

ปัญหาเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วย การเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562¹

วรวิษ เดชเจริญ²

จากการศึกษาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หลักเกณฑ์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นเรื่องการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน เพื่อนำมาจัดทำบริการสาธารณะ แต่ฝ่ายปกครองจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนได้ก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นฝ่ายปกครองต้องชดเชยเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืน จึงอาจกล่าวได้ว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกชนเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ แต่ปัจเจกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินจะได้รับเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมตอบแทน ด้วยเหตุนี้ในการกำหนดหลักเกณฑ์ทั้งหลายตามที่กล่าวมาจึงเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องตามทฤษฎีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว เกิดเป็นปัญหาหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาแรกคือ ปัญหาระยะเวลาในการแก้ไขวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ บทบัญญัติมาตรา 8 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 เป็นบทบัญญัติกำหนดรายละเอียดที่ต้องระบุในกฎหมายพิเศษซึ่งได้แก่ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนและในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยบทบัญญัติทั้งสองได้กำหนดให้ต้องระบุถึงวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนไว้ในกฎหมายพิเศษดังกล่าว อีกทั้งยังได้กำหนดเรื่องของการแก้ไขวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนไว้อีกด้วย ซึ่งระยะเวลาที่กำหนดในการแก้ไขวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์พัฒนา เรือนใจดี และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รอดทอง และ รองศาสตราจารย์ ดร.สมชัย ศิริสมบุญแนว

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

มาตรา 8 กำหนดให้แก้ไขได้ภายในระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ส่วนมาตรา 29 กำหนดให้แก้ไขได้ภายใน 5 ปีนับแต่พ้นกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนหรือภายในระยะเวลาที่กำหนดการเข้าใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ระยะเวลาดังกล่าวไม่สอดคล้องกับการใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนที่จะต้องใช้เวลาตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนไปตลอด เนื่องจากหากหน่วยงานที่เวนคืนมีความจำเป็นจะต้องนำอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่นแตกต่างจากที่กำหนดในกฎหมายพิเศษตอนแรก ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดซึ่งไม่อาจคาดหมายในอนาคตได้ หน่วยงานนั้นก็ต้องทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเสียก่อน จะนำอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ในการอื่นนอกจากวัตถุประสงค์ที่กำหนดไม่ได้ บทบัญญัติในส่วนของระยะเวลาการแก้ไขวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะของการใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับยุคสมัย อาจทำให้ต้องเปลี่ยนวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนในอนาคตได้

ประเด็นปัญหาที่สองคือ ปัญหาหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน บทบัญญัติมาตรา 20 เป็นบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืนกับจำนวนเงินค่าทดแทน ที่จะต้องพิจารณาราคาต่าง ๆ ในอนุมาตรา (1) ถึง (5) ประกอบกัน โดยในอนุมาตรา 20 (3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นจำนวนเงินที่ไม่เหมาะสมกับการนำมาใช้พิจารณากำหนดเงินค่าทดแทน เนื่องจากบางกรณีอย่างเช่นตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1697/2536 มีลักษณะเป็นการประเมินอย่างกว้าง ไม่ตรงกับความเป็นจริงเสมอไป และราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินทางราชการจะจัดทำราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินทุก 4 ปี หากนำราคดังกล่าวมาพิจารณาค่าทดแทนอาจทำให้เกิดความไม่เหมาะสมได้ เพราะค่าทดแทนควรเป็นจำนวนที่พิจารณาจากราคาตลาดในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน ณ วันที่มีการเวนคืน ซึ่งเป็นราคาที่ถูกกำหนดเป็นปัจจุบันที่สุด เพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานที่เวนคืนและผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน และแม้ระเบียบของคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม พ.ศ.2535 และฉบับที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538 จะได้กำหนดให้เมื่อเกิดกรณีราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดในจังหวัดนั้น แตกต่างจากราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ได้ประกาศไว้มากพอสมควรก็ให้มีการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์นั้นใหม่โดยเร็วก็ตาม แต่ขั้นตอนดังกล่าวไม่จำเป็นต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 เนื่องจากมาตรา 20 (1) ได้มีการนำราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8

