

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ เช่น จัดสร้างสาธารณูปโภค และบริการพื้นฐานต่างๆ แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่การใช้อำนาจเวนคืนเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของเอกชนซึ่งมีผลเท่ากับเป็นการยกเว้นหลักสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง การใช้อำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงต้องมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดโดยเงื่อนไขประการหนึ่งที่จะทำให้การใช้อำนาจเวนคืนเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ คือ ต้องมีการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน เพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายที่รัฐได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินของเอกชน โดยถือได้ว่าผู้ถูกเวนคืนนั้นเป็นผู้ที่ต้องยอมเสียสละทรัพย์สินของตนเป็นพิเศษเพื่อประโยชน์ส่วนรวม การเสียสละเป็นพิเศษนั้นจึงควรต้องได้รับการทดแทนที่เหมาะสมและเพียงพอ (equivalent reinstatement) เพื่อให้ผู้ถูกเวนคืนมีสถานะที่ไม่ด้อยไปกว่าเดิมก่อนที่ทรัพย์สินจะถูกเวนคืนไป นอกจากนี้ การได้รับค่าทดแทนที่เหมาะสมและเพียงพอหรือค่าทดแทนที่เป็นธรรมนั้น ยังมีความหมายว่า ผู้ถูกเวนคืนนั้นจะต้องได้รับค่าทดแทนความเสียหายไม่น้อยกว่าและไม่เกินกว่าความเสียหายจริงที่ได้รับด้วย จึงมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มีความชัดเจนถูกต้อง เหมาะสมหรือไม่ เพียงใด โดยเฉพาะหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนกรณีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งค่อนข้างจะเป็นปัญหาโต้แย้งว่าค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับนั้นมีราคาต่ำกว่าราคาตลาดเป็นอย่างมาก และไม่เพียงพอที่ผู้ถูกเวนคืนจะนำไปจัดซื้อทรัพย์สินซึ่งมีสภาพใกล้เคียงกับทรัพย์สินเดิมที่ถูกเวนคืนได้ ประกอบกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าทดแทนไม่ได้นำหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้มาคำนึงอย่างครบถ้วนตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงส่งผลให้ค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับไม่ครอบคลุมถึงความเสียหายที่แท้จริง และอาจทำให้ผู้ถูกเวนคืนบางรายได้รับค่าทดแทนเกินกว่าความเสียหายจริงที่ได้รับด้วย รวมทั้งการที่องค์กรผู้มีอำนาจกำหนดค่าทดแทนขาดความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการ

ประเมินราคาทรัพย์สินซึ่งเป็นสาระสำคัญยิ่งในการกำหนดค่าทดแทน ทำให้หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนในบางกรณีไม่ได้นำมาใช้ในการพิจารณาให้แก่ผู้ถูกเวนคืน เนื่องจากเจ้าหน้าที่เกรงว่าตนอาจมีความรับผิดชอบในการใช้ดุลพินิจซึ่งไม่มีข้อมูลหลักฐานจากทางราชการรองรับ อีกทั้งเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยประกาศรชช. ฉบับที่ 44ฯ ในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่าค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่ได้กำหนดเบื้องต้นและได้จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนนั้นไม่เป็นธรรม เนื่องจากราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ ให้รัฐมนตรีสามารถแก้ไขราคาค่าทดแทนเบื้องต้นเสียใหม่ได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติทำให้หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนมีความแตกต่างและไม่เป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งอาจสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนรายอื่นๆ ที่รัฐมนตรีไม่เห็นความจำเป็นว่าต้องมีการเพิ่มค่าทดแทนให้ได้

นอกจากหลักการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ในบางกรณีการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเจ้าหน้าที่ยังเกิดผลข้างเคียงที่ไม่พึงประสงค์แก่บุคคลที่ไม่ถูกเวนคืนอีกด้วย โดยความเสียหายที่ผู้ไม่ถูกเวนคืนได้รับนั้นเป็นผลข้างเคียงจากการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายนั้นไม่ได้เกิดจากความจงใจ หรือประมาทเลินเล่อแต่อย่างใด จึงควรมีการกำหนดค่าทดแทนกรณีการสูญเสียสิทธิในทรัพย์สินบางประการให้แก่กลุ่มบุคคลเหล่านี้ด้วย นอกจากนี้ ในกรณีของบุคคลที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนก็ควรมีมาตรการบางอย่างเพื่อเรียกผลประโยชน์กลับคืนจากกลุ่มบุคคลเหล่านี้เช่นกัน โดยผู้เขียนจะแยกพิจารณาประเด็นปัญหาเป็น 4 กรณีดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนกรณีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้นเกิดจากการที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) กำหนดหลักการว่า เงินค่าทดแทนให้กำหนดโดยคำนึงถึง (1) “ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6” โดย มีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 จะสามารถสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้ในทุกกรณีหรือไม่ เนื่องจากวันที่ใช้เป็นฐานในการประเมินราคาทรัพย์สินย่อมส่งผลต่อจำนวนค่าทดแทนที่เป็นธรรม และกำหนดวันดังกล่าวย่อมมีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงของราคาตลาด สภาพของที่ดิน หรือความล่าช้าในการจ่าย

ค่าทดแทน ดังนั้น จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่ากรณีตาม (2)-(4) จะใช้ราคาในวันใดเป็นฐานในการประเมินค่าทดแทน นอกจากนี้ กรณีของค่าเสียหายจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 21วรรคห้า และกรณีของค่าทดแทน ค่ารื้อถอน ค่าขนย้าย และค่าปลูกสร้างใหม่ตามมาตรา 18 (5)พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ก็ได้กำหนดว่าให้ใช้ราคา ณ วันใดเป็นฐานในการกำหนดค่าทดแทนไว้เช่นกัน จึงมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าในการกำหนดค่าทดแทนจะต้องใช้วันที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ใช้บังคับหรือวันใดเป็นฐานในการกำหนดค่าทดแทนจึงจะสามารถสร้างความเป็นธรรมให้ผู้ถูกเวนคืนและสังคมได้

2. ปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดอย่างครบถ้วน

(1) กรณีสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 21 (4) การพิจารณา กำหนดค่าทดแทนของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นอาศัยข้อมูลหลักฐานที่ส่วนราชการได้จัดทำไว้เป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากรัฐขาดแคลนเจ้าหน้าที่และมีระยะเวลาที่จำกัดในการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ อย่างไรก็ตาม กำหนดค่าทดแทนโดยอาศัยข้อมูลจากทางราชการข้างต้นนั้น เป็นเพียงข้อมูลเบื้องต้นในการกำหนดค่าทดแทนเท่านั้น ซึ่งไม่ได้เป็นเงื่อนไขตายตัวว่าจะต้องใช้ราคาดังกล่าวเป็นหลักในการพิจารณากำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนไม่นำกรณีสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 21 (4) มาพิจารณาอย่างเคร่งครัดในการกำหนดค่าทดแทน ย่อมสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน และส่งผลให้ผู้ถูกเวนคืนบางรายอาจได้รับค่าทดแทนมากหรือน้อยไปกว่าความเสียหายจริงที่ได้รับ

(2) กรณีเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามมาตรา 21 (5) สำหรับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนนั้น ค่อนข้างมีลักษณะเป็นนามธรรม และในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ก็ไม่ได้นำหลักการดังกล่าวมาเป็นองค์ประกอบในการกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน เนื่องจากไม่ทราบถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงในการนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้บังคับ

(3) ปัญหาที่เกิดจากการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2530 เมื่อได้พิจารณาหลักเกณฑ์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนพ.ศ. 2537 ซึ่งออกตามความในมาตรา 21 วรรคสอง และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ซึ่งถูกยกเลิกไป

