

การศึกษากฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มา ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกเวนคืน¹

นันทิณี พุนกระโทก²

จากการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกเวนคืน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิทธิเสรีภาพและสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมาย การจำกัดสิทธิ การจัดทำบริการสาธารณะในระบบกฎหมายไทย ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า แนวความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นมีที่มาจากสำนักกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งยอมรับสิทธิที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่เกิด อันได้แก่ ชีวิต เสรีภาพ และกรรมสิทธิ์ และต้องได้รับการรับรองและคุ้มครองจากรัฐ โดยแนวความคิดดังกล่าวได้กลายเป็นสิ่งสำคัญที่ทุกประเทศต่างก็ตระหนักถึงและได้นำมาบัญญัติรับรองสิทธินั้นไว้ในกฎหมายภายในของตน ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วยที่ได้ให้การรับรองไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ โดยถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล และการจำกัดสิทธิของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้นั้นไม่อาจกระทำได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นถือเป็นหนึ่งในรูปแบบของการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลขั้นรุนแรงที่สุด เพราะเป็นการพรากเอากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นไปตลอดกาล อันเป็นกรณีที่รัฐสามารถกระทำได้ โดยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 37 ที่บัญญัติให้อำนาจไว้ แต่ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่จะต้องเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ (ซึ่งต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง) และรัฐต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้นด้วย พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายหลักที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายสูงสุด ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่รัฐหรือหน่วยงานทางปกครองต่างใช้เป็นหลักในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเจ้าหน้าที่

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง การศึกษากฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกเวนคืน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รถทอง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ปวีรพร เลิศธรรมเทวี และ รองศาสตราจารย์พัฒนา เรือนใจดี

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า กฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ฉบับนี้ แม้จะได้มีการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้มีความทันสมัยสอดคล้องและครอบคลุมในด้านต่างๆ อย่างครบถ้วน และมีผลบังคับใช้ได้ไม่นานนัก แต่ก็ยังคงมีบทบัญญัติที่อาจก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ในทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้ถูกเวนคืน ฉะนั้น จึงเป็นกรณีที่กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติที่ยังไม่ชัดเจนและไม่สอดคล้องกันอยู่หลายประการ สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาแรก เป็นปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการเข้าสำรวจอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนของพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยบทบัญญัติมาตรา 12 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่สามารถเข้าไปในอสังหาริมทรัพย์เพื่อทำการสำรวจอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในแนวเขตเวนคืนได้ โดยไม่จำเป็นต้องได้รับการอนุญาตจากเจ้าของก่อน เพียงแต่มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วันเท่านั้น การให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นเนื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่มิได้แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของทราบล่วงหน้าก่อนเข้าทำการสำรวจพื้นที่แต่อย่างใด หรือเป็นกรณีที่ได้เข้าดำเนินการสำรวจแล้ว จึงค่อยมีหนังสือแจ้งย้อนหลัง ดังนี้ ถือได้ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่มิได้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว ก็มิได้ส่งผลกระทบใดๆ กับพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น กล่าวคือ ไม่ว่าจะได้มีหนังสือแจ้งล่วงหน้าก่อนเข้าสำรวจพื้นที่หรือไม่ หรือได้มีหนังสือแจ้ง ณ เวลาใด ถึงอย่างไรในท้ายที่สุดแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ยังคงมีอำนาจโดยชอบตามกฎหมายที่จะเข้าสำรวจพื้นที่นั้นๆ ได้อยู่เช่นเดิม ถ้าหากว่าได้เข้าสำรวจภายในกำหนดระยะเวลาการใช้งบประมาณพระราชกฤษฎีกา จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่กฎหมายมีช่องว่าง โดยเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่จนเกินขอบเขต อันเป็นการขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

นอกจากนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ยังสามารถเข้าสำรวจอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนนั้นได้เองโดยลำพัง ทั้งยังไม่มีข้อกำหนดในการสำรวจและรับทราบผลการสำรวจอีกด้วย จึงทำให้เกิดปัญหากรณีข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการสำรวจนั้นไม่ครบถ้วนจำนวนตามข้อเท็จจริง ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อจำนวนเงินค่าทดแทนที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้ถูกเวนคืนจะต้องได้รับ อันเป็นการกระทบกระเทือนแก่สิทธิของผู้ถูกเวนคืน และขัดต่อหลักสุจริตตามกฎหมาย

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาการรังวัดที่ดินส่งผลกระทบต่อสิทธิของเจ้าของที่ดิน โดยบทบัญญัติมาตรา 15 เป็นการแก้ไขปัญหาการรังวัดที่ดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กรณีผลการรังวัดที่ดินของเจ้าหน้าที่เวนคืนกับเจ้าพนักงานที่ดินคลาดเคลื่อน ไม่ถูกต้องตรงกัน อันส่งผลต่อจำนวนเงินค่าทดแทน และก่อให้เกิดปัญหาเนื่องจากเจ้าหน้าที่ต้องทำเรื่องเบิกจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นหรือต้องเรียกเงินค่าทดแทนคืนจากผู้ถูกเวนคืน ดังนั้น ในมาตรา 15 วรรคสาม จึงได้บัญญัติให้อำนาจผลการรังวัดของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือช่างรังวัดเอกชน หรือเจ้าพนักงานที่ดินที่ได้ทำการรังวัดนั้นเป็นผลการรังวัดของเจ้าพนักงานที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงเท่ากับว่าผลการรังวัดที่ได้มานั้นเป็นอันยุติ ซึ่งการบัญญัติไว้เช่นนี้ดูเหมือนจะช่วยแก้ปัญหาการรังวัดได้ แต่หากพิจารณาอย่างถ่วงแล้ว อาจก่อให้เกิดปัญหากระทบต่อสิทธิของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์อยู่เช่นเดิม เราไม่อาจทราบได้เลยว่าผลการรังวัดดังกล่าวถูกต้องแท้จริงหรือไม่ แม้จะให้นำบทบัญญัติเรื่องการรังวัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินมาใช้ก็ตาม แต่ทั้งนี้ประสบการณ์ ความรู้ และความชำนาญของบุคคลผู้ทำการรังวัดย่อมแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา 15 จึงไม่สามารถนำไปบังคับใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วนสมบูรณ์ ตามขั้นตอนและวิธีการที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดไว้ให้ต้องปฏิบัติ เป็นการเปิดช่องให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถเลือกปฏิบัติได้โดยชอบอันส่งผลกระทบต่อสิทธิในการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของเจ้าของที่ดิน และเป็นการขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาการตีความบทบัญญัติที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิในการขอสืบที่ดิน บทบัญญัติในวรรคสองของมาตรา 51 หากเป็นกรณีการเวนคืนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในด้านการคมนาคม หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะในด้านอื่นๆ ที่ต้องใช้ระยะทางยาวกว่า 10 กิโลเมตร กฎหมายให้ถือว่าได้เริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนทั้งหมดแล้วก็ต่อเมื่อได้เริ่มเข้าใช้ประโยชน์หรือดำเนินการก่อสร้างในส่วนใดส่วนหนึ่งหรือส่วนใหญ่แล้ว ซึ่งการบัญญัติไว้เช่นนี้ก่อให้เกิดปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า แค่ไหน เพียงไร จึงจะถือได้ว่าเป็นการเริ่มดำเนินการแล้ว ซึ่งถ้อยคำในบทบัญญัติมิได้กำหนดขอบเขตไว้อย่างชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในการตีความได้ เช่น ในกรณีการสร้างทางต่างๆ เจ้าหน้าที่อาจตีความได้ว่าการเข้าดำเนินการแต่เพียงเล็กน้อย ดังนี้ ก็ถือว่าได้มีการเริ่มดำเนินการแล้ววัตถุประสงค์ที่ได้มีการเวนคืนมาตลอดเส้นทางแล้ว หากกรณีเป็นเช่นนี้ก็จะส่งผลให้เจ้าของเดิมหรือทายาทนั้นยังไม่อาจยื่นความประสงค์ขอคืนที่ดินที่ได้เวนคืนไปแล้วได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการจะคุ้มครองสิทธิของประชาชนในกรณีดังกล่าวให้สามารถขอคืนได้ตามหลักเกณฑ์ที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 37 วรรคห้าและวรรคหก ของรัฐธรรมนูญ และในหมวด 3 เรื่องการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ประกอบกับปรากฏข้อเท็จจริงตามแนวคำพิพากษาของศาลซึ่งได้วินิจฉัยไว้เป็นไปในแนวทางเดียวกันจนกลายเป็นบรรทัดฐานตลอดมาว่าที่ดินที่ได้เวนคืนไปแล้วหากมิได้นำไปใช้ประโยชน์ให้สามารถขอคืนได้ ดังนั้น บทบัญญัติในมาตรา 51 นี้ จึงขัดต่อหลักความได้สัดส่วน เป็นการจำกัดสิทธิหรือเพิ่มภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร และขัดต่อหลักนิติธรรมตามมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญ ทั้งยังเป็นการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจได้อย่างกว้างขวางไปกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิที่จะต้องได้รับการคุ้มครองตามที่มาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญอีกด้วย