มาพิจารณาในการกำหนดค่าทดแทนอยู่แล้ว ซึ่งหากต้องพิจารณาเปรียบเทียบราคาลดกับราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามระเบียบคณะกรรมการดังกล่าวอีกย่อมเป็นขั้นตอนที่ไม่จำเป็น เหตุผลทั้งหลายที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความไม่เหมาะสมที่จะนำราคาตามมาตรา 20 (3) มาใช้พิจารณากำหนดเงินค่าทดแทน

ประเด็นปัญหาที่สามคือ ปัญหาคณะกรรมการที่มีอำนาจกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทน บทบัญญัติมาตรา 19 เป็นเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทน โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต และผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เมื่อพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศฝรั่งเศสที่ให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์เข้าเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยประเมินค่าทดแทน ประกอบกับทฤษฎีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนเท่าที่จำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะและต้องจ่ายเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนตามมาตรา 19 ยังขาดองค์ประกอบสำคัญก็คือเอกชนผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งหากมีผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวด้วยแล้ว จะทำให้การกำหนดเงินค่าทดแทนมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น และเมื่อมีการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนเป็นที่พอใจแล้วก็จะเป็นการลดจำนวนการอุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนที่มีขั้นตอนมาก แต่ทั้งนี้การนำเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เข้าเป็นหนึ่งในคณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนนั้น ในกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่หนึ่งอันเป็นที่ตั้งของชุมชน หากให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ทุกคนเข้าเป็นคณะกรรมการดังกล่าว อาจก่อเกิดปัญหาในการกำหนดเงินค่าทดแทนได้ จึงควรมีหลักเกณฑ์การคัดเลือกตัวแทนเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีประสิทธิภาพโดยการนำหลักเกณฑ์การคัดเลือกตัวแทนสมาชิกชุมชนตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยชุมชนและกรรมการชุมชน พ.ศ.2555 มาปรับใช้หาตัวแทนเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เข้าร่วมเป็นหนึ่งในคณะกรรมการดังกล่าว

ประเด็นปัญหาที่สี่คือ ปัญหาการตัดสินใจของเดิมหรือทายาทในการขอคืนที่ดินที่ใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว บทบัญญัติมาตรา 53 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงหลักเกณฑ์การยื่นคำร้องขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนของเจ้าของเดิมหรือทายาทโดยมีเงื่อนไขว่า ที่ดินที่เวนคืนไปนั้นต้องไม่ถูกนำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนภายในระยะเวลาที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่เข้าใช้ประโยชน์หรือเป็นที่ดินที่ปล่อยจากการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน เจ้าของเดิมหรือทายาทสามารถยื่นคำร้องขอคืนต่อเจ้าหน้าที่ภายใน 3 ปีนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน แต่หากเป็นกรณีที่ดินที่ได้ใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว ภายหลังหมดความจำเป็นในการใช้ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว หรือเมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดให้ยื่นคำขอคืน เจ้าของเดิมหรือทายาทจะไม่มีสิทธิขอคืน ซึ่งเมื่อ

พิจารณาถึงลักษณะของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เมื่อเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืน หน่วยงานที่เวนคืนจะนำไปใช้ในทางอย่างอื่นนอกจากวัตถุประสงค์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่ได้ หากจะนำใช้ต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ตามขั้นตอนเสียก่อน เมื่อรัฐหมดความจำเป็นในการใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่เท่ากับรัฐจะไม่นำที่ดินนั้นไปใช้ในวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนเดิมอีกต่อไป บทบัญญัติตัดสิทธิในการยื่นคำร้องขอที่ดินคืนนั้นจึงไม่เป็นธรรมต่อเจ้าของเดิมหรือทายาท เพราะหากที่ดินที่ถูกเวนคืนและถูกนำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แล้ว ต่อมาหมดความจำเป็นที่รัฐจะใช้ต่อไป ได้กลับไปยังเอกชนเจ้าของเดิม การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทก็จะต้องมีการคืนเงินค่าทดแทน ทำให้เงินค่าทดแทนที่ได้จ่ายทดแทนไปกลับเข้าสู่รัฐ ส่วนเอกชนก็ได้ใช้สอยที่ดินดังกล่าวให้เกิดประโยชน์ตามสิทธิในทรัพย์สินที่พึงมีได้ต่อไป