และสาเหตุที่ทำให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติประสบปัญหาในการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวแล้ว พบว่าปัญหาดังกล่าวเกิดจากข้อเท็จจริงในกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนถูกเวนคืนที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และต้นไม้ ทั้งสามประเภทพร้อมกัน และเมื่อมีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 21วรรคสองที่กำหนดว่าหากอสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้นให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากค่าทดแทน เจ้าหน้าที่จึงได้นำราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทนที่ดิน เมื่อหักออกจากเงินค่าทดแทนที่ดินแล้ว ปรากฏว่ายังมีราคาที่สูงขึ้นอยู่ เจ้าหน้าที่จึงเอาราคาที่สูงขึ้นที่ยังเหลืออยู่หักออกจากค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง และถึงแม้ว่าจะหักออกจากค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างแล้ว แต่ก็ยังมีราคาอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นอยู่อีก เจ้าหน้าที่จึงได้นำค่าทดแทนพืชผลต้นไม้หักออกจากค่าทดแทนที่สูงขึ้นด้วย ซึ่งแนวปฏิบัติดังกล่าวเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่ได้รับค่าทดแทนและยังมีความระส่ำระสายเงินมาเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง และสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ หรือลงทุนปลูกพืชผลต้นไม้ที่ถูกเวนคืนด้วย

(4) กรณีค่าเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามมาตรา 21 วรรคห้า ทางปฏิบัติองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดค่าทดแทนใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายตามมาตรา 21 วรรคห้า ให้กับผู้ถูกเวนคืน ได้แก่ ค่าทดแทนความเสียหายอันสืบเนื่องมาจากการเวนคืนที่สามารถพิสูจน์ได้ เช่น การที่ไม่สามารถเก็บเกี่ยวพืชผลได้ทันตามกำหนด เป็นต้นสำหรับในกรณีที่เป็นการเสียหายที่ไม่สามารถพิสูจน์ได้ หรือเป็นความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นหน่วยงานผู้ทำการเวนคืนเรียกค่าเสียหายที่ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า “ค่าเสียโอกาส” เช่น ค่าสูญเสียรายได้กำไร จากการหยุดประกอบกิจการ ซึ่งฝ่ายผู้ถูกเวนคืนมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ให้ชัดเจนว่าเกิดความเสียหาย และเสียหายเป็นจำนวนเท่าใด หน่วยงานผู้ทำการเวนคืนจึงจะพิจารณากำหนดค่าทดแทนในส่วนนี้ให้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า จากแนวปฏิบัติข้างต้นแนวทางการจ่ายค่าทดแทนตามมาตรา 21 วรรคห้า ยังไม่ครอบคลุมถึงความเสียหายที่แท้จริงทั้งหมดเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนไม่ทราบถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของบทบัญญัติตามมาตรา 21 วรรคห้า ว่าประสงค์ให้มีการจ่ายค่าทดแทนในกรณีใดบ้างและหมายรวมถึงความเสียหายทางจิตใจด้วยหรือไม่ ประกอบกับไม่เคยปรากฏแนวคำวินิจฉัยขององค์กรศาลวางหลักเกณฑ์เรื่องการจ่ายค่าทดแทนความเสียหายทางจิตใจแก่ผู้ถูกเวนคืนเอาไว้ เจ้าหน้าที่จึงไม่ได้ใช้ดุลพินิจกำหนดค่าทดแทนในส่วนนี้ให้แก่ผู้ถูกเวนคืน

3. ปัญหาที่เกิดจากองค์กรที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทน

(1) เป็นที่ยอมรับกันว่า การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นเรื่องทางเทคนิคซึ่งต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน ดังนั้น

ค่าทดแทนจะมีความเป็นธรรมและมีมูลค่าใกล้เคียงกับความเสียหายที่แท้จริงหรือไม่ องค์การที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทนจึงจำเป็นต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สินด้วย จึงจะสามารถกำหนดค่าทดแทนให้ครอบคลุมและใกล้เคียงกับมูลค่าความเสียหายที่แท้จริงที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับ แต่เมื่อพิจารณาองค์การที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว พบว่าแต่งตั้งมาจากตำแหน่งทางราชการเป็นส่วนใหญ่และไม่ได้เป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน จึงไม่สามารถนำหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนตามที่กฎหมายไว้มาพิจารณาอย่างครบถ้วนและถูกต้องตามหลักวิชา ซึ่งย่อมส่งผลให้ค่าทดแทนที่กำหนดให้แก่ผู้ถูกเวนคืนมีราคาต่ำกว่าราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาด และไม่เป็นไปตามหลักการของค่าทดแทนที่เป็นธรรมซึ่งมุ่งประสงค์ให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนที่มีจำนวนเหมาะสมและเพียงพอ (equivalent reintegration) เพื่อชดเชยความเสียหายที่แท้จริงที่ได้รับจากการเวนคืน