ประเด็นปัญหาที่สี่ ปัญหาความมีผลย้อนหลังของบทเฉพาะกาลว่าด้วยสิทธิในการขอสืบที่ดิน บทเฉพาะกาลตามมาตรา 67 กฎหมายให้นำบทบัญญัติในหมวดที่ 2 และหมวดที่ 3 มาใช้บังคับแก่กรณีที่ดินที่ได้ถูกเวนคืนหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ใช้บังคับจนกระทั่งถึงก่อนพระราชบัญญัติ

ฉบับนี้ใช้บังคับ เมื่อพิจารณาแล้วเห็นได้ว่า แม้จะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในพระราชบัญญัติฉบับนี้ออกมาใช้บังคับก็ตามสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ชอบที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญได้อยู่แล้ว โดยเป็นการใช้สิทธินั้นตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งการที่มาตรา 67 ได้บัญญัติไว้เช่นนี้ ย่อมส่งผลให้ต้องนำบทบัญญัติในมาตรา 51 ที่กำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาในการเริ่มดำเนินการและเข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์มาบังคับแก่นิติด้วย ซึ่งรวมถึงกรณีการขอกินที่ดินที่ได้เวนคืนไปเพื่อก่อสร้างทาง ทางรถไฟ คลอง หรือกิจการสาธารณประโยชน์อื่นที่มีระยะทางยาวกว่า 10 กิโลเมตรด้วย กล่าวคือ ถ้าหากว่าได้ดำเนินการในส่วนใดส่วนหนึ่งแล้ว ให้ถือว่าได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนไปตลอดเส้นทางแล้ว ดังนี้ จึงอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของเจ้าของเดิมหรือทายาทที่ได้มีการร้องขอคืนที่ดินและได้มีการฟ้องคดีต่อศาลไว้แล้วก่อนที่จะพระราชบัญญัติฉบับนี้จะประกาศใช้บังคับ ซึ่งในหลายคดีศาลได้มีคำพิพากษาให้คืนที่ดินไปแล้วและมีคดีอีกจำนวนไม่น้อยที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายที่ออกมาในภายหลังมีผลบังคับใช้ย้อนหลังเป็นโทษแก่บุคคล อันเป็นการขัดต่อหลักการของกฎหมายทั่วไป และถือเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของเจ้าของเดิมหรือทายาทในการขอคืนอสังหาริมทรัพย์เกินสมควรแก่เหตุ เป็นการเพิ่มภาระเกินจำเป็น และขัดต่อหลักนิติธรรมตามมาตรา 26 ทั้งยังเป็นการกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิที่จะต้องได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญอีกด้วย

