

# ปัญหาการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของเอกชน

## ศึกษาเฉพาะกรณี : อำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์<sup>1</sup>

ปวีศ แยมชม<sup>2</sup>

ประเทศไทยมีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในทุก ๆ ด้านของประชาชนภายในประเทศ หนึ่งในนั้น คือ การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน ถึงแม้จะมีข้อยกเว้นกรณีการล่งล้าสิทธิในส่วนนี้ไว้ว่าสามารถกระทำได้ หากเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือความมั่นคงของประเทศชาติ แต่ก็ต้องเป็นไปเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และต้องมีการชดเชยเยียวยาให้แก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบอย่างเหมาะสม

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐหรือฝ่ายปกครองในการมีเอกสิทธิเหนือประชาชนหรือองค์กรเอกชนในการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีที่พิเศษไปกว่าการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ตามหลักของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรม โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังคงมีบทบัญญัติในกระบวนการและขั้นตอนแห่งการเวนคืนหลากหลายกรณีที่ไม่สอดคล้องกับหลักการเวนคืนของประเทศสากลที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศว่ามีอำนาจของฝ่ายปกครองที่เป็นธรรม ประกอบกับบางกรณีก็เป็นการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพในการครอบครองทรัพย์สินของประชาชนหรือเอกชนโดยปกติสุขจนมากเกินไปที่จะควรจะเป็น รวมถึงวิธีการในการเวนคืนที่เอื้ออำนวยต่อความสะดวกและความรวดเร็วของฝ่ายปกครองที่กระทำการเวนคืนแต่เพียงฝ่ายเดียว จนอาจเป็นการละเมิดสิทธิต่าง ๆ ในทรัพย์สินของประชาชนโดยเกินความจำเป็น

จากการศึกษาถึงความหมาย แนวคิด ทฤษฎี ประวัติความเป็นมา และบทบัญญัติของกฎหมายของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศฝรั่งเศสและประเทศออสเตรเลีย เห็นได้ว่า กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการใช้อำนาจเกี่ยวกับทรัพย์สินของเอกชนในการเวนคืนนั้น ยังคงมีหลายกรณีที่มิได้เป็นไปตามหลักการหรือแนวคิดทฤษฎีแห่งการเวนคืน รวมถึงมิได้คุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนอย่างเหมาะสมเหมือนเช่นประเทศฝรั่งเศสและประเทศออสเตรเลีย ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาแรก คือ การเข้าสำรวจอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 12 ที่เป็นการเข้าไปในอสังหาริมทรัพย์โดยไม่ต้องได้รับ

---

<sup>1</sup>บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของเอกชน ศึกษาเฉพาะกรณี : อำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศ เลิศธรรมเทวี และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรีดา โชติมานนท์ และรองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รถทอง

<sup>2</sup>นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ความยินยอมจากเจ้าของทรัพย์สิน เพียงแค่แจ้งเป็นหนังสือล่วงหน้าก็สามารถเข้าไปได้ และไม่เปิดโอกาสให้เจ้าของทรัพย์สินได้เจรจาหนดวันเวลาที่จะยินยอมให้เจ้าหน้าที่เข้าทำการสำรวจด้วย ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนของประเทศฝรั่งเศสและประเทศออสเตรเลียได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำการเวนคืนมีอำนาจในขั้นตอนของการเข้าสำรวจอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนเช่นนี้ มีแต่หลักการว่า เจ้าหน้าที่จะเข้าไปในอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนได้ก็ต่อเมื่อได้จ่ายเงินค่าทดแทนหรือวางเงินค่าทดแทนไว้แล้วเท่านั้น