(2) ความไม่เหมาะสมกรณีรัฐมนตรีมีอำนาจแก้ไขราคาเบื้องต้นที่กำหนดให้แก่ผู้ถูกเวนคืนใหม่ได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44ฯ (มาตรา 10 ทวิ) สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยประกาศ รสช. ฉบับที่ 44ฯ มาตรา 10 ทวิ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการแก้ไขจำนวนค่าทดแทนในกรณีที่ที่ดินมีราคาสูงขึ้นแม้จะไม่มี การอุทธรณ์ต่อ รัฐมนตรีตามมาตรา 25 หรือเป็นกรณีที่มีการอุทธรณ์หรือฟ้องคดีต่อศาลแล้วแต่การดำเนินการนั้นยังไม่เสร็จเด็ดขาด ย่อมมีสิทธิได้รับประโยชน์ตามประกาศ รสช. ฉบับนี้ทั้งสิ้น ซึ่งเป็นไปตามความที่กำหนดในมาตรา 5 วรรคหนึ่งของประกาศฉบับดังกล่าว โดยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการพิจารณาว่าจะมีการเพิ่มค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนหรือไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ซึ่งย่อมหมายความว่า อาจจะแตกต่างจากหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนที่มีอยู่เดิมที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ หรือเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติอาจจะมีความแตกต่างกันในแต่ละโครงการก็ได้ ซึ่งการให้ดุลพินิจเช่นนี้ต่อคณะรัฐมนตรีไว้อย่างกว้างขวางโดยไม่มีการกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจเอาไว้ อาจสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนในโครงการอื่นๆ ซึ่งรัฐมนตรีอาจไม่เห็นว่ามี ความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการฯ ประกาศกำหนดและได้จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนแล้วใหม่ หรืออาจจะทำให้ผู้ถูกเวนคืนบางรายได้รับประโยชน์เกินกว่าที่เสียหายจริง

นอกจากนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่ากระบวนการแก้ไขราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการได้กำหนดและประกาศไปแล้วตามมาตรา 10 ทวิ กับกรณีการอุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีตามมาตรา 25 มีความซ้ำซ้อนกัน คือ เมื่อมีการแก้ไขราคาใหม่ตามมาตรา 10 ทวิ แล้ว มาตรา 25 วรรคหนึ่ง ยังกำหนดเป็นหลักการว่า หากผู้ถูกเวนคืนที่ได้รับการแก้ไขราคายาใดไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการแก้ไขราคาฯ ได้ประกาศกำหนดใหม่ก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา 25 ได้อีก ซึ่งย่อมทำให้กระบวนการจ่ายค่าทดแทนต้องล่าช้าออกไปและไม่มีระยะเวลาสิ้นสุดที่ชัดเจน

4. ปัญหาความเสมอภาคและความชอบธรรมในการจ่ายค่าทดแทนการเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์

(1) กรณีผู้ไม่ถูกเวนคืนได้รับความเสียหายสืบเนื่องจากการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ไม่ได้กำหนดให้มีการจ่ายค่าทดแทนให้กับบุคคลที่ไม่ถูกเวนคืนไว้ ซึ่งหากพิจารณาจากแนวทางการพิจารณาคดีของศาลไทยเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลที่ไม่ได้ถูกเวนคืนแล้วทางปฏิบัติที่ผ่านมาแนวทางการตัดสินของศาลมีใน 2 ลักษณะ คือ พิจารณาโดยเทียบเคียงจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 มาตรา 421 และมาตรา 1377 ซึ่งการที่ผู้เสียหายจะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนนั้น ต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ว่า การกระทำของรัฐเข้าข่ายเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ ซึ่งหากการกระทำดังกล่าวไม่เป็นการละเมิดแล้ว กรณีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีก็จะไม่ได้รับค่าทดแทน โดยศาลให้เหตุผลว่า บุคคลที่ได้รับความเสียหายนั้นต้องยอมรับดังเช่นบุคคลอื่นที่อยู่ร่วมกับบุคคลที่ได้รับความเสียหายในสังคมยอมรับ อีกทั้งการดำเนินงานของรัฐก็เป็นไปโดยถูกต้องไม่เป็นละเมิด และเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ และไม่ปรากฏว่าเอกชนได้รับความเสียหายเกินกว่าปกติที่ควรได้รับ ซึ่งการตีความในลักษณะเช่นนี้ย่อมทำให้บุคคลที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับความเสียหายสืบเนื่องจากการเวนคืนไม่ได้รับค่าทดแทน เนื่องจากการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และไม่ได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออันเป็นองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิดแต่อย่างใด

