

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562¹

ธีรเชษฐ์ แก้วกำเนิด²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ประกอบกับกฎกระทรวงและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องแล้ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการดังกล่าว และแนวทางการจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษในคดีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยเป็นการศึกษาถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน กฎกระทรวง มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเท่าที่ค้นหามาเปรียบเทียบได้ รวมทั้งหาข้อเสนอแนะต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้น ปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ แนวทางการจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษในคดีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และปัญหาการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทในกรณีอสังหาริมทรัพย์นั้นได้มาจากการซื้อขายโดยวิธีการปรองดองตามมติคณะรัฐมนตรี เพื่อหาข้อเสนอแนะต่อแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

เมื่อได้ศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ประกอบกับกฎกระทรวง มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง พบว่ายังมีปัญหาอยู่หลายประการ สามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรก ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้น ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562³ ได้ระบุ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี และคณะกรรมการสอบคือรองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และรองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสุวรรณค์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ขั้นตอนการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นไว้ว่า เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต และผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทน โดยในวรรคสองกำหนดว่าในกรณีที่มีความจำเป็นเจ้าหน้าที่อาจพิจารณาแต่งตั้งผู้แทนหน่วยงานอื่นของรัฐเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย และตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 เป็นเรื่องการวางหลักเกณฑ์การกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน โดยให้คณะกรรมการตามมาตรา 19 คำนึงถึงราคา สภาพ เหตุและวัตถุประสงค์ตามที่มาตรา 20 กำหนดไว้ประกอบกัน ได้แก่ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ราคาประเมินที่ดินของทางราชการที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน สภาพและที่ตั้งของที่ดินนั้น และเหตุและวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน โดยการกำหนดราคาเบื้องต้นให้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง จากบทบัญญัติดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่ายังไม่มีความเหมาะสมเนื่องจากยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะการกำหนดราคาเบื้องต้นนั้นเป็นขั้นตอนที่ผู้ศึกษา เห็นว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญมากในกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพราะเจ้าหน้าที่จะไม่สามารถไปเจรจาซื้อขายตามมาตรา 25 ซึ่งเป็นขั้นตอนการเจรจาซื้อขายและการเวนคืนในระหว่างการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ซึ่งเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 175 ประกอบมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ แม้คณะกรรมการตามมาตรา 19 ซึ่งเป็นคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นจะมีผู้บริหารท้องถิ่นเป็นหนึ่งในองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ และผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็ตาม แต่ผู้ศึกษาเห็นว่า ในการบวนการกำหนดราคาเบื้องต้นนี้ผู้บริหารท้องถิ่นก็ยังไม่สามารถถือได้ว่าเป็นตัวแทนของประชาชนได้อย่างแท้จริง เนื่องจากในบางกรณีหากเป็นกรณีที่มีการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนเสียเอง การทำหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นอาจไม่ได้ปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เนื่องจากมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งจะต้องดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และกลายเป็นปฏิปักษ์ต่อประชาชนผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เสียเอง จึงควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ลดข้อขัดแย้งในการเวนคืน และยังคงสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

³โปรดดู มาตรา 19 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

มาตรา 78 ที่กำหนดให้รัฐพึงให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ การจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการถือได้ว่า สอดคล้องกับทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ (Public interest theory) และทฤษฎีความผูกพันของกรรมสิทธิ์ที่มีต่อสังคม (Sozialbindungs theorie) ประโยชน์สาธารณะนั้นเป็นหลักการที่ยืนอยู่บนประโยชน์ของคนหมู่มาก ซึ่ง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แม้เป็นการลบล้างกรรมสิทธิ์ของบุคคล แต่ยังคงอยู่ภายใต้ความผูกพันต่อสังคม⁴ เพราะ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้ายที่สุดก็เป็นการที่รัฐเอาทรัพย์สินของเอกชนกลับมาเป็นของรัฐเพื่อจัดทำ บริการสาธารณะ (Public Interest) เช่น สร้างถนนหนทาง สร้างสะพาน สร้างเขื่อน สร้างโรงเรียน สร้าง โรงพยาบาล เป็นต้น ซึ่งสุดท้ายผลประโยชน์ก็จะได้กลับคืนสู่ประชาชน รวมถึงตัวเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูก เวนคืนนั้นด้วยในฐานะที่เป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคม เพราะหากชุมชนมีความเจริญก้าวหน้า คุณภาพชีวิตของ ประชาชนย่อมดีขึ้น และราคาอสังหาริมทรัพย์ของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนหากยังมีส่วนที่เหลือจากการเวนคืน หรือส่วนที่ไม่ได้ถูกเวนคืนในบริเวณนั้น ย่อมได้รับประโยชน์จากการมีราคาสูงขึ้นเนื่องจากความเปลี่ยนแปลง จากความเจริญของบ้านเมืองอันเป็นผลมาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่น จากที่ดินในป่ากร้าง กลายเป็น ที่ดินที่ติดถนน ติดโรงเรียนหรือสถานศึกษา เป็นต้น