กรณีจึงเป็นปัญหาว่า กรรมสิทธิ์หรือสิทธิในการครอบครองทรัพย์สินของเจ้าของยังคงมีอยู่ตลอดเวลาที่เจ้าหน้าที่เข้าไปตามขั้นตอนนี้ เพราะการตราพระราชกฤษฎีกาเป็นเพียงเพื่อกำหนดการดำเนินการเวนคืนเท่านั้น มิได้เป็นการทำให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตกเป็นของรัฐหรือฝ่ายปกครองที่ทำการเวนคืนดังเช่นการตราพระราชบัญญัติ กรณีจึงเป็นการให้อำนาจฝ่ายปกครองในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดการรบกวนการครอบครองทรัพย์สินของเอกชนโดยปกติสุข แต่กรรมสิทธิ์ก็ย่อมมีข้อจำกัดและต้องอยู่ภายใต้การจำกัดกรรมสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งขั้นตอนในการเข้าสำรวจอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนมีความจำเป็นอย่างมากเนื่องจากทำให้ทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรูปแปลงที่ดิน ทำเล และสภาพโดยรอบของอสังหาริมทรัพย์นั้น อันส่งผลต่อขั้นตอนต่อ ๆ ไปของการเวนคืน และเพื่อให้การจัดกรรมสิทธิ์ดำเนินการไปอย่างทันทั่วทั้งเมื่อพิจารณาถึงหลักความได้สัดส่วนประกอบกับการเข้าสำรวจอสังหาริมทรัพย์ของเจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนกับกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของเจ้าของผู้ถูกเวนคืน เห็นว่า เป็นการก้าวล่วงสิทธิเกินความจำเป็น เพราะกรณียังมีวิธีอื่นที่สามารถทำให้การจัดกรรมสิทธิ์ไม่เกิดความล่าช้าและผู้ถูกเวนคืนก็ไม่ถูกรบกวนมากเกินไป

ประเด็นปัญหาที่สอง คือ การรังวัดฝ่ายเดียวตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 15 ที่ได้กำหนดการรังวัดที่ดินที่ถูกเวนคืนไว้ว่า หากเจ้าของที่ดินที่เกี่ยวข้องคนใดไม่มาชี้หรือระวางแนวเขต หรือมาแต่ไม่ยอมลงชื่อรับรองแนวเขตที่ได้ชี้หรือระวางกันไว้ เจ้าหน้าที่สามารถชี้หรือระวางแนวเขตได้ด้วยตนเอง อันเป็นอำนาจในการรังวัดฝ่ายเดียวของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการลิดรอนสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการเวนคืนในขั้นตอนแรกจำนวนเนื้อที่ดินที่จะเวนคืนจะถูกประมาณการไว้เบื้องต้นอันเป็นจำนวนเนื้อที่ที่มีจำนวนเนื้อที่ที่แท้จริงอาจมีการคลาดเคลื่อนเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ โดยจำนวนเนื้อที่ดินที่แท้จริงมีผลต่อเงินค่าทดแทนที่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนจะได้รับ กรณีจึงอาจเป็นการไม่ยุติธรรมตามหลักที่สองแห่งการเวนคืนว่า เงินค่าทดแทนต้องยุติธรรมภายในระยะเวลาอันสมควร เพราะการชี้หรือระวางแนวเขตโดยเจ้าของที่ดินที่เกี่ยวข้องไม่รับรู้รับทราบหรือไม่ยินยอมกับแนวเขตที่ได้ชี้หรือระวางไว้ จะก่อให้เกิดข้อครหาในเชิงเสียหายต่อการรังวัดที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ว่าเป็นการลิดรอนสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองไว้ในมาตรา 26 และกรรมสิทธิ์ในที่ดินมิได้ตกเป็นของรัฐต่อเมื่อมีการรังวัดที่ดินแล้วเสร็จ แต่กรรมสิทธิ์ตกเป็นของรัฐตั้งแต่เจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนตามสัญญาที่เจรจาตกลงซื้อขายกันตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ส่วนกรณี que เจ้าของที่ดินไม่ยินยอมเจรจาตกลงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน รัฐก็จะดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะกำหนดว่าที่ดินแปลงนั้นถูกเวนคืนแล้วตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติ

ว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 จึงเห็นได้ว่า แม้การรังวัดที่ดินจะไม่แล้วเสร็จ หรือเกิดความล่าช้าไปบ้าง การเวนคืนยังคงดำเนินการต่อไปได้ กระบวนการ ขั้นตอนต่าง ๆ มิได้สะดุด หรือ ขัดข้องแต่ประการใด เจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนมีความชอบธรรมตามกฎหมายที่จะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ที่ถูกเวนคืน อันส่งผลให้การส่งมอบพื้นที่ที่จะเวนคืนเพื่อดำเนินการจัดทำเพื่อประโยชน์สาธารณะใด ๆ นั้น ก็ไม่ได้ถูกขัดขวางอีกด้วย

กรณีจึงเป็นปัญหาว่า อำนาจการรังวัดฝ่ายเดียวไม่มีความจำเป็นที่ถึงขนาดต่อการเวนคืน ซ้ำยังเป็นการลดทอนสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนและเจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียง อีกทั้งยังเป็นการกระทบต่อสิทธิในเงินค่าทดแทนของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนอีกด้วย การซื้อหรือระวางแนวเขตกรณีเช่นนี้ จึงเป็นการเอื้ออำนวยต่อความสะดวกและรวดเร็วในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนมากเกินไป โดยไม่ได้คำนึงถึงสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินที่เกี่ยวข้องที่ต้องรับผลกระทบจากการเวนคืนอยู่แล้ว แต่ต้องเสียสิทธิในที่ดินในกรณีเช่นนี้เพิ่มเข้าไปอีก

ประเด็นปัญหาที่สาม คือ การกำหนดเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 19 ที่กำหนดให้คณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ เบื้องต้น ประกอบด้วย ผู้แทนของเจ้าหน้าที่ผู้เวนคืน ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือ ผู้อำนวยการเขต และผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง โดยราคาเบื้องต้นจะเป็นบรรทัดฐานที่สำคัญต่อจำนวนเงิน ค่าทดแทนอย่างมาก กล่าวคือ ถ้าเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนยินยอมเจรจาทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ที่จะถูกเวนคืนกับเจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนนั้น ราคาอสังหาริมทรัพย์ตามสัญญาซื้อขายนี้จะต้องไม่เกินกำหนดราคา เบื้องต้นที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้ และในกรณีที่เจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนไม่ยินยอมเจรจาทำสัญญา ซื้อขายดังเช่นกรณีที่ได้กล่าวไป เจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนต้องดำเนินการออกพระราชบัญญัติเวนคืนกำหนดให้อสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ และเจ้าหน้าที่ก็ต้องนำเงินค่าทดแทนไปจ่ายหรือวางเงิน ค่าทดแทน ซึ่งจำนวนเงินค่าทดแทนกรณีนี้ก็ต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการได้กำหนดราคาเบื้องต้นไว้ เช่นกัน

กรณีจึงเป็นปัญหาว่า การที่คณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นนี้ ประกอบไปด้วย บุคคลจากภาครัฐเกือบทั้งสิ้น แม้จะมีผู้บริหารท้องถิ่นที่อาจถือได้ว่าเป็นตัวแทนของเจ้าของทรัพย์สิน ที่ถูกเวนคืนก็ตาม แต่การที่มีเสียงในองค์กรที่ถือได้ว่ามาจากผู้ถูกเวนคืนเพียงผู้เดียวนั้น ย่อมทำให้เกิดการ เสียเปรียบในการต่อรองเพื่อกำหนดราคาทรัพย์สินให้เกิดความพึงพอใจต่อเจ้าของทรัพย์สินผู้ถูกเวนคืน อย่างเป็นธรรม กรณีจึงเป็นการแตกต่างกับการกำหนดค่าทดแทนของประเทศออสเตรเลียที่กฎหมายกำหนด เปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินที่จะถูกเวนคืนเสนอต่อคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนในจำนวนเงินที่ต้องการ พร้อมเหตุผลและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งแสดงถึงลักษณะการเจรจาต่อรองโดยการเสนอและสนองกัน ตามหลักว่าด้วยการซื้อขายในทางแพ่งที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างก็สมัครใจที่จะทำนิติกรรมกันมากกว่า มิใช่ การกำหนดที่เกิดขึ้นเฉพาะฝ่ายปกครองแต่เพียงฝ่ายเดียว ถึงแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดผู้ถูกเวนคืนที่ไม่พอใจ ในจำนวนค่าทดแทนสามารถอุทธรณ์ได้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์