จากการศึกษาค้นคว้ากฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกเวนคืนแล้วนั้น ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน และสามารถบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ อันส่งผลเป็นการช่วยคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกเวนคืนซึ่งเป็นบุคคลผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มากยิ่งขึ้น และเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลไว้ จึงมีข้อเสนอแนะในประเด็นปัญหาต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมา คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการเข้าสำรวจอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 12 นี้ ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมโดยให้กำหนดมาตรการการควบคุมรับผิดชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่กรณีมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ทราบก่อนเข้าทำการสำรวจ อันเป็นการจำกัดการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่มิให้ใช้อำนาจอย่างไร้ขอบเขตจำกัด แก้ไขปัญหากรณีไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนกรณีการเข้าสำรวจอสังหาริมทรัพย์นั้นเห็นควรกำหนดให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนหรือบุคคลผู้ได้รับมอบหมายเข้าร่วมการสำรวจกับพนักงานเจ้าหน้าที่และให้มีการบันทึกผลการสำรวจนั้นด้วย เมื่อดำเนินการสำรวจแล้วเสร็จให้พนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือบุคคลผู้ได้รับมอบหมายลงนามรับทราบผลการสำรวจร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการสำรวจผิดพลาด ตกหล่นหรือไม่ครบถ้วน ส่งผลกระทบต่อสิทธิในการได้รับเงินค่าทดแทน

โดยแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 12 จากเดิม “ภายในกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน และกระทำการเท่าที่จำเป็นเพื่อทำการสำรวจให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของทราบถึงกิจการที่จะกระทำล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ก่อนวันเข้าทำการสำรวจ และต้องระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของ ในกรณีที่เกิดความเสียหาย เจ้าของชอบที่จะได้รับเงินค่าชดเชยสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกิจการที่กระทำนั้น”

แก้ไขเป็น “ภายในกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน และกระทำการเท่าที่จำเป็นเพื่อทำการสำรวจให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของทราบถึงกิจการที่จะกระทำล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ก่อนวันเข้าทำการสำรวจ และต้องระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของ ในกรณีที่**ไม่ได้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย** หรือหากเกิดความเสียหาย เจ้าของชอบที่จะได้รับเงินค่าชดเชยสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกิจการที่กระทำนั้น และให้นำบทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มาใช้บังคับแก่กรณี

ในการสำรวจให้เจ้าของหรือบุคคลผู้ได้รับมอบหมายเข้าร่วมการสำรวจกับพนักงานเจ้าหน้าที่และให้มีการบันทึกผลการสำรวจนั้น เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จให้พนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าของหรือบุคคลผู้ได้รับมอบหมายลงนามรับทราบผลการสำรวจร่วมกัน”

2. ปัญหาการรังวัดที่ดินส่งผลกระทบต่อสิทธิของเจ้าของที่ดิน การแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับการรังวัดที่ดินที่ถูกเวนคืนตามมาตรา 15 นี้ ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 15 วรรคสาม ให้เจ้าพนักงานที่ดินเข้าร่วมทำการสำรวจกับพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย เนื่องจากเจ้าพนักงานที่ดินเป็นบุคคลผู้มีความรู้ มีประสบการณ์และความชำนาญในการรังวัดเป็นอย่างดี ทั้งยังเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของเจ้าพนักงานที่ดินอีกด้วย เพื่อแก้ไขและป้องกันปัญหาการรังวัดเนื้อที่ดินผิดพลาด ส่งผลต่อจำนวนเงินค่าทดแทนที่ถูกเวนคืนจะได้รับ

โดยแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 15 วรรคสาม จากเดิม “ในการรังวัดตามวรรคหนึ่ง พนักงานเจ้าหน้าที่จะทำการรังวัดเองหรือขอให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการรังวัดให้ หรือมอบหมายให้ช่างรังวัดเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยช่างรังวัดเอกชนทำการรังวัดก็ได้ และให้ถือว่าการรังวัดดังกล่าว เป็นการรังวัดของเจ้าพนักงานที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน”