ประเด็นปัญหาที่หาคือ ปัญหาการคิดดอกเบี้ยแก่เจ้าของเดิมหรือทายาทเมื่อขอคืนที่ดินจากการเวนคืน บทบัญญัติมาตรา 54 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ที่กำหนดว่าเมื่อมีคำร้องขอคืนที่ดินที่เวนคืนตามมาตรา 53 แล้ว เจ้าของเดิมหรือทายาทจะต้องคืนเงินค่าทดแทนในส่วนที่เกี่ยวข้องที่ดินที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิ โดยการคืนค่าทดแทนนั้นต้องรวมกับดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันที่ได้รับเงินค่าทดแทนหรือนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนจนถึงวันที่ยื่นคำร้องขอคืน เมื่อพิจารณาบทบัญญัตินี้ดังกล่าวกับหลักการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนผู้ถูกเวนคืนแล้ว พบว่าแม้การเวนคืนอันเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนผู้ถูกเวนคืนโดยปราศจากความยินยอมนั้นจะได้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนก็ตาม แต่เมื่อหน่วยงานของรัฐผู้เวนคืนไม่ได้นำเอาที่ดินที่เวนคืนไปใช้ในประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน แล้วเจ้าของที่ดินหรือทายาทขอคืนที่ดินดังกล่าว เหตุใดจึงต้องเสียดอกเบี้ยเพิ่มเติมจากจำนวนเงินค่าทดแทนที่ได้รับไว้ การกระทำของหน่วยงานของรัฐที่เวนคืนที่ดินของเอกชนไปแล้วกลับไม่ได้นำไปใช้จัดทำบริการสาธารณะ หน่วยงานของรัฐผู้เวนคืนควรจะเป็นฝ่ายรับผิดชอบที่จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนแต่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะไม่ใช่คิดดอกเบี้ยเพิ่มเติมจากจำนวนเงินค่าทดแทนที่จ่ายไป เพราะฉะนั้นบทบัญญัติที่กำหนดให้คิดดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ผู้ขอคืนต้องจ่ายให้แก่รัฐนั้น จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ยุติธรรมต่อเจ้าของเดิมหรือทายาท เป็นบทบัญญัติที่สร้างภาระให้แก่ผู้ขอคืนเกินความจำเป็น

จากการศึกษาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในประเด็นปัญหาต่าง ๆ ข้างต้น คือ

1. ปัญหาระยะเวลาในการแก้ไขวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า ควรปรับปรุงแก้ไขในประเด็นการแก้ไขวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน โดยควรบัญญัติให้สามารถมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนได้ไม่จำกัดระยะเวลา โดยตัดส่วนที่กำหนดระยะเวลาออก เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น

นำไปใช้เฉพาะเพื่อการอันเป็นวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนเท่านั้น หากมีปัจจัยต่าง ๆ ทำให้การใช้
อสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนสมควรเปลี่ยนไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น ก็ควรแก้ไขเปลี่ยนแปลง
วัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ตลอด ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 8 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่า
ด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ดังนี้ “ในกรณีมีเหตุจำเป็น จะแก้ไขเพิ่มเติม
วัตถุประสงค์ตาม (1) ก็ได้ แต่ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติม” และแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 29
วรรคสาม ดังนี้ “ในกรณีมีเหตุจำเป็น จะแก้ไขวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนก็ได้ แต่ต้องตราเป็น
พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม”

2. ปัญหาหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ผู้ศึกษามี
ข้อเสนอแนะว่า ควรปรับปรุงแก้ไขในประเด็นหลักเกณฑ์การกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน
และการกำหนดเงินค่าทดแทน โดยควรนำเอาราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจด
ทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน ออกจากการพิจารณากำหนดราคาเบื้องต้นและเงินค่า
ทดแทน เพื่อให้จำนวนเงินค่าทดแทนที่กำหนดมีความเป็นธรรมมากที่สุดเหมาะสมกับการที่เอกชนต้องถูก
จำกัดสิทธิในทรัพย์สิน สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 20
แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 โดยการตัดมาตรา 20 (3) ออก

