดทำประกาศโครงการมีสภาพ ดังนี้

⁷ Ibid, p 483., Cons. d'Et 23 décembre 1970, E.D.F.c Farsat, Rec. Cons. d'Et., p 790; A.J.D.a. 1971, p. 96.

(3.1) สภาพที่ดินมีสาธารณูปโภคครบถ้วน (มีถนนเข้าออก มีไฟฟ้า น้ำประปา และการระบายน้ำ)

(3.2) สภาพที่ดินถูกกำหนดโดยผังเมืองให้เป็นที่ดินที่อาจก่อสร้างได้

หากสภาพที่ดินไม่เข้าองค์ประกอบดังกล่าวข้างต้น ศาลคดีเวนคืนจะพิจารณากำหนดราคาให้ตามสภาพการทำประโยชน์ในที่ดิน 1 ปี ก่อนมีการจัดทำประกาศโครงการ

(4) พิจารณาจากสภาพภาระจำยอมหรือข้อจำกัดสิทธิบางประการเกี่ยวกับการใช้ที่ดินในบริเวณที่ถูกเวนคืน ซึ่งถือตามสภาพของที่ดิน 1 ปี ก่อนมีการจัดทำประกาศโครงการ

6. ค่าทดแทนอันเนื่องมาจากทรัพย์สินที่เสียจากการเวนคืนมีมูลค่าลดลง (indemnité de dépréciation) เช่น อสังหาริมทรัพย์ของเจ้าของเดียวกันถูกแบ่งแยกออกเป็น 2 แปลง หรือการเวนคืนทำให้สุนทรียภาพของอสังหาริมทรัพย์ที่เสียอยู่มีค่าน้อยลง ซึ่งในกรณีดังกล่าวมูลค่าของอสังหาริมทรัพย์ที่ลดลงโดยผลของการเวนคืนจะต้องนำมาพิจารณากำหนดเป็นค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว โดยศาลคดีเวนคืนอาจกำหนดค่าทดแทนสำหรับการสร้างรั้วปิดกั้นเขตที่ดินให้ใหม่หลังจากที่ดินถูกเวนคืนบางส่วน และค่าขนย้าย เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้เช่าที่ถูกกระทบสิทธิจากการเวนคืน มีสิทธิที่จะขอค่าขนย้ายรวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่น ได้แก่ ค่าเสียหายอันเนื่องจากการถูกรอนสิทธิ ค่าตกแต่งสถานที่เช่าแห่งใหม่ ค่าทดแทนจากการเสียประโยชน์ต่างๆ ที่เคยได้รับจากสถานที่อยู่อาศัยเดิม ทั้งนี้ หากการเวนคืนที่ดินบางส่วนทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือมีมูลค่าน้อยลง การให้ค่าทดแทนในส่วนที่ผู้ถูกเวนคืนต้องเสียประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือเป็นอำนาจวินิจฉัยของศาลปกครอง เนื่องจากเป็นคดีละเมิดจากงานโยธาสาธารณะ

7. หลักเกณฑ์การเรียกประโยชน์ตอบแทนจากการที่อสังหาริมทรัพย์ที่เสียจากการเวนคืนมีราคาเพิ่มขึ้น (la récupération des plus-values) หากการเวนคืนทำให้ที่ดินบางส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาเพิ่มขึ้น ในกรณีดังกล่าวมาตรา L 12-13 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืนกำหนดให้มีการหักลบราคาที่เพิ่มขึ้นกับค่าทดแทนส่วนที่ต้องจ่ายสำหรับที่ดินที่ถูกเวนคืน ซึ่งศาลคดีเวนคืนจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยว่าราคาค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนจะได้รับในกรณีนี้เป็นจำนวนเท่าไร

8. การจ่ายค่าทดแทน (le paiement de l'indemnité) เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่มีชื่อระบุในเอกสารเวนคืนมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยไม่จำเป็นต้องพิสูจน์สิทธิ แต่สำหรับผู้เช่าที่ดินเกษตรกรรม ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย หรือผู้ทรงสิทธิอื่นจะต้องนำหลักฐานมาแสดงต่อหน่วยงานเวนคืนเพื่อขอรับค่าทดแทน เช่น หลักฐานสัญญาเช่า ในกรณีดังกล่าวหน่วยงานเวนคืนจะเป็นผู้พิจารณาตรวจสอบหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดค่าทดแทน

การจ่ายค่าทดแทนมีหลักเกณฑ์ 3 ประการ คือ

(1) มาตรา L. 15-2 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืนวางหลักเกณฑ์ว่า การอุทธรณ์เงินค่าทดแทนไม่มีผลให้การเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนต้องสะดุดหยุดลง แต่หน่วยงานเวนคืนต้องจ่ายค่าทดแทนตามที่หน่วยงานเวนคืนได้กำหนดให้เป็นอย่างน้อย และในกรณีที่ศาลคดีเวนคืนกำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น หน่วยงานเวนคืนจะต้องวางเงินเพิ่มดังกล่าวที่สำนักงานวางทรัพย์ (caisse des dépôts et consignation)

(2) หน่วยงานเวนคืนอาจวางเงินค่าทดแทนตามคำพิพากษาของศาลคดีเวนคืนที่สำนักงานวางทรัพย์ ซึ่งมาตรา R. 13-65 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืน ได้จำแนกปัญหาการจ่ายเงินค่าทดแทนไว้ว่า หากได้มีการนำเงินค่าทดแทนไปวางที่สำนักงานวางทรัพย์แล้ว ถือได้ว่าหน่วยงานเวนคืนมีสิทธิเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้ เช่น ผู้เช่าอสังหาริมทรัพย์ไม่สามารถนำเอกสารหลักฐานตามที่หน่วยงานเวนคืนเรียกมาแสดงได้ หรือผู้อ้างสิทธิถูกต้องแย้งโดยบุคคลภายนอกหรือเจ้าหน้าที่เวนคืนเอง หรือกรณีเงินค่าทดแทนที่กำหนดให้เป็นการกำหนดแบบมีเงื่อนไข ข้อพิพาทเกี่ยวกับการจ่ายค่าทดแทนในกรณีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจศาลคดีเวนคืน เพราะถือว่าเป็นเรื่องค่าทดแทนในส่วนควบ

(3) การจ่ายค่าทดแทนล่าช้า กรณีที่ศาลคดีเวนคืนได้พิจารณากำหนดค่าทดแทนแล้ว หากระยะเวลาล่วงพ้นเกิน 3 เดือน แต่หน่วยงานเวนคืนยังไม่จ่ายค่าทดแทนหรือวางเงินค่าทดแทนทั้งหมด ผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยตามกฎหมาย และหากระยะเวลาล่วงพ้นเกิน 1 ปี โดยยังไม่มีการจ่ายค่าทดแทน ผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิขอให้ศาลคดีเวนคืนพิจารณากำหนดค่าทดแทนพร้อมดอกเบี้ยให้ใหม่ อย่างไรก็ดี ความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการจ่ายเงินค่าทดแทนล่าช้า เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

เมื่อศาลคดีเวนคืนได้วินิจฉัยให้โอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ พร้อมทั้งกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนแล้ว ย่อมถือได้ว่าการเวนคืนของศาลคดีเวนคืนเป็นที่ยุติ (la fin de la procédure d'expropriation) แต่กระบวนการเวนคืนยังคงต้องดำเนินต่อไป กล่าวคือ หน่วยงานเวนคืนต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนและผู้ทรงสิทธิบรรดามีก่อนที่จะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนซึ่งเป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนด อย่างไรก็ตาม มาตรา L. 15-1 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืน เรื่องการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน (la prise de possession) กำหนดว่าเมื่อพ้นกำหนด 1 เดือนนับแต่มีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนผู้ครอบครองจะต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว (ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้แม้โดยคำพิพากษาศาล) ผู้ครอบครองจะถูกขับไล่ กรณีดังกล่าว

ศาลคดีเวนคืนมีอำนาจพิพากษาให้ผู้ครอบครองต้องจ่ายค่าทดแทนอันเนื่องจากการขัดขวางการเข้าครอบครอง ทั้งนี้ หน่วยงานเวนคืนและเจ้าของอสังหาริมทรัพย์สามารถทำข้อตกลงให้มีการเข้าครอบครองที่ดินก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาให้เวนคืนได้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วหน่วยงานเวนคืนจะจ่ายค่าทดแทนพิเศษให้สำหรับกรณีดังกล่าว ในกรณีที่หน่วยงานเวนคืนเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ก่อนการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทน ซึ่งในหลักการแล้วถือว่าเป็นการแย่งการครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการเรียกค่าเสียหายจากการกระทำดังกล่าวเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม ไม่ใช่ศาลคดีเวนคืน

อนึ่ง ในประเทศฝรั่งเศสหลักในเรื่องความรับผิดของฝ่ายปกครองแต่เดิมถือหลักว่า “รัฐไม่ต้องรับผิด” (สำหรับความเสียหายที่ตนเป็นผู้ก่อให้เกิดขึ้น) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวสร้างความไม่เป็นธรรมกับเอกชนเป็นอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไป โดยมีจุดเริ่มต้นจากรัฐบัญญัติลงวันที่ 28 pluviôse an VII ที่บัญญัติให้รัฐรับผิดในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นจากงานโยธาสาธารณะ⁸ ซึ่งงานโยธาสาธารณะนั้นในบางกรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดโดยปราศจากการกระทำผิด เช่น ความเสียหายอย่างถาวรที่เกิดขึ้นแก่ผู้อาศัยอยู่ใกล้เคียงกับการก่อสร้างสาธารณูปการที่ไม่มีลักษณะเป็นอันตรายในตัวเอง การทำให้อาคารเสื่อมราคาจากการก่อสร้างทางด่วนใกล้เคียงล้วนเป็นกรณีที่เกิดสิทธิได้รับความเสียหายเมื่อมีลักษณะที่เป็นความไม่สะดวกเกินกว่าปกติของผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง⁹ ความรับผิดในกรณีความเสียหายที่เกิดจากงานโยธาสาธารณะนั้น เป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ใช้บริการสิ่งสาธารณูปการซึ่งขึ้นอยู่กับ การกระทำความผิด แต่ความผิดในที่นี้ขึ้นอยู่กับความบกพร่องในการบำรุงรักษาตามปกติ ซึ่งฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ว่าตนไม่ได้มีความบกพร่องในการบำรุงรักษา ส่วนในกรณีที่ความเสียหายเกิดแก่บุคคลภายนอกซึ่งได้รับความเสียหายจากการมีอยู่ของสาธารณูปการนั้นไม่ว่าจะเป็นความเสียหายในลักษณะถาวรหรือไม่ กรณีนี้ความเสียหายดังกล่าวจะได้รับการเยียวยาในฐานะความผิดที่ไม่ได้เกิดจากการกระทำความผิด ซึ่งตามกฎหมายปกครองฝรั่งเศสถือว่ากรณีนี้มีที่มาจากหลักเรื่องความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะถูกระทบกระเทือน โดยต้องมีเงื่อนไขว่าความเสียหายนั้นต้องเป็นความเสียหายที่ผิดปกติ¹⁰

⁸ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3, น. 259.

⁹ เฟ็งอ้าง, น. 274.

¹⁰ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เฟ็งอ้าง, น. 293.

1.2 ประเทศอังกฤษ

กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศอังกฤษได้มีการพัฒนาต่อเนื่องมาเป็นลำดับ เริ่มตั้งแต่ในสมัยราชวงศ์ทิวเดอร์ ภายใต้แนวคิดที่ว่า “ทรัพย์สินของบุคคลย่อมไม่สามารถถูกลิดรอนโดยไม่ชอบธรรม โดยปราศจากความยินยอมของบุคคลนั้นหรือจากองค์กรที่เป็นผู้แทนของบุคคลนั้น”¹¹ กฎหมายเวนคืนของประเทศอังกฤษอยู่ในรูปแบบของกฎหมายลายลักษณ์อักษร 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 เช่น The compulsory Purchase Act 1965 และ The Compulsory Purchase (Vesting Declarations) Act 1981 ใช้บังคับในขั้นตอนการจัดให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ส่วนขั้นตอนอื่นเป็นไปตามกฎหมายฉบับอื่น

1.2.1 กระบวนการเวนคืน

ในขั้นตอนการให้อำนาจทำการเวนคืน การเลือก และการกำหนดที่ดินที่จะทำการเวนคืนนั้นตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติที่รัฐสภาตราขึ้นเพื่อให้อำนาจหน่วยงานราชการทำการเวนคืน และหน่วยงานราชการต้องไปออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดที่ดินเวนคืนต่อไป ส่วนขั้นตอนการจัดให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตกอยู่ภายใต้บังคับของ Land Clauses Act 1845, The Compulsory Purchase Act 1965 และ The Compulsory Purchase (Vesting Declarations) Act 1981 และจ่ายค่าทดแทนตาม The Land Compensation Act 1961, The Land Compensation Act 1973 และ The Compulsory Purchase Act 1965 ซึ่งขั้นตอนและกฎหมายที่ใช้บังคับอาจสรุปได้ตามตารางข้างล่างนี้¹²

ขั้นตอน	กฎหมายที่ใช้บังคับ
การให้อำนาจทำการเวนคืน	พระราชบัญญัติต่างๆ ที่ให้อำนาจหน่วยงานราชการทำการเวนคืน และกฎหมายลำดับรองที่

¹¹ Joseph P. Longo, “The Concept of Property and the Concept of Compensation on Compulsory Acquisition of Land”, *University of Tasmania Law Review* 7 (279): 283.

¹² สงขลา วิชัยทัตตะ และคณะ, *อ่าวแล้ว เจริญรอกที่ 1*, น. 102.

การเลือกและการกำหนดที่ดินเวนคืน	ออกโดยหน่วยราชการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ The Acquisition of Land Act 1981
การจัดให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์	Land Clauses Act 1845 The Compulsory Purchase Act 1965 The Compulsory Purchase (Vesting Declarations) Act 1981
การจ่ายค่าทดแทนเพื่อการเวนคืน	Land Clauses Act 1845 The Land Compensation Act 1961 The Land Compensation Act 1973 The Compulsory Purchase Act 1965

1. การใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยการออกคำสั่งบังคับซื้อที่เรียกว่า “compulsory purchase order” เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย Acquisition of Land Act 1981 เพื่อเริ่มต้นกระบวนการใช้อำนาจเวนคืน โดยองค์กรผู้เวนคืน (acquiring authority)¹³ ที่ประสงค์จะเวนคืนจะต้องเลือกพื้นที่ที่ต้องการเวนคืน เพื่อจัดทำคำสั่งเวนคืนซึ่งมีผลบังคับให้มีการเวนคืนที่เรียกว่า Compulsory Purchase Order (CPO) โดยคำสั่งดังกล่าวจะเป็นการกำหนดที่ดินบริเวณที่จะต้องถูกเวนคืนโดยมีแผนที่ของบริเวณที่จะถูกเวนคืนแนบไว้ พร้อมทั้งระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนที่ดินนั้นด้วย¹⁴ จากนั้นจะต้องนำสำเนาคำสั่ง CPO ไปประกาศไว้ยังสถานที่ที่กำหนด เช่น ที่ทำการของผู้ถูกเวนคืน ที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ เพื่อให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียตรวจสอบข้อมูลได้¹⁵ นอกจากนั้น องค์กรผู้เวนคืนจะต้องส่งคำบอกกล่าวไปยังเจ้าของที่ดิน ผู้เช่า ผู้ครอบครอง เป็นรายบุคคล โดยต้องแจ้งให้ทราบถึงผลบังคับของคำสั่งด้วย¹⁶ พร้อมทั้งจัดพิมพ์โฆษณาคำสั่ง CPO ในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในท้องที่ซึ่งที่ดินที่ถูกเวนคืนตั้งอยู่เป็นเวลาสองสัปดาห์

¹³ acquiring authority ในกรณีของการเวนคืน หมายถึง รัฐมนตรี องค์กรผู้เวนคืนส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลอื่นซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายให้เวนคืนที่ดินได้

¹⁴ Halsbury's Law of England, Fourth Edition, Volume 8 (1) London: Butterworth, 1996, para 35, p.39.

¹⁵ *Ibid*, para 36, p. 30.

¹⁶ Halsbury's Law of England, *ibid*, para 37, p. 31.

ติดต่อกัน โดยจะต้องมีข้อความระบุว่า CPO จะถูกส่งไปยังองค์กรผู้มีอำนาจยืนยันการออกคำสั่ง (confirming authority)¹⁷ บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการเวนคืนชอบที่จะคัดค้านโต้แย้งคำสั่งบังคับซื้อที่เรียกว่า CPO ได้ โดยการคัดค้านนั้นจะต้องโต้แย้งคัดค้านเป็นลายลักษณ์อักษร และยื่นต่อองค์กรผู้มีอำนาจยืนยันคำสั่งเวนคืน ภายใต้หลักเกณฑ์ และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำบอกกล่าว

2. การยืนยันคำสั่งเวนคืน

(1) การยืนยันกรณีไม่มีการโต้แย้งคำสั่งเวนคืน¹⁸ หรือคำโต้แย้งนั้นได้ถูกถอนไป องค์กรผู้มีอำนาจเวนคืนก็จะทำคำสั่งยืนยันการเวนคืน โดยคำสั่งยืนยันนั้นอาจจะมีเงื่อนไขให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งเวนคืน CPO หรือไม่ก็ได้ และเมื่อไม่มีการโต้แย้งโดยเจ้าของ ผู้เช่า หรือผู้ครอบครอง ก็ไม่จำเป็นต้องจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะ (inquiry) หรือในกรณีที่มีการโต้แย้งโดยเจ้าของ ผู้เช่า ผู้ครอบครอง ในประเด็นเกี่ยวกับเรื่องการประเมินค่าทดแทน กรณีนี้ก็ไม่ต้องจัดให้มีการรับฟังหรือไต่สวนเช่นกัน เนื่องจากการประเมินค่าทดแทนเป็นอำนาจของศาลคดีเวนคืน

(2) กรณีที่มีการโต้แย้งคัดค้านคำสั่งเวนคืน องค์กรผู้มีอำนาจยืนยันคำสั่งเวนคืนจะต้องจัดให้มีการระบวนการไต่สวนสาธารณะ (Public Local Inquiry) โดยจะกำหนดวัน เวลา สถานที่ และแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบเป็นการล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 42 วัน และต้องปิดประกาศแจ้งกำหนดการไต่สวนสาธารณะไว้ยังที่เห็นได้ง่าย ใกล้เคียงกับสถานที่ที่ถูกเวนคืนไม่น้อยกว่า 14 วันก่อนกำหนดวันไต่สวนสาธารณะ นอกจากนี้ อาจต้องประกาศกำหนดวัน เวลา สถานที่ในการไต่สวนสาธารณะในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นด้วย¹⁹ และเมื่อองค์กรผู้เวนคืนได้รับคำคัดค้านจากผู้มีอำนาจยืนยันคำสั่งเวนคืนแล้ว องค์กรผู้เวนคืนจะต้องทำคำชี้แจงส่งไปยังผู้คัดค้าน และองค์กรผู้มีอำนาจยืนยันคำสั่งเวนคืนถึงเหตุผลในการออกคำสั่งเวนคืน ก่อนการไต่สวนสาธารณะไม่น้อยกว่า 28 วัน ส่วนผู้คัดค้านก็สามารถทำคำชี้แจงไปยังองค์กรผู้มีอำนาจยืนยันคำสั่งเวนคืนเพื่อโต้แย้งคำชี้แจงขององค์กรผู้เวนคืน โดยคำชี้แจงขององค์กรผู้เวนคืนและผู้คัดค้านจะต้องแนบบัญชีรายการเอกสารแผนผัง แผนที่ ที่แต่ละฝ่ายใช้เป็นพยานหลักฐานสนับสนุนข้อโต้แย้งคัดค้านของตน²⁰

¹⁷ confirming authority ในกรณีของการเวนคืน หมายถึง กรณีที่ผู้ใช้อำนาจเวนคืนไม่ใช่รัฐมนตรี รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายที่ให้อำนาจเวนคืนจะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการยืนยันคำสั่งเวนคืน

¹⁸ Halsbury's Law of England, *supra* note 14, para 42, p. 35.