แก้ไขเป็น “ในการรังวัดตามวรรคหนึ่ง พนักงานเจ้าหน้าที่จะทำการรังวัดเองหรือมอบหมายให้ช่างรังวัดเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยช่างรังวัดเอกชนทำการรังวัดก็ได้ **โดยให้ทำการรังวัดร่วมกับเจ้าพนักงานที่ดิน** และให้ถือว่าการรังวัดดังกล่าว เป็นการรังวัดของเจ้าพนักงานที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน”

3. ปัญหาการตีความบทบัญญัติที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิในการขอคืนที่ดิน ซึ่งถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 51 คำว่า “ส่วนหนึ่งส่วนใด” และคำว่า “ส่วนใหญ่” ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

ในทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อไปเนื่องจากเป็นถ้อยคำที่ไม่ชัดเจน พนักงานเจ้าหน้าที่อาจตีความบทบัญญัติไปในทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ฝ่ายปกครองเอง และอาจส่งผลกระทบเป็นการจำกัดสิทธิของเจ้าของเดิมหรือทายาทในกรณีการขอคืนที่ดินตามที่กฎหมายได้บัญญัติรับรองให้สิทธินั้นไว้ ผู้ศึกษาจึงเห็นควรเสนอแนะในทางนโยบายให้กำหนดนิยามความหมายหรือระบุเพดานขั้นต่ำ – ขั้นสูง ให้ชัดเจน เช่น ส่วนหนึ่งส่วนใด คือ “การเริ่มดำเนินโครงการตั้งแต่ร้อยละ 10 ขึ้นไป หรือส่วนใหญ่ คือ “เริ่มดำเนินการและใช้ประโยชน์ในที่ดินมากกว่าร้อยละ 70 ของพื้นที่เวนคืนทั้งหมด” เป็นต้น เพื่อแก้ไขปัญหาการตีความที่ไม่สอดคล้อง ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้กำหนดให้สิทธิไว้

4. ปัญหาความมีผลย้อนหลังของบทเฉพาะกาลว่าด้วยสิทธิในการขอคืนที่ดิน ที่มาตรา 67 ที่บัญญัติให้นำบทบัญญัติหมวด 2 และหมวด 3 มาใช้บังคับแก่กรณีที่ดินที่ได้เวนคืนหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 บังคับใช้ จนถึงวันก่อนพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้ จึงเป็นการบังคับใช้กฎหมายย้อนหลังมีผลเป็นการจำกัดสิทธิของเจ้าของเดิมหรือทายาทในการขอคืนที่ดิน ผู้ศึกษาเห็นควรเสนอให้ยกเลิกบทบัญญัติมาตรานี้เนื่องจากถึงแม้จะมีได้มีบทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้ เจ้าของเดิมหรือทายาทก็สามารถใช้สิทธิขอคืนที่ดินนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 37 ที่ได้บัญญัติให้สิทธิในการขอคืนที่ดินเอาไว้

โดยแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 67 จากเดิม “ให้นำหมวด 2 การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืน และหมวด 3 การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท มาใช้บังคับกับที่ดินที่ถูกเวนคืนนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ใช้บังคับจนถึงวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วย โดยอนุโลม แต่ระยะเวลาห้าปีหรือระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 51 และระยะเวลาสามปีตามมาตรา 53 วรรคสอง เฉพาะกรณีที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ ให้นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

แก้ไขเป็น “ยกเลิกบทบัญญัติเดิมทั้งหมด”

เอกสารอ้างอิง

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ตุลาคม 2560.

วรพจน์ วิศวพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2543.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2552.
 ยืนหยัด ใจสมุทร. คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2556.

ปวีศรвр เลิศธรรมเทวี. สิทธิทางรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2565.