

เปรียบเทียบปัญหาสิทธิของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน กรณีรัฐไม่ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ของการเวนคืนตามกฎหมายไทยกับฝรั่งเศส¹

โชติมา เมืองราม²

ในสังคมโลกปัจจุบันที่ขับเคลื่อนด้วยหลักการแข่งขันทางเศรษฐกิจและการเร่งรัดพัฒนาอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานของประเทศถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ชี้ขาดถึงความเจริญก้าวหน้า ความมั่นคงและศักยภาพทางเศรษฐกิจของรัฐ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงกลายเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญที่รัฐทั่วโลกใช้ในการจัดหาที่ดินเพื่อดำเนินโครงการสาธารณะขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างระบบคมนาคมขนส่งสมัยใหม่ ถนน รถไฟ ท่าอากาศยาน โครงการพลังงาน และระบบสาธารณสุขไปทั่วพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งล้วนเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีความจำเป็นในการบริหารประเทศและตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะ แต่ก็ถือเป็นมาตรการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนที่มีความรุนแรงที่สุด เนื่องจากการบังคับให้เอกชนสูญเสียกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโดยปราศจากความสมัครใจ ซึ่งสิทธิในทรัพย์สินถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศส่วนใหญ่ทั่วโลก รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 37 บัญญัติรับรองว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการจำกัดสิทธิดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะและต้องมีค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควร” หลักการดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดทางปรัชญากฎหมายมหาชนที่มองว่าสิทธิในทรัพย์สินมิใช่สิทธิสัมบูรณ์หากแต่รัฐสามารถใช้อำนาจอธิปไตยเหนือกรรมสิทธิ์เอกชนได้เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรมและหลักความได้สัดส่วนเพื่อสร้างดุลยภาพ ระหว่าง “อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวม” กับ “สิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคล” ให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรมมากที่สุด

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงเป็นประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนในเชิงนิติศาสตร์ เนื่องจากอยู่บนเส้นแบ่งระหว่างความจำเป็นของรัฐกับสิทธิขั้นพื้นฐานของเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน กรณีที่รัฐใช้อำนาจเวนคืนทรัพย์สินไปแล้วแต่กลับมิได้นำที่ดินไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติการเวนคืนนั้นๆ ทำให้เกิดคำถามในเชิง

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง เปรียบเทียบปัญหาสิทธิของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน กรณีที่รัฐไม่ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามกฎหมายไทยกับฝรั่งเศส โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ศาสตราจารย์ ดร.สุมาลี วงษ์วิจิตร และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศิริ บัวสุวรรณค์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื่อสกุล

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดนครศรีธรรมราช คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

หลักการทางกฎหมายว่าการอ้างเหตุแห่งประโยชน์สาธารณะของรัฐเพื่อจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน จะยังคงมีความชอบธรรมทางกฎหมายหรือไม่ หากภายหลังรัฐกลับละเลยหรือเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์การใช้ที่ดินดังกล่าวไปจากเดิม การกระทำในลักษณะนี้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกกระทบโดยตรง ทั้งในด้านมูลค่าทรัพย์สินที่สูญเสียไป การเสียโอกาสทางเศรษฐกิจ รวมถึงความรู้สึกไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจรัฐโดยขาดความรับผิดชอบ นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อหลักนิติธรรมและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินเพราะถือเป็นการใช้อำนาจรัฐที่ขาดความสมเหตุสมผลและไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์แห่งกฎหมาย

สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ถือเป็นกฎหมายแม่บทสำคัญที่กำหนดขึ้นตอน หลักเกณฑ์ และกลไกการเวนคืน ไร่อย่างครอบคลุมโดยมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน กฎหมายฉบับนี้ได้เพิ่มมาตรการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน มาตรา 53 ที่เปิดโอกาสให้เจ้าของเดิมหรือทายาทสามารถ “ขอคืนที่ดิน” นั้นได้ในกรณีที่รัฐมิได้นำที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาเวนคืน ซึ่งถือเป็นพัฒนาการสำคัญของกฎหมายไทยในการคุ้มครองสิทธิภายหลังการเวนคืนของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน อย่างไรก็ดี แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะสะท้อนถึงความพยายามของรัฐในการถ่วงดุลอำนาจและคุ้มครองสิทธิของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏปัญหาหลายประการ ซึ่งถูกกำหนดอย่างจำกัดและเคร่งครัดตามบทบัญญัติกฎหมายและกฎกระทรวงการศึกษากลไกการขอรับโอนทรัพย์สินคืนในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสซึ่งถือเป็นประเทศต้นแบบของระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) ที่ให้การรับรองสิทธิในทรัพย์สินอย่างเข้มแข็งและมีอิทธิพลโดยตรงต่อการพัฒนากฎหมายไทยหลายสาขารวมถึงกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และมีพัฒนาการด้านการเวนคืนที่ชัดเจนครอบคลุมทั้งขั้นต้นก่อนและหลังการเวนคืน โดยเฉพาะ กลไกเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนหากรัฐมิได้นำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กฎหมาย กำหนดที่มีระบบระยะเวลาการใช้สิทธิ การตีความเรื่องประโยชน์สาธารณะและการกำกับตรวจสอบโดยศาลปกครองที่มีความเข้มแข็ง ซึ่งสามารถใช้เป็นต้นแบบหรือแนวทางปรับปรุงระบบกฎหมายไทยได้อย่างเหมาะสม จึงมีคุณค่าอย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจและสามารถใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายเวนคืนของไทยให้ลดข้อจำกัดและให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น รายงานวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งเน้นการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสซึ่งจะช่วยให้เห็นข้อจำกัดและเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายเวนคืนของไทยให้เกิดความชัดเจนให้แก่เอกชนผู้สูญเสียสิทธิในทรัพย์สินไปอย่างแท้จริง ซึ่งสามารถพิจารณาจำแนกประเด็นปัญหาได้ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก คือ ปัญหากลไกการควบคุมภายหลังการเวนคืนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

