

ปัญหาการได้รับค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรมจากการเวนคืนที่ดิน¹

ณพัฐอร หิรัญรัตน²

ประเทศไทยในปัจจุบันประชาชนได้ถูกเวนคืนที่ดินจำนวนมากเนื่องจากบ้านเมืองมีความเจริญมากยิ่งขึ้น รัฐก็ต้องสร้างสาธารณูปโภคต่างๆให้ดีขึ้น ทำให้มีการสร้างถนนหนทางต่างๆ เมื่อประชาชนที่ถูกเวนคืนก็ย่อมไม่ทราบว่าตนมีสิทธิอย่างไรบ้าง ก็อาจทำให้ถูกเอารัดเอาเปรียบและอาจได้ค่าทดแทนที่ไม่ได้รับความเหมาะสมเท่าที่ควร การเวนคืน การที่ภาครัฐ หรือหน่วยงานราชการบังคับขอซื้อที่ดินจากประชาชนที่เป็นเจ้าของที่ดิน เพื่อนำไปสร้างสาธารณประโยชน์ หรือ พัฒนาระบบสาธารณูปโภคของประเทศ เช่น สร้างถนน สร้างทางด่วน มอเตอร์เวย์ หรือ สร้างสถานีรถไฟ

การเวนคืนที่ดินเป็นไปตามแผนการพัฒนาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งยากจะชี้ได้ว่าที่ดินแบบไหนบ้างที่จะถูกเวนคืน แต่ส่วนมากแล้วการเวนคืนที่ดินมักไม่ได้ทำในทันทีทันใด ดังนั้นก่อนการตัดสินใจซื้อบ้านหรือที่ดิน ประชาชนก็สามารถสำรวจผังเมืองดูก่อนได้ว่าอสังหาริมทรัพย์ที่กำลังจะซื้ออยู่ในโครงการพัฒนาอะไรบ้างหรือไม่ เพื่อหลีกเลี่ยงความน่าจะเป็นในอนาคต เพระ

เมื่อรัฐจำเป็นต้องได้ที่ดินทำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น จะต้องประกาศพื้นที่ที่อยู่ในเขตแนวเวนคืนที่ดิน เมื่อการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อประโยชน์สาธารณะของส่วนรวมเป็นสำคัญ ดังนั้น ในบางกรณีรัฐก็มีความจำเป็นที่จะต้องกระทำการอันเป็นการกระทบกระเทือน สิทธิของเอกชนส่วนน้อย เอกชนส่วนน้อยก็ต้องถูกรัฐใช้อำนาจบังคับโดยที่เอกชนผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไม่อาจใช้อำนาจขัดขวาง การดำเนินการของรัฐได้ เช่น การที่รัฐใช้อำนาจเวนคืนของเอกชนเพื่อนำมาก่อสร้างถนนสาธารณะ ผู้ใดจะมาพลากรรมสิทธิ์ของเอกชนไปไม่ได้ เนื่องจากกรรมสิทธิ์เป็น สิ่งที่มีความมั่นคงถาวรก็ตาม แต่เจ้าของกรรมสิทธิ์ดังกล่าวยังคงต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย ดังนั้น รัฐจึงมีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนได้ จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าหลักการบริการสาธารณะกับหลักกรรมสิทธิ์ของเอกชน เป็นหลักที่ขัดแย้งกัน เพราะหลักบริการสาธารณะมุ่งคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ ในขณะที่หลักกรรมสิทธิ์ของเอกชน มุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ถือกรรมสิทธิ์ จึงยากที่จะประสานหลักการทั้งสองให้เข้ากันได้ ซึ่งการประสานหลักการดังกล่าวสามารถทำได้โดย

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการได้รับค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรมจากการเวนคืนที่ดิน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ตันศิริ และกรรมการสอบ คือ และรองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริและรองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสุวรรณค์