¹⁹ *Ibid*, para 47, p.39.

²⁰ Halsbury's Law of England, *ibid*, para 48, p.40.

3. การดำเนินกระบวนการไต่สวนสาธารณะ²¹ บุคคลที่เป็นผู้ดำเนินการไต่สวนสาธารณะเรียกว่า “inspector” ซึ่ง inspector จะเข้าสำรวจที่ดินก่อนและหลังการไต่สวนสาธารณะก็ได้ ซึ่งคูกรณีแต่ละฝ่ายสามารถเข้าร่วมในการไต่สวนด้วย และก่อนการไต่สวน บุคคลที่เข้าร่วมในการไต่สวนซึ่งได้แก่ องค์กรผู้เวนคืน และผู้คัดค้าน จะต้องสาบานเสียก่อน โดยในการไต่สวนขององค์กรผู้เวนคืนจะเป็นฝ่ายแถลงเปิดคดีและแถลงปิดคดีในตอนท้าย องค์กรผู้เวนคืนมีสิทธิเสนอพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้อโต้แย้งของตนได้ โดยที่อีกฝ่ายมีสิทธิถามค้านได้ นอกจากนี้ เอกสารใดที่อ้างส่งในการไต่สวนคูกรณีทั้งสองฝ่ายมีสิทธิได้รับสำเนาและตรวจสอบเอกสารเหล่านั้นได้ และเมื่อการไต่สวนเสร็จสิ้น inspector จะต้องทำรายงานแจ้งไปยัง องค์กรผู้มีอำนาจยืนยันคำสั่งเวนคืน ซึ่งในรายงานดังกล่าวนั้นจะต้องมีข้อสรุปและข้อเสนอแนะของ inspector ประกอบด้วย อย่างไรก็ตาม ผลสรุปที่ได้ไม่ถือเป็นข้อยุติ องค์กรผู้มีอำนาจยืนยันคำสั่งเวนคืนจะเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจขั้นที่สุด โดยจะยืนยันคำสั่ง ปฏิเสธ หรือแก้ไขคำสั่งตามที่เห็นสมควรก็ได้ ทั้งนี้ ไม่ต้องจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะอีก และต้องแจ้งคำตัดสินของตนไปยัง องค์กรผู้เวนคืน ผู้คัดค้าน และบุคคลอื่นซึ่งมีสิทธิเข้าร่วมในกระบวนการไต่สวน พร้อมทั้งแนบสำเนารายงานข้อสรุปของ inspector ไปด้วย

เมื่อองค์กรผู้เวนคืนได้รับแจ้งการยืนยันคำสั่งเวนคืน ก็จะต้องโฆษณาคำสั่งในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น และหากไม่มีการโต้แย้งคัดค้าน หรือขอให้กลับคำสั่งนั้น ก็ถือว่าคำสั่ง compulsory purchase order มีผลสมบูรณ์และที่ดินก็จะตกเป็นขององค์กรผู้เวนคืน โดยต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนด้วย อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ไม่มีกระบวนการไต่สวนสาธารณะเกิดขึ้น ผู้มีอำนาจยืนยันคำสั่งเวนคืนจะต้องแต่งตั้งบุคคลขึ้นเพื่อรับฟัง (hearing) ข้อโต้แย้งของผู้คัดค้านเช่นกัน²²

4. การยืนยันคำสั่งเวนคืน และการจัดให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ เมื่อผู้มีอำนาจยืนยันคำสั่งเวนคืนซึ่งโดยส่วนใหญ่ คือ รัฐมนตรี ยืนยันคำสั่งเวนคืนแล้ว บุคคลใดที่ได้รับความเสียหายจากคำสั่งให้มีการเวนคืน สามารถโต้แย้งคัดค้านคำสั่งนั้นต่อศาลได้ภายในหกสัปดาห์นับจากวันที่มีการยืนยันคำสั่ง หรือนับจากวันที่มีการโฆษณายืนยันคำสั่งเวนคืนเป็นครั้งแรก โดยการคัดค้านคำสั่งนั้นอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีที่การออกคำสั่งเป็นการกระทำเกินขอบอำนาจ (ultra vires) หรือ

²¹ *Ibid*, para 53-58, pp.45-49.

²² Halsbury's Law of England, *ibid*, para 55, p.47.

การดำเนินการไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งศาลอาจมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวหรือระงับการมีผลใช้บังคับคำสั่งนั้น จนกว่าจะได้มีคำวินิจฉัยถึงที่สุด²³

หลังจากที่รัฐมนตรียืนยันคำสั่งเวนคืน (CPO) แล้ว องค์กรผู้ใช้อำนาจเวนคืนที่ประสงค์จะบังคับซื้อที่ดินจะต้องออกเอกสารที่เรียกว่า “notice to treat” ให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียทุกคน เพื่อเรียกเจ้าของหรือผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินที่ถูกเวนคืนมาตกลงเรื่องค่าทดแทน ซึ่ง “notice to treat” จะมีระยะเวลาการใช้บังคับ 3 ปี โดย “notice to treat” จะต้องระบุถึงขอบเขตที่ดินที่จะถูกเวนคืน ถ้อยคำที่ผู้มีส่วนได้เสียให้รายละเอียดเกี่ยวกับส่วนได้เสียของตนในที่ดินที่ถูกเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่จะต้องได้รับเนื่องมาจากการดำเนินงานเวนคืน²⁴ โดยต้องมีการออก “notice to entry” ร่วมด้วยเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินมายังองค์กรผู้ใช้อำนาจเวนคืน อย่างไรก็ตาม ในกรณีเร่งด่วนองค์กรผู้ใช้อำนาจเวนคืนสามารถออก (general vesting declaration) หรือ (GVD) ภายในระยะเวลาไม่เกิน 2 เดือน หลังจากที่มีการยืนยันคำสั่งเวนคืน (CPO) ซึ่งมีผลให้ต้องมีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินมายังองค์กรผู้ใช้อำนาจเวนคืนทันที²⁵

1.2.2 การกำหนดค่าทดแทน

วัตถุประสงค์ของค่าทดแทนนั้น คือการทำให้เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม (fair compensation) หรือหลักแห่งความพอสมควรแก่เหตุ (principle of equivalence)²⁶ กล่าวคือ เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิได้รับค่าทดแทนไม่น้อยไปกว่าความเสียหายที่ตนได้รับหรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่าต้องไม่มากไปกว่าความเสียหายที่ตนได้รับจริง²⁷ โดยค่าทดแทนจะได้รับการประเมินบนพื้นฐานของมูลค่าที่ดินของผู้ถูกเวนคืน นอกจากนี้ ผู้ถูกเวนคืนยังมีสิทธิได้รับค่าทดแทนผลร้ายที่บุคคลได้รับเพราะเหตุที่มีการกระทำในที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น (disturbance)

²³ Keith Davies, *Law of Compulsory Purchase and Compensation*, Third edition (London: Butterworth, 1978), p. 57.

²⁴ Halsbury's Law of England, *supra* note 14, para 100, p. 85.

²⁵ Keith Davies, *supra* note 23, pp. 78-79.

²⁶ 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.

²⁷ Horn v Sunderland Corpn [1995] 2 KB 26 at 42, [1941] 1 All ER 480 at 491, CA.

ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดจากกรณีที่ดินถูกเวนคืนไปเพียงบางส่วน (severance) หรือค่าทดแทนเพื่อความเสียหายอันเป็นผลโดยตรงที่บุคคลได้รับจากการเวนคืน (injurious affection)²⁸

1. หลักการทั่วไปสำหรับการประเมินค่าทดแทนมูลค่าของที่ดินเพื่อการเวนคืนตามราคาตลาด ราคาตลาด (market value) นำมาใช้เพื่อประเมินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อให้เป็นระดับราคาที่ผู้ซื้อและผู้ขายพึงพอใจ ซึ่ง The Land Compensation Act 1961 Section 5 ได้บัญญัติหลักการไว้ 6 ประการดังนี้²⁹

(1) หลักการห้ามมิให้มีการประเมินค่าเสียหายเพิ่มขึ้นหรือลดลง แต่เพียงเพราะเหตุว่าการได้มาซึ่งที่ดินเป็นการได้มาเพราะถูกบังคับ³⁰ (Compulsory Purchase) หมายความว่าค่าเสียหายซึ่งมีได้ตั้งอยู่บนมูลฐานของการประเมินมูลค่าที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยตรงจะไม่ได้รับการชดเชย ส่วนกรณีของการจ่ายค่าทดแทนเพื่อความเสียหายจากการที่ต้องออกจากที่อยู่อาศัย (the home loss payment) ไม่ได้รับผลกระทบจากหลักการดังกล่าวแต่อย่างใด โดยเป็นที่ยอมรับกันว่าค่าเสียหายดังกล่าวนี้เป็นค่าทดแทนผลร้ายที่บุคคลได้รับเพราะเหตุที่มีการกระทำในที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น (disturbance)³¹

(2) หลักการประเมินมูลค่าที่ดินตามราคาที่น่าจะได้รับในตลาดเปิดเผย โดยคำนึงถึงราคาที่ผู้ขายเต็มใจที่จะขาย³² (willing seller rule) การประเมินราคาดังกล่าวเป็นการประเมินมูลค่าของที่ดินโดยตรงและเป็นมูลค่าของที่ดินในวันที่ทำการประเมินโดยยังไม่คำนึงถึงดอกผลรายได้的其他 หรือประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นในอนาคตจากตัวที่ดินนั้น อย่างไรก็ตามการประเมินราคาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็จำต้องอาศัยข้อเท็จจริงเป็นหลักฐานประกอบการพิจารณาเช่นกัน ซึ่งถือเป็นภารกิจสำคัญยิ่งของผู้ประเมินราคาทรัพย์สินที่จะต้องแสดงข้อเท็จจริงดังกล่าวต่อศาล

²⁸ Halsbury's Law of England, *supra* note 14, para 232, p. 198.

²⁹ Andrew Baum and Gary Sams, 1953, *Statutory valuation*, 3rd ed, (London: International Thomson Business, 1997), pp. 140-148.

³⁰ Rule 1 No allowance shall be made on account of the acquisition being compulsory.

³¹ Andrew Baum and Gary Sams, *supra* note 29, p.140.

³² 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.

(3) หลักการห้ามมิให้นำประโยชน์ใช้งานเฉพาะทางหนึ่งทางใดของทรัพย์สินที่จะถูกเวนคืนมาคิดรวมในการประเมินมูลค่าตลาด³³ หากว่าการจะใช้ประโยชน์เฉพาะทางนั้นจะกระทำมิได้ถ้าหากไม่มีอำนาจให้ไว้โดยกฎหมาย หรือประโยชน์เฉพาะทางนั้นไม่มีตลาดรองรับ เช่น ในคดี *Livesey v Central Electricity Generating Board* (1984)³⁴ ที่ดินสำหรับใช้เพื่อการเกษตรถูกเวนคืนมาเพื่อใช้เป็นสถานี่พลังงาน และผู้ถูกเวนคืนมุ่งหวังค่าทดแทนราคาสูงสำหรับที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม ค่าทดแทนกรณีนี้เป็นค่าทดแทนสำหรับที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นไปตามหลักการห้ามมิให้นำประโยชน์ใช้งานเฉพาะทางหนึ่งทางใดของทรัพย์สินที่จะถูกเวนคืนมาคิดรวมในการประเมินมูลค่าตลาด ความมุ่งหมายของหลักการข้อนี้ คือ ไม่ต้องการให้นำมูลค่าของประโยชน์การใช้ที่ดินของผู้เวนคืนมาเป็นองค์ประกอบในการคิดราคาค่าทดแทน

(4) หลักการห้ามมิให้นำมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นในลักษณะที่ศาลสั่งห้าม หรือเป็นกรณีที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายมาประเมินค่าทดแทนเพื่อการเวนคืนมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินในที่นี้ หมายถึง มูลค่าที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินในลักษณะที่ขัดต่อกฎหมาย หรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพพลานามัยของผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือสาธารณชนทั่วไป³⁵

(5) ในกรณีที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อกิจการหรือวัตถุประสงค์อันมีลักษณะเฉพาะซึ่งตามปกติไม่มีความต้องการของตลาดที่จะซื้อขายที่ดินดังกล่าว ในกรณีนี้การคิดค่าทดแทนให้คิดเท่ากับค่าใช้จ่ายอันพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งเพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อการซื้อที่ดิน

³³ 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.

³⁴ Andrew Baum and Gary Sams, *supra* note 29, p. 142.

³⁵ Rule 4 Where the value of land is increased by reason of the use thereof or of any premised 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.

แปลงอื่นในทำเลที่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในทำนองเดียวกัน และค่าก่อสร้างในที่ดินแปลงใหม่³⁶ เช่น การเวนคืนที่ดินซึ่งเป็นโบสถ์ เป็นต้น

(6) หลักการที่กล่าวไว้ในข้อ 2 ไม่มีผลกระทบต่อการใช้หลักการคิดค่าทดแทนในตลาดเปิดเผยจะต้องไม่ให้มีผลกระทบกระเทือนในทางที่เป็นผลเสีย อันเนื่องมาจากเหตุที่ผู้ถูกเวนคืนต้องได้รับผลกระทบในรูปแบบอื่นๆ ซึ่งมีใช้ความเสียหายที่เกี่ยวกับมูลค่าที่ดินโดยตรง³⁷

หลักข้อนี้มุ่งที่จะแยกให้ค่าเสียหายเพื่อการเวนคืนมีความเด่นชัด โดยกำหนดให้มีการคิดค่าเสียหายเพื่อการเสื่อมค่าของที่ดินเพราะเหตุที่ถูกแบ่งแยกข้อเนื่องจากการเวนคืน หรือผลกระทบในทางร้ายในรูปแบบอื่นที่ไม่เกี่ยวกับการคิดค่าเสียหายที่เกี่ยวข้องกับมูลค่าที่ดินโดยตรง³⁸

2. เวลาอันเป็นฐานในการประเมินราคา การคิดค่าทดแทนเพื่อการเวนคืนที่ดินจะถูกประเมินตามหลักราคาตลาด ณ วันที่มีการเข้าครอบครองที่ดิน หรือ ณ วันที่มีการตกลงมูลค่าค่าทดแทน หรือถูกประเมินโดยศาล³⁹ และในกรณีที่มีการเวนคืนโดยการออก General Vesting Declaration (GVD) การประเมินค่าทดแทนก็จะเกิดขึ้นเมื่อวันออก (GVD) นั้นเอง⁴⁰ อย่างไรก็ตาม ค่าทดแทนที่จะสามารถชดเชยเพื่อให้ผู้ถูกเวนคืนกลับคืนสู่ฐานะเดิมได้ ควรประเมิน ณ วันที่ใกล้เคียงกับการจ่ายค่าทดแทนมากที่สุดเพื่อให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนอย่างสมเหตุสมผล⁴¹

³⁶ 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.

³⁷ 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.

³⁸ สงขลา วิชัยทัตตะ และคณะ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น. 114.

³⁹ วันที่มีการประเมินราคาโดยศาล คือ วันนั่งพิจารณาคดีวันสุดท้ายโดยศาลคดีเวนคืน

⁴⁰ Renfrew's Trustees v Glasgow Corpn 1972 SLT 2, Lands Tribunal for Scotland.

⁴¹ Birmingham Corpn v West Midland Baptist (Trust) Association (Inc) [1970] AC 874, [1969] 3 All ER 172 HL, [1969] 3 WLR 389, 67 LGR 571, 20P&CR 1025, 133 JP 524.

แต่โดยหลักทั่วไปแล้ว การประเมินค่าทดแทนต้องพิจารณา ณ วันที่มีการออก notice to treat ⁴² ซึ่งการประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการออก notice to treat ก็เพื่อเรียกผู้มีส่วนได้เสียให้มาทำ ความตกลงเรื่องค่าทดแทน ดังนั้น ส่วนได้เสียที่ผู้ถูกเวนคืนสร้างขึ้นภายหลังจากมีการออก notice to treat เพื่อมุ่งหวังค่าทดแทนที่สูงขึ้น จึงไม่นำมาพิจารณาในการกำหนดค่าทดแทน อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวไม่อาจใช้กับข้อเท็จจริงของการเวนคืนในทุกกรณีได้ ซึ่งมีที่มาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดี West Midland Baptist กล่าวคือ มีการออก notice to treat ในปี 1947 ซึ่งค่าทดแทนในขณะนั้นถูกกำหนดอยู่ที่ £50,025 แต่การปฏิบัติตามโครงการเวนคืนนั้นเริ่มต้นขึ้นในปี 1961 ซึ่งค่าทดแทนที่ดินในขณะนั้นได้เพิ่มมูลค่าเป็น £89,575 จึงทำให้การประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการออก notice to treat สร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ในคดีดังกล่าวจึงได้กำหนดให้มีการประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการเข้าปฏิบัติการตามโครงการเวนคืนเป็นฐานในการคิดค่าทดแทน (วันที่ 30 เมษายน ค.ศ. 1961) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวทำให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนไม่น้อยไปกว่าความเสียหายที่ตนได้รับ เนื่องจากค่าทดแทนจะมีความเป็นธรรมก็ต่อเมื่อผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนที่พอสมควรแก่เหตุกับความเสียหายที่ตนได้รับ (equivalent reinstatement)⁴³ ซึ่งค่าทดแทนที่เป็นธรรมนั้นจะทำให้ผู้ถูกเวนคืนสามารถนำเงินค่าทดแทนที่ได้รับไปจัดซื้อทรัพย์สินที่มีลักษณะใกล้เคียงกับทรัพย์สินเดิมที่ถูกเวนคืนได้ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่าผู้ถูกเวนคืนนั้นต้องมีสถานะที่ไม่ด้อยไปกว่าเดิมก่อนมีการเวนคืนเกิดขึ้น

หลังจากคดี West Midland Baptist เป็นต้นมา วันอันเป็นฐานในการประเมินค่าทดแทนจึงมีได้ 2 กรณี คือ

(1) ในกรณีที่มีการประเมินค่าทดแทนก่อนที่มีการเข้าครอบครองสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ให้ถือเอาวันที่มีการประเมินราคาทรัพย์สินเป็นฐานในการคิดค่าทดแทน

(2) ในกรณีที่มีการเข้าครอบครองสังหาริมทรัพย์ของผู้ถูกเวนคืนก่อนวันทำการประเมินการประเมินค่าทดแทนให้ถือสภาพอสังหาริมทรัพย์ขณะที่เข้าครอบครองนั้น

นอกจากนี้ Lord Reid ผู้พิพากษาศาลฎีกาของประเทศไทย ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมสำหรับการประเมินค่าทดแทนในกรณีทั่วไปไว้ว่า⁴⁴ ไม่ควรถือเอาช่วงเวลาหนึ่งเวลาใดตายตัวมาใช้กำหนดค่าทดแทนในการเวนคืน เพราะบางกรณีผู้เวนคืนเข้าครอบครองทรัพย์สินก่อนที่การประเมิน

⁴² Zoar Independent Church Trustees v Rochester Corpn [1975] QB 246 at 255, [1974] 3 All ER 5 at 12, CA, per Buckley LJ.

⁴³ Keith Davies, *supra* note 23, pp. 126-127.

⁴⁴ *Ibid*, pp. 127-128.