พ.ศ. 2562 มาตรา 49 และหากยังไม่พอใจผลการวินิจฉัยของรัฐมนตรี ผู้นั้นสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ก็ตาม แต่ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของรัฐมนตรีไปจนถึงการพิจารณาและพิพากษาคดีของศาลนั้นย่อมใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน ทำให้การชดเชยเงินค่าทดแทนในการเวนคืนอย่างเป็นธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนไม่ได้อยู่ภายในระยะเวลาอันสมควร

ประเด็นปัญหาที่สี่ คือ การเข้ารื้อถอนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 28 ได้กำหนดถึงการเข้าครอบครองทรัพย์สินที่เวนคืนในกรณีที่เป็นการเวนคืนเฉพาะที่ดินโดยมิได้รวมโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างใด ๆ เมื่อเจ้าหน้าที่ทำการจ่ายเงินค่าทดแทนหรือวางเงินค่าทดแทน แล้วแต่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องทำการแจ้งเป็นหนังสือไปยังเจ้าของทรัพย์สินให้ทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเหนือที่ดินที่จะเวนคืนดังกล่าว โดยแจ้งให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 90 วัน นับแต่วันที่ได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทน แต่ในกรณีที่เจ้าของทรัพย์สินไม่ดำเนินการรื้อถอนภายในระยะเวลาที่กำหนดและเจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนมีความจำเป็นต้องเข้าใช้ที่ดินนั้น เจ้าหน้าที่สามารถกระทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง หรือทรัพย์สินเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้เอง

กรณีจึงเป็นปัญหาว่า ทรัพย์สินเหล่านั้น เมื่อได้ทำการรื้อถอนออกมาแล้ว อาจเกิดความเสียหายได้ หรือในบางครั้งอาจเกิดความชำรุดบกพร่อง แต่กฎหมายก็มิได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด คงมีเพียงกรณีการเข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแล้วความเสียหายได้เกิดขึ้นแก่เจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนเป็นพิเศษตามกฎหมายกระทรวงกำหนดการชดเชยเงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นพิเศษ พ.ศ. 2564 โดยความเสียหายเป็นพิเศษต้องเป็นผลโดยตรงจากการเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ของเจ้าหน้าที่ และต้องมีค่าใช้จ่าย ค่าเสียสิทธิ หรือค่าเสียหายอื่น ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนในประเทศฝรั่งเศสมีหลักการถึงเงินค่าทดแทนที่ใกล้เคียงกับความเสียหายในทรัพย์สินที่อาจเกิดขึ้นได้จากการรื้อถอนหรือขนย้าย โดยได้กำหนดวงกว้างอย่างกว้าง ๆ กล่าวคือ ค่าเสียหายที่เจ้าของทรัพย์สินผู้ถูกเวนคืนสามารถพิสูจน์ได้และเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงจากกระบวนการหรือขั้นตอนใด ๆ แห่งการเวนคืน กรณีจึงเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าของทรัพย์สินสามารถเรียกร้องแก่เจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนหากมีความเสียหายเกิดขึ้น ส่วนกฎหมายในประเทศออสเตรเลียได้กำหนดเปิดโอกาสให้เจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนสามารถเจรจาตกลงค่าทดแทนหรือค่าเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ตั้งแต่ขั้นตอนแรก ๆ แห่งการเวนคืนอยู่แล้ว กรณีปัญหานี้ จึงเป็นการกระทบต่อหลักสำคัญแห่งการเวนคืนในข้อสุดท้าย กล่าวคือ กระบวนการเวนคืนต้องมีการกำหนดหลักประกันสำคัญให้แก่เจ้าของทรัพย์สินผู้ถูกเวนคืนที่ต้องมุ่งคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนและกระทบต่อมาตรการที่จำเป็นที่ต้องสร้างผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนผู้ถูกเวนคืนอย่างน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ประเด็นปัญหาสุดท้าย คือ การเวนคืนที่ดินอื่นเพื่อชดเชยที่ดินที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 35 ที่กำหนดในกรณีเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนไม่มีที่ดินเหลืออยู่หรือมีเหลืออยู่ไม่เพียงพอที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบการทำมา

หาเลี้ยงชีพได้ เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเวนคืนที่ดินเพิ่มเติมเพื่อนำไปชดเชยที่ดินของเจ้าของพื้นที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วนแทนการจ่ายเงินค่าทดแทนก็ได้ แต่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่จะได้รับการชดเชยที่ดิน แม้การที่กฎหมายกำหนดให้การเวนคืนสามารถชดเชยความเสียหายที่เจ้าของทรัพย์สินผู้ถูกเวนคืนต้องได้รับ เป็นการให้ที่ดินทดแทนแทนการชดเชยด้วยเงินค่าทดแทนนี้ จะชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 37 แล้วก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี หากพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้ารัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบันทุกฉบับที่เคยมีมา และกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนที่เคยบังคับใช้มาตั้งแต่อดีต จะเห็นได้ว่าการเวนคืนที่ดินเพื่อชดเชยที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น ไม่เคยมีมาก่อน ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนในประเทศฝรั่งเศสและประเทศออสเตรเลียก็ได้บัญญัติหรือวางหลักของการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนในกรณีเช่นนี้ไว้แต่อย่างใด ซึ่งหลักสำคัญของการเวนคืน คือ การเวนคืนจะกระทำได้ต่อเมื่อรัฐมีความต้องการที่จะนำอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ แม้กรณีจะมีการบัญญัติกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งอันเป็นไปตามหลักการจำกัดกรรมสิทธิ์ที่วางหลักไว้ว่า เมื่อรัฐมีผลประโยชน์สาธารณะที่จะต้องดำรงรักษาไว้ให้คงอยู่ รัฐจึงสามารถล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้ แต่รัฐให้คำมั่นต่อประชาชนว่ารัฐจะกล้ากรายสิทธิและเสรีภาพของราษฎรต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่รัฐไว้ แต่อย่างไรก็ดี การบัญญัติกฎหมายใด ๆ ขึ้นนั้น ควรมีพื้นฐานหลักการ แนวความคิด หรือทฤษฎี ที่สนับสนุนบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ ด้วย

กรณีจึงเป็นปัญหาว่า การเวนคืนที่ดินอื่นเพื่อชดเชยที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น แม้จะเป็นขั้นตอนและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืน แต่การเวนคืนที่ดินกรณีนี้ไม่ได้เป็นการเวนคืนเพื่อนำที่ดินแปลงนั้นไปจัดทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่เป็นการนำที่ดินที่เวนคืนมาเพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ถูกเวนคืน อันเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกเวนคืนเพียงเท่านั้น ไม่ได้มีผลกับประโยชน์สาธารณะหรือวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแต่อย่างใด

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของเอกชน ศึกษาเฉพาะกรณี : อำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. แก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 12 ที่วางหลักไว้ว่า “ภายในกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา พนักงานเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน และกระทำการเท่าที่จำเป็นเพื่อทำการสำรวจให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของทราบถึงกิจการที่จะกระทำล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนวันเข้าทำการสำรวจ” ให้เป็นไปโดยการบัญญัติให้สิทธิแก่เจ้าของทรัพย์สินที่จะถูกเวนคืนในการเจรจาต่อรองกับเจ้าหน้าที่ผู้เวนคืน เพื่อเสนอวันและเวลาให้เจ้าหน้าที่ทำการเข้าสำรวจได้ แต่ทั้งนี้ วันดังกล่าวที่เสนอมาต้องอยู่ในกรอบระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่วางไว้สำหรับการเข้าสำรวจอสังหาริมทรัพย์ และมีมาตรการขึ้นเดิ์ขาดให้เจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนสามารถใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการกำหนดวันเข้าสำรวจอสังหาริมทรัพย์ได้ เพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้าในการเวนคืนในกรณีที่การเจรจาไม่เป็นผล หรือเจ้าของทรัพย์สินผู้ถูกเวนคืนมีลักษณะของการกระทำที่เป็นการประวิงเวลาและไม่ให้ร่วมมือ