(2) กรณีผู้ที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน ค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นธรรมตามระบบกฎหมายไทยนั้นมักจะมุ่งเน้นที่ตัวผู้ถูกเวนคืนผู้ซึ่งต้องยอมเสียสละเป็นพิเศษเพื่อประโยชน์มหาชนเป็นหลัก แต่ในอีกแง่หนึ่งนั้น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มิได้มีแต่ผลกระทบเฉพาะผู้ถูกเวนคืนเท่านั้น การเวนคืนยังก่อให้เกิด

ผลประโยชน์กับบุคคลที่ไม่ถูกเวนคืนแต่มีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างอยู่ในละแวกโครงการเวนคืนด้วย และแม้ว่าการจัดทำบริการสาธารณะจะถือเป็นภารกิจของรัฐ ซึ่งประชาชนทั้งหลายย่อมได้ใช้ประโยชน์ในบริการสาธารณะนั้นโดยเท่าเทียมกัน แต่บุคคลที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำมากที่สุดก็คือ บุคคลที่มีที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอยู่ในละแวกนั้นเท่านั้น และประโยชน์ที่กลุ่มคนเหล่านี้ได้รับเป็นพิเศษนั้น นอกจากจะเกิดจากปัจจัยสนับสนุนจากภาครัฐแล้ว ยังมีที่มาจากการเสียสละเป็นพิเศษของบุคคลที่ถูกเวนคืนอีกด้วย จึงควรมีแนวคิดที่จะให้มีการเรียกประโยชน์กลับคืนจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐเป็นพิเศษดังที่มีปรากฏในต่างประเทศ เพื่อเป็นการชดเชยเงินลงทุนของรัฐ และสร้างความเป็นธรรมให้แก่สังคมส่วนรวม

2. ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ศึกษาหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศแล้ว ผู้เขียนขอเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมเกี่ยวกับค่าทดแทนที่เป็นธรรมดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง มีข้อเสนอแนะดังนี้

ควรถือว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มิได้ประสงค์ให้นำวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 มาใช้กับเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 18 (5) มาตรา 21 (2)-(4) และมาตรา 21 วรคห้ในทุกรณ และเพื่อให้กรณีปัญหาเรื่องวันอันเป็นฐานในการคำนวณค่าทดแทนมีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน คณะรัฐมนตรีจึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ทางบริหารเป็นหลักการว่า โดยหลักแล้วให้ถือเอาวันใช้พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 เพื่อวัตถุประสงค์มิให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนเกินกว่าที่เสียหายจริง ส่วนในกรณีที่มิใช่ข้อเท็จจริงอื่นปรากฏขึ้น ซึ่งวันใช้พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ย่อมจะสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ให้ใช้วันอื่นๆ เช่น วันที่คณะกรรมการมีมติกำหนดราคา ซึ่งเป็นวันใกล้เคียงที่จะทำให้ผู้ถูกเวนคืนสามารถนำค่าทดแทนที่ได้รับไปจัดซื้อทรัพย์สินที่มีลักษณะใกล้เคียงกับทรัพย์สินเดิมก่อนการเวนคืนได้

2. ปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดอย่างครบถ้วน มีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) เพื่อแก้ปัญหาคารขาดแคลนเจ้าหน้าที่และระยะเวลาอันจำกัดในการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และเพื่อให้มีการนำหลักเกณฑ์กรณีสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานผู้เวนคืนควรว่าจ้างบริษัทเอกชนให้ทำการสำรวจ จัดทำแผนที่แสดงรายละเอียดของอสังหาริมทรัพย์ และประมาณราคาเพื่อกำหนดเป็นค่าทดแทนในการเวนคืนสำหรับเป็นข้อมูลแก่หน่วยงานผู้เวนคืน และในอนาคตควรมีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาทำหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อวัตถุประสงค์ในการเวนคืนโดยเฉพาะเพื่อเป็นศูนย์กลางข้อมูลด้านการประเมินราคาทรัพย์สินของภาครัฐที่มีความถูกต้องแม่นยำ เพื่อให้เกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนของหน่วยงานภาครัฐเป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน

(2) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนซึ่งเป็นเกณฑ์หนึ่งที่ต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนควรพิจารณาจากความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับเป็นสำคัญ ดังนั้น การนำเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนในลักษณะที่โครงการใดเป็นโครงการที่รัฐสามารถเก็บผลกำไรตอบแทนได้มาเพิ่มเป็นค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ย่อมทำให้หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนของผู้ถูกเวนคืนในแต่ละโครงการมีความแตกต่างกัน และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ถูกเวนคืนในโครงการอื่น เนื่องจากค่าทดแทนที่เป็นธรรมย่อมต้องพิจารณาจากมูลค่าทรัพย์สินรวมทั้งความเสียหายอื่นๆ ที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับอันเนื่องมาจากการโครงการเวนคืน จึงจะถือได้ว่าเป็นมูลค่าความเสียหายที่แท้จริง ผู้เขียนจึงเห็นว่า เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนซึ่งเป็นเกณฑ์หนึ่งที่ต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน จึงควรพิจารณาจากความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับเป็นสำคัญ กล่าวคือ หากเหตุและวัตถุประสงค์ของโครงการเวนคืนใด ทำให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเป็นพิเศษแล้ว ผู้ถูกเวนคืนในโครงการนั้นย่อมสมควรได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มเป็นพิเศษเพื่อเป็นการชดเชยความเสียหายดังกล่าวด้วย

(3) การหักค่าทดแทนส่วนที่เหลือที่เพิ่มขึ้นต้องหักจากค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเท่านั้น เนื่องจากส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่มีราคาเพิ่มขึ้น คือ ราคาที่ดินที่มีความเจริญเพราะการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ส่วนสิ่งปลูกสร้าง และต้นไม้ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนโดยสภาพย่อมจะมีราคาลดลงเสมอ จึงไม่ควรนำราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทนต้นไม้และสิ่งปลูกสร้าง และควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ได้มี

มูลค่าสูงขึ้นหรือลดลงให้ชัดเจนว่า การหักค่าความเจริญควรหักเฉพาะมูลค่าค่าทดแทนที่ดินเท่านั้น โดยไม่นำมูลค่าความเจริญที่ยังเหลืออยู่มาหักจากค่าทดแทนส่วนอื่นๆ อีก

(4) ค่าเสียหายมาตรา 21 วรรคห้านี้อาจพิจารณาโดยเทียบเคียงได้กับทฤษฎีผลธรรมดาสำหรับความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลว่าความเสียหายดังกล่าวเป็นผลโดยตรงจากการที่บุคคลผู้ถูกเวนคืนได้รับสืบเนื่องมาจากการเวนคืนหรือไม่ ซึ่งอาจนำแนวคำวินิจฉัยของศาลในต่างประเทศมาเทียบเคียงเป็นแนวทางการจ่ายค่าเสียหายตามมาตรา 21 วรรคห้า ได้แก่ความเสียหายที่เกิดจากการประกอบธุรกิจ การที่ต้องเลิกกิจการ ค่าขาดประโยชน์ ผลกำไรจากการประกอบธุรกิจ ส่วนค่าเสียหายหรือมูลค่าที่ลดลงของชื่อเสียงทางธุรกิจ (good will) ค่าทดแทนเนื่องมาจากโอกาสที่จะนำที่ดินที่ถูกเวนคืนไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นตามกฎหมาย อันจะทำให้ที่ดินนั้นมีมูลค่าสูงกว่าที่จะได้จากสภาพการใช้ที่ดินในขณะที่มีการเวนคืนโดยเป็นมูลค่าที่เกิดขึ้นจากการคาดหมายหรือเป็นมูลค่าของความหวังที่จะได้ในอนาคต ค่าทดแทนการเสียโอกาสที่จะติดต่อกับลูกค้า ค่าขาดกำไร ค่าเสื่อมราคาของสินค้าในคลังสินค้า ค่าทดแทนเพื่อการโยกย้ายที่ตั้ง การปรับปรุงสถานที่ประกอบกิจการแห่งใหม่ และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นต้องจ่ายไปเพื่อการย้ายไปยังสถานที่แห่งใหม่ตามสมควรที่เกิดขึ้นจริง เป็นต้น นอกจากนี้ ค่าเสียหายตามมาตรา 21 วรรคห้า ยังควรหมายรวมถึงค่าเสียหายทางจิตใจ โดยทางปฏิบัติในต่างประเทศได้มีจ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเช่นกัน โดยถือเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดหาที่อยู่อาศัยหรือสถานที่ประกอบการแห่งใหม่ โดยกำหนดเป็นจำนวนเงินในอัตราคงที่สูงสุดไว้ แล้วแต่ระยะเวลาที่ผู้ถูกเวนคืนอยู่อาศัยในสถานที่แห่งนั้น