ค่าทดแทนจะแล้วเสร็จ ในกรณีนี้ควรที่จะต้องกำหนดมูลค่าตลาด ณ วันที่ผู้เวนคืนเข้าครอบครองทรัพย์สินตามความเป็นจริงไปพร้อมๆ กับการประเมินมูลค่าของค่าทดแทนเพื่อความเสียหายส่วนอื่นๆ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเวนคืนในภายหลัง แต่สำหรับกรณีที่การประเมินทำก่อนการเข้าครอบครองที่ดินก็ต้องประเมินค่าทดแทนตามมูลค่า ณ วันที่ทำการประเมิน เพราะคู่กรณีต่างก็มีสิทธิที่จะขอให้ศาลบังคับชำระหนี้โดยเฉพาะเจาะจงจากการเวนคืน เสมือนหนึ่งว่าเกิดสัญญาซื้อขายขึ้น ณ วันที่ทำการประเมินนั่นเอง

3. หลักการเฉพาะว่าด้วยการประเมินค่าทดแทนเพื่อการเวนคืน มีหลักการที่สำคัญดังนี้

(1) การหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้นจากที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนออกจากค่าทดแทนของที่ดินที่ถูกเวนคืน (set off) เป็นกรณีที่ส่วนราชการใช้อำนาจเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินเพียงบางส่วนเพื่อจัดทำโครงการอย่างใดอย่างหนึ่งในที่ดินนั้นโดยที่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นยังครอบครองที่ดินในส่วนที่เหลืออยู่ และการเวนคืนนั้นเองส่งผลให้ที่ดินของเจ้าของที่ดินในส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีมูลค่าสูงขึ้น ผู้ใช้อำนาจเวนคืนที่ดินมีสิทธิที่จะหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้นเพราะเหตุแห่งการพัฒนาที่ดินหรือการจัดทำโครงการในที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนออกจากมูลค่าของค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ อย่างไรก็ตาม การจะหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้นเพราะเหตุแห่งการพัฒนาที่ดินหรือการจัดทำโครงการในที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนออกจากมูลค่าของค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนได้นั้น มิได้เฉพาะในกรณีที่ที่ดินในส่วนที่เหลือไม่มีโอกาสที่ราคาจะสูงขึ้นได้หากไม่มีการเวนคืนเพื่อพัฒนาที่ดินหรือการจัดทำโครงการผ่านเข้ามาในบริเวณนั้น⁴⁵

(2) การคิดค่าทดแทนโดยการนำ Development Value มาเป็นองค์ประกอบในการคิดค่าทดแทนเพื่อการเวนคืน Development Value คือ มูลค่าของที่ดินอันเนื่องมาจากโอกาสที่จะนำที่ดินของตนที่ถูกเวนคืนไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นตามกฎหมายอันจะทำให้ที่ดินนั้นมีมูลค่าสูงกว่าที่จะได้จากสภาพการใช้ที่ดินในขณะที่มีการเวนคืน ซึ่งต้องนำมาพิจารณาประกอบในการกำหนดค่าทดแทนด้วย⁴⁶ มูลค่าของที่ดินอันเนื่องมาจากโอกาสที่จะนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนั้น เป็นมูลค่าที่เกิดขึ้นจากการคาดหมายหรือเป็นมูลค่าของความหวังที่จะได้ในอนาคต แต่หากพิจารณาในแง่ของหลักกฎหมายก็จะเห็นได้ว่า มูลค่าที่เกิดจากการคาดหมายหรือมูลค่าของความหวังที่จะได้ในอนาคตเป็นมูลค่าที่มีอยู่จริงเพียงแต่ยังไม่กลายเป็นตัวเงินขึ้นมาในขณะที่เวนคืนเท่านั้น Lord Denning กล่าวไว้ในคดี Viscount Camrose v Basingstoke Corporation ว่าการคิดค่าทดแทนโดยการนำ Development Value มาเป็นองค์ประกอบยังต้องพิจารณาความต้องการของ

⁴⁵ Keith Davies, *ibid*, pp.155-156.

⁴⁶ สงขลา วิชัยทัตตะ และคณะ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น. 115.

ตลาดการลงทุนพัฒนาอสังหาริมทรัพย์โดยทั่วไปในพื้นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ว่าหากไม่มีโครงการเวนคืนผ่านเข้ามาแล้วยังจะมีความต้องการตลาด การลงทุนที่จะใช้ที่ดินแปลงนั้น การอื่นอันมีผลกระทบให้ราคาที่ดินนั้นสูงขึ้นไปกว่าที่เป็นอยู่หรือไม่ ถ้าไม่มีโอกาสเช่นนั้นก็จะนำ Development Value มาคิดเป็นค่าทดแทนไม่ได้⁴⁷ ดังนั้น การนำ Development Value มาพิจารณาในการกำหนดค่าทดแทนหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าความต้องการตลาดสำหรับโอกาสในการพัฒนาที่ดินนั้นได้รับการพิสูจน์แล้ว หรือเป็นกรณีที่ที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นได้รับอนุญาตให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามกฎหมายอื่น หรือเป็นกรณีที่สามารถสันนิษฐานได้ว่าที่ดินนั้นอาจได้รับประโยชน์อย่างอื่น⁴⁸

(3) ค่าทดแทนเพื่อผลเสียหายซึ่งบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินที่ถูกเวนคืนได้รับเพราะเหตุแห่งการแบ่งแยกที่ดินที่ถูกเวนคืนออกมาจากที่ดินส่วนอื่นๆ ของเจ้าของรายเดียวกัน (severance) ค่าทดแทนประเภทนี้เป็นค่าทดแทนที่จ่ายเพื่อการละเมิดสิทธิของเจ้าของที่ดินในส่วนที่เหลือที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนที่ดินและการประกอบกิจการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนซึ่งทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือมีมูลค่าลดลง เช่น กรณีที่ดินถูกเวนคืนเป็นบางส่วนเป็นที่ดินหลังบริเวณหลังป่าซอมยิงปืนในสนามฝึกยิงปืน และด้วยเหตุที่มีการเวนคืนทำให้ที่ดินนั้นต้องเลิกใช้เป็นสนามฝึกยิงปืนเพราะอาจเกิดความไม่ปลอดภัยในการซ้อมยิงปืน ดังนั้น มูลค่าของค่าทดแทนสำหรับการเวนคืนจึงต้องนำมูลค่าของที่ดินทั้งผืนที่ต้องเสียสภาพการใช้ประโยชน์เป็นสนามฝึกยิงปืนมาพิจารณาประกอบด้วย⁴⁹ หรือกรณีที่ที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นที่ดินแปลงใหญ่มีมูลค่า 10,000 ปอนด์ ถูกเวนคืนเพียงครึ่งเดียวโดยมีการเสนอชดใช้เพียง 5,000 ปอนด์ แต่ผลของการเวนคืนทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือลดลงมาเหลือเพียง 4,000 ปอนด์ ดังนั้น เจ้าของที่ดินจึงมีความเสียหายจากการแบ่งแยกที่ดิน 1,000 ปอนด์ ส่วนราชการผู้ใช้อำนาจเวนคืนจึงต้องชดใช้ค่าทดแทนเพื่อผลเสียหายดังกล่าวด้วย⁵⁰ ทั้งนี้ ที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืนนี้ไม่จำเป็นต้องติดเป็นผืนเดียวกับที่ดินที่ถูกเวนคืน แต่อาจมีสิ่งอื่นมาคั่นก็ได้ เช่น ถนน หรือทางรถไฟ

⁴⁷ Keith Davies, *supra* note 23, p. 160., Viscount Camrose v Basingstoke Corporation (1966) 3 All ER 161, [1966] 1 WLR 1100, 64 LGR 337, 130 JP 368, 110.

⁴⁸ *Ibid*, p.163.

⁴⁹ Holt v Gas Light and Coke Co., (1872) , LR 7 Q.B. 728.

⁵⁰ Duke of Buccleuch v Metropolitan Board of Works (1827) LR 5 HL 418.

ซึ่งค่าทดแทนประเภทนี้ได้มีการบัญญัติรับรองใน Section 63 ของ Land Clause Act 1845 โดยมีผลบล้างคำพิพากษาในคดี Brand (1869)⁵¹ กรณีที่ดินเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงเนื่องจากความสั่นสะเทือนจากการก่อสร้างทางรถไฟใหม่ใกล้กับบริเวณที่ดินตั้งอยู่โดยศาลเห็นว่าการเวนคืนจะกระทบกระเทือนต่อที่ดินที่ไม่ได้ถูกเวนคืน แต่ก็ต้องถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากกิจการที่รัฐสภาได้ให้อำนาจแก่ผู้ประกอบการในการกระทำการอันเป็นการก่อเวนคืนครอบครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินข้างเคียงโดยสงบสุข ซึ่งหากรัฐสภาไม่ให้อำนาจเช่นนี้แล้ว กิจการนั้นก็จะเป็นการกระทำที่เข้าข่ายเป็นการละเมิดสิทธิของเจ้าของที่ดินข้างเคียงที่ไม่ได้ถูกเวนคืน⁵² ต่อมาศาลอังกฤษได้ตัดสินในคดี Hill⁵³ ว่ากระทรวงสาธารณสุขได้กระทำละเมิดต่อเจ้าของที่ดินข้างเคียงในการเลือกที่จะใช้ที่ดินในบริเวณเขตที่พักอาศัยเพื่อสร้างโรงพยาบาลรักษาคนโรคเรื้อนโดยสามารถหาที่ดินในบริเวณอื่นได้ ข้อเท็จจริงในคดี Hill เห็นได้ชัดว่าเป็นการรบกวนสิทธิของเจ้าของที่ดินข้างเคียง ซึ่งต่างจากคดี Brand ที่ข้อเท็จจริงในส่วนนี้ยังไม่เด่นชัดมากนัก และจากแนวคำพิพากษาในคดี Hill นี้เอง ทำให้เจ้าของที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืนมีสิทธิเรียกร้องค่าทดแทนได้เช่นกัน ซึ่งที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืนนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นที่ดินที่ติดเป็นผืนเดียวกัน แต่อาจเป็นที่ดินที่มีสิ่งอื่นมาคั่นก็ได้ เช่น ถนนหรือทางรถไฟ ทั้งนี้ แนวคำวินิจฉัยของศาลอังกฤษให้คิดค่าทดแทนกรณีนี้เป็นที่ดินผืนเดียวกันได้ หากประโยชน์ของที่ดินผืนนั้นต้องถูกรบกวนให้เสื่อมถอยลงเพราะเหตุที่มีการเวนคืนที่ดินเพียงบางส่วน ซึ่งต่อมา Land Compensation Act 1973 Section 44 (1)⁵⁴ ได้บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ว่า การประเมินค่าทดแทนการเวนคืน

⁵¹ 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.

⁵² สงขลา วิชัยทัตตะ และคณะ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น. 118.

⁵³ Keith Davies, *supra* note 23, p. 179., Metropolitan Asylum District Managers v Hill (1881) 6App Cas 193, 45 JP 664, 50 LJQB 353, 29 WR 617, 44 LT 653, HL.

⁵⁴ 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.

ไม่อาจกระทำโดยเพียงพิจารณากิจกรรมที่จะเกิดบนที่ดินที่ถูกเวนคืนเท่านั้น หากมีกิจกรรมบางส่วนที่กระทำลงบนที่ดินอื่นๆ ด้วยก็ต้องพิจารณากิจกรรมที่เกิดขึ้นบนที่ดินอื่นนั้นด้วย

(4) ค่าทดแทนความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงอันเนื่องมาจากการรบกวนสิทธิ (depreciation and actionable nuisance) ถือเป็นค่าทดแทนความเสียหายที่บุคคลได้รับโดยตรงสืบเนื่องจากการเวนคืนที่เรียกว่า “injurious affection” ค่าทดแทนในกรณีนี้เป็นค่าทดแทนแก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงที่มีได้ถูกเวนคืนแต่ต้องถูกรบกวนสิทธิในการใช้สิทธิประโยชน์เพราะมีการทำกิจกรรมบนที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นมีหลักการที่คล้ายกับการให้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดประเภท Public Nuisance ศาลได้ให้เรียกค่าทดแทนได้หากที่ดินของผู้เรียกร้องเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงอันเนื่องมาจากการประกอบในที่ที่ดินที่ถูกเวนคืนและค่าทดแทนที่จะให้ได้ก็จำกัดเพียงค่าเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาของสิทธิเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์นั้นเท่านั้นไม่รวมถึงความเสียหายที่เกิดเพราะได้มีการใช้ประโยชน์ในที่ที่ถูกเวนคืน เช่น ในกรณีที่เวนคืนที่ดินเพื่อสร้างถนน เมื่อสร้างถนนเสร็จแล้วเจ้าของที่ดินที่อยู่ข้างเคียงถนนดังกล่าวจะเรียกค่าทดแทนเพราะเหตุที่มีการใช้ถนนนั้นไม่ได้ หากไม่ปรากฏว่าเจ้าของที่ดินข้างเคียงนั้นถูกรบกวนสิทธิประการอื่น ซึ่งมีที่มาจากคำตัดสินในคดี Metropolitan Board of Work v. Mc Carthy (1874)⁵⁵ หรือที่เรียกกันว่า Mc Carthy Rules

Mc Carthy Rules⁵⁶ มีข้อพิจารณาดังนี้

(4.1) ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นผลมาจากการดำเนินการของรัฐไม่รวมถึงความเสียหายที่เกิดเพราะได้มีการใช้ประโยชน์จากกิจกรรมที่เกิดขึ้นในที่ที่ถูกเวนคืน⁵⁷ เช่น ความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าทดแทนได้ต้องเป็นผลมาจากการก่อสร้างถนน มิใช่เพราะเหตุที่มีการใช้ถนนนั้น

(4.2) ค่าเสียหายจะจำกัดเฉพาะความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงของทรัพย์สินของผู้ไม่ถูกเวนคืนซึ่งถูกรบกวนสิทธิเนื่องมาจากการกระทำลงบนที่ดินที่ถูกเวนคืน⁵⁸ เช่น การสูญเสียกำไร

⁵⁵ Metropolitan Board of Work v. Mc Carthy (1874) LR 7 HL 243 ,38 JP 820, 42 LJCP 385,23 WR 115 ,31 LT 182.

⁵⁶ Andrew Baum and Gary Sams ,*supra* note 29, p. 201-203.

⁵⁷ Rule 1 The injurious affection must result from the execution of the works and not their use.

⁵⁸ Rule 2 Compensation can only be claimed in respect of depreciation in value of right in land.

ทางการค้าจะไม่ได้รับค่าทดแทนถ้าไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นผลกระทบต่อมูลค่าต้นทุนของที่ดินนั้น หรืออาจกล่าวได้ว่าความเสียหายที่ว่านั้นต้องเป็นการสูญเสียกำไรในลักษณะถาวร หรือการสูญเสียทำเลที่ตั้งของร้านค้า เป็นต้น

(4.3) ความเสียหายที่เกิดขึ้นเทียบเคียงได้กับการกระทำที่เป็นละเมิดแต่เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจในการกระทำนั้นแก่รัฐสำหรับการกระทำหรือกิจกรรมที่เป็นการรบกวนสิทธิของเจ้าของทรัพย์สินข้างเคียง⁵⁹ ซึ่งหากเป็นกรณีที่รัฐกระทำการเกินขอบอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ การกระทำนั้นย่อมเป็นละเมิด และไม่ใช้กรณีที่ต้องเรียกร้องค่าทดแทน เช่นในคดี *Clowes v. Staffordshire Potteries Waterworks Co.*,⁶⁰ ที่ดินถูกเวนคืนมาเพื่อใช้ในการงานด้านการชลประทาน และบริษัทที่ดำเนินงานด้านชลประทานดังกล่าวทำให้แม่น้ำเกิดการเน่าเสีย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายไม่ได้ให้อำนาจบริษัทในการกระทำเช่นนั้น ดังนั้น การเยียวยาความเสียหายในกรณีนี้จึงเป็นกรณีความรับผิดทางละเมิด มิใช่การเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายซึ่งที่ดินข้างเคียงได้รับเนื่องมาจากการเวนคืน กรณีที่บริษัทต้องมีความรับผิดทางละเมิดนั้นไม่ได้เกิดจากการทำให้น้ำเน่าเสีย แต่เป็นเพราะเหตุผลที่ศาลเห็นว่าการทำให้น้ำเน่าเสียนั้นเป็นผลที่สามารถหลีกเลี่ยงได้ของการใช้อำนาจตามกฎหมาย ในทางตรงกันข้ามหากศาลเห็นว่าการทำให้น้ำเน่าเสียเป็นกรณีที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ บริษัทย่อมไม่มีความรับผิดทางละเมิด อาจกล่าวได้ว่าหลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อบรรเทาความเสียหายให้แก่คู่กรณีเนื่องจากกฎหมายให้อำนาจแก่รัฐในการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนเอาไว้⁶¹

(4.4) การกระทำที่ทำให้มูลค่าทรัพย์สินเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลง ต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจกระทำการนั้นเอาไว้⁶²

LORD Cairns and COLONSAY เห็นว่าหลักการนี้ถือเป็นข้อจำกัดขอบเขตการให้ค่าทดแทน ซึ่งไม่สมเหตุสมผลนัก กรณีการสร้างถนนหรือทางรถไฟซึ่งมีผลเป็นการปิดทวงภาระจำยอมสามารถเรียกค่าทดแทนได้ แต่การสร้างถนนหรือทางรถไฟซึ่งทำให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงถูกรบกวนสิทธิซึ่งทำให้ขาดความเป็นส่วนตัว ความเจ็บสงบ หรือทำให้สิทธิในการใช้

⁵⁹ Rule 3 The cause of injurious affection would be actionable as a tort were it not for the existence of statutory powers.

⁶⁰ Keith Davies, *supra* note 23, p. 193.

⁶¹ Andrew Baum and Gary Sams, *supra* note 29, pp. 202-203.

⁶² Rule 4 The action giving rise to the depreciation of the claimant's land must be authorized by statute.

สอยทรัพย์สินโดยปกติจะลดลงกลับไม่ได้รับค่าทดแทน⁶³ ด้วยเหตุนี้ ต่อมารัฐสภาจึงได้ออกกฎหมายฉบับหนึ่งคือ Land Compensation Act 1973 ซึ่งค่าทดแทนตาม Land Compensation Act 1973 นี้ จะเกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าทดแทนสำหรับความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงอันเนื่องมาจากการใช้ประโยชน์ในโครงการนั้นๆ ของรัฐ ซึ่งการจ่ายค่าทดแทนในกรณีนี้มีลักษณะที่เป็นรูปธรรมมากกว่า เช่น การเข้าใช้สนามบินย่อมทำให้มูลค่าของที่อยู่อาศัยลดลงมากกว่าการก่อสร้าง เป็นต้น ซึ่งอาจสรุปหลักการเรียกร้องค่าทดแทนสำหรับเจ้าของที่ดินที่ไม่ถูกเวนคืนตาม Land Compensation Act 1973 และแนวการตีความของศาลได้ดังนี้⁶⁴

- ความเสียหายนั้นจะต้องเป็นความเสียหายทางกายภาพ เช่น เสียงดัง ความสั่นสะเทือน กลิ่น คิว้น แสงสว่างเควระห์ การปล่อยของแข็งหรือสารที่เป็นของเหลวเข้าสู่ที่ดินเช่นนี้ จะต้องมีการจ่ายค่าทดแทนความเสียหายจากการดำเนินการอันชอบด้วยกฎหมายของรัฐ เรียกว่า “compensation for a legalized nuisance”⁶⁵

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

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

ค่าทดแทนในกรณีนี้จะมีการประเมินโดยพิจารณาจากความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลง และมีความเสียหายทางกายภาพเกิดขึ้น ณ วันที่มีการเข้าใช้โครงการนั้นๆ ของรัฐ โดยการประเมินค่าทดแทนจะกระทำใน 1 ปี ภายหลังจากวันเริ่มต้นเข้าใช้โครงการ⁶⁶ เพื่อบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเข้าใช้โครงการนั้นๆ และการเรียกร้องค่าทดแทนนั้นต้องกระทำภายใน 6 ปี

(5) ค่าทดแทนผลร้ายที่บุคคลได้รับเพราะเหตุที่มีการกระทำในที่ดินที่ถูกเวนคืน (disturbance) โดยในคดี Harvey & Crawley Development Corporation ซึ่ง Romer, L J. ให้

⁶³ Keith Davies, *supra* note 23, p. 193.