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

การเพิ่มการคุ้มครองสิทธิในกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนให้มากขึ้น กล่าวคือ เมื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการบังคับซื้ออสังหาริมทรัพย์ของเอกชนโดยรัฐ ซึ่งเอกชนจะไม่มีโอกาสขัดขวางการใช้อำนาจมหาชนของรัฐได้ ดังนั้น การประสานหลักการทั้งสอง จึงทำได้โดยการจ่ายเงินค่าทดแทนที่เหมาะสมและจะต้องเป็นไปโดยสะดวกรวดเร็วและเป็นธรรม เมื่อกระบวนการจ่ายเงินค่าทดแทนให้ความเป็นธรรมก็จะส่งผลให้เกิดการต่อต้านจากเอกชนผู้ถูกเวนคืนลดลงลงตามไปด้วย ทำให้รัฐสามารถนำอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมได้และในขณะเดียวกันรัฐก็ไม่ได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชนส่วนน้อยมากเกินไป ซึ่งส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินบรรลุวัตถุประสงค์ (Objective) ของการปกครองในระบอบนิติรัฐในที่สุด

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ หากในการดำเนินการดังกล่าวเป็นการดำเนินการในอสังหาริมทรัพย์ที่รัฐเป็นเจ้าของเองก็คงไม่เกิดปัญหาเรื่องการกำหนดค่าทดแทน แต่หากการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ดำเนินการในทรัพย์สินของประชาชน แม้ว่ารัฐจะมีอำนาจเวนคืนที่ดินของประชาชนได้ตามกฎหมายก็ตาม แต่การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจะต้องไม่กระทบสิทธิของประชาชนมากเกินไป ดังนั้น รัฐจึงต้องชดเชยเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามหลักการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน สำหรับประเทศไทยหลักการดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในมาตรา 42 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อย่างไรก็ดี หน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืนจะต้องดำเนินการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อันเป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่ปัญหาที่สำคัญคือ การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เหมาะสม และไม่เป็นธรรม

บุคคลใดก็ตามได้รับความเสียหายจากการเวนคืน บุคคลนั้น ย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในระยะเวลาอันควร อย่างไรก็ดีตาม มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดให้จ่ายเงินค่าทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเป็นหลัก โดยไม่ได้คำนึงถึงบุคคลอื่นที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนด้วย

ขั้นตอนในการเวนคืนที่ดินจึงเป็นสิ่งสำคัญมากที่ประชาชนต้องทราบ เพราะถ้าหากทราบก็จะเป็นข้อได้เปรียบเพราะจะได้ไม่เกิดความเสียหายเปรียบจากการเวนคืนที่ดินซึ่งสิ่งที่ประชาชนควรทราบมีดังนี้

1. จะมีเจ้าหน้าที่เข้ามาดำเนินการสำรวจอสังหาริมทรัพย์ใดบ้าง ที่อยู่ในเขตพื้นที่เวนคืนที่ดิน
2. กำหนดราคาเวนคืนของอสังหาริมทรัพย์ และที่ดินในพื้นที่เวนคืน พิจารณาจากสภาพและทำเลที่ตั้งของที่ดิน หากต้องเวนคืนเพียงบางส่วนของที่ดิน แล้วส่งผลให้ที่ดินส่วนที่เหลือนั้นราคาตก อันเกิดจากการเวนคืนที่ดิน เจ้าหน้าที่ต้องให้กำหนดเงินค่าทดแทนราคาที่ตกนั้นด้วย

3.การประกาศราคาค่าทดแทนพื้นที่ที่ถูกเวนคืน ซึ่งหากหน่วยงานประกาศแล้วจะไม่สามารถเปลี่ยนใจปรับลดจำนวนเงินค่าทดแทนได้ในภายหลัง

4.ออกหนังสือแจ้งเจ้าของที่ดินให้มาติดต่อทำ สัญญาซื้อขาย ถ้ายังไม่ตกลงทำสัญญาจะดำเนินการจ่ายค่าทดแทนก่อน

5.หากไม่พอใจเงินทดแทนของรัฐมนตรี สามารถอุทธรณ์ขอเพิ่มราคาค่าทดแทน ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ โดยฟ้องคดีต่อศาลภายใน 1 ปี

6.เมื่อศาลตัดสินเรียบร้อยแล้ว เจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนและเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์และที่ดิน

7.ขนย้ายหรือถอนอสังหาริมทรัพย์โดยรัฐหรือผู้ถูกเวนคืน

8.ตรา พ.ร.บ. เวนคืนฯ เพื่อให้กรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์ตกเป็นของรัฐ³

เมื่อทราบขั้นตอนต่างๆจะทำให้ประชาชนไม่เกิดความเสียเปรียบใดๆต่อรัฐเพราะในการเวนคืนที่ดินแต่ละครั้งสร้างความเสียหายให้กับประชาชนเป็นจำนวนมาก ทั้งกระทบต่อประชาชนหลายฝ่ายจึงต้องทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบน้อยที่สุด จึงต้องพิจารณาความได้สัดส่วนในการเวนคืนที่ดินที่ไม่ให้ประชาชนได้รับผลกระทบมากเกินไป หลักความ"ได้สัดส่วน" จึงเป็น"หลักกฎหมายทั่วไป" ที่ทำหน้าที่เป็นมาตรฐานในการเป็นหลักประกันประการสำคัญให้แก่ประชาชนว่ารัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเป็นธรรมและชอบด้วยเหตุผลโดยอยู่ในขอบเขตของความเหมาะสมพอประมาณ ไม่ก้าวล่วงเข้ามาในแดนเสรีภาพของประชาชนอย่างเกินขอบเขตและสอดคล้องต่อหลักนิติรัฐ หรือกล่าวอีกนัยได้ว่า หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีบทบาทสำคัญและนำมาใช้ในฐานะที่เป็นข้อจำกัดของการใช้อำนาจรัฐให้มีความเหมาะสมพอประมาณ เพราะรัฐจะใช้อำนาจให้ประชาชนเดือดร้อนเกินควรไม่ได้

หลักความได้สัดส่วน เป็นหลักการขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจ โดยบังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างเหมาะสมพอประมาณ (moderation) โดยเป็นหลักกฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาตรวจสอบความเหมาะสมของการใช้อำนาจกระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ชอบด้วยกฎหมายโดยผู้ศึกษาได้ศึกษาประเด็นดังนี้

ประการแรก ปัญหาจากการตีความพระราชกฤษฎีกา

การเวนคืนพ.ศ.2537 ที่ตราขึ้นมากลับมีผลบังคับใช้ได้ไม่นาน เนื่องจากต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ.2537 พ.ศ.2538 ขึ้นในปีพ.ศ.2538

³ การเวนคืนที่ดินคืออะไร.[online]. <https://shorturl.asia/m6ltV>

การวิเคราะห์การตีความพระราชกฤษฎีกานั้นตามมาตรา 21 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติว่า การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสองหรือราคาลดลงตามวรรคสามให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจากบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้การมีตีความว่า คำว่า "พระราชกฤษฎีกา" ตามบทบัญญัติดังกล่าว หมายถึง พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนโดยในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะต้องบัญญัติวิธีการคำนวณอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงไว้เป็นการเฉพาะหรือจะต้องมีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่ขึ้นมาทำให้หลายหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการเวนคืนเกิดความสับสนในการตีความตามบทบัญญัติดังกล่าว⁴

ผู้เขียนเห็นว่าการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้น รัฐควรจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใหม่ขึ้นมาเพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ด้วยกันไม่ว่าจะถูกเวนคืนโดยโครงการใดของรัฐหรือถูกเวนคืนในท้องที่ใดเพราะเมื่อมีหลักเกณฑ์วิธีการคำนวณราคาอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้นหรือลดลงในพระราชกฤษฎีกาชัดเจนแล้วการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนในกรณีดังกล่าวจะเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายถูกต้อง เหมาะสม และเป็นธรรม ซึ่งสอดคล้องกับหลักการให้ความเสมอภาคแก่ผู้อยู่ใต้การปกครอง กล่าวคือ เมื่อมีบทกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะออกกฎข้อบังคับวางระเบียบเป็นการทั่วไปแล้วฝ่ายปกครองจะคว้นไม่ออกกฎข้อบังคับเช่นนั้นและจะพิจารณาออกคำสั่งเฉพาะกรณีเป็นรายๆ ไปไม่ได้ เช่นเดียวกับกรณีที่พระราชบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติโดยวางระเบียบไว้ล่วงหน้าสำหรับใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปฝ่ายปกครองจะคว้นไม่ออกพระราชกฤษฎีกาไม่ได้เพราะการที่กฎหมายบังคับให้ฝ่ายปกครองออกระเบียบไว้ล่วงหน้าเพื่อบังคับแก่กรณีที่จะพึงเกิดขึ้นเป็นการทั่วไปนั้นย่อมเป็นหลักประกันเป็นอย่างดีที่จะให้ความเสมอภาคแก่บุคคลในทางกฎหมาย

ประเด็นที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการขาดการรับฟังความคิดเห็นของผู้ถูกเวนคืน

ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายไทยนั้นเปิดโอกาสให้ประชาชนและ ผู้ถูกเวนคืนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นน้อยมาก ตั้งแต่ในขั้นการเริ่มดำเนินโครงการ ก็มีได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นว่าเห็นด้วยกับโครงการที่ก่อให้เกิดการเวนคืนนั้นหรือไม่ ต่อมาเมื่อมีการกำหนดเงินค่าทดแทนก็มีได้ให้ผู้ถูกเวนคืนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

ประเด็นที่สาม ปัญหาของหน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืนในการกำหนดเงินค่าทดแทน

ในปัจจุบัน หน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่นรวมทั้ง

⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530, มาตรา 21 วรรคสี่.

รัฐวิสาหกิจต่างๆ ล้วนมีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชน ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใดๆ อันเป็นสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ

ประเด็นที่สี่ ปัญหาที่เกิดจากองค์กรที่กำหนดเงินค่าทดแทน

ในส่วนของค่าทดแทนนั้นเป็นกฎหมายที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สินมาพิจารณาเพื่อสร้างหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนตามกฎหมายขึ้น ดังนั้น องค์กรที่จะมาทำหน้าที่ดังกล่าวซึ่งเป็น ผู้ใช้เกณฑ์ตามกฎหมายย่อมจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในด้านการประเมินราคาทรัพย์สินเป็นอย่างดี

ประเด็นที่ห้า ปัญหาความเสมอภาคและความชอบธรรมในการจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

บุคคลใดก็ตามได้รับความเสียหายจากการเวนคืน บุคคลนั้น ย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในระยะเวลาอันควร อย่างไรก็ตาม มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดให้จ่ายเงินค่าทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเป็นหลัก โดยไม่ได้คำนึงถึงบุคคลอื่นที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนด้วย

ประเด็นที่หก ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด รัฐจะต้องคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท โดยรัฐจะต้องจัดให้มีการขายและกำหนดสิทธิในการซื้อคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิซื้อคืนได้ก่อน ทั้งนี้ การคำนวณราคาในการซื้อขายนั้นให้ใช้กฎเกณฑ์เดียวกับการที่ได้เวนคืนมา

ข้อเสนอแนะโดยหลัก ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนและ ผู้ถูกเวนคืนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นให้มากกว่านี้ และควรให้ประชาชนได้มีโต้แย้งได้ นอกจากนี้ควรแก้ไขพระราชบัญญัติการเวนคืนที่ดินให้มีความชัดเจนและทันสมัยมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและให้ประชาชนได้รับค่าทดแทนที่เหมาะสมมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

Paul MULLER, "**Le principe de la proportionnalite**," Revue de droit suisses (Bale. 1978): 198 อ้างถึงใน
 วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 85.
 ก้อง สิวะเกื้อ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 10, หน้า 46-48.
 การเวนคืนที่ดินคืออะไร.[online]. <https://shorturl.asia/m6ltV> (พฤษภาคม,20)
 สรุปขั้นตอนที่เจ้าของที่ดินต้องรู้ เมื่อถูกเวนคืนที่ดิน .[Online]. <https://citly.me/B0oYJ> (สิงหาคม,21)
 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530,มาตรา 21วรรคสี่.