3. ปัญหาคณะกรรมการที่มีอำนาจกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทน ผู้ศึกษา
มีข้อเสนอแนะว่า ควรปรับปรุงแก้ไขประเด็นองค์ประกอบของคณะกรรมการที่มีอำนาจกำหนดราคา
อสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทน เพื่อให้การกำหนดเงินค่าทดแทนนั้นเป็นธรรม และทำให้
ขั้นตอนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเห็นสมควรที่จะให้เจ้าของ
อสังหาริมทรัพย์เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการดังกล่าว เพื่อให้เงินค่าทดแทนที่ดินที่ได้จะเป็น
จำนวนที่เจ้าของที่ดินพึงพอใจ ทำให้การอุทธรณ์เงินค่าทดแทนนั้นมีจำนวนที่ลดลง การดำเนินการเวนคืนก็
จะรวดเร็วยิ่งขึ้น การจัดทำบริการสาธารณะก็จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่หากให้เจ้าของ
อสังหาริมทรัพย์ทุกคนเข้าเป็นคณะกรรมการดังกล่าว อาจก่อเกิดปัญหาในการกำหนดเงินค่าทดแทนได้ จึง
ควรมีหลักเกณฑ์การคัดเลือกตัวแทนเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีประสิทธิภาพโดยการนำ
หลักเกณฑ์การคัดเลือกตัวแทนสมาชิกชุมชนตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยชุมชนและกรรมการ
ชุมชน พ.ศ.2555 มาปรับใช้หาตัวแทนเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เข้าร่วมเป็นหนึ่งในคณะกรรมการดังกล่าว
ผู้ศึกษาจึงเห็นสมควรเพิ่มองค์ประกอบคณะกรรมการผู้มีอำนาจกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและ
เงินค่าทดแทน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 มาตรา 19
วรรคแรก ดังนี้ “เมื่อพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะ
หนึ่ง ประกอบด้วยเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ผู้แทนของเจ้าหน้าที่ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน
นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต และผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์

เบื้องต้นและเงินค่าทดแทน ในกรณีที่มีการเวนคืนในเขตชุมชน ให้มีการเลือกตัวแทนเจ้าของ อสังหาริมทรัพย์หนึ่งคนต่อจำนวนบ้านทุกห้าสิบหลัง และคณะกรรมการคณะหนึ่งจะมีตัวแทนเจ้าของ อสังหาริมทรัพย์ได้ไม่เกินสี่คน...”

4. ปัญหาการคัดสิทธิเจ้าของเดิมหรือทายาทในการขอคืนที่ดินที่ใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน แล้ว ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า เห็นควรปรับปรุงแก้ไขประเด็นการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนตามมาตรา 53 ที่เป็นบทบัญญัติเรื่องการขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน โดยเมื่อพิจารณาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นเอกสิทธิ์ ของฝ่ายปกครองที่มีเหนือเอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกชน เพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดให้การเวนคืนจะต้องนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน ไปใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนที่กำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้นหน่วยงานที่เวนคืนจะต้องใช้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตลอด จะนำมาใช้เพื่อการอื่นไม่ได้ เพราะฉะนั้นเมื่อหน่วยงานของรัฐที่เวนคืนได้ใช้ที่ดินที่เวนคืนตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว ต่อมา ภายหลังหมดความจำเป็นต้องใช้ จะนำไปใช้เพื่อการอื่นก็ไม่ได้จะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ก็ควรให้สิทธิแก่เจ้าของเดิมหรือทายาทในการขอคืนที่ดินดังกล่าวได้ เพื่อที่จะได้ใช้ที่ดินดังกล่าวให้เกิด ประโยชน์สูงสุด และเงินค่าทดแทนก็จะได้กลับคืนสู่รัฐ ผู้ศึกษามีความเห็นสมควรยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 53 บรรคสี่ และแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 53 บรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการ ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ดังนี้ “ที่ดินที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หากไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนภายในระยะเวลาตามมาตรา 51 หรือเหลือจากการใช้ประโยชน์ หรือได้มีการ ใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว ภายหลังหมดความจำเป็นในการใช้ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิขอคืนที่ดินนั้น และในกรณีที่เจ้าของเดิมหรือทายาทมีที่ดินที่มีการซื้อขาย ตามมาตรา 34 รวมเป็นแปลงเดียวกันกับที่ดินที่ขอคืน และเจ้าหน้าที่ยังมีได้นำที่ดินนั้นไปใช้ประโยชน์ หรือ ได้มีการใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้วภายหลังหมดความจำเป็นในการใช้ตามวัตถุประสงค์ ดังกล่าว ให้มีสิทธิขอคืนที่ดินดังกล่าวได้ด้วย...”