⁶⁴ Andrew Baum and Gary Sams, *supra* note 29, p. 203.

⁶⁵ David Widdicombe and Victor Moore, A General Survey of English Law, in compensation for Compulsory Purchase : A Comparative Study, ed. J.F. GARNER (London: The United Kingdom National Committee of Comparative Law, 1975), pp. 32,34.

⁶⁶ Andrew Baum and Gary Sams, *supra* note 29, p.204.

ข้อสังเกตว่าค่าเสียหายที่เหมาะสมสำหรับกรณี (disturbance) ใ้ว่าประการแรก จะต้องเป็นค่าเสียหายที่ไม่ไกลเกินกว่าเหตุ และประการต่อมาค่าเสียหายนั้นจะต้องเป็นความเสียหายธรรมดาและมีเหตุผลซึ่งอาจเกิดขึ้นได้แก่เจ้าของที่ดิน⁶⁷ ดังนั้น ในการกำหนดค่าทดแทนประเภทนี้ ศาลอังกฤษใช้ทฤษฎีผลธรรมดาสำหรับความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล เช่นเดียวกับการให้ค่าเสียหายในกรณีละเมิด นอกจากนี้ ศาลยังใช้หลักว่าด้วยเวลาแห่งความเสียหายที่จะพึงได้รับค่าทดแทนประกอบการพิจารณาอีกด้วย กล่าวคือ จะต้องเป็นความเสียหายที่ได้รับหลังจากที่มีการออก Notice to Treat และผู้เรียกร้องค่าทดแทนจะต้องใช้ความพยายามอย่างวิญญูชนในอันที่จะบรรเทาความเสียหายที่เกิดจากการเวนคืนด้วย⁶⁸ (Duty to mitigate)

สำหรับตัวอย่างประเภทของค่าเสียหายกรณี (disturbance) ได้แก่⁶⁹

(5.1) ค่าเสียหายเพราะขาดกำไร ค่าเสื่อมราคาของสินค้าในคลังสินค้า และมูลค่าของกูดวิลล์ (goodwill) ซึ่งหมายถึง ชื่อเสียงส่วนบุคคลซึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความชำนาญและความเป็นที่รู้จักอันจะพึงได้จากการประกอบการค้า ชื่อเสียงส่วนบุคคลนี้แม้จะเป็นเรื่องเฉพาะบุคคลแต่ก็เป็นสิ่งที่ได้มาจากการประกอบการค้าในที่แห่งนั้นๆ ซึ่งก็อาจจะต้องสูญเสียไปหรือถูกกระทบกระเทือนเพราะเหตุที่ต้องย้ายออกไปจากสถานที่ประกอบการค้าเดิม

(5.2) ค่าใช้จ่ายในการขนย้าย ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุง และค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความ หรือนักประเมินราคาทรัพย์สิน

(5.3) ค่าใช้จ่ายในการจัดหาที่อยู่ใหม่

(5.4) ค่าใช้จ่ายในการโฆษณา เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ เช่น ในกรณีการย้ายที่ตั้งประกอบธุรกิจใหม่ ต้องมีการประชาสัมพันธ์สถานที่ใหม่ที่ประกอบกิจการนั้น

(5.5) กรณีเกิดค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมในการเดินทาง กรณีดังกล่าวผู้เรียกร้องค่าทดแทนมีหน้าที่ต้องบรรเทาความเสียหายนั้นก่อน เช่น ต้องพยายามหาสถานที่ตั้งบ้านเรือน หรือที่ตั้งเพื่อประกอบธุรกิจที่ใกล้เคียงกับทำเลที่ตั้งเดิมเสียก่อน แต่หากใช้ความพยายามแล้วไม่สามารถกระทำได้ และมีค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เกิดขึ้นจึงจะสามารถเรียกร้องสิทธิดังกล่าวได้ ฯลฯ

(6) ค่าทดแทนกรณีการพลัดพรากจากที่อยู่อาศัย (home loss payment) ซึ่งถือเป็นค่าทดแทนกรณี disturbance เช่นกัน

⁶⁷ Harvey & Crawley Development Corporation [1957] 1 QB 485, [1957] 1 All E.R. 504.

⁶⁸ สงขลา วิชัยทัตตะ และคณะ, อ้างแล้ว เิงอรุณที่ 1, น. 120-122.

⁶⁹ Andrew Baum and Gary Sams, *supra* note 29, pp. 219-227.

ค่าทดแทนประเภทนี้กฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะชดเชยความรู้สึกหรือความเสียหายทางจิตใจในการสูญเสียที่อยู่อาศัยที่เคยพักอาศัยมาแต่เดิม เนื่องจากบ้านพักอาศัยเป็นสถานที่ที่มีความหมายในแง่ของสภาวะแวดล้อม เพื่อนบ้าน และความสัมพันธ์ระหว่างผู้พักอาศัยกับบุคคลที่อยู่ในละแวกเดียวกัน รวมทั้งปัจจัยอื่นๆ ทำนองเดียวกัน ดังนั้น กฎหมายจึงให้สิทธิเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนเรียกค่าทดแทนเพื่อการพลัดพรากจากที่อยู่อาศัยได้ โดย section 29-33 ของ Land Compensation Act 1973 กำหนดให้มีการจ่ายค่าทดแทนสำหรับการสูญเสียทรัพย์สินซึ่งเป็นที่อยู่อาศัย โดยค่าทดแทนที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองจะได้รับเป็นจำนวน 10% ของราคาตลาดของทรัพย์สินนั้น ส่วนกรณีของผู้เช่าจะได้รับค่าทดแทน £1,500⁷⁰ จะเห็นได้ว่าสิทธิดังกล่าวไม่ได้จำกัดเฉพาะผู้เป็นเจ้าของบ้านเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงบุคคลอื่นที่มีสิทธิครอบครองอาศัยเพื่อใช้เป็นที่พักอยู่หลับนอนด้วย เช่น ผู้เช่าบ้าน ผู้เช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตร ลูกจ้างหรือพนักงานที่พักอาศัยในสถานที่ทำงาน เป็นต้น บุคคลดังกล่าวที่มีสิทธิเรียกร้องค่าทดแทนเพื่อการพลัดพรากจากที่อยู่อาศัยจะต้องได้พักอาศัยอยู่จริงในที่ดินนั้นเป็นระยะเวลาหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด

(7) ค่าทดแทนกรณีการพลัดพรากจากที่ดินซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรม⁷¹ ซึ่งถือเป็นค่าทดแทนกรณี disturbance เช่นกัน

ในกรณีที่ที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม กฎหมายยังให้สิทธิผู้ครอบครองที่ดินที่จะเรียกร้องค่าทดแทนจากผู้ใช้อำนาจเวนคืนได้อีกด้วย แต่กฎหมายก็กำหนดหลักเกณฑ์บางประการไว้ เช่น ที่ดินที่ใช้ในการประกอบเกษตรกรรมต้องมีขนาดพื้นที่ไม่น้อยกว่า 0.5 เฮกตาร์ และผู้ประกอบการเกษตรในที่ดินนั้นต้องเริ่มทำเกษตรกรรมในที่ดินแปลงอื่นในประเทศภายใน 3 ปี หลังจากที่ได้ย้ายออกไปจากที่ดินที่ถูกเวนคืนแล้ว เป็นต้น ส่วนจำนวนเงินค่าทดแทนนั้นกฎหมายให้ใช้ค่าถัวเฉลี่ยของกำไรที่ได้จากการประกอบการเกษตรกรรมในที่ดินแปลงนั้นในช่วงระยะเวลา 3 ปี ก่อนที่จะย้ายออกจากที่ดินแปลงนั้นเป็นตัววัด

⁷⁰ Andrew Baum and Gary Sams, *supra* note 29, p. 240.

⁷¹ สงขลา วิชัยทัตตะ และคณะ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น. 125.

1.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 (Fifth Amendment) ได้บัญญัติไว้ในความตอนหนึ่งว่า “...ห้ามมิให้นำทรัพย์สินส่วนบุคคลมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยมีได้จ่ายค่าทดแทนอันเป็นธรรม” ข้อความเช่นนี้ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของทุกรัฐด้วย สิทธิของรัฐในการที่จะนำทรัพย์สินของบุคคลมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น ก็คือสิทธิในการเวนคืน เป็นที่ยอมรับกันว่าการเวนคืนทรัพย์สินของบุคคลนั้นเป็นอำนาจของรัฐและของสหรัฐที่จะกระทำได้โดยมีข้อจำกัดตามสมควร การใช้สิทธิดังกล่าวมีผลเท่ากับเป็นการบังคับให้เจ้าของทรัพย์สินขายทรัพย์สินให้แก่รัฐนั่นเอง การใช้อำนาจเช่นนี้ถือเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับรัฐ แม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจที่จะจำกัดขอบเขตของการเวนคืน แต่จะจำกัดจนถึงกับห้ามรัฐทำการเวนคืนนั้นย่อมกระทำมิได้

ทุกรัฐต่างมีกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนโดยทั่วไปเพื่อใช้บังคับภายในรัฐของตน นอกจากกฎหมายทั่วไปที่กล่าวถึงแล้วยังมีกฎหมายที่กำหนดวิธีการเวนคืนเป็นการเฉพาะกรณีอีก เช่น การเวนคืนเพื่อสร้างถนนหรือทางหลวง สวนสาธารณะ ท่าเรือ ทางรถไฟ การวางสายไฟฟ้า โทรเลข โทรศัพท์ ฯลฯ และในบางกรณีกฎหมายก็ออกมาตามลักษณะของผู้ใช้อำนาจเวนคืน อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่ตราขึ้นนั้นจะต้องไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และไม่เป็นการทำลายสิทธิของเจ้าของทรัพย์สินในอันที่จะได้รับชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ในที่นี้ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศสหรัฐอเมริกาตาม Uniform Eminent Domain Code

1.3.1 กระบวนการเวนคืน

การเวนคืนที่ดินของเอกชนมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง จะมีผลบังคับต่อเมื่อคณะกรรมการทางปกครอง (administrative board) มีมติให้มีการเวนคืน หรือด้วยการยื่นมติดังกล่าวต่อฝ่ายทะเบียนของเคาน์ตีซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ในเขต การดำเนินการดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายฝ่ายเดียว (ex parte act) ซึ่งเจ้าของที่ดินจะไม่ได้รับแจ้งให้เข้าร่วมและไม่ถือเป็นคู่กรณีในกระบวนการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม มติให้มีการเวนคืนจะต้องแจ้งไปยังสถานที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่และผู้มีส่วนได้เสียทุกคนที่เกี่ยวข้อง การดำเนินการเพื่อมีมติให้เวนคืนนั้นส่วนหนึ่งเป็นการกระทำทางตุลาการ (judicial character) และหากเจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนเห็นว่า การเวนคืนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นไปตามแบบจะต้องใช้ (writ of certiorari) ในการเยียวยาโดยอาจมีผลให้การเวนคืนนั้นเป็นโมฆะ ส่วนการเวนคืนโดยการออก ordinance นั้นต้องมี

การแจ้งให้เจ้าของที่ดินทราบเสมอ เพราะหากไม่แจ้งแล้วการเวนคืนดังกล่าวถือว่าเป็นโมฆะ เนื่องจากการกระทำที่ขัดต่อ due process of law⁷²

ในกรณีที่เป็นการใช้อำนาจเวนคืนโดยองค์กร private corporation กระบวนการเวนคืนกำหนดให้ทำในรูปของ judicial proceeding ซึ่งองค์กรเอกชนที่เป็นผู้ใช้อำนาจเวนคืนจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขออนุญาตเวนคืนที่ดิน และในกรณีนี้เจ้าของที่ดินรวมถึงบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินที่จะถูกเวนคืนชอบที่จะเข้ามาเป็นคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งในคดีได้ จากนั้นศาลจะดำเนินการไต่สวน เพื่อแสดงว่าเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจได้รับการปฏิบัติโดยครบถ้วนแล้ว หรือที่ดินที่จะถูกเวนคืนนั้นจะนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ตามที่ระบุในคำร้อง โดยในคำร้องจะต้องแสดงรายชื่อเจ้าของที่ดินที่จะถูกเวนคืน วัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน การกำหนดแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน นอกจากนี้ จะต้องระบุจำนวนเงินที่คาดว่าจะจ่ายเป็นค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนด้วย ในกรณีนี้ ศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยว่า การเวนคืนนั้นมีกฎหมายให้อำนาจและมีความจำเป็นที่จะต้องเวนคืน ศาลก็จะอนุญาตให้มีการเวนคืนได้ ส่วนการประเมินค่าเสียหายจะถูกประเมินโดยนักประเมินราคาหรือคณะลูกขุน⁷³ และท้ายที่สุดศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยว่าค่าทดแทนที่วางต่อศาลมีความเป็นธรรมหรือไม่

สำหรับการเวนคืนกรณีเร่งด่วน (quick-take) องค์กรผู้เวนคืนสามารถเข้าครอบครองทรัพย์สินที่จะเวนคืนได้ทันที และสามารถเข้าไปดำเนินการในที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยไม่จำเป็นต้องรอให้การกำหนดค่าทดแทนเป็นที่ยุติเสียก่อน

1. ขอบเขตการใช้อำนาจ การใช้อำนาจการเวนคืนจะกระทำในรูปของการออก ordinance หรือมีมติแสดงเจตน์จำนงว่าจะเวนคืน โดยต้องมีรายละเอียด เช่น การกำหนดวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน การกำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน นอกจากนี้ หากกฎหมายกำหนดเงื่อนไขให้ต้องดำเนินการตามกฎหมายใดไว้เป็นพิเศษก็ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายเฉพาะนั้นกำหนดไว้เสียก่อน เช่น จะต้องมีการเจรจาเพื่อตกลงซื้อขายกับเอกชนก่อน หากไม่สำเร็จจึงจะใช้อำนาจเวนคืน⁷⁴

2. กระบวนการแจ้งให้ทราบว่ามีการเวนคืน แต่เดิมเจ้าของที่ดินไม่มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการเข้าสู่กระบวนการไต่สวนก่อนการออกคำสั่งเวนคืน และในคดี Georgia v

⁷² American Jurisprudence, second edition, volume 27, (New York: Lawyers Cooperative Publishing, 1966), p. 244.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ American Jurisprudence, *ibid*, pp. 251-253.

Chattanooga⁷⁵ ศาลก็วินิจฉัยว่า กรณีกฎหมายไม่เปิดโอกาสให้มีการไต่สวนก่อนการออกคำสั่งเวนคืนไม่ถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และวิธีการเช่นนั้นขององค์กรนิติบัญญัติ ก็ไม่ใช่กรณีที่ศาลจะเข้าไปเกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติที่ให้อำนาจการเวนคืนบางฉบับก็กำหนดให้มีการแจ้งคำสั่งเวนคืนให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียด้วย⁷⁶ อย่างไรก็ตาม สำหรับการใช้อำนาจเวนคืนสมัยใหม่ถือว่าเจ้าของที่ดินมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะเข้าสู่กระบวนการไต่สวนพิจารณา และต้องแจ้งให้ผู้ถูกเวนคืนทราบว่าจะมีการเวนคืน เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลได้แสดงพยานหลักฐานเพื่อโต้แย้งการใช้อำนาจเวนคืนดังกล่าว⁷⁷

3. การไต่สวนรับฟัง กระบวนการไต่สวนรับฟังในกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นกระบวนการหนึ่งที่ต้องจัดให้มีตาม due process of law ซึ่งต้องจัดให้มีในกระบวนการใดกระบวนการหนึ่งของการเวนคืน และเป็นหลักการที่ยอมรับกันว่า บุคคลซึ่งทรัพย์สินถูกเวนคืนหรือได้รับความเสียหายจากการเวนคืนมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการเข้าสู่กระบวนการไต่สวนรับฟังทั้งในเรื่องจำนวนค่าทดแทนและค่าเสียหาย แต่หากเป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจเวนคืนที่โดยเนื้อหาแล้วมีลักษณะทางการเมือง ย่อมอยู่ในอำนาจการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกำหนดว่าปัญหานั้นจะได้รับการพิจารณาโดยไม่จำเป็นต้องแจ้งให้เอกชนผู้เสียหายเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวหรือไม่ เช่น ควรจะมีการเวนคืนหรือไม่ หรือควรจะมีการเวนคืนทรัพย์สินใดเป็นต้น⁷⁸

โดยสรุป เงื่อนไขที่จำเป็นอย่างหนึ่งก่อนการใช้อำนาจเวนคืน หน่วยงานผู้เวนคืนจะต้องใช้ความพยายามในการเจรจากับเจ้าของที่ดินให้เป็นผลสำเร็จเสียก่อน แต่ถ้าตกลงกันไม่ได้ กระบวนการเวนคืนจึงจะเริ่มต้นขึ้น โดยองค์กรผู้เวนคืนต้องยื่นคำร้องขอให้มีการเวนคืนต่อศาล และศาลจะมอบหมายให้คณะกรรมการ (commissioners) เป็นผู้พิจารณากำหนดค่าทดแทนในเบื้องต้น จากนั้นจึงนำค่าทดแทนดังกล่าวมาวางต่อศาล ฝ่ายผู้เวนคืนหรือผู้ถูกเวนคืนจะยอมรับค่าเสียหายที่คณะกรรมการกำหนดหรือไม่ก็ได้ และหากไม่พอใจจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อโต้แย้ง ซึ่งในท้ายที่สุดศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นข้อโต้แย้งเรื่องค่าทดแทน

⁷⁵ คดี Georgia v Chattanooga, 264 US 472. 68 L ed 796, 44 S Ct 369.

⁷⁶ American Jurisprudence, *supra* note 72, pp. 265-269.

⁷⁷ *Ibid*, p. 268.

⁷⁸ American Jurisprudence, *ibid*, pp. 278-279.

1.3.2 การกำหนดค่าทดแทน

1. ความทั่วไป

ในรัฐธรรมนูญของบางมลรัฐในสหรัฐอเมริกากำหนดให้การกำหนดค่าทดแทนกระทำโดยศาล (tribunal) ซึ่งตุลาการนั้นจะเป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในการประเมินราคาทรัพย์สิน ศาลพิเศษดังกล่าวนี้รัฐสภาตั้งขึ้นโดยตรงหรืออาจมอบให้ศาลที่รัฐตั้งขึ้นอยู่แล้วเป็นผู้ทำหน้าที่ก็ได้ และในกรณีที่กระบวนการทางนิติบัญญัติไม่ได้กำหนดวิธีการในการกำหนดค่าทดแทนเอาไว้ การกำหนดค่าทดแทนก็จะเป็นอำนาจหน้าที่ของศาล แต่ก็มีบางมลรัฐที่การกำหนดค่าทดแทนกระทำโดยคณะลูกขุน นอกจากนี้ ยังเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของทุกมลรัฐด้วยว่ากรณีค่าเสียหายจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะถูกประเมินโดยนักประเมินราคาทรัพย์สิน หรือคณะกรรมการสามคน หรือมากกว่านั้น⁷⁹ และเป็นที่ยอมรับว่าเจ้าของทรัพย์สินก็ควรจะมีโอกาสทราบถึงหลักเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับค่าทดแทนที่ตนพึงได้รับก่อนที่จะทรัพย์สินจะถูกเวนคืนไป และค่าทดแทนที่จ่ายให้นั้นก็ต้องจ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนภายในระยะเวลาอันสมควร

การกำหนดค่าทดแทนในประเทศสหรัฐอเมริกาทำได้ใน 3 กรณี คือ⁸⁰

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

เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามมูลค่าของทรัพย์สินซึ่งพิจารณา ณ วันที่มีการเวนคืนเกิดขึ้น⁸¹ โดยประเทศสหรัฐอเมริกาใช้หลักการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรม โดยนำราคาตลาดมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดราคาทรัพย์สิน ซึ่งราคาตลาดที่เป็นธรรม คือ ราคาที่เจ้าของทรัพย์สินสมัครใจและเต็มใจที่จะขาย และผู้ซื้อเต็มใจที่จะซื้อ (an owner willing to sell and a purchaser willing to buy)⁸² ส่วนค่าทดแทนแทนที่เป็นธรรมจะมีการจ่าย ณ วันใดนั้น ในสหพันธรัฐและในบางมลรัฐถือว่าจะต้องจ่ายค่าทดแทนเมื่อทรัพย์สินถูกเวนคืน นอกจากนี้

⁷⁹ *Ibid*, pp. 288-290.