3. ปัญหาที่เกิดจากองค์กรที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทน มีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) ควรจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาทำหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สิน เพื่อรวมงานด้านการประเมินมูลค่าทรัพย์สินในหน่วยงานต่างของรัฐฯ เข้าไว้ด้วยกันให้เป็นหน่วยงานกลางของรัฐ เพื่อเป็นศูนย์กลางข้อมูลด้านการประเมินราคาทรัพย์สินของภาครัฐที่มีความถูกต้องแม่นยำ ทั้งนี้ เมื่อมีการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้นแล้ว ควรแก้ไขขั้นตอนการกำหนดราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นตามมาตรา 9 โดยกำหนดให้การประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในเบื้องต้นเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่จัดตั้งขึ้นใหม่โดยนำเงื่อนไขต่างๆ ที่กำหนดไว้ในมาตรา 18 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาพิจารณาอย่างครบถ้วน และในขั้นของการพิจารณาอุทธรณ์โดยคณะรัฐมนตรีนั้น ควรกำหนดให้มีตัวแทนของคณะกรรมการที่มาจากองค์กรดังกล่าวเข้าร่วมในการกำหนดค่าทดแทนด้วย เพื่อ

กลั่นกรองการใช้ดุลพินิจของการกำหนดราคาในเบื้องต้นอีกครั้งหนึ่ง นอกจากนี้ การกำหนดสิทธิให้ผู้ถูกเวนคืนสามารถจ้างผู้ประเมินราคาภาคเอกชนมาพิจารณากำหนดค่าทดแทนเพื่อเปรียบเทียบกับราคาที่หน่วยงานกำหนดโดยผู้เวนคืนเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายตามราคาที่กำหนด ก็อาจเป็นช่องทางหนึ่งให้ผู้ถูกเวนคืนสามารถเข้ามารับรู้ข้อมูลข่าวสารจากภาครัฐ และมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดค่าทดแทนได้ซึ่งน่าจะเป็นการลดข้อโต้แย้งเรื่องค่าทดแทนที่เป็นธรรมได้ประการหนึ่ง

(2) การให้อำนาจรัฐมนตรีโดยอนุวัติคณะรัฐมนตรีในการแก้ไขราคาเบื้องต้นที่กำหนดหรือได้จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนควรใช้หลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการพิจารณากำหนดค่าทดแทนในเบื้องต้นให้แก่ผู้ถูกเวนคืน โดยแก้ไขความในมาตรา 10 ทวิ ให้นำหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 ประกอบกับมาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น มาตรา 18 มาตรา 22 และมาตรา 24 มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาโดยอนุโลมด้วย เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมว่าผู้ถูกเวนคืนในทุกโครงการจะได้รับการพิจารณากำหนดค่าทดแทนด้วยหลักเกณฑ์อย่างเดียวกัน และเมื่อมีการแก้ไขราคาตามมาตรา 10 ทวิ แล้ว ควรแก้ไขความในมาตรา 25 เพื่อมิให้บุคคลที่ไม่พอใจการกำหนดค่าทดแทนตามมาตรา 10 ทวิ ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้อีกครั้งหนึ่ง โดยควรแก้ไขความในมาตรา 26 โดยเพิ่มกรณีผู้ที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีโดยอนุวัติคณะรัฐมนตรีให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้โดยตรง เพื่อมิให้ขั้นตอนดังกล่าวต้องซ้ำซ้อนกับสิทธิการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา 25