แม้มาตรา 53 วรรคหนึ่งได้บัญญัติว่า ที่ดินที่ได้มาตามพระราชบัญญัติเวนคืนฯ “หากไม่นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน” ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมี

สิทธิของที่ดินนั้น และตามมาตรา 53 วรรคสาม บัญญัติว่าใน กรณีที่ได้ “เริ่มดำเนินการ” ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว แต่ยังไม่แล้วเสร็จไม่ว่าด้วยเหตุใดจนพ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง มิให้ถือว่ายังไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ฉบับนี้แล้วจะเห็นได้ว่า มีความคลุมเครือของถ้อยคำทางกฎหมาย โดยเฉพาะคำว่า “ไม่นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน” และ “การเริ่มดำเนินการ” ซึ่งกฎหมายมิได้กำหนดนิยามหรือหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ส่งผลให้หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือฝ่ายบริหารสามารถใช้ดุลพินิจอย่างกว้างในการตีความว่าการดำเนินการในลักษณะใดถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์แล้ว แม้จะยังไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ในทางกายภาพหรือไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง ความคลุมเครือดังกล่าวเปิดช่องให้การใช้สิทธิของเจ้าของที่ดินเดิมขาดความแน่นอนและยากต่อการบังคับใช้และผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 53 ซึ่งกฎหมายไทยให้อำนาจดังกล่าวตกอยู่กับหน่วยงานฝ่ายบริหารผู้เป็นเจ้าของโครงการเวนคืนเอง ทำให้หน่วยงานรัฐอยู่ในสถานะเป็นทั้งผู้ใช้อำนาจเวนคืน ผู้ดำเนินโครงการ และผู้พิจารณาว่าการกระทำของตนเป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้วหรือไม่ โครงสร้างเช่นนี้ขาดความเป็นกลางและขัดต่อหลักการถ่วงดุลอำนาจตามหลักนิติธรรม แม้เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทจะสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้ในภายหลัง แต่ภาระการพิสูจน์กลับตกอยู่กับเอกชนซึ่งอยู่ในสถานะเสียเปรียบด้านข้อมูลและอำนาจต่อรอง

ในขณะที่กฎหมายฝรั่งเศสได้ออกแบบกลไกการควบคุมภายหลังการเวนคืนโดยแยกอำนาจการใช้อำนาจเวนคืนออกจากอำนาจในการตรวจสอบความชอบธรรมของการใช้อำนาจนั้นอย่างชัดเจน ภายใต้ประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อรัฐไม่นำทรัพย์สินที่เวนคืนไปใช้ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด “ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคือศาลปกครอง” ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรอิสระในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ความจำเป็น และความได้สัดส่วนของการเวนคืนอย่างต่อเนื่อง

ศาลปกครองฝรั่งเศสเป็นผู้พิจารณาว่าการดำเนินการของรัฐก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนหรือไม่ และการถือครองที่ดินต่อไปยังคงมีเหตุแห่งประโยชน์สาธารณะรองรับอยู่หรือไม่ หากศาลเห็นว่าเหตุแห่งประโยชน์สาธารณะสิ้นสุดลง คำประกาศประโยชน์สาธารณะจะสิ้นสุดโดยอัตโนมัติเมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เจ้าของที่ดินเดิมมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลรับรองการสิ้นสุดดังกล่าวและมีคำสั่งคืนที่ดิน โดยเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยไม่ต้องพึ่งพาดุลพินิจของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นกลไกที่ทำให้การใช้อำนาจเวนคืนของรัฐอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบและการตรวจสอบอย่างแท้จริง โครงสร้างดังกล่าวส่งผลให้สิทธิของเจ้าของที่ดินเดิมในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเป็นสิทธิที่สามารถบังคับใช้ได้จริงและทำหน้าที่เป็นกลไกถ่วงดุลอำนาจรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหาการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐในการดำเนินการเวนคืน ทั้งระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายฝรั่งเศสต่างยอมรับร่วมกันว่าการเวนคืนเป็นการใช้อำนาจรัฐที่กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนอย่างรุนแรงและต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วน แต่ความแตกต่างที่มีนัยสำคัญมิได้อยู่ที่การรับรองสิทธิในเชิงหลักการ

หากแต่อยู่ที่โครงสร้างการจัดสรรอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐโดยเฉพาะในช่วง ภายหลังการเวนคืนซึ่งเป็นช่วงที่สิทธิของเจ้าของที่ดินเดิมมีความเปราะบางมากที่สุด