⁸⁰ ศุภเชษฐ์ คุสุวรรณ, “ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), น.148.

⁸¹ American Jurisprudence, *supra* note 72 , p. 57.

⁸² *Ibid*, p. 55.

รัฐธรรมนูญของบางมลรัฐยังกำหนดให้มีการจ่ายค่าทดแทนเมื่อทรัพย์สินนั้นถูกเวนคืนหรือได้รับความเสียหาย⁸³

ระยะเวลาอันเป็นฐานในการกำหนดค่าทดแทนโดยทั่วไปแล้วจะประเมินเมื่อมีการเวนคืนเกิดขึ้น ซึ่งถือเป็นระยะเวลาที่กำหนดสิทธิของเจ้าของที่ดินในการที่จะได้รับค่าทดแทน ดังนั้น แม้ว่าราคาที่ดินจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงก่อนการจ่ายเงินตามความเป็นจริงก็ตาม มูลค่าค่าทดแทนที่เจ้าของที่ดินจะได้รับก็ย่อมจะไม่เพิ่มขึ้นหรือลดลงจากเดิม ซึ่งวันอันเป็นฐานในการกำหนดค่าทดแทนของประเทศสหรัฐอเมริกาอาจแตกต่างกันไปตามข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีได้แก่

(1) การประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการเวนคืน ใช้ในกรณีที่มีการเวนคืนเกิดขึ้นเมื่อคณะกรรมการทางปกครองมีมติให้มีการเวนคืน (administrative order) ส่วนค่าเสียหายก็จะมี การประเมิน ณ วันที่มีคำสั่งเวนคืนเช่นกัน ความเปลี่ยนแปลงใดที่เกิดขึ้นภายหลังจากการเวนคืนเกิดขึ้นซึ่งมีผลให้ทรัพย์สินนั้นมีมูลค่าเพิ่มขึ้นหรือลดลงไม่มีผลต่อจำนวนค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนแต่อย่างใด⁸⁴

(2) การประเมินค่าทดแทนก่อนการเวนคืน ในบางมลรัฐถือว่าการยื่นคำร้องขอให้มีการเวนคืน ซึ่งถือเป็นขั้นตอนแรกของการเวนคืนทรัพย์สินมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น วันดังกล่าวจึงถือว่าเป็นวันกำหนดค่าทดแทนซึ่งมีความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย อย่างไรก็ตาม หากกระบวนการเวนคืนต้องล่าช้าออกไปโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ในขณะที่ที่ดินมีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น หลักเกณฑ์ดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดิน และหากผู้เวนคืนยังยืนยันที่จะใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวต่อไป ศาลก็จะยกคำร้องเช่นนั้น หรือในบางมลรัฐ อาจจะมีการประเมินค่าเสียหาย ณ วันที่มีการไต่สวน หรือวันที่มีการวางเงินค่าทดแทนต่อคณะกรรมการ และในกรณีที่มีการอุทธรณ์และศาลตัดสินว่าการเวนคืนนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การประเมินค่าทดแทนก็จะพิจารณา ณ วันที่มีการวางเงินครั้งแรก แต่หากการเวนคืนนั้นเน้นช้ำออกไปมาก การประเมินค่าทดแทนจะประเมิน ณ วันที่มีการไต่สวนครั้งที่สอง⁸⁵

⁸³ Lewis Orgel, Valuation Under The Law of Eminent Domain, second edition, volume 1, (The Michie Company, Law Publishers Charlottesville, Va 1953), pp. 70-71.

⁸⁴ Sackman Van Bruny and Russel D. Van Brunt, Nichols on Eminent Domain, third edition, volume 3, (Metthew Bender & Company Incorporated, 1950), p. 20.

⁸⁵ *Ibid*, pp. 25-26.

(3) กรณีที่การเวนคืนไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่ได้คัดค้านการเวนคืนอันไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นทันทีที่กระทำได้ เจ้าของที่ดินนั้นจะมีสิทธิได้รับการประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการครอบครองเกิดขึ้น⁸⁶

นอกจากนี้ ในการกำหนดค่าทดแทนของประเทศสหรัฐอเมริกาในแต่ละมลรัฐก็ยังมีแนวปฏิบัติที่แตกต่างกันในการถือเอาวันใดเป็นฐานในการประเมินค่าทดแทน กล่าวคือ ในมลรัฐอิลลินอยส์ ใช้วันที่มีการยื่นคำร้องขอเวนคืนต่อศาล มลรัฐชิคาโก ใช้วันที่องค์การผู้เวนคืนครอบครองทรัพย์สินที่เวนคืน มลรัฐคลิฟแลนด์ ถือเอาวันที่การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งขององค์การผู้เวนคืนซึ่งส่งผลกระทบต่อราคาตลาดเป็นวันประเมินค่าทดแทน⁸⁷ เป็นต้น ทั้งนี้ ก็เพื่อให้จำนวนค่าทดแทนมีลักษณะใกล้เคียงกับความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับมากที่สุดนั่นเอง

2. หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทน

ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน โดยหลักการประเมินค่าทดแทนมีหลักการสำคัญดังนี้

(1) ค่าทดแทนที่เป็นธรรม หมายความว่า จำนวนค่าทดแทนที่เท่ากับมูลค่าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงมูลค่าในด้านความสูญเสียของเจ้าของที่ดินเป็นหลัก ดังนั้น ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามความหมายของรัฐธรรมนูญ จึงหมายความว่า สิ่งใดก็ตามซึ่งเจ้าของที่ดินได้สูญเสียไป และสิ่งนั้นต้องไม่ใช่สิ่งที่ผู้เวนคืนได้รับกลับมา (what the owner has lost, and not what the condemnor has gained.)⁸⁸ ส่วนกรณีที่ทรัพย์สินที่เวนคืนนั้นมีราคาตลาดที่กำหนดได้แน่นอน ก็ให้ถือเอาราคาตลาดนั้นเป็นมาตรฐานทั่วไปในการคิดค่าทดแทน แต่ถ้าทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษ เนื่องจากสถานการณ์บางอย่าง ก็มิให้ถือเอาราคานั้นมาเป็นหลักเกณฑ์ในการคำนวณค่าทดแทน เช่น ทรัพย์สินที่ราคาสูงขึ้นเนื่องจากความขาดแคลนในยามสงคราม⁸⁹ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ถ้าที่ดินซึ่งถูกเวนคืนมามีการใช้เพื่อวัตถุประสงค์พิเศษบางประการอยู่แล้วต้องนำวัตถุประสงค์พิเศษดังกล่าวมาพิจารณาเป็นองค์ประกอบหนึ่งของมูลค่าที่ดินด้วย เช่น ที่ดินที่ถูกใช้เป็นสถานที่สำหรับจัดค่ายลูกเสือถูกเวนคืนมาเพื่อสร้างทางด่วน⁹⁰

⁸⁶ Sackman Van Bruny and Russel D. Van Brunt, *ibid*, p. 27.

⁸⁷ ศุภเชษฐ์ คุสุวรรณ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 80, น. 95.

⁸⁸ Sackman Van Bruny and Russel D. Van Brunt, *supra* note 83, p. 33

⁸⁹ United States v. Ferlin & Co., 334 U.S. 624 (1948).

⁹⁰ Newton Girl Scouts Council, Inc. v Massachusetts Turnpike Authority, 335

ซึ่งกรณีเช่นนี้ทำให้ที่ดินที่ถูกเวนคืนมีข้อจำกัดในการใช้ หรืออาจกล่าวได้ว่าการเวนคืนมีผลเป็นการจำกัดการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุด (the highest and the best use of property) ของทรัพย์สินนั้นๆ

(2) ในกรณีที่ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนไม่มีราคาตลาด จะต้องหารราคาที่ใกล้เคียงที่สุดโดยอาจพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่มีการต่อรองราคาซื้อขาย ได้แก่ ราคาเดิมที่มีอยู่ (original cost) ราคาที่ดินที่ได้รับการพัฒนา ค่าเช่า โอกาสการพัฒนากการใช้ประโยชน์ในอนาคต และความเห็นของบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคา⁹¹

(3) ในการคำนวณค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน ถ้าเป็นการเวนคืนแต่เพียงส่วนหนึ่งของที่ดินแปลงนั้น การคิดค่าทดแทนให้คำนึงถึงความสำคัญของส่วนที่ถูกเวนคืนซึ่งมีอยู่ กับที่ดินทั้งแปลงด้วย เช่น ถ้าการเวนคืนกระทบกระเทือนต่อสิทธิเหนือพื้นดิน การคิดค่าทดแทนจะต้องรวมถึงมูลค่าแห่งสิทธิที่ถูกกระทบกระเทือนเช่นว่านั้นด้วย นอกจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ทรงสิทธิอื่นซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นก็ย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนเช่นกัน ได้แก่ ผู้เช่า ผู้มีสิทธิในการจะจำยอม ผู้รับจำนอง เป็นต้น

(4) ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่ที่ดินส่วนที่เหลืออันเนื่องมาจากการพัฒนาโครงการของรัฐ จะต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดค่าทดแทนด้วย ดังนั้น ถ้าการเวนคืนที่ดินก่อให้เกิดประโยชน์แก่เจ้าของที่ดิน ก็ให้หักผลประโยชน์นั้นออกจากค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน⁹² เช่น การหักผลประโยชน์จากการเวนคืนที่ดินมาใช้เพื่อการก่อสร้างทางหลวง ถนน หรือการขยายพื้นที่ถนน เป็นต้น แต่ผลประโยชน์ที่จะหักดังกล่าวมิให้รวมถึงประโยชน์ที่คาดว่าเจ้าของที่ดินจะได้รับอันเนื่องการใช้ที่ดินของรัฐตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนนั้น⁹³ อย่างไรก็ตาม ถ้าเป็นกรณีที่ทรัพย์สินทั้งหมดถูกเวนคืน ย่อมไม่มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเรื่องการหักผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการเวนคืนแต่อย่างใด เนื่องจากเจ้าของที่ดินย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนมูลค่าทั้งหมดของที่ดินที่ถูกเวนคืนอยู่แล้ว⁹⁴

(5) ความเสียหายที่เกิดจากการประกอบธุรกิจ หรือผลกำไรจากธุรกิจไม่ถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งของความเสียหายซึ่งเกิดจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อย่างไรก็ตาม

⁹¹ American Jurisprudence, *supra* note 72, p. 58.

⁹² Bauman v. Ross, 167 U.S. 548 (1897).

⁹³ Monongahela Navigation Co. v. United States, 148 U.S. 312, 326 (1893).

⁹⁴ Whitaker v. Phoenixville Pa 327, 21 A 604.

ค่าเสียหายในกรณีนี้ปัจจุบันได้รับการพิจารณาโดยอาศัยหลักราคาตลาดที่เป็นธรรม⁹⁵ สำหรับความเสียหายที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเวนคืน เช่น การที่ต้องเลิกกิจการ ค่าขาดประโยชน์ ผลกำไรจากการประกอบธุรกิจ สำหรับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น จะมีการจ่ายเงินจำนวนหนึ่งให้เป็นพิเศษ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นค่าทดแทนเพื่อการพลัดพรากจากที่อยู่อาศัยหรือต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เป็นสถานที่ในการประกอบกิจการ เช่น กำหนดให้ไม่ต่ำกว่า \$ 22,500 สำหรับกรณีเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัย และ \$ 5,250 สำหรับผู้เช่า⁹⁶ นอกจากนี้ ยังจะได้รับค่าใช้จ่ายในการโยกย้าย และค่าใช้จ่ายในการหาที่อยู่ใหม่ด้วย สำหรับค่าเสียหายหรือมูลค่าที่ลดลงของชื่อเสียงทางธุรกิจ (good will) ไม่ถือว่าเป็นองค์ประกอบของค่าทดแทน หรือค่าเสียหายที่เกิดจากการเวนคืนเช่นกัน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้แตกต่างจากประเทศอังกฤษและแคนาดา อย่างไรก็ตาม ถือเป็นอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติในการที่จะกำหนดให้ (good will) เป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของค่าทดแทนการเวนคืน⁹⁷

(6) ค่าทดแทนความเสียหายกรณีบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินที่ถูกเวนคืนได้รับเพราะเหตุแห่งการแบ่งแยกที่ดินที่ถูกเวนคืนออกมาจากที่ดินส่วนอื่นๆ ของเจ้าของรายเดียวกัน (severance damages) เมื่อที่ดินถูกเวนคืนเป็นบางส่วน เจ้าของที่ดินจะได้รับค่าทดแทนไม่เฉพาะราคาที่ดินที่ถูกเวนคืนเท่านั้น แต่ยังมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนด้วย อย่างไรก็ตาม เจ้าของที่ดินไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงของที่ดินเต็มตามราคาตลาด ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่าที่ดินส่วนใดถูกเวนคืน⁹⁸

(7) เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนเพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากข้อเสนอหรือความคาดหวังว่าจะมีการพัฒนาเกิดขึ้น ดังนั้น มูลค่าที่เป็นความคาดหวังและยังไม่ได้เกิดขึ้นจริง ณ วันที่มีการเวนคืนย่อมไม่สามารถเรียกร้องค่าทดแทนได้ แต่หากไม่ได้มีความชัดเจนมาแต่แรกว่าที่ดินบริเวณนั้นจะมีการก่อสร้างโครงการต่างๆ ขึ้น มูลค่าที่เพิ่มขึ้น ณ ปัจจุบัน ของที่ดินละแวกใกล้เคียงจะถูกนำมาพิจารณาในการกำหนดค่าทดแทนด้วย อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวก็มีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น ซึ่งศาลเองก็ได้พยายามที่จะแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างการเพิ่มขึ้น

⁹⁵ American Jurisprudence , *supra* note 72, pp. 83-86.

⁹⁶ เอกสารประกอบการนำเสนอเรื่อง “การเวนคืนที่เป็นธรรม” ในงานเสวนาวิชาการรายเดือนครั้งที่ 36 ของมูลนิธิประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย, น. 8.

⁹⁷ American Jurisprudence , *supra* note 72, p. 88.

⁹⁸ *Ibid*, pp. 125-127.

ของมูลค่าที่ดินในละแวกใกล้เคียงทั่วไปตามราคาตลาด กับการเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดินโดยเหตุเฉพาะเจาะจง เนื่องจากผลกำไรที่เกิดจากการคาดหวังซึ่งมีที่มาจากการพัฒนาโครงการของรัฐ⁹⁹

ในกรณีที่ผู้เสียหายได้รับค่าทดแทนไปแล้วในเวลาที่ถูกเวนคืน จะไม่คิดดอกเบี้ยสำหรับราคาทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนนั้น แต่ถ้าเป็นกรณีที่ทรัพย์สินได้ถูกเวนคืนไปก่อน และมีการจ่ายค่าทดแทนในภายหลัง ศาลเคยวินิจฉัยว่า ค่าทดแทนนั้นต้องคิดรวมเงินอีกจำนวนหนึ่งด้วย (ซึ่งในที่นี้หมายถึง ดอกเบี้ย)

อนึ่ง ในประเทศสหรัฐอเมริกายังมีการกระทำของรัฐในบางกรณีที่มีได้ถือว่าเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกระบวนการเวนคืนตามกฎหมาย แต่การกระทำดังกล่าวนั้นก็ส่งผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนเช่นกัน ได้แก่

(1) กรณีที่ทรัพย์สินของเอกชนถูกเวนคืนตามความเป็นจริงโดยปราศจากกระบวนการเวนคืนที่เป็นทางการ หรือการวางข้อกำหนดของรัฐซึ่งมีผลให้มูลค่าทางเศรษฐกิจของเจ้าของทรัพย์สินลดลงจนทำให้การใช้สอยทรัพย์สินของเอกชนไม่อาจเป็นไปได้อย่างมีเหตุผล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การกระทำดังกล่าวมีผลเสมือนเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (inverse condemnation) ซึ่งกรณีดังกล่าวเจ้าของทรัพย์สินนั้นจำต้องได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น และถือเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมอีกด้วย¹⁰⁰

(2) กรณีการดำเนินบริการสาธารณะตามปกติของรัฐซึ่งมีผลเป็นการรบกวนสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินของเอกชน และความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นไม่จำกัดเฉพาะความเสียหายทางกายภาพที่เกิดกับตัวทรัพย์สินเท่านั้น แม้ความเสียหายนั้นเพียงทำให้มูลค่าของทรัพย์สินนั้นต้องลดน้อยถอยลงก็ถือเป็นกรณีที่ต้องจ่ายค่าทดแทนเช่นกัน ตัวอย่างความรับผิดชอบในกรณีเหล่านี้ได้แก่ ความเสียหายที่เกิดแก่ที่ดินข้างเคียงซึ่งมีสาเหตุจากควัน เสียงดัง และความสั่นสะเทือน ฯลฯ โดยมีตัวอย่างแนววินิจฉัยของศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาไว้ว่า การก่อสร้างสุสาน สถานีน้ำมันเชื้อเพลิง อาคารหอสูงเก็บน้ำ เรือนจำ โรงเรียน โรงพยาบาล สนามเด็กเล่นในบริเวณเขตบ้านพักอยู่อาศัยซึ่งทำให้ที่ดินเสื่อมราคาลง แต่ก็ไม่เป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินมีสิทธิได้รับค่าทดแทนเนื่องจากความเสียหายนั้นแม้จะทำให้มูลค่าของที่ดินข้างเคียงลดลง แต่ไม่ถึงขนาดที่ไม่สามารถใช้สอยได้ตามปกติสุข ส่วนกรณีการก่อสร้างโรงพยาบาลสำหรับโรคติดต่อ การก่อสร้างเตาเผาขยะ

⁹⁹ American Jurisprudence , *ibid* , pp. 79-81.

¹⁰⁰ *Ibid*, p. 411.

การก่อสร้างโรงงานกำจัดสิ่งปฏิกูลนั้น¹⁰¹ เป็นความเสียหายที่รบกวนการอยู่อาศัยโดยปกติของเจ้าของทรัพย์สินซึ่งถือว่าเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินมีสิทธิได้รับค่าทดแทน ซึ่งมีผลทำให้ที่ดินนั้นไม่เหมาะสมแก่การอยู่อาศัยอีกต่อไป หรือก่อให้เกิดภัยอันตรายแก่การอยู่อาศัยในที่ดินนั้น และเป็นที่ยอมรับในหลายคดีว่า การดำเนินบริการสาธารณะซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของที่ดินเช่นนี้มีลักษณะใกล้เคียงกับการใช้อำนาจเวนคืน ซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบอย่างหนึ่งตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ โดยความเสียหายที่เกิดแก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงนั้น เป็นผลมาจากการก่อสร้างหรือการดำเนินบริการสาธารณะซึ่งได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร และโดยปราศจากความประมาทเลินเล่อแล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่าหลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้กระทำการตามบทบัญญัติของกฎหมายนั่นเอง¹⁰² แต่รัฐก็ยังต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย ดังนั้น การฟ้องร้องในกรณีดังกล่าวนี้ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาอยู่ภายใต้หลักการตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้จ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมเพื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มิใช่การฟ้องร้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิดแต่อย่างใด

1.4 ประเทศเยอรมัน

รัฐธรรมนูญของเยอรมัน Section 14 (3) กำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่อย่างไรก็ตาม การเวนคืนเพื่อประโยชน์เอกชนก็ไม่ได้ถูกจำกัดเสียทีเดียว หากการเวนคืนนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วย เช่น การเวนคืนเป็นไปเพื่อประโยชน์ของโรงงานรถยนต์โดยมีวัตถุประสงค์ในการก่อสร้างพื้นที่ทดสอบสมรรถนะรถยนต์ในบริเวณที่โครงสร้างไม่แข็งแรง¹⁰³ (BVerG decision of 24 March 1987, NJW 1987, 1251; BGH decision of 7 July 1988, NJW 1989, 216)

การเวนคืนถือเป็นข้อยกเว้นในการลบล้างสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของปัจเจกบุคคลซึ่งรัฐสามารถกระทำได้ อย่างไรก็ตามการลบล้างเช่นนี้จะต้องมีขอบเขตที่เคร่งครัดและเป็นไปตาม

¹⁰¹ American Jurisprudence, second edition, volume 26, (New York: Lawyers Cooperative Publishing, 1966), pp. 835-836.

¹⁰² *Ibid*, pp. 421-422.

¹⁰³ Seibel Claudia, German law firm DROSTE, Transactions in Real Property in Germany, (CCH Incorporated, Riverwood Illinois USA, 1994), p. 70.

หลักความเสมอภาค และบุคคลไม่จำเป็นต้องอดทนต่อการกระทำที่ขัดต่อหลักการดังกล่าว¹⁰⁴ (BVerG decision of 8 January 1985, NJW 1985, 2633) เช่น การเวนคืนเพียงเพื่อให้เกิดข้อได้เปรียบในด้านทำเลที่ตั้งของทรัพย์สินไม่อาจกระทำได้ และเป็นการกระทำที่เป็นละเมิด¹⁰⁵ (BGH decision of 29 March 1976, NJW 76,1088)

การกระทำของรัฐบางอย่างที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในชุมชน แม้ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการเวนคืนโดยตรง แต่บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของรัฐดังกล่าวก็มีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนแม้ว่าการกระทำของรัฐดังกล่าวจะเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย (enteignender Eingriff) หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย (enteignungsgleicher Eingriff) ก็ตาม เพราะมาตรการดังกล่าวมีผลเป็นการล่งล้ำกรรมสิทธิในทรัพย์สินโดยตรง¹⁰⁶ (BGH decision of 9 April 1987, NJW 1987,2573) อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่เป็นความเสียหายโดยอ้อมหรือเป็นผลสืบเนื่องจากการกระทำของรัฐ บุคคลนั้นไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าทดแทนได้ เช่น บุคคลต้องยอมรับความเดือดร้อนที่เกิดจากงานสร้างถนนของรัฐ ซึ่งส่งผลให้ทางเข้าออกร้านค้าไม่สะดวกสบายเช่นเดิม และมีแนวโน้มที่จะทำให้ลูกค้าลดลง¹⁰⁷ (BGH decision of 19 November 1977, NJW 78,373; BGH decision of 10 December 1987, BGHZ 102, 350).

ค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นมีเพื่อเป็นการชดเชยความเสียหายที่เอกชนได้รับเป็นพิเศษเนื่องมาจากการกระทำของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ การกำหนดให้มีการชดเชยค่าทดแทนจึงเป็นการรักษาไว้ซึ่งความเสมอภาค และทำให้บุคคลที่ถูกเวนคืนกลับมาอยู่ในสถานะเทียบเท่ากับก่อนหน้าที่จะถูกเวนคืนทรัพย์สินไป ดังนั้น การกำหนดค่าทดแทนตามระบบกฎหมายเยอรมัน คือ การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนให้เท่ากับมูลค่าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนไป

เมื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการล่งล้ำกรรมสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล บุคคลผู้ซึ่งได้รับประโยชน์จากการนั้นมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าทดแทน (BGH decision of 25 October 1979, NJW 1980, 582) กรณีที่ประชาชนทั่วไปเป็นผู้ได้รับประโยชน์ รัฐเป็นผู้มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าทดแทนสำหรับกระบวนการฟ้องคดีต่อศาลในคดีเวนคืนนั้น ประเทศเยอรมันแบ่งแยกเป็น 2 ลักษณะ¹⁰⁸

¹⁰⁴ *Ibid*, p. 70.

¹⁰⁵ Seibel Claudia, German law firm DROSTE, *ibid*.

¹⁰⁶ *Ibid*.

¹⁰⁷ Seibel Claudia, German law firm DROSTE, *ibid*.

¹⁰⁸ *Ibid*, p. 71.

กล่าวคือ การฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการเวนคืนเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ส่วนการฟ้องคดีเกี่ยวกับค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ต้องฟ้องต่อศาลแพ่ง นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมันยังได้วางหลักว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการล่งล้ำกรรมสิทธิ์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีหน้าที่ต้องป้องกันการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นโดยการฟ้องคดีต่อศาลเสียก่อน ถ้ามิได้กระทำการเช่นนั้นเสียก่อน บุคคลดังกล่าวไม่มีสิทธิจะได้รับค่าทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น¹⁰⁹ (BVerG decision of 15 July 1981, NJW 1982, 745).

1.4.1 กระบวนการเวนคืน

กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเยอรมันเป็นไปตาม Federal Building Code (Baugesetzbuch, BauGB) การเวนคืนตามกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการทำผังเมือง โดยรัฐอาจเวนคืนที่ดินมาเพื่อใช้เป็นค่าทดแทนในรูปของที่ดินก็ได้ (section 85)¹¹⁰ กระบวนการเวนคืนในประเทศเยอรมันนั้นจะมีบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนสามฝ่ายด้วยกัน คือ หน่วยงานในระดับมลรัฐที่มีอำนาจวินิจฉัยการใช้อำนาจเวนคืน หน่วยงานผู้ทำการเวนคืน และผู้ถูกเวนคืน

1. ลักษณะของการเวนคืน (section 87)¹¹¹

การเวนคืนนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นไม่อาจได้มาโดยวิธีอื่นนอกจากการเวนคืน และการใช้ที่ดินของเอกชนที่ได้มาโดยการเวนคืนนั้นจะต้องเป็นไปโดยมีเหตุผลและมีการเสนอที่ดินแปลงที่เหมาะสมให้เป็นค่าทดแทนการเวนคืนนั้นแล้ว นอกจากนี้ ผู้ร้องขอให้มีการเวนคืน (applicant) จะต้องแสดงหลักฐานว่าที่ดินนั้นจะต้องนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และในระยะเวลาที่เหมาะสม

2. ขั้นตอนการเวนคืน

(1) กระบวนการเวนคืนเริ่มต้นเมื่อรัฐบาลระดับมลรัฐตัดสินใจว่าจะมีการใช้อำนาจเวนคืนหรือไม่ โดยมี honorary assessors เข้าร่วมเพื่อแสดงความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจใช้อำนาจเวนคืน (section 104)¹¹²

¹⁰⁹ Seibel Claudia, German law firm DROSTE, *ibid.*

¹¹⁰ Section 85 Federal Building Code (Baugesetzbuch, BauGB) ดูภาคผนวก

¹¹¹ Section 87 Federal Building Code (Baugesetzbuch, BauGB) ดูภาคผนวก

¹¹² Section 104 Federal Building Code (Baugesetzbuch, BauGB) ดูภาคผนวก

(2) การบอกกล่าวการใช้อำนาจเวนคืนจะต้องส่งไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งที่ดินที่จะทำการเวนคืนนั้นตั้งอยู่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องแสดงการร้องขอให้มีการใช้อำนาจเวนคืนพร้อมกับความเห็นภายในหนึ่งเดือน (section 105)¹¹³

(3) บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการเวนคืน (section 106 (1))¹¹⁴ ได้แก่

(3.1) ผู้ร้องขอให้มีการเวนคืน

(3.2) เจ้าของ หรือบุคคลผู้มีสิทธิในที่ดิน หรือบุคคลผู้มีภาระติดพันบนที่ดินซึ่งได้จดทะเบียนไว้ หรือบุคคลซึ่งมีหลักประกันในที่ดินซึ่งได้จดทะเบียนไว้

(3.3) ผู้ทรงสิทธิในที่ดิน หรือสิทธิอันมีภาระติดพันในที่ดินซึ่งไม่ได้จดทะเบียน

(3.4) เจ้าของหรือผู้ครอบครองซึ่งได้รับที่ดินแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน

(3.5) เจ้าของที่ดินผู้ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนซึ่งได้รับชดเชยค่าเสียหายเนื่องจากการเพิกถอนสิทธิจากการเวนคืน

(3.6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. กระบวนการไต่สวนเพื่อรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง (section 107 – section 108)¹¹⁵ กระบวนการเวนคืนต้องดำเนินการให้เสร็จโดยเร็ว ก่อนการเริ่มต้นกระบวนการไต่สวนเพื่อรับฟังข้อเท็จจริง การใช้อำนาจเวนคืนต้องใช้มาตรการทุกอย่างเท่าที่จำเป็นเพื่อเป็นหลักประกันว่ากระบวนการเวนคืนจะต้องเสร็จสมบูรณ์ในหนึ่งวาระ โดยเจ้าของทรัพย์สินหรือบุคคลอื่นที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนจะได้รับโอกาสให้แสดงข้อเท็จจริง และการแสดงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้อำนาจเวนคืนนั้นจะต้องได้รับฟังความคิดเห็นจากคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้วย

กระบวนการพิจารณาใช้อำนาจเวนคืนเริ่มต้นจากการกำหนดวันไต่สวนเพื่อรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเวนคืนทั้งหมด โดยการแจ้งกระบวนการดังกล่าวจะต้องแจ้งล่วงหน้า 1 เดือน โดยจะต้องมีหนังสือแจ้งไปยังคู่กรณีที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยต้องระบุที่ดินที่ได้รับผลกระทบ และเจ้าของที่ดินที่ได้จดทะเบียนสิทธิไว้ ณ สำนักงานที่ดิน พร้อมทั้งแจ้งวันเริ่มต้นของการไต่สวนเพื่อพิจารณาข้อเท็จจริง เพื่อให้คู่กรณีทุกฝ่ายใช้สิทธิชี้แจงข้อเท็จจริงต่างๆ อย่างช้าที่สุดในระหว่างกระบวนการไต่สวนเพื่อรับฟังข้อเท็จจริง นอกจากนี้ องค์กรผู้เวนคืนจะต้องประกาศโฆษณาการริเริ่มกระบวนการเวนคืนให้เป็นที่ทราบโดยทั่วไปในท้องถิ่นนั้น พร้อม

¹¹³ Section 112 Federal Building Code (Baugesetzbuch, BauGB) ดูภาคผนวก

¹¹⁴ section 106 (1) Federal Building Code (Baugesetzbuch, BauGB) ดูภาคผนวก

¹¹⁵ section 107 - section 108 Federal Building Code (Baugesetzbuch, BauGB)

ทั้งแจ้งไปยังสำนักงานที่ดินในช่วงเริ่มต้นของกระบวนการเวนคืน โดยขอให้สำนักงานที่ดินจดทะเบียนในเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินว่าที่ดินดังกล่าวได้มีการริเริ่มกระบวนการเวนคืนแล้ว และในกรณีที่มีการจดทะเบียนในเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินว่าที่ดินนั้นถูกยึด หรืออายัดและปรากฏข้อเท็จจริงว่าที่ดินแปลงดังกล่าวจะต้องถูกเวนคืนและได้มีการริเริ่มกระบวนการเวนคืนแล้ว กรณีดังกล่าวเจ้าหน้าที่ต้องแจ้งต่อศาลด้วย

4. การตกลงทำสัญญา และการทำคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ผู้เวนคืน (section 110 - section 113)¹¹⁶ เจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนจะต้องพยายามทำความตกลงกับคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง เมื่อคู่กรณีที่เกี่ยวข้องตกลงเข้าทำสัญญา ให้บันทึกข้อตกลงดังกล่าวไว้เป็นลายลักษณ์อักษรด้วย และข้อตกลงดังกล่าวคู่กรณีไม่อาจโต้แย้งได้อีก

ในกรณีที่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องยอมรับข้อสัญญาเพียงบางส่วนเฉพาะการส่งมอบที่ดินหรือภาระติดพันของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน โดยไม่รวมถึงจำนวนค่าทดแทน เจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนจะต้องมีคำสั่งให้จ่ายค่าทดแทนในจำนวนที่เหมาะสมซึ่งเป็นไปตามหลักการประเมินค่าทดแทนตามกฎหมายนี้ อย่างไรก็ตาม แม้การทำสัญญาจะไม่เป็นผล กระบวนการเวนคืนก็ยังคงดำเนินต่อไปได้ ส่วนกรณีที่ไม่มีข้อตกลงทำสัญญา เจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนจะต้องวินิจฉัยคำขอต่างๆ ที่คู่กรณีโต้แย้งว่าจะสั่งการตามคำขอนั้นหรือไม่ จากนั้นจึงมีคำสั่งให้มีการเวนคืนเกิดขึ้นโดยคำสั่งของหน่วยงานเวนคืนจะต้องระบุถึงบุคคลที่ได้รับผลกระทบและได้รับประโยชน์จากการเวนคืน คู่กรณีอื่นที่เกี่ยวข้อง วัตถุประสงค์ของการเวนคืน และระยะเวลาในการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ และรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินอันเป็นวัตถุแห่งการเวนคืน เช่น เอกสารต่างๆ เกี่ยวกับการสำรวจที่ดินจากสำนักงานที่ดิน สถานะของเจ้าของที่ดินก่อนและหลังการเวนคืน ชนิดและจำนวนค่าทดแทน ฯลฯ

5. การบังคับการตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่สั่งให้มีการเวนคืนเกิดขึ้น (section 117)¹¹⁷ ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนต้องร้องขอต่อหน่วยงานกลางระดับมลรัฐซึ่งทำหน้าที่วินิจฉัยว่าจะมีการเวนคืนเกิดขึ้นหรือไม่ เพื่อขอให้หน่วยงานดังกล่าวมีคำสั่งบังคับให้มีการเวนคืนเกิดขึ้น พร้อมทั้งกำหนดวันที่จะมีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่จะถูกเวนคืนนั้นด้วย ทั้งนี้ การออกคำสั่งดังกล่าวจะเกิดขึ้นเมื่อหน่วยงานผู้เวนคืนได้จ่ายค่าทดแทนให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องแล้ว

¹¹⁶ section 110 - section 113 Federal Building Code (Baugesetzbuch, BauGB)

¹¹⁷ section 117 Federal Building Code (Baugesetzbuch, BauGB)

จากนั้นต้องแจ้งคำสั่งบังคับให้มีการเวนคืนไปยังสำนักงานที่ดินเพื่อเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนต่อไป

1.4.2 การกำหนดค่าทดแทน

1. หลักการในการกำหนดค่าทดแทน (section 93-94)¹¹⁸ ค่าทดแทนการเวนคืนกำหนดให้สำหรับ

- (1) การสูญเสียสิทธิอันเนื่องมาจากการเวนคืน
- (2) การสูญเสียทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการเวนคืน

การประเมินค่าทดแทนประเมิน ณ วันที่เจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนมีคำสั่งให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในกรณีที่มีการครอบครองเกิดขึ้นก่อน การประเมินค่าทดแทนให้ประเมิน ณ วันที่มีการเข้าครอบครอง

ค่าทดแทนอาจถูกร้องขอโดยบุคคลใดซึ่งสิทธินั้นได้รับผลกระทบเนื่องมาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นผลมาจากการสูญเสียทรัพย์สิน ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องชดใช้ค่าทดแทน โดยการจัดหาที่ดินมาเพื่อทดแทนที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืน

2. ประเภทของค่าทดแทน

(1) ค่าทดแทนสำหรับการสูญเสียสิทธิ (section 95)¹¹⁹ ค่าทดแทนสำหรับการสูญเสียสิทธิเกิดจากการเวนคืนจะถูกประเมินตามราคาตลาดที่เป็นอยู่ ณ วันที่เจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนมีคำสั่งให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การคำนวณค่าทดแทนไม่นำกรณีดังต่อไปนี้มาพิจารณา

- (ก) มูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นเนื่องมาจากการคาดหวังในอนาคต
- (ข) การเปลี่ยนแปลงมูลค่าเนื่องมาจากการเวนคืนกรณีเร่งด่วน
- (ค) ราคาที่เพิ่มขึ้นหลังจากเจ้าของที่ดินยอมรับการตกลงซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนกับเจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนแล้ว

(ง) การดัดแปลง ปรับปรุง แก้ไขในทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ภายหลังจากกระบวนการเวนคืนเริ่มต้นขึ้น โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

¹¹⁸ section 93-94 Federal Building Code (Baugesetzbuch, BauGB)

ดูภาคผนวก

¹¹⁹ section 95 Federal Building Code (Baugesetzbuch, BauGB)

ดูภาคผนวก

(จ) กรณีข้อสัญญาใดซึ่งเห็นได้ชัดว่าเปลี่ยนแปลงไปจากข้อสัญญาเดิม หรือข้อเท็จจริง ซึ่งสันนิษฐานได้ว่าสร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้รับค่าทดแทนเพิ่มมากขึ้น

(2) ค่าทดแทนสำหรับการสูญเสียทรัพย์สิน (section 96)¹²⁰ ซึ่งเกิดจากการเวนคืน ค่าทดแทนสำหรับการสูญเสียทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการเวนคืน จะไม่นำหลักการคิดค่าทดแทน กรณีการสูญเสียสิทธิมาพิจารณา แต่การคิดค่าทดแทนประเภทนี้ให้พิจารณาโดยชั่งน้ำหนัก ระหว่างประโยชน์มหาชน กับความเสียหายที่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณี ดังต่อไปนี้

(2.1) ความเสียหายในลักษณะถาวร หรือชั่วคราวที่เกิดจากการเวนคืนทำให้สูญเสีย โอกาสในด้านการประกอบอาชีพ การดำรงชีวิตตามปกติ หรือการสูญเสียสิทธิบางอย่างในฐานะที่เป็นเจ้าของทรัพย์สิน

(2.2) ค่าใช้จ่ายอันไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ซึ่งเกิดจากการย้ายออกจากที่อยู่อาศัย

(2.3) การเวนคืนกรณีใดทำให้ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนมีราคาสูงขึ้น จะต้องนำราคาที่สูงขึ้น ดังกล่าวมาพิจารณาประกอบการกำหนดจำนวนค่าทดแทนด้วย

(2.4) การประเมินค่าทดแทนการเวนคืน ประเมิน ณ วันที่เจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนมีคำสั่งให้มีการเวนคืนเกิดขึ้น ส่วนกรณีที่รัฐมีความจำเป็นต้องเข้าครอบครองที่ดินก่อนเจ้าหน้าที่ของรัฐมี คำสั่งให้มีการเวนคืน ค่าทดแทนจะต้องประเมิน ณ วันที่หน่วยงานนั้นเข้าครอบครองที่ดิน

3. ค่าทดแทนตามกฎหมายเยอรมันนั้นมี 3 รูปแบบ ด้วยกัน คือ

(1) ค่าทดแทนที่เป็นเงิน (section 99)¹²¹

(1.1) โดยปกติแล้วค่าทดแทนจะต้องจ่ายภายในหนึ่งงวด อย่างไรก็ตาม หากเจ้าของ ที่ดินร้องขอ การจ่ายค่าทดแทนอาจมีการผ่อนชำระอย่างสม่ำเสมอเป็นงวดๆ ได้

(1.2) ในกรณีที่ที่ดินนั้นมีภาระติดพันเพื่อการเช่า ค่าทดแทนจะจ่ายบนพื้นฐานของ ค่าเช่า

(1.3) ในกรณีที่มีการจ่ายค่าทดแทนเพียงหนึ่งงวด จะต้องคิดดอกเบี้ยให้มากกว่า อัตราส่วนลดที่ธนาคารแห่งชาติเยอรมันประกาศกำหนด 2 % โดยการคิดอัตราดอกเบี้ยให้เริ่มคิด

¹²⁰ section 96 Federal Building Code (Baugesetzbuch, BauGB)

¹²¹ section 99 Federal Building Code (Baugesetzbuch, BauGB)

นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งให้มีการเวนคืนจนถึงวันที่มีการจ่ายเงินค่าทดแทนจริงให้แก่ผู้ถูกเวนคืน

(2) ค่าทดแทนที่เป็นที่ดิน (section 100)¹²²

(2.1) เมื่อเจ้าของที่ดินร้องขอให้มีการจ่ายค่าทดแทนในรูปของที่ดิน กรณีที่จะมีการจ่ายค่าทดแทนในรูปของที่ดินได้นั้น ที่ดินที่ถูกเวนคืนจะต้องเป็นที่ดินที่มีความจำเป็นสำหรับเจ้าของในแง่ที่ใช้ในการประกอบอาชีพ และผู้ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนมีที่ดินที่มีลักษณะเหมาะสมแต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น นอกจากนี้ ที่ดินที่นำมาเป็นค่าทดแทนนั้นอาจได้มาจากการเวนคืนก็ได้ โดยการเวนคืนเพื่อวัตถุประสงค์ในการจ่ายค่าทดแทนในรูปของที่ดินอาจเป็นกรณีที่รัฐผู้ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนไม่มีที่ดินที่เหมาะสมที่จะนำมาเป็นค่าทดแทนได้ โดยที่ดินที่จะเวนคืนมาเป็นค่าทดแทนได้นั้น ต้องเป็นที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามแผนการควบคุมการใช้ที่ดินของรัฐ หรือที่ดินนั้นไม่มีการใช้เพื่อการสาธารณประโยชน์บางประการ หรือที่ดินนั้นเจ้าของที่ดินไม่ได้ใช้ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทั้งนี้ การเวนคืนที่ดินมาเพื่อใช้เป็นค่าทดแทนนั้นไม่อาจกระทำได้หากการเวนคืนนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาที่ดินแทนที่ให้แก่เจ้าของที่ดินผู้ซึ่งถูกเวนคืนที่ดินไป

(2.2) ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน (ซึ่งได้ที่ดินนั้นมาโดยอำนาจการเวนคืน) มีหน้าที่จัดหาที่ดินที่มีสภาพเหมาะสมมาทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืน

(2.3) ในกรณีที่มีการจ่ายค่าทดแทนเป็นที่ดิน ต้องระบุวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์และระยะเวลาในการเข้าใช้ประโยชน์ไว้ด้วย

(2.4) ค่าทดแทนที่จ่ายในรูปของที่ดินนั้น อาจจ่ายร่วมกับค่าทดแทนในรูปตัวเงินด้วยก็ได้ โดยการพิจารณาว่าจะจ่ายค่าทดแทนในรูปของที่ดินจนครบมูลค่าหรือไม่ ถือเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่โดยชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์มหาชนและประโยชน์ของคู่กรณีที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาประกอบกัน

(2.5) ในกรณีที่ที่ดินที่นำมาเป็นค่าทดแทนมีราคาต่ำกว่าที่ดินที่ถูกเวนคืน จะต้องมีการจ่ายค่าทดแทนเพิ่มเติมเพื่อชดเชยส่วนต่างนั้น ส่วนในกรณีที่ที่ดินที่นำมาเป็นค่าทดแทนมีราคาสูงกว่าที่ดินที่ถูกเวนคืน คู่กรณีซึ่งมีสิทธิในค่าทดแทนจะต้องจ่ายค่าทดแทนคืนให้แก่ผู้ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนตามส่วนต่างที่เกิดขึ้นนั้น

¹²² section 100 Federal Building Code (Baugesetzbuch, BauGB)

(2.6) เมื่อเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนเป็นที่ดิน สิทธิต่างๆ ที่มีอยู่เหนือที่ดินที่ถูกเวนคืนจะลึกลงไป ทั้งนี้ บุคคลผู้มีสิทธิต่างๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นจะได้รับค่าทดแทนเป็นค่าทดแทนจากการสูญเสียสิทธิอันเนื่องมาจากการเวนคืน

(3) ค่าทดแทนในรูปของการให้สิทธิอย่างอื่น (section 101)¹²³ เช่น การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินร่วมกับรัฐ หรือรัฐมอบที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ถูกเวนคืน หรือการที่ผู้ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนโอนสิทธิในที่ดินที่พัฒนาแล้วให้แก่ผู้ถูกเวนคืน เป็นต้น

อนึ่ง ค่าทดแทนสำหรับการกระทำเสมือนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และค่าทดแทนความเสียหายซึ่งเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายซึ่งถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ในประเทศเยอรมันเกิดจากการพัฒนาโดยศาลยุติธรรมเพื่ออุดช่องว่างที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายความรับผิดชอบของรัฐเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับเอกชนผู้ได้รับความเสียหาย กล่าวคือ การกระทำทั้งสองกรณีข้างต้นไม่ได้เกิดจากการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันจะเข้าองค์ประกอบความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง และไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายรองรับการเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายจากการกระทำในลักษณะเช่นนี้ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹²⁴

(1) การกระทำเสมือนเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายแห่งกฎหมายเข้าไปกระทบสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยปราศจากความผิด (ไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อ) ซึ่งต่อกรณีดังกล่าวนี้ ศาลยุติธรรมแห่งสหพันธ์ได้วางหลักการชดเชยค่าทดแทนความเสียหายสำหรับการกระทำเสมือนการเวนคืนไว้ในคำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งสหพันธ์ เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน ค.ศ. 1952 (BGHZ 6, 270 290) “เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องถือว่าการใช้อำนาจรัฐล่วงล้ำเข้าไปในแดนสิทธิของเอกชนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นจะต้องได้รับการปฏิบัติเสมือนหนึ่งว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการเวนคืน ถ้าหากพิจารณาจากเนื้อหาและผลกระทบของการกระทำนั้นแล้วและหากมีกฎหมายให้อำนาจกระทำการดังกล่าวได้แล้ว การกระทำนั้นต้องถือเป็นการเวนคืนอย่างแน่แท้ และถ้าหากพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นจริงแล้วการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่ถูกล่วงละเมิดสิทธินั้น

¹²³ section 101 Federal Building Code (Baugesetzbuch, BauGB)

ดูภาคผนวก

¹²⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, รายงานการวิจัย เรื่อง “ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน”, เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พฤษภาคม 2547, น. 53.

มากเป็นพิเศษ”¹²⁵ แต่อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบในกรณีนี้ บุคคลที่ได้รับความเสียหายนั้นจะต้องใช้วิธีการทางกฎหมายที่มีอยู่ป้องกันสิทธิของตนอย่างเต็มที่แล้วจึงเกิดความเสียหายขึ้นหรือเป็นกรณีที่ไม้อาจคาดหมายจากบุคคลดังกล่าวให้ดำเนินการป้องกันสิทธิได้ บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหาย¹²⁶ โดยค่าเสียหายสำหรับการกระทำเสมือนการเวนคืนนั้นไม่ใช่การชดเชยค่าสินไหมทดแทน แต่เป็นค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการสูญเสียสิทธิในทรัพย์สินซึ่งได้แก่ราคาตลาดของทรัพย์สินที่สูญเสียไปและความเสียหายที่เป็นผลสืบเนื่องโดยตรง¹²⁷

(2) ความเสียหายซึ่งเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการล่งล้ำสิทธิในทรัพย์สินซึ่งถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมักเกิดจากการกระทำในทางกายภาพของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบในทรัพย์สินของเอกชนโดยมิได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อแต่อย่างใด ความรับผิดชอบกรณีนี้เกิดขึ้น โดยศาลมีความเห็นว่ารัฐย่อมไม้อาจคาดหมายหรือเรียกร้องให้เอกชนต้องทนยอมรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำอันชอบด้วยกฎหมายของรัฐนั้นตามหลักกรรมสิทธิ์ก่อให้เกิดหน้าที่ ดังนั้น รัฐย่อมมีหน้าที่ต้องชดเชยค่าทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น ซึ่งความเสียหายนั้นอาจพิจารณาได้จากลักษณะความเสียหาย ระยะเวลาที่ความเสียหายนั้นดำรงอยู่ และความรุนแรงของความเสียหายประกอบกัน¹²⁸

2. องค์กรที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทน

การได้แย่งชิงราคาทดแทนที่เป็นธรรมเป็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น เมื่อรัฐมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งที่ดินในการดำเนินบริการสาธารณะ การเจรจาต่อรองเพื่อขอซื้อที่ดินจากเอกชนด้วยความสมัครใจจึงเป็นความพยายามในขั้นแรกสำหรับการได้มาซึ่งที่ดิน แต่หากไม่สามารถตกลงกันได้ การเจรจาในขั้นต่อไปจะมีลักษณะและรูปแบบที่เป็นทางการตามที่กฎหมายของแต่ละประเทศกำหนดไว้ และตามที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นว่าค่าทดแทนที่เป็นธรรมเป็นปัญหาที่มีข้อโต้แย้งมากที่สุดสำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น องค์กรที่จะมาทำหน้าที่กำหนดค่าทดแทนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการยุติข้อขัดแย้งดังกล่าวระหว่างรัฐ และผู้ถูกเวนคืน และเป็นที่ยอมรับกันว่าปัญหาเรื่องค่าทดแทนเป็นเรื่องทางเทคนิค

¹²⁵ เฟิงอ้าง, น. 54.

¹²⁶ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, เฟิงอ้าง, น. 65.

¹²⁷ เฟิงอ้าง, น. 67.

¹²⁸ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, เฟิงอ้าง, น. 71.

การประเมินราคาทรัพย์สิน ซึ่งบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ดังกล่าวนั้นนอกจากจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถด้านกฎหมายแล้ว ยังจะต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน เพื่อนำความรู้ดังกล่าวมาวิเคราะห์ข้อมูลประกอบการให้ความเห็นเกี่ยวกับมูลค่าของทรัพย์สินในการคำนวณค่าชดเชยการเวนคืนที่ดินจากเอกชนอีกด้วย โดยในแต่ละประเทศจะมีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวแตกต่างกันออกไป โดยอาจอยู่ในรูปของการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณา และหากผู้ถูกเวนคืนยังไม่พอใจจำนวนค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในขั้นที่สุด ศาลจะเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณากำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน เช่น ในประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สิน และหากผู้ถูกเวนคืนไม่พอใจในการกำหนดค่าทดแทนดังกล่าว สามารถยื่นฟ้องต่อศาลในขั้นนี้คือ ศาลยุติธรรมเนื่องจากค่าทดแทนในการเวนคืนถือเป็นการเยียวยาความเสียหายที่มีต่อเอกชน โดยศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีเวนคืนจะผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญเรื่องการเวนคืนและการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ประจำจังหวัด จังหวัดละ 1 คน โดยศาลจะให้เนอติเรียลพับลิก และผู้เชี่ยวชาญด้านอสังหาริมทรัพย์เป็นผู้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สิน โดยทำความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรยื่นต่อคู่กรณีก่อนวันนัดพิจารณา และหากผู้เวนคืนไม่พอใจคำวินิจฉัยของศาลชั้นต้นก็อาจฎีกาคำวินิจฉัยดังกล่าวต่อศาลฎีกาแผนกคดีเวนคืนได้ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษาให้ผู้เวนคืน¹²⁹ ส่วนในประเทศอังกฤษ การระงับข้อพิพาทสำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นไปตาม The Land Tribunal Act 1949 โดยคู่กรณีต้องนำข้อพิพาทขึ้นสู่การพิจารณา Lands Tribunal ซึ่งจะประกอบด้วย คณะกรรมการซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย และผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน¹³⁰ คณะกรรมการชุดนี้ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งประธานคณะกรรมการจะเป็นผู้พิพากษาและมีคณะกรรมการส่วนหนึ่งเป็นนักกฎหมายที่มีประสบการณ์ในการทำงานมาไม่น้อยกว่า 7 ปี สำหรับกรรมการที่เหลือจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สินซึ่งการแต่งตั้งกรรมการในส่วนหลังนี้ จะต้องผ่านความเห็นชอบจากประธานสถาบันนักสำรวจ (the Royal Institution of Chartered Surveyors) เสียก่อน¹³¹ สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกา ประมวลกฎหมายแพ่งในระดับสหพันธรัฐ (The Federal Rules of Civil Procedure) กำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการ (commissioners) ขึ้นมาเพื่อกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวจะได้รับการแต่งตั้งโดยศาล

¹²⁹ สงขลา วิชัยทัตตะ และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 185.

¹³⁰ Keith Davies, *supra* note 23, p. 36.

¹³¹ ศุภเชษฐ์ คุสุวรรณ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 80*, น. 99.

นอกจากนี้ ยังถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของในแต่ละมลรัฐที่กำหนดให้การประเมินค่าเสียหายจากการเวนคืนกระทำโดยนักประเมินราคาทรัพย์สินหรือคณะกรรมการสามคนหรือมากกว่านั้น หรือในบางมลรัฐอาจกำหนดให้การกำหนดค่าทดแทนกระทำโดยคณะลูกขุน อย่างไรก็ตาม ท้ายที่สุดแล้ว ศาลจะเป็นผู้ทำหน้าที่รับข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าทดแทน ซึ่งตุลาการนั้นจะเป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในการประเมินราคาทรัพย์สิน ศาลพิเศษ (tribunal) ดังกล่าวนี้อาจตั้งขึ้นโดยรัฐสภาโดยตรงหรืออาจมอบให้ศาลที่รัฐตั้งขึ้นอยู่แล้วเป็นผู้ทำหน้าที่ก็ได้¹³² ในกรณีของประเทศออสเตรเลีย มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สินเป็นการเฉพาะ เรียกว่า “Value General’s Office” โดยนักประเมินมูลค่าทรัพย์สินทุกคนต้องได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตาม The Land Valuer’s Licensing Act 1987 และต้องมีประสบการณ์ 2-3 ปี และต้องเป็นสมาชิกของ Australian Property Institute อีกด้วย¹³³ ซึ่งในทางปฏิบัติหน่วยงานผู้ทำการเวนคืนจะมอบหมายให้ “Value General’s Office” ทำหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อกำหนดจำนวนค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ทั้งนี้ เจ้าของทรัพย์สินสามารถว่าจ้างผู้ประเมินราคาเอกชนเพื่อประเมินราคาเอง โดยหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้จ่ายค่าจ้างให้อัตราที่กำหนด¹³⁴ และในกรณีที่เจ้าของทรัพย์สินไม่ยอมรับจำนวนค่าทดแทนที่ผู้ประเมินราคากลางจัดทำขึ้นก็สามารถอุทธรณ์ต่อศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อมได้ (Land and Environment Court) เพื่อทำหน้าที่กำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนในขั้นที่สุดต่อไป

จากการศึกษาองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดค่าทดแทนในต่างประเทศ เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การกำหนดค่าทดแทนนั้นมิใช่เป็นเรื่องทางกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว แต่การกำหนดค่าทดแทนนั้นเป็นกรณีการประเมินราคาทรัพย์สินซึ่งต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษของผู้ที่มีวิชาชีพ หรือมีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สินเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ด้วย จึงจะสามารถสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้

¹³² American Jurisprudence, *supra* note 72, pp. 291-293.

¹³³ สุรพล นิธิไกรพนธ์ และคณะ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการพัฒนาลำนักประเมินราคาทรัพย์สินกรมที่ดินให้เป็นหน่วยงานในรูปแบบองค์กรมหาชน”, เสนอต่อกรมที่ดินกระทรวงมหาดไทย, ตุลาคม 2544, น. 3-20.

¹³⁴ กรมทางหลวง สำนักจัดการกรมสิทธิที่ดิน, “โครงการศึกษาแนวทางปรับปรุงพัฒนาระบบการเวนคืนและประสิทธิภาพงานจัดการกรมสิทธิที่ดินของกรมทางหลวง”, กันยายน 2544, น. ค-9.

3 มาตรการเรียกประโยชน์กลับคืนจากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน Value capture

3.1 ความหมายทั่วไปของมาตรการ Value capture

Value Capture เป็นแนวคิดทางด้านการคลังสาธารณะรูปแบบหนึ่งซึ่งผู้เขียนเห็นว่าสามารถนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ โดยสามารถนำแนวคิดของ Value Capture มาประยุกต์ใช้กับการเรียกผลประโยชน์กลับคืนจากผู้ที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนได้ โดยถือว่าการเวนคืนก่อให้เกิดประโยชน์แก่บุคคลเหล่านี้ทำให้ที่ดินมีมูลค่าสูงขึ้น รัฐจึงควรจะเรียกผลประโยชน์กลับคืนสู่ภาครัฐในรูปแบบของภาษีที่ดิน เพื่อนำภาษีเหล่านี้กลับมาเป็นงบประมาณของภาครัฐ หรือดำเนินการบางอย่างเพื่อให้ความช่วยเหลือในรูปแบบอื่นนอกเหนือจากการจ่ายค่าทดแทนเพื่อบรรเทาความเสียหายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนซึ่งเป็นบุคคลที่ต้องยอมเสียผลประโยชน์ของตนเป็นพิเศษเพื่อส่วนรวม

สำหรับความหมายทั่วไปของ Value Capture¹³⁵ นั้นอาจพิจารณาได้ดังนี้

Value Capture คือ มาตรการทางด้านการคลังสาธารณะรูปแบบใหม่ ซึ่งนำมาใช้เพื่อเรียกผลประโยชน์กลับคืนสู่ภาครัฐในกรณีที่ที่ดินมีมูลค่าเพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการลงทุนของภาครัฐเพื่อการสาธารณประโยชน์ต่างๆ

Value Capture นำมาใช้ในกรณีที่ที่ดินมีมูลค่าเพิ่มขึ้นทั้งหมดหรือบางส่วนเนื่องจากความเจริญของชุมชน ซึ่งไม่ได้เกิดจากเจ้าของที่ดินเป็นผู้ทำให้ที่ดินของตนมีมูลค่าเพิ่มขึ้น จึงต้องมีมาตรการหักผลประโยชน์กลับคืนสู่ภาครัฐ โดยหักมูลค่าของที่ดินที่สูงขึ้นมาเป็นรายได้ของรัฐในรูปของภาษี ค่าธรรมเนียม หรือการใช้มาตรการอื่นทางด้านการคลัง หรืออาจเรียกเก็บโดยตรงจากค่าความเจริญที่เกิดแก่ชุมชนเป็นค่าของที่ดินตามทำเล

Value Capture เป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยภาคเอกชนจะต้องชดเชยผลประโยชน์ให้แก่ภาครัฐเนื่องมาจากมูลค่าทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น เช่น โครงการขนส่งมวลชนของภาครัฐ ทำให้ที่ดินข้างเคียงมีมูลค่าสูงขึ้น และก่อให้เกิดผลกำไรที่คาดไม่ถึงแก่เจ้าของที่ดิน (wind fall gain) หน่วยงานภาครัฐจึงสามารถนำมูลค่าของที่ดินที่เพิ่มขึ้นนี้เพื่อนำกลับมาเป็นรายได้ให้แก่ภาครัฐได้ โดยมาตรการ Value capture นำมาใช้เพื่อเพิ่มภาษีให้แก่ภาครัฐในฐานะมาตรการด้านการคลังอย่างหนึ่ง

¹³⁵ http://www.en.wikipedia.org/wiki/value_capture.

กล่าวโดยสรุป Value Capture เป็นมาตรการที่ช่วยสร้างความสมดุลระหว่างราคา และผลกำไรที่เกิดขึ้น และจะช่วยลดมูลค่าการบริโภคเกินสัดส่วนที่เกิดแก่มูลค่าที่ดิน และโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ทำให้ที่ดินมีมูลค่าสูงขึ้น มาตรการ Value Capture จึงถูกนำมาใช้ในฐานะเป็นเครื่องมือในการเคลื่อนย้ายมูลค่าที่ดินที่สูงขึ้นนี้เพื่อบรรเทาความเสียหาย และให้ความช่วยเหลือแก่เจ้าของที่ดินที่มีฐานะยากจน นอกจากนี้ มาตรการดังกล่าวยังถูกนำมาใช้เพื่อควบคุมอัตราการเจริญเติบโตและการขยายตัวของเมือง และลดผลกระทบในการซื้อขายที่ดินเพื่อเก็งกำไรอีกด้วย

3.2 กรณีศึกษาในประเทศโคลัมเบีย¹³⁶

ประเทศโคลัมเบียประสบปัญหาเรื่องการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว รัฐจึงต้องหา มาตรการเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกระจายโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐจะดำเนินการ ไปยังพื้นที่ที่ขาดแคลน และผลจากการจัดทำบริการพื้นฐานของรัฐดังกล่าวทำให้ที่ดินมีมูลค่าเพิ่ม สูงขึ้นอย่างมาก และก่อให้เกิดการเก็งกำไรที่ดินซึ่งมีมูลค่ามหาศาล และบุคคลที่จะเป็นเจ้าของ ซึ่งอยู่อาศัยในที่ดินที่มีความเจริญนั้นจำกัดเฉพาะบุคคลที่มีรายได้สูง นอกจากนี้ ที่ดินยังมีการ เปลี่ยนมืออย่างรวดเร็วเพื่อเก็งกำไรในหมู่นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ในขณะที่กฎหมายและการ บริหารจัดการของภาครัฐไม่สามารถควบคุมราคาซื้อขายที่ดินให้มีความสม่าเสมอได้ ประเทศ โคลัมเบียได้พยายามแก้ไขปัญหานี้ และมาตรการ Value capture เป็นวิธีที่เหมาะสมซึ่งจะ ทำให้การพัฒนาเมืองเป็นไปอย่างยุติธรรม มีประสิทธิภาพ โดยมีแนวคิดให้รัฐสามารถเรียกเก็บ มูลค่าของที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้นจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐได้ ด้วยเหตุผลที่ว่า สัดส่วนของ มูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นนั้นมาจากความพยายามที่รัฐทำให้สังคมเจริญขึ้นไม่ใช่การกระทำของเจ้าของ ที่ดินเองที่ทำให้ที่ดินมีมูลค่าสูงขึ้น โดยรัฐธรรมนูญของประเทศโคลัมเบีย 1991 article 82¹³⁷

¹³⁶ สรุปจาก Rojas, Fernando and Smolka, Martim, "New Columbia Law Implements Value Capture", Land Lines : March 1998, Volume 10, Number 2, pp. 1-3, www.lincolnst.edu/topics/value_capture.asp. และ Doebele, William A, "The Recovery of Socially Created Land Values in Columbia", Land Lines : July 1998, Volume 10, Number 4, pp. 1-5, www.lincolnst.edu/topics/value_capture.asp.

¹³⁷ Columbian Constitution of 1991

กำหนดว่า เมื่อการดำเนินการบริการสาธารณะของรัฐทำให้ที่ดินมีศักยภาพในการพัฒนามากขึ้น รัฐย่อมมีสิทธิในมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นซึ่งเกิดจากการดำเนินการของรัฐเอง ดังนั้น มูลค่าของที่ดินที่มี การพัฒนาจะต้องนำมากระจาย หรือจัดสรรอย่างเป็นธรรม และต่อมารัฐบาลโคลัมเบียจึงออก กฎหมายที่เรียกว่า Law 388 of 1997 หรือเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า the Law for Territorial Development ซึ่งกำหนดหลักการสำคัญให้รัฐมีส่วนร่วมในมูลค่าที่ดินที่สูงขึ้น เมื่อการใช้ ประโยชน์ที่ดินนั้นมีศักยภาพเพิ่มขึ้นจากการพัฒนาของภาครัฐ ซึ่งหมายความว่าความรวมถึงการกระทำ ของรัฐ 3 ประการ ดังต่อไปนี้ด้วย¹³⁸

(1) การเปลี่ยนสภาพจากที่ดินในแถบชนบท (ซึ่งมีข้อจำกัดในการพัฒนา) เป็นที่ดินใน เมือง หรือแถบชานเมืองซึ่งมีศักยภาพในการพัฒนาสูง

(2) การปรับเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน

(3) การปรับเปลี่ยนข้อกำหนดซึ่งอนุญาตให้มีการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ได้

อาจสรุปได้ว่า กฎหมายดังกล่าว กำหนดให้มูลค่าที่ดินต่อตารางเมตรจะต้องพิจารณา จากมูลค่าที่ดินก่อนการดำเนินการบริการสาธารณะของภาครัฐ และมูลค่าภายหลังการดำเนิน บริการสาธารณะของภาครัฐ โดยรัฐสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมโดยวิธีการเรียกเก็บมูลค่าที่เพิ่มขึ้น 30-50% แล้วแต่กรณี ของมูลค่าที่เพิ่มขึ้น มูลค่าที่ดินหาได้โดยการคูณพื้นที่ที่ต้องการกับพื้นที่ 2 ตารางเมตร และหักลบมูลค่าก่อนเข้าดำเนินการออกจากมูลค่าหลังดำเนินการ โดยมูลค่า 50% เป็นค่าที่มากที่สุด เพื่อให้ นักพัฒนาที่ดินสามารถเข้าดำเนินการลงทุนได้

Article 82 when publics increase the development potential of land, the public has a right to participate in increased value (plusvala) produced by such action, so that the costs of urban development will be defrayed and distributed equitably., Doebele, William A, "The Recovery of Socially Created Land Values in Columbia", Land Lines : July 1998, Volume 10, Number 4, p. 3, www.lincolninst.edu/topics/value_capture.asp.

¹³⁸ Law 338 declares that the public has a right to participate in increases in land values created when land use regulations increase the potential for development.

Three categories of publics action are covered :

(1) changing in designation of rural land (in which development is extremely limited) into land for urban or suburban development ;

(2) modification of zoning or other land use regulations ;

(3) modification of regulations that permit greater building density., *Ibid*, p. 1.

จากกฎหมายดังกล่าว รัฐบาลโคลัมเบียได้ถือเป็นนโยบายในระดับชาติว่า รัฐมีสิทธิอันชอบธรรม (moral right) ที่จะได้อคืนมาซึ่งมูลค่าที่รัฐได้สร้างแก่สังคม ซึ่งในกรณีนี้คือมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการกระทำของรัฐ 3 ประการที่กล่าวไว้ข้างต้น

นอกจากการออกกฎหมายดังกล่าวแล้ว สภาครองเกสของประเทศโคลัมเบียยังได้วางนโยบายทั่วไปเพื่อส่งเสริมการดำเนินการของรัฐบาลกลาง และระดับท้องถิ่น เช่น ในระดับท้องถิ่นนั้น จะต้องเรียกเก็บมูลค่าที่เพิ่มขึ้นจากการที่รัฐทำให้ที่ดินมีมูลค่าเพิ่มขึ้น ซึ่งมีวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะดังต่อไปนี้ด้วย¹³⁹

- (ก) การซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างโดยมีวัตถุประสงค์ซึ่งเป็นประโยชน์แก่สังคม
- (ข) การจัดหาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ที่มีความขาดแคลน
- (ค) การให้เงินอุดหนุนการสร้างระบบขนส่ง
- (ง) การขยายเขตพื้นที่ว่าง
- (จ) การสร้างโครงการพัฒนาเมืองขนาดใหญ่
- (ฉ) ราคาของที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้นเนื่องมาจากการเวนคืนเพื่อพัฒนาเมือง
- (ช) การดำเนินการเพื่ออนุรักษ์สถานที่ทางประวัติศาสตร์

นอกจากนี้ ได้กำหนดให้องค์กรอิสระที่รู้จักกันในนามว่า “the Agustn Codizzi Geographical Institute” มีหน้าที่ประเมินราคาที่ดินก่อนและหลังการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐเพื่อเป็นแนวทางในการเรียกเก็บมูลค่าที่ดินที่สูงขึ้นตามกฎหมายต่อไป และมาตรการที่รัฐบาลโคลัมเบียเลือกใช้เพื่อให้รัฐเข้าไปมีส่วนร่วมในมูลค่าที่ดินที่สูงขึ้นนั้น อยู่ในรูปแบบของการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากเจ้าของที่ดินในกรณีที่มีการขออนุญาตกระทำการบางอย่างในที่ดิน หรือขออนุญาตก่อสร้าง การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เช่น จากที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไปเป็นที่ดินเชิงพาณิชย์กรรม หรืออุตสาหกรรม การได้มาซึ่งสิทธิในการพัฒนา (additional construction) หรือในกรณีที่ที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน โดยค่าธรรมเนียมเหล่านี้จะได้รับการบันทึกไว้ที่สำนักงานที่ดินเพื่อเป็นหลักประกันความความยินยอม และมีเงื่อนไขว่าทรัพย์สินนั้นจะมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนไม่ได้ จนกว่าจะได้มีการจ่ายค่าธรรมเนียมดังกล่าว โดยค่าธรรมเนียมอาจจ่ายในรูปแบบ ดังต่อไปนี้¹⁴⁰

¹³⁹ Doebele, William A, *ibid*, p. 2.

¹⁴⁰ Fee must be paid when landowner applies for permission to subdivide or to construct on the property, when the use of property is changed, when the property is transferred, or when development rights (representing rights for addition construction)

- (1) จ่ายเป็นเงินสด
- (2) โดยการโอนทรัพย์สินบางส่วนที่มีมูลค่าเท่ากับราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรของรัฐ
- (3) โดยการแลกเปลี่ยนที่ดินในเมืองที่มีมูลค่าเท่ากับราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้นกับที่ดินที่ตั้งอยู่ที่อื่น
- (4) โดยให้หน่วยงานของรัฐเข้าเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินธุรกิจ ในมูลค่าเท่ากับค่าธรรมเนียมที่ต้องจ่ายแก่รัฐ
- (5) โดยการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น หรือมอบพื้นที่ว่างให้แก่รัฐ ในมูลค่าเท่ากับค่าธรรมเนียมที่ต้องจ่ายแก่รัฐ
- (6) โดยการคืนการได้มาซึ่งสิทธิในการพัฒนาบางส่วนให้แก่รัฐ ในมูลค่าเท่ากับค่าธรรมเนียมที่ต้องจ่ายแก่รัฐ

รูปแบบการจ่ายค่าธรรมเนียมในลักษณะต่างๆ นี้ รัฐมีความคาดหวังให้นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เลือกจ่ายค่าธรรมเนียมในรูปแบบที่ให้หน่วยงานของรัฐเข้าเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกิจการมากกว่าการเลือกจ่ายค่าธรรมเนียมเป็นเงินสด นอกจากนี้ รัฐยังสร้างแรงจูงใจในการจ่ายค่าธรรมเนียมโดยการลดค่าธรรมเนียมที่ต้องจ่ายให้ โดยในกรณีที่เลือกจ่ายค่าธรรมเนียมตาม (2) หรือ (4) ให้ส่วนลดค่าธรรมเนียม 5% ส่วนกรณีที่เลือกจ่ายค่าธรรมเนียมตาม (6) ให้ส่วนลดค่าธรรมเนียม 10%

are acquired. These fees are to be recorded in the registry of titles to assure compliance, and land cannot be transferred in the registry until the fees are paid in one or various forms :

- (1) by paying cash ;
- (2) by transferring to a public body a portion of the property that is equivalent value ;
- (3) by exchanging urban land of equivalent value at other locations ;
- (4) by making the public body a partner in the execution of the project with an interest of equivalent value ;
- (5) by providing needed infrastructure or open space of equivalent value ; or
- (6) by giving back a portion of the development rights created by the public action that is equivalent in value., *Ibid*, p. 2.

จากการนำวิธีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในลักษณะเช่นนี้ ก่อให้เกิดข้อโต้แย้งหลายประการ เช่น มูลค่าจำนวนเท่าไรจึงจะเทียบเคียงได้ว่าเท่ากับราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้นซึ่งรัฐต้องเรียกเก็บเป็นค่าธรรมเนียม การเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดินเกิดจากการดำเนินโครงการของรัฐหรือไม่ และกรณีมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นเป็นที่ดินของเจ้าของทรัพย์สินที่มีฐานะยากจน และไม่อาจจ่ายค่าธรรมเนียมดังกล่าวได้จะอย่างไร และกรณีเช่นนี้อาจก่อให้เกิดการบังคับซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนที่ดินโดยรัฐได้ นอกจากนี้ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจะเป็นช่องทางให้หน่วยงานของรัฐทุจริตหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการ Value capture ทำให้การเก็บภาษีของภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเพื่อลดข้อโต้แย้งดังกล่าวรัฐจึงได้กำหนดข้อยกเว้นการใช้มาตรการ Value capture ในรูปแบบการเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวไม่ให้รวมถึงกรณีการใช้ที่ดินสำหรับก่อสร้างอาคารก่อสร้างนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคม

3.3 กรณีศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกานำมาตรการ Value capture มาใช้เพื่อสร้างความสมดุลในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชน โดยการเรียกเก็บมูลค่าที่เพิ่มขึ้นซึ่งเป็นกำไรที่คาดไม่ถึง (windfall) อันตกแก่เจ้าของที่ดิน ด้วยเหตุผลว่ามูลค่าที่เพิ่มขึ้นนั้น เป็นผลโดยตรงจากการลงทุนของภาครัฐ ดังนั้น รัฐจึงย่อมมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะเรียกมูลค่าที่เพิ่มขึ้นกลับสู่ภาครัฐเพื่อนำไปใช้ในการก่อสร้างของภาครัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวม มากกว่าที่จะให้ผลกำไรดังกล่าวตกอยู่ที่ภาคเอกชน¹⁴¹ มาตรการ Value capture ที่ใช้ในปัจจุบันนั้น อยู่ในรูปแบบของกองทุนในอนาคตสำหรับการพัฒนาระบบขนส่ง หรือการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินการก่อสร้างและค่าใช้จ่ายในการจัดการสิ่งแวดล้อม เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนมีมูลค่าสูง ไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สมดุล มาตรการ Value capture จะช่วยสร้างความสมดุลระหว่างราคาและผลกำไร และยังช่วยลดมูลค่าที่เกินสัดส่วนซึ่งเกิดจากโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ และที่ดิน นอกจากนี้ มาตรการ Value capture ยังช่วยให้การก่อสร้างระบบทางหลวงมีความเพียงพอที่จะรองรับการปริมาณรถที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคตได้โดยเงินทุนในการก่อสร้างมีที่มาจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น และยังเป็นการป้องปรามบรรดานักเก็งกำไรที่ถือครองที่ดิน

¹⁴¹ สรุปจาก H.William Batt, "Value Capture as a Policy Tool in Transportation Economics: An Exploration in Pubic Finance in the Tradition of Henry George", American Journal of Economics and Sociology, Jan, 2001. www.findarticles.com/p/articles/mi_m0245/is_1_60/ai_74643767.

ไว้เพื่อการซื้อขายที่ดินที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นในอนาคต และยังทำให้รัฐมีเงินทุนในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากรัฐเลือกที่จะก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนให้ครบวงจรเพื่อลดการใช้รถยนต์ส่วนตัว ตลอดจนลดภาระค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงอีกด้วย

มาตรการ Value capture ซึ่งนำมาใช้ในระบบขนส่งมวลชนเป็นการเรียกเก็บมูลค่าที่เพิ่มขึ้นบางส่วนหรือทั้งหมดของทรัพย์สินซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการลงทุนของภาครัฐเพื่อนำมาใช้เป็นต้นทุนในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน โดยมูลค่าที่เพิ่มขึ้นนี้เรียกเก็บเสมือนเป็นค่าเช่า ซึ่งเป็นหนี้ที่เกิดจากการให้บริการโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐสร้างขึ้น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะต่อไปในอนาคตด้วย นอกจากนี้ มาตรการ Value capture ยังอาจนำมาใช้ในรูปแบบของภาษีที่ดินเพื่อนำมาชดเชยหนี้ที่เกิดขึ้นจากโครงการก่อสร้างของภาครัฐ ซึ่งการเรียกเก็บมูลค่าที่เพิ่มขึ้นนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดินว่าเป็นการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ หรือใช้เป็นที่อยู่อาศัย และขึ้นอยู่กับความต้องการในการพัฒนาในมลรัฐนั้นๆ ด้วย โดยการเรียกเก็บมูลค่าที่สูงขึ้นนี้จะเรียกเก็บจากเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ใกล้กับโครงการก่อสร้างของรัฐ ตามระยะทางใกล้เคียงประมาณ 2 ไมล์ จากโครงการนั้นๆ ด้วยเหตุผลที่ว่าระยะทางประมาณ 2 ไมล์ จากโครงการนั้นเป็นระยะทางโดยเฉลี่ยซึ่งที่ดินที่อยู่ในระยะนั้นจะมีราคาเพิ่มสูงมากขึ้นและทำให้เอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินได้รับประโยชน์จากโครงการมากที่สุด รัฐจึงเรียกเก็บมูลค่าที่สูงขึ้นนี้กลับคืนมาเพื่อประโยชน์ในการจัดสร้างบริการสาธารณะในพื้นที่อื่นซึ่งยังมีความขาดแคลนต่อไป

การคำนวณมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นอันเป็นผลมาจากการลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของรัฐมีดังนี้

- (1) บ่งชี้ว่าที่ดินแปลงใดได้รับประโยชน์จากการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐ
- (2) หาราคาประเมินและราคาตลาดของที่ดินก่อนที่โครงการของรัฐจะเกิดขึ้น
- (3) หาราคาประเมินและราคาตลาดของที่ดินว่าเมื่อมีการซื้อขายจริงจะเป็นราคาเท่าไร
- (4) แปลงราคาตามข้อ (2) และ (3) เป็นจำนวนเงิน
- (5) กำหนดจำนวนหนี้บริการจากโครงการของรัฐ เพื่อจะได้รู้ระดับที่เหมาะสมของมูลค่าที่สูงขึ้นซึ่งเรียกเก็บในรูปแบบของภาษี

กล่าวโดยสรุป หลักการ Value capture ในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นใช้กันมานานแล้วโดยอยู่ในรูปแบบของภาษีทรัพย์สิน ประเภทภาษีประเมินพิเศษ (special assessment)¹⁴² ซึ่งได้แก่ ภาษีที่เรียกเก็บจากเจ้าของที่ดิน หรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินกิจการของรัฐ เช่น การ

¹⁴² อเนก เพียนถาวร, “ภาษีทรัพย์สินของประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2507), น. 112.

ที่รัฐสร้างถนนผ่านในที่ดินทำให้ที่ดินและโรงเรือนที่ตั้งอยู่ริมถนนมีราคาสูงขึ้น ผู้เป็นเจ้าของที่ดินและโรงเรือนนั้นๆ ต้องเสียภาษีให้แก่รัฐเป็นการชดเชยที่ได้รับประโยชน์เป็นพิเศษจากกิจการนั้น และการเก็บภาษีประเภทนี้มีส่วนช่วยให้รัฐเก็บภาษีที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องปรามการถือครองที่ดินเพื่อเก็งกำไรอีกด้วย

อนึ่ง การนำหลักการ Value capture มาใช้นั้นอาจปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันได้ดังเช่นกรณีศึกษาที่ผู้เขียนกล่าวไว้ข้างต้นนี้ มาตรการ Value capture นำมาใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำภาษีที่เรียกเก็บมาใช้ในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชน เพื่อลดภาระหนี้สินและค่าใช้จ่ายภาครัฐ ตลอดจนก่อให้เกิดประโยชน์ทางอ้อมเพื่อลดการใช้รถยนต์ ประหยัดการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงจากการที่ผู้คนหันมาใช้ระบบขนส่งมวลชนแทนการใช้รถยนต์ส่วนตัว เป็นต้น

จ่านักหอสมุด