ประการที่สอง ปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ ที่ถูกเวนคืน ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 กำหนดว่า ผู้มีสิทธิ์ได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 40 ผู้ใดไม่พึงพอใจเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขายตามมาตรา 25 และเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา 26 วรรคสอง เงินค่าทดแทนที่ได้รับหรือวางเงินค่า ทดแทนตามมาตรา 28 วรรคสอง ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับเงินจากเจ้าหน้าที่ หรือรับเงินที่วางไว้แล้วแต่กรณี โดยตามมาตรา 49 วรรคสองกำหนดว่าในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้เชี่ยวชาญ ในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์จำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนเป็นผู้พิจารณาและเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีภายใน หนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในสามสิบวันนับ แต่วันที่ได้รับความเห็นจากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ หากเจ้าของไม่พอใจคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตาม มาตรา 49 หรือเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 49 วรรคสองแล้ว เจ้าของยังไม่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันพ้น

⁴ สารีสา เพชรล้วน. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการคืนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์แก่ผู้ถูก เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2558

กำหนดเวลาตามมาตรา 49 วรรคสอง แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562⁵ โดยในเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์นั้น ผู้ศึกษามีความเห็นว่าคุณหมายยังไม่ได้มีความชัดเจนในการกำหนดสัดส่วนว่าจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและผู้เชี่ยวชาญในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องมีจำนวนฝ่ายละเท่าใด ซึ่งทำให้เป็นปัญหาเนื่องจากในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของคณะกรรมการฯ ถือเป็นเรื่องที่สำคัญเพราะต้องมีการเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไป และมุมมองของผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและผู้เชี่ยวชาญในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ย่อมมีความแตกต่างกันอยู่มากในการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ศึกษาเห็นว่า จากปัญหาดังกล่าว หากมีการกำหนดสัดส่วนที่ชัดเจนระหว่างผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและผู้เชี่ยวชาญในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ให้มีสัดส่วนหรือจำนวนที่ใกล้เคียงกันก็จะเกิดผลดียิ่งขึ้นต่อการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ ทำให้รัฐมนตรีได้ความเห็นที่ดียิ่งขึ้นในการประกอบดุลยพินิจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไป อีกทั้งผู้ศึกษายังเห็นปัญหาอีกประการหนึ่งคือ การแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า หากให้โอกาสประชาชนผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีส่วนในการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ จะเป็นผลดีมากกว่าผลเสียเพราะจะได้มุมมองความเห็นที่หลากหลาย อีกทั้งรัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ที่เสนอเรื่องให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการชุดดังกล่าวก็จะไม่ถูกครหาว่าตั้งคนที่ตัวเองรู้จักคุ้นเคยหรือสามารถคาดคะเนผลการพิจารณาอุทธรณ์ได้มาเป็นกรรมการ และเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนก็จะยอมรับในผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี ซึ่งมีที่มาจากความเห็นของคณะกรรมการชุดดังกล่าวมากยิ่งขึ้น อีกทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ ยังสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เหมาะสมกับสภาพสังคมประชาธิปไตยด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาจึงควรหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์

ประการที่สาม ปัญหาการจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษในคดีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 กำหนดให้ในกรณีที่เจ้าของไม่พอใจคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 49 หรือเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 49 วรรคสอง เจ้าของยังไม่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี ให้มีสิทธิฟ้องต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 