ในระบบกฎหมายไทย การเวนคืนถูกออกแบบให้หน่วยงานเจ้าของโครงการมีบทบาทเป็นศูนย์กลาง ตลอดทั้งกระบวนการ ตั้งแต่การริเริ่มโครงการการดำเนินการเวนคืน การเข้าครอบครองทรัพย์สิน ตลอดจน การประเมินว่าค่าใช้จ่ายที่คืนเป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้วหรือไม่ โครงสร้างเช่นนี้ ก่อให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจและความรับผิดชอบไว้ในหน่วยงานเดียว ส่งผลให้ผู้ใช้อำนาจเวนคืนเป็นทั้ง ผู้ดำเนินการและผู้ประเมินความชอบธรรมของการใช้อำนาจของตนเอง อันนำไปสู่ความขัดกันแห่ง ผลประโยชน์ในเชิงโครงสร้างและทำให้กลไกการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของที่ดินเดิมอ่อนแรงลงในทาง ปฏิบัติ แม้กฎหมายไทยจะบัญญัติสิทธิของเจ้าของที่ดินเดิมในการขอคืนที่ดินไว้ แต่การใช้สิทธิดังกล่าวยัง ต้องพึ่งดุลพินิจของหน่วยงานผู้เวนคืนเป็นหลัก สิทธิในการขอคืนจึงมีลักษณะเป็นสิทธิที่ขึ้นอยู่กับ การอนุญาตมากกว่าสิทธิที่ใช้ได้โดยตรง อีกทั้งการไม่ปรากฏองค์กรกลางหรือองค์กระโถนที่มีหน้าที่ตรวจสอบ และรับรองการใช้จ่ายที่คืนภายหลังการเวนคืน ทำให้สิทธิของเจ้าของที่ดินเดิมขาดกลไกค้ำยันในเชิง สถาบัน ส่งผลให้การคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายยังคงอยู่ในระดับเชิงนามธรรมและไม่สามารถสร้างความ แน่นนอนหรือความคาดหมายได้ในทางกฎหมาย

เมื่อเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายฝรั่งเศสจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มิได้ ถูกออกแบบให้เป็นอำนาจที่ฝ่ายบริหารสามารถควบคุมได้อย่างเบ็ดเสร็จตลอดทั้งกระบวนการ หากแต่เป็น กระบวนการที่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกลไกหลายระดับ กล่าวคือ ในขั้นตอนอำนาจในการริเริ่ม โครงการและเสนอให้มีการเวนคืน เป็นอำนาจของหน่วยงานฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานเจ้าของโครงการซึ่ง อาจเป็นรัฐ กระทรวง หน่วยงานท้องถิ่น หรือองค์การมหาชน ฝ่ายบริหารมีบทบาทในฐานะผู้กำหนดนโยบาย และวัตถุประสงค์ของโครงการและเป็นผู้เสนอให้มีการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ขั้นตอนต่อไป คือการรับรองว่าการเวนคืนเป็นไปเพื่อ “ประโยชน์สาธารณะ” ถูกแยกออกจาก หน่วยงานเจ้าของโครงการ โดยเป็นอำนาจของผู้แทนรัฐในระดับภูมิภาค (ผู้ว่าราชการ) ซึ่งทำหน้าที่ในฐานะ ผู้ใช้อำนาจทางปกครองทั่วไปของรัฐมิใช่ในฐานะผู้ได้ประโยชน์โดยตรงจากโครงการเวนคืนมีอำนาจในการ ออกคำสั่งหรือกฤษฎีกาที่รับรองความเป็นประโยชน์สาธารณะ การจัดวางอำนาจเช่นนี้สะท้อนการแยก บทบาทระหว่างผู้ได้ประโยชน์จากการเวนคืนกับผู้รับรองความชอบธรรมของการใช้อำนาจอย่างชัดเจน เนื่องจากทำให้การเวนคืนไม่เป็นการ “ประเมินตนเอง” ของหน่วยงานเจ้าของโครงการแต่ต้องผ่านการ กลั่นกรองจากองค์กรที่มีหน้าที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะในภาพรวมอันเป็นการลดความเสี่ยงของความ ลำเอียงและความขัดกันแห่งผลประโยชน์เชิงโครงสร้างตั้งแต่ต้นกระบวนการ

ขั้นตอนต่อไป คือการกำหนดค่าทดแทนและการโอนกรรมสิทธิ์ อำนาจในการพิจารณาค่าทดแทน มิได้อยู่ในมือของฝ่ายบริหาร หากแต่อยู่ในอำนาจของ “ศาลยุติธรรมเฉพาะด้านด้านการเวนคืน” ซึ่งทำหน้าที่ วินิจฉัยค่าทดแทนโดยอิสระจากฝ่ายบริหาร

ขั้นตอนภายหลังจากการเวนคืนและการโอนกรรมสิทธิ์แล้ว การคุ้มครองสิทธิของเจ้าของที่ดินเดิมในระบบกฎหมายฝรั่งเศสยังไม่สิ้นสุดลง ฝรั่งเศสยังเปิดช่องให้มีการตรวจสอบว่ารัฐได้นำที่ดินไปใช้ตามวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริงหรือไม่ โดยอำนาจดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของศาลปกครองและโดยเฉพาะศาลปกครองสูงสุดสามารถตรวจสอบได้ทั้งในประเด็นว่าประโยชน์สาธารณะที่ใช้เป็นเหตุแห่งการเวนคืนยังคงมีอยู่หรือไม่ การใช้ที่ดินของรัฐสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ได้รับการรับรองไว้หรือไม่ และการคงไว้ซึ่งการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนยังมีความจำเป็นและได้สัดส่วนหรือไม่

ดังนั้น ปัญหาการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐในการเวนคืนในระบบกฎหมายไทยมิได้เกิดจากการขาดบทบัญญัติรับรองสิทธิ หากแต่เกิดจากการที่กฎหมายยังมีได้ออกแบบโครงสร้างสถาบันที่แยกบทบาทการใช้อำนาจการตรวจสอบและการรับรองผลทางกฎหมายออกจากกันอย่างชัดเจน ส่งผลให้สิทธิของเจ้าของที่ดินเดิมภายหลังการเวนคืนยังคงอยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจของฝ่ายบริหารเป็นหลักและเป็นประเด็นเชิงโครงสร้างที่จำเป็นต้องได้รับการศึกษาและพัฒนาเชิงระบบต่อไป