2. แก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 15 โดยให้ยกเลิกความว่า “แต่ในกรณีที่เจ้าของที่ดินที่เกี่ยวข้องไม่มาชี้หรือระวางแนวเขต หรือมาแต่ไม่ยินยอมลงชื่อรับรองแนวเขต ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการรังวัดต่อไปโดยไม่ต้องมีการชี้หรือรับรองแนวเขต” เพื่อป้องกันการสูญเสียสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ของเจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียงกับที่ดินที่ถูกเวนคืน และสร้างความเป็นธรรมในจำนวนเนื้อที่ที่ถูกเวนคืนอันแท้จริงให้แก่เจ้าของทรัพย์สินผู้ถูกเวนคืนที่จะส่งผลต่อไปถึงจำนวนเงินค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนจะได้รับ

3. แก้ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 19 ด้วยการเปิดโอกาสให้ผู้ที่จะต้องถูกเวนคืนทรัพย์สินยื่นคำร้องในลักษณะของเอกสารใบเสนอราคาเงินค่าทดแทนในอสังหาริมทรัพย์ของตนพร้อมทั้งเหตุผลและหลักฐานที่พิสูจน์ถึงเงินค่าทดแทนที่ดินพึงจะได้รับ เพื่อประกอบการพิจารณาจำนวนเงินค่าทดแทนเบื้องต้น รวมถึงเป็นการลดปัญหาเรื่องการอุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนและการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องจำนวนเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรม

4. แก้ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 28 หรือออกกฎกระทรวง โดยกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนถึงความเสียหายต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนอาจก่อให้เกิดขึ้นได้จากการเข้ารื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างเหนือที่ดินที่ถูกเวนคืน ในกรณีที่เจ้าของทรัพย์สินเหนือที่ดินที่ถูกเวนคืนไม่ทำการรื้อถอนภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนได้รับการเยียวยาจากการโดนจำกัดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตนอย่างที่สุด

5. แก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 35 โดยให้เปลี่ยนจากความว่า “เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเวนคืนที่ดินเพิ่มเติมเพื่อนำไปชดเชยที่ดินของเจ้าของ...” เป็นความว่า “เจ้าหน้าที่จะดำเนินการช่วยเหลือเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยสรรหาให้ได้มาซึ่งที่ดินแปลงอื่นเพื่อชดเชยที่ดินที่ถูกเวนคืน...” เพื่อให้การเวนคืนเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น มิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกเวนคืนแต่เพียงผู้เดียว และเพื่อให้ผู้ที่ถูกเวนคืนมีทางเลือกของการเยียวยาจากรัฐโดยทางอื่นนอกจากการเยียวยาเป็นจำนวนเงินค่าทดแทน ตลอดจนจำกัดการใช้อำนาจรัฐในลักษณะของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

## เอกสารอ้างอิง

ณัฐ สันตาสว่าง. “กฎหมายปกครองชั้นสูง.” เอกสารประกอบคำบรรยาย LAW 6203 ปีการศึกษา 2563

หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง,  
11 มีนาคม 2563.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร:  
วิญญูชน, 2552.

บรรเจิด สิงคะเนติ. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง หลักความได้สัดส่วนในการตรวจสอบขอบเขตอำนาจของรัฐ  
ตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพมหานคร: บริษัท  
ธนาเพรส จำกัด, 2558.

สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2560.