5. ปัญหาการคิดดอกเบี้ยแก่เจ้าของเดิมหรือทายาทเมื่อขอคืนที่ดินจากการเวนคืน ผู้ศึกษามี ข้อเสนอแนะว่า เห็นควรปรับปรุงแก้ไขประเด็นการขอคืนที่ดินที่เวนคืนโดยเจ้าของเดิมหรือทายาทที่ขอคืน จะต้องคืนเงินค่าทดแทนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินให้แก่รัฐ พร้อมกับดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันที่ได้รับเงินค่าทดแทนหรือนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนจนถึงวันที่ยื่นคำร้องขอคืน เมื่อพิจารณาถึงการถูกจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนที่ดิน ผู้ถูกเวนคืนไม่มีทางเลือกนอกจากการตกลงทำสัญญาซื้อขายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการ ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 หรือ หากไม่ตกลงซื้อขายจะมีการตรากฎหมายพิเศษเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน โดยเอกชนผู้ถูกเวนคืนจะได้รับเงินค่าทดแทน อันเป็นการใช้เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองเพื่อจัดทำบริการ

สาธารณะ เพราะฉะนั้นเมื่อรัฐไม่ได้นำที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและเจ้าของเดิมหรือทายาทผู้ถูกเวนคืนมีความประสงค์จะใช้สิทธิขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนไป แม้จะสมควรกำหนดให้คืนเงินค่าทดแทนที่ได้รับไปแก่รัฐ แต่ควรคำนึงถึงความเสียหายของเอกชนผู้ถูกเวนคืนที่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ และได้รับความเสียหายจากการถูกจำกัดสิทธิในทรัพย์สินโดยไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะ เพราะฉะนั้นจึงควรมีการพิจารณาลดจำนวนเงินค่าทดแทนที่ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทคืนแก่รัฐ คำนึงตามความเสียหายที่กล่าวไป โดยให้คณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามมาตรา 55 เป็นผู้กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนที่ต้องคืน และตัดบทบัญญัติในเรื่องดอกเบี้ยดังกล่าวออก ผู้ศึกษามีความเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ดังนี้ “เจ้าของเดิมหรือทายาทซึ่งร้องขอคืนที่ดิน ต้องคืนเงินค่าทดแทนในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิ จำนวนตามที่คณะกรรมการตามมาตรา 55 กำหนด โดยหากเป็นกรณีที่เกิดความเสียหายแก่เจ้าของเดิมหรือทายาทเนื่องจากการเวนคืนที่ดิน แต่การเวนคืนที่ดินดังกล่าวไม่ได้นำไปใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนเนื่องจากความผิดพลาดของหน่วยงานผู้เวนคืน ให้พิจารณาลดจำนวนเงินค่าทดแทนที่เจ้าของเดิมหรือทายาทต้องคืน โดยคำนึงถึงความเสียหายจากการเสียโอกาสใช้ที่ดินดังกล่าวของเจ้าของเดิมหรือทายาทผู้ขอคืนที่ดินนั้น”

เอกสารอ้างอิง

นันท์วัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 2.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. 2540. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547.

วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2543.