ปัญหาประการที่สาม คือ ปัญหาการนับระยะเวลาการยื่นขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน

มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ถือเป็นบทบัญญัติที่มีการรับรองสิทธิของเจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทในการขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนในกรณีที่รัฐไม่นำที่ดินไปใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนภายในระยะเวลาที่กำหนด อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการบังคับใช้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวในทางปฏิบัติกลับพบว่ากลไกดังกล่าวยังไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของเจ้าของที่ดินเดิมได้อย่างแท้จริง เนื่องจากมีปัญหาเชิงโครงสร้างเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการยื่นขอคืนที่ดิน ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่กำหนดการเกิดและสิ้นสุดของสิทธิ

ภายใต้ระบบกฎหมายไทย กฎหมายกำหนดให้รัฐต้องนำที่ดินที่เวนคืนไปใช้ประโยชน์ภายในระยะเวลา 10 ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาเวนคืนมีผลใช้บังคับ แต่ในทางปฏิบัติรัฐยังไม่สามารถเข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ที่ดินได้ทันที เนื่องจากต้องผ่านกระบวนการทางปกครองหลายขั้นตอนที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐเอง ระยะเวลาที่สูญเสียไปในช่วงดังกล่าวกลับถูกนับรวมเป็นส่วนหนึ่งของระยะเวลา 10 ปี ส่งผลให้ช่วงเวลาที่รัฐต้องใช้ที่ดินจริงถูกลดทอนลงโดยปริยาย นอกจากนี้กฎหมายไทยยังเปิดช่องให้รัฐอ้างว่า “ได้เริ่มดำเนินการแล้ว” โดยไม่จำเป็นต้องปรากฏการใช้ที่ดินในทางกายภาพอย่างเป็นรูปธรรม การดำเนินการในเชิงเอกสารหรือเชิงบริหารจึงอาจมีผลเพียงพอที่จะตัดสิทธิขอคืนของเจ้าของที่ดินเดิมได้ โครงสร้างเช่นนี้ทำให้สิทธิขอคืนตกอยู่ในสภาพไม่แน่นอน เจ้าของที่ดินเดิมไม่สามารถคาดหมายได้อย่างชัดเจนว่าสิทธิของตนเกิดขึ้นเมื่อใด ต้องใช้สิทธิภายในกรอบเวลาใด หรือสิทธิดังกล่าวจะสิ้นสุดลงเมื่อใด ส่งผลให้สิทธิในทรัพย์สินถูกลดระดับจากสิทธิที่มั่นคงตามรัฐธรรมนูญไปสู่สิทธิที่เปราะบางและยากต่อการใช้บังคับ

เมื่อเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายฝรั่งเศส ผู้ศึกษาพบความแตกต่างเชิงโครงสร้างอย่างชัดเจนในประเด็นการควบคุมระยะเวลาและผลทางกฎหมายของการไม่ใช้ที่ดินหลังการเวนคืน ภายใต้กฎหมายฝรั่งเศสการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์สาธารณะถูกออกแบบให้เป็นมาตรการที่รัฐต้องใช้

เครื่องครุฑภายใต้เงื่อนไขด้านเวลา วัตถุประสงค์ และผลสัมฤทธิ์ที่ตรวจสอบได้ การประกาศว่ามีประโยชน์สาธารณะ (DUP) มีอายุจำกัด การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องตั้งอยู่บนฐานของ “ความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ” ซึ่งมีได้ถูกตรวจสอบเฉพาะในขณะออกคำประกาศเวนคืนเท่านั้น แต่ยังคงถูกทบทวนอย่างต่อเนื่องภายหลังจากการเวนคืน หากพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (โดยทั่วไปคือ 5 ปี นับแต่คำประกาศประโยชน์สาธารณะมีผลใช้บังคับ) แล้ว หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้นำที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ คำประกาศดังกล่าวย่อม “สิ้นสุดโดยอัตโนมัติทางกฎหมาย” อย่างไรก็ดี แม้การสิ้นสุดของคำประกาศจะเกิดขึ้น โดยผลของกฎหมาย แต่เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เช่น การคืนที่ดินหรือการลบล้างผลของการเวนคืน เจ้าของที่ดินเดิมยังคงต้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลมีคำสั่งรับรองการสิ้นสุดและตั้งการให้หน่วยงานรัฐคืนที่ดินหรือคืนสถานะทางกฎหมายเดิม การยื่นคำร้องดังกล่าวจึงมิใช่เป็นการ “ขอให้เกิดสิทธิ” หากแต่เป็นการขอให้ศาล “รับรองและบังคับใช้สิทธิที่เกิดขึ้นแล้ว โดยผลของกฎหมาย” ทำให้สิทธิของเจ้าของที่ดินเดิมเกี่ยวกับที่ดินนั้นกลับมาทันทีโดยไม่ต้องรอการรับรองจากหน่วยงานฝ่ายบริหาร กลไกของฝรั่งเศสสะท้อนแนวคิดว่าการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินจะชอบธรรมได้ก็ต่อเมื่อรัฐสามารถแสดงให้เห็นถึงการใช้ทรัพย์สินนั้นเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริงและภายในกรอบเวลาที่แน่นอน หากรัฐไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว สิทธิของเจ้าของเดิมต้องได้รับการฟื้นคืนโดยทันที หลักการนี้ทำให้สิทธิในทรัพย์สินของเอกชนยังคงมีน้ำหนักเชิงบรรทัดฐานเหนือการอ้างดุลพินิจของฝ่ายบริหาร