4. ปัญหาความเสมอภาคและความชอบธรรมในการจ่ายค่าทดแทน มีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) การกำหนดค่าเสียหายให้แก่บุคคลที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากการเวนคืนควรมีการพิจารณาคดีในแนวทางใหม่เพื่ออุดช่องว่างในระบบกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐตามกฎหมายไทยที่ยังไม่ครอบคลุมถึงการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งการใช้อำนาจโดยชอบนั้นไม่ได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ดังนั้น ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมิได้อาศัยฐานความรับผิดจากกฎหมายลักษณะละเมิด และเมื่อเอกชนผู้นั้นได้รับความเสียหายจากการดำเนินงานโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย รัฐย่อมมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดจากการสูญเสียสิทธิในทรัพย์สินบางประการให้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายนั้น ด้วยเหตุผลที่ว่า รัฐมิได้อยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกับเอกชนโดยรัฐเปรียบเสมือนตัวแทนของประชาชนทุกคน และมีอำนาจที่จะกระทำการใดๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ สิ่งที่รัฐสามารถกระทำได้นั้นอาจจะอยู่เหนือ

ความสามารถที่ปัจเจกชนธรรมดาจะกระทำได้ และหากผลประโยชน์ของรัฐและเอกชนขัดแย้งกัน ผลประโยชน์ของรัฐก็จะอยู่ในสถานะที่เหนือกว่าผลประโยชน์ของเอกชน ดังนั้น การจะกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบเยียวยาให้แก่เอกชนที่ต้องเสียหายจากการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะจึงไม่อาจถือได้ว่าไม่เป็นธรรมกับรัฐแต่การที่รัฐจะต้องเยียวยาความเสียหายให้แก่เอกชนหรือไม่นั้นควรพิจารณาว่าเป็นการสมควรหรือไม่ที่จะให้เอกชนคนใดคนหนึ่งต้องรับภาระที่เกิดจากการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะของรัฐ

(2) ควรนำแนวคิดให้มีการเรียกประโยชน์กลับคืนจากบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐมาใช้กับบุคคลที่ไม่ถูกเวนคืนแต่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนโดยผู้เขียนเสนอให้รัฐจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ ซึ่งเป็นภาษีที่ประเมินพิเศษ ซึ่งบุคคลใดจะถือว่าเป็นบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนนั้น เห็นควรให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานประเมินราคาทรัพย์สิน หรือองค์กรอิสระด้านการประเมินราคาทรัพย์สินหากจะได้มีการจัดตั้งขึ้นในอนาคต เพื่อทำหน้าที่ในการประเมินราคาที่ดินก่อนและหลังการเวนคืนเพื่อกำหนดเกณฑ์ในการเรียกเก็บ และเพื่อกำหนดว่าที่ดินแปลงใดบ้างในโครงการเวนคืนนั้นๆ จึงจะถือว่าเป็นที่ดินที่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนซึ่งเป็นผู้ที่ต้องเสียภาษีประเมินพิเศษชนิดนี้ จากนั้นจึงแจ้งไปยังสำนักงานที่ดินเพื่อบันทึกข้อมูลดังกล่าวเอาไว้ ทั้งนี้ บุคคลที่ได้รับประโยชน์เป็นพิเศษนี้จะต้องเสียภาษีชนิดนี้ก็ต่อเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงชัดเจนว่าบุคคลดังกล่าวมีรายได้เพิ่มขึ้นเนื่องจากมูลค่าทรัพย์สินที่ครอบครองมีราคาสูงขึ้นเนื่องมาจากการเวนคืน โดยใช้อัตราการเรียกเก็บที่แตกต่างกันไปตามประโยชน์ที่แต่ละคนได้รับ