ดังนั้น ปัญหาการนับระยะเวลาการยื่นขอคืนที่ดินตามมาตรา 53 ของกฎหมายไทยจึงมิใช่เป็นเพียงปัญหาเชิงเทคนิคของการตีความบทกฎหมาย หากแต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่กระทบต่อแก่นของสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินเดิมโดยตรง และเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สิทธิขอคืนที่กฎหมายตั้งใจจะคุ้มครองไม่สามารถใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนวทางปรับปรุงเชิงระบบต่อไป

ปัญหาประการสุดท้าย คือ ปัญหาการคิดดอกเบี้ยและการตัดสิทธิเจ้าของเดิมหรือทายาท

แม้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 จะรับรองสิทธิของเจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทในการกำหนดระยะเวลาการขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนไว้ในมาตรา 53 ประกอบกฎกระทรวงการขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน พ.ศ. 2564 และการคิดดอกเบี้ยตามมาตรา 54 กลับก่อให้เกิดข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่กระทบต่อการใช้สิทธิในทรัพย์สินอย่างมีนัยสำคัญ โดยแบ่งเป็นประเด็นปัญหาอีก 2 ประการ ได้ดังนี้

ประเด็นปัญหาประการแรก คือ การกำหนดให้เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทซึ่งใช้สิทธิขอคืนต้องชำระค่าทดแทนที่เคยได้รับคืนแก่รัฐพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี โดยไม่คำนึงถึงพฤติการณ์แห่งคดีหรือความรับผิดชอบของรัฐในการไม่ใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน กลไกดังกล่าวมีผลเปลี่ยนสิทธิขอคืนซึ่งมีลักษณะเป็นสิทธิฟื้นคืนทรัพย์สินให้กลายเป็นสิทธิที่มีภาระทางการเงินสูงจนไม่สามารถใช้ได้จริง โดยเฉพาะสำหรับเจ้าของที่ดินรายย่อยหรือทายาทที่ขาดสภาพคล่อง การกำหนดภาระดอกเบี้ยใน

ลักษณะดังกล่าวจึงทำหน้าที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิและเป็นการผลกระทบจากความล่าช้าหรือความล้มเหลวของรัฐไปยังเอกชนผู้ถูกเวนคืน ซึ่งขัดต่อหลักนิติรัฐและหลักความได้สัดส่วน

เมื่อเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายฝรั่งเศสจะให้อำนาจศาลปกครองพิจารณาเป็นรายกรณีว่าเจ้าของเดิมจะต้องคืนค่าทดแทนพร้อมดอกเบี้ยหรือไม่ ในกรณีที่รัฐเวนคืนที่ดินไปโดยชอบด้วยกฎหมายแต่กลับ “ละเลยไม่นำไปใช้ทำประโยชน์สาธารณะภายในกำหนด 5 ปี” กฎหมายมิได้กำหนดให้เจ้าของเดิมต้องคืนเงินค่าทดแทนพร้อมดอกเบี้ยในอัตราคงที่แบบระบบของไทย แต่กำหนดให้ใช้ระบบ “การประเมินราคาใหม่” ตามมูลค่าความเป็นจริงในตลาด ณ วันที่โอนคืน ซึ่งเป็นระบบที่สะท้อนความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจมากกว่าการที่กฎหมายไทยกำหนดให้ต้องชำระคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยอาจกลายเป็นภาระและเป็นการลงโทษเจ้าของเดิมที่มีได้เป็นฝ่ายผิดสัญญาแต่อย่างใด หรือหากเป็นกรณีปรากฏว่าการเข้าถือครองที่ดินของรัฐถูกเพิกถอนเพราะความมิชอบด้วยกฎหมาย ดังที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศส คดี Commune de Levallois-Perret (2003) ศาลได้วินิจฉัยวางหลักไว้ว่า เมื่อกระบวนการที่รัฐใช้อำนาจเข้าถือครองที่ดิน (เช่น การใช้สิทธิซื้อก่อน) ตกเป็นโมฆะหรือถูกเพิกถอนเนื่องจากการกระทำที่ “มิชอบด้วยกฎหมาย” เจ้าของที่ดินเดิมมีหน้าที่เพียงคืนเงินต้นค่าที่ดินที่ได้รับไปกลับคืนสู่รัฐ “โดยไม่ต้องชำระดอกเบี้ย” ตลอดช่วงเวลาที่ถือครองเงินนั้น ทั้งนี้ เพราะความจำเป็นต้องคืนเงินเกิดจากความผิดพลาดในการใช้อำนาจของฝ่ายรัฐเอง รัฐจึงไม่อาจเรียกร้องดอกเบี้ยจากเอกชนเพื่อประโยชน์ของตนได้ ซึ่งหลักการนี้สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นธรรมที่รัฐไม่ควรผลกระทบทางการเงินให้แก่ประชาชนผู้สุจริต

ประเด็นปัญหาประการที่สอง คือ การตัดสิทธิของเจ้าของเดิมหรือทายาทในการขอคืนที่ดิน เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 3 ปี ตามมาตรา 53 วรรคสอง การกำหนดระยะเวลาอันสั้นดังกล่าวโดยไม่มีระบบแจ้งสิทธิไม่มีการเปิดเผยข้อมูลความคืบหน้าการใช้ที่ดินและไม่ผูกโยงกับความรับผิดชอบของรัฐในการไม่ใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ ส่งผลให้สิทธิในทรัพย์สินถูกตัดขาดโดยปริยาย ทั้งที่การไม่ใช้สิทธิมิได้เกิดจากการละเลยของเจ้าของเดิม หากแต่เกิดจากข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและความไม่โปร่งใสของฝ่ายรัฐ มาตรการดังกล่าวจึงกระทบถึงสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนและขัดต่อหลักความคาดหมายได้ของกฎหมายและหลักความยุติธรรมทางกระบวนการ

เมื่อเปรียบเทียบกับฝรั่งเศสมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของที่ดินเดิม กล่าวคือ กฎหมายฝรั่งเศสกำหนดให้เจ้าของเดิมมีสิทธิขอซื้อที่ดินคืนได้ทันที หากรัฐไม่ได้นำที่ดินไปใช้ประโยชน์ภายในระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันเวนคืน และสิทธินี้ยังคงดำรงอยู่ยาวนานถึง 30 ปี ซึ่งถือเป็นกลไกการตรวจสอบที่เข้มข้น แนวคิดดังกล่าวได้รับการตอกย้ำในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศส คดี Commune de Mons-en-Barceul (1981) ซึ่งศาลวินิจฉัยวางหลักว่า แม้รัฐจะถือครองกรรมสิทธิ์อยู่ แต่หากพฤติการณ์แสดงให้เห็นว่ารัฐละเลยไม่นำที่ดินไปใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนเป็นเวลานาน (ในคดีนี้กว่า 27 ปี) ย่อมถือว่าความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะได้สิ้นสุดลง และรัฐมีหน้าที่ต้องคืนกรรมสิทธิ์ให้แก่เจ้าของเดิม ระยะเวลาอายุความ 30 ปีในระบบกฎหมายฝรั่งเศส จึงมิใช่เพียงกรอบเวลาทางเทคนิค แต่ทำหน้าที่เป็น “หลักประกันระยะเวลา” เพื่อถ่วงดุลอำนาจรัฐ ป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจเวนคืนเพื่อกักตุนที่ดิน

โดยไม่มีแผนงานที่ชัดเจน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินเดิมอย่างสมบูรณ์ตามหลักการฟื้นฟูสภาพสิทธิ

จากการศึกษาเปรียบเทียบปัญหาสิทธิของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน กรณีรัฐไม่ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามกฎหมายไทยกับฝรั่งเศสพบว่า มีประเด็นปัญหาหลายประการ ดังนั้นเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหากลไกการควบคุมภายหลังการเวนคืนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

ผู้ศึกษาเห็นควรกำหนดนิยามให้ชัดเจนในกฎหมาย ในมาตรา 4 ดังนี้

1.1 กำหนดนิยาม “การนำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์” ให้ชัดเจนใน ดังนี้

“การนำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน” หมายความว่า การดำเนินการดำเนินโครงการของรัฐบนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนจนเกิดผลสัมฤทธิ์ในทางกายภาพหรือการใช้ประโยชน์จริง อันสอดคล้องกับวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาเวนคืน มิใช่เพียงการดำเนินการในเชิงแผนงาน การเตรียมการทางเอกสาร หรือการเริ่มต้นในขั้นตอนทางปกครองโดยยังไม่ก่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ต่อสาธารณชนอย่างแท้จริง

1.2 กำหนดนิยาม “เริ่มดำเนินการ” ให้ชัดเจนให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ มาตรา 53 ดังนี้

“เริ่มดำเนินการ” หมายความว่า การกระทำของหน่วยงานของรัฐที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพของอสังหาริมทรัพย์ในทางกายภาพอย่างเป็นรูปธรรมและสามารถตรวจสอบได้ อันเป็นการดำเนินการตามโครงการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนโดยตรง ทั้งนี้ การกระทำดังกล่าวต้องเป็นการลงมือปฏิบัติจริงในพื้นที่เวนคืน เช่น การก่อสร้าง การปรับปรุงพื้นที่ หรือการเริ่มใช้พื้นที่เพื่อประโยชน์สาธารณะตามโครงการ ไม่รวมถึง การประชุม การวางแผน การออกแบบ การจัดทำเอกสาร การขออนุมัติงบประมาณการจัดซื้อจัดจ้าง หรือการดำเนินการทางปกครองอื่นใดที่ยังไม่ก่อให้เกิดผลในทางกายภาพต่ออสังหาริมทรัพย์

2. ปัญหาการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐในการดำเนินการเวนคืน ผู้ศึกษาขอเสนอ ดังนี้

2.1 ผู้ศึกษาเห็นควรให้มี “หน่วยงานกลางอิสระ” ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ โดยเฉพาะในเรื่องการเวนคืนและมีหน้าที่ส่งเรื่องไปยังศาลปกครอง เพื่อดำเนินการตามกฎหมายทั้งตรวจสอบการใช้ที่ดินหลังเวนคืนอย่างเป็นระบบไม่ให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายและการตีความ ผู้ศึกษาจึงเสนอให้เพิ่มหมวดใหม่ หมวด 10/1 การกำกับดูแลหลังการเวนคืน โดยมีสาระสำคัญคือ

ให้มี “หน่วยงานกลางอิสระ” กำกับการใช้ประโยชน์หลังเวนคืน มีอำนาจตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานสถานะการใช้ประโยชน์ของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน รวมทั้งมีอำนาจสั่งการให้หน่วยงานรัฐเปิดเผยข้อมูล และเป็นผู้เสนอเรื่องต่อศาลเพื่อพิจารณาคำสั่งเกี่ยวกับการขอคืนอสังหาริมทรัพย์ได้”

ในหมวดใหม่นี้ควรระบุเพิ่มว่า

- (1) ตรวจสอบ “การนับเวลา 10 ปี”
- (2) ตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ โครงการทุกปี
- (3) เปิดให้ประชาชนร้องเรียน
- (4) ต้องรายงานต่อสาธารณะอย่างโปร่งใส
- (5) รวบรวมเอกสาร หลักฐานการเวนคืนทั้งหมดเพื่อส่งเรื่องให้ศาลเป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับการขอคืนที่ดินของเจ้าของเดิมหรือทายาทในกรณีที่ได้รับคำร้องขอคืนจากเจ้าของเดิมหรือทายาท

2.2 ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไข มาตรา 11 จากเดิมบัญญัติว่า

“ให้เจ้าหน้าที่เผยแพร่พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ให้แก่ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป โดยนอกจากต้องดำเนินการตามมาตรา 5 แล้ว ให้ปิดประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) ที่ทำการของเจ้าหน้าที่
- (2) ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร สำนักงานเขต ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้านและที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เฉพาะในท้องที่ที่ก่อสร้างนิคมหรือชุมชน

(3) สำนักงานที่ดินจังหวัดและสำนักงานที่ดินอำเภอในท้องที่ที่ก่อสร้างนิคมหรือชุมชน
 แก้มาตรานี้ใหม่เพื่อระบุอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นและชัดเจน แก้เป็นว่า

“ให้เจ้าหน้าที่จัดทำฐานข้อมูลกลางเกี่ยวกับสถานการณ์ใช้ที่ดินหลังการ เวนคืนซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงได้ โดยต้องประกอบด้วย

- (1) ข้อมูลวันเข้าครอบครองจริง
- (2) ความคืบหน้าโครงการรายปี
- (3) การใช้ประโยชน์จริงหรือไม่
- (4) งบประมาณและผลการใช้จ่าย
- (5) วันที่ครบกำหนดระยะเวลา 10 ปี ตามมาตรา 53”

3. ปัญหาการนับระยะเวลาการยื่นขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน

ผู้ศึกษาเห็นควร แก้ไขมาตรา 53 เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์หลังการเวนคืนและการนับเวลาตามมาตรา 51 (10 ปี) ควรกำหนดให้ระยะเวลาตาม มาตรา 51 (10 ปี) สะท้อน “สภาพความจริง” คือเริ่มนับตั้งแต่วันที่รัฐเข้าครอบครองได้จริง และต้องกำหนดให้สิทธิของเจ้าของเดิมเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติเมื่อครบกำหนดตามมาตรา 51 โดยมีสิทธิยื่นคำร้องต่อ “หน่วยงานกลางอิสระ” และเป็นหน้าที่ของหน่วยงานกลางอิสระที่ต้องเสนอเรื่องต่อศาลเพื่อให้พิจารณาการเวนคืนดังกล่าวยังคงเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนหรือไม่ หรือการเวนคืนยังคงมีความจำเป็นอยู่หรือไม่ โดยให้เป็นที่ของหน่วยงานกลางอิสระหรือศาลเป็นผู้สืบหาข้อมูล เอกสาร โครงการเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาถ้อยคำ ที่เสนอให้แก้ไขหรือเพิ่มเติมในมาตรา 53 ดังนี้

1) มาตรา 53 วรรคหนึ่ง จากเดิมบัญญัติว่า ที่ดินที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หากไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนภายในระยะเวลาตาม มาตรา 51 หรือเหลือจากการใช้ประโยชน์ ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิขอคืนที่ดินนั้น

แก้ไขเป็น “ภายในระยะเวลา 10 ปี นับตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ โดยสมบูรณ์ และสามารถใช้ประโยชน์ในทางกายภาพได้จริง ไม่ใช่ นับตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาเริ่มใช้บังคับ”

2) เพิ่มข้อความ ในมาตรา 53 วรรคสอง กำหนดให้สิทธิขอคืนเกิดขึ้นทันที โดยเพิ่มใหม่ว่า “เมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง หากเจ้าของเดิมหรือทายาทเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่ได้นำอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ หรือเหลือจากการใช้ประโยชน์ ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิยื่นคำร้องต่อ“หน่วยงานกลางอิสระ” ให้ยื่นเรื่องต่อศาลปกครองเพื่อให้พิจารณาว่าการเวนคืนดังกล่าวมีการนำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แล้วหรือไม่ หรือการเวนคืนยังคงมีความจำเป็นอยู่หรือไม่ หากไม่เป็นเช่นนั้น ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทกลับมาสิทธิในทรัพย์สินที่เวนคืนนั้นทันทีนับตั้งแต่วันที่มิคำสั่งของศาลปกครองโดยไม่ต้องยื่นคำร้องขอคืนและไม่ต้องรอกการตีความ รับรอง หรือคำสั่งจากเจ้าหน้าที่” เจ้าของโครงการก่อน

4. ปัญหาการคิดดอกเบี้ยและการตัดสิทธิเจ้าของเดิมหรือทายาท

กรณีปัญหาการคิดดอกเบี้ย ผู้ศึกษาเห็นควรให้ศาลพิจารณาตามพฤติการณ์คล้ายระบบฝรั่งเศส จึงขอเสนอให้แก้ไขมาตรา 54 ดังนี้

มาตรา 54 จากเดิมบัญญัติว่า “เจ้าของเดิมหรือทายาทซึ่งร้องขอคืนที่ดินต้องคืนเงินค่าทดแทนในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิ รวมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันที่ได้รับค่าทดแทนหรือนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนจนถึงวันที่ยื่นคำร้องขอคืน”

แก้ไขเป็น

“เจ้าของเดิมหรือทายาทซึ่งร้องขอคืนที่ดิน ต้องคืนเงินค่าทดแทนในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิ ส่วนดอกเบี้ยจะคิดได้ต่อเมื่อการกระทำเฉพาะเมื่อความล่าช้าเกิดจากเจ้าของเดิมหรือทายาท และให้ศาลปกครองหรือหน่วยงานกลางอิสระมีอำนาจพิจารณาลดหรือยกเว้นดอกเบี้ยเมื่อเห็นว่าความล่าช้าเกิดจากความผิดหรือละเลยของรัฐ”

เพิ่มวรรคท้ายว่า “ในกรณีที่รัฐมิได้นำอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้รัฐต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายหรือดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นแก่เจ้าของเดิม”

กรณีปัญหาการตัดสิทธิเจ้าของเดิมหรือทายาท

ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไข มาตรา 53 วรรคสอง ปัญหาการตัดสิทธิของเจ้าของเดิมที่ให้ระยะเวลาขอคืนที่สั้น (3 ปี) เสนอให้แก้ไขระยะเวลาใหม่ ซึ่งมาตรา 53 วรรคสอง เดิมบัญญัติว่า “การขอคืนตามวรรค

หนึ่ง เจ้าของเดิมหรือทายาทต้องยื่นคำร้องขอคืนต่อเจ้าหน้าที่ภายในสามปีนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาตาม มาตรา 51 ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

แก้ไขเป็น

“เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทมีสิทธิยื่นคำขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ ภายใน 30 ปีนับแต่วันที่โอน กรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่รัฐ การพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวไม่กระทบต่อสิทธิในการขอคืน หากปรากฏว่า หน่วยงานของรัฐยังมีได้นำที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอย่างแท้จริง และศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบตลอดเวลารัฐได้นำที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะจริงหรือไม่ และการคงไว้ซึ่งการเวนคืนยังมีความจำเป็นและได้สัดส่วนหรือไม่หากปรากฏว่ารัฐละเมิดวัตถุประสงค์แห่ง การเวนคืน ศาลสามารถสั่งคืนที่ดินได้แม้ยังไม่ครบกำหนด 30 ปี”

แก้ไขกฎกระทรวงการขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน พ.ศ. 2564 เกี่ยวกับระยะเวลาที่มีสิทธิยื่นคำร้องขอ คืนให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติเวนคืนที่แก้ไขใหม่

ผู้ศึกษาเห็นควร เพิ่มบทบัญญัติเรื่องภาระการพิสูจน์ เพิ่มมาตรา 53/1 ดังนี้

“ในการพิจารณาคำขอคืนที่ดินให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้เวนคืนต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าได้ มีการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว การดำเนินการในเชิงเอกสาร หรือการเตรียมการทางปกครอง ไม่ถือเป็นการใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์”

ผู้ศึกษาเห็นควรเพิ่มบทบัญญัติเรื่องอำนาจศาลปกครอง เพิ่มมาตรา 53/2 ดังนี้

“ในกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้ที่ดินภายหลังการเวนคืน เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทมีสิทธิ ยื่นคำร้องต่อ “หน่วยงานกลางอิสระ” และหน่วยงานนั้นต้องเป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐานทั้งหลายและยื่นเรื่อง ต่อศาลปกครองภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำร้องจากเจ้าของเดิมหรือทายาทเพื่อขอให้ศาลวินิจฉัยว่า

- (1) การเวนคืนยังมีเหตุแห่งประโยชน์สาธารณะอยู่หรือไม่
- (2) การใช้ที่ดินของรัฐเป็นไปตามวัตถุประสงค์และหลักความได้สัดส่วนหรือไม่

หากศาลเห็นว่าเหตุแห่งการเวนคืนสิ้นสุดลง ให้ศาลมีอำนาจสั่งคืนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่เจ้าของ เดิมหรือทายาทได้

ข้อเสนอทั้งหมดนี้มีเป้าหมายเพื่อให้กฎหมายเวนคืนของไทยคำนึงถึงสิทธิของเจ้าของที่ดินที่ถูก เวนคืนและสอดคล้องกับหลักนิติธรรม หลักความได้สัดส่วน หลักความรับผิดชอบของรัฐ เพื่อให้ประชาชนผู้ถูก เวนคืนได้รับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินอย่างแท้จริง และทำให้กระบวนการเวนคืนโปร่งใสและมี ประสิทธิภาพมากขึ้นในระยะยาว

เอกสารอ้างอิง

หนังสือ

นันทวัฒน์ บรมานันท์. **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
วิญญูชน. 2560.

บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักกฎหมายควบคุมฝ่ายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 8, กรุงเทพฯ: วิญญูชน. 2568.

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789 [Online], available

URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/droit-national-en-vigueur/constitution/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>

Code de l’expropriation pour cause d’utilité publique. Art. L.1–L.421-3 [Online]. available URL:

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074224/LEGISCTA000029733872/#LEGISCTA000029734171

Conseil d’État, Commune de Levallois-Perret, 19 octobre 2012, n° 343070 Legifrance):

[Online], available URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000026636523>

Conseil d’État - Commune de Mons-en-Barœul (29 มิถุนายน 2001) [Online], available URL:

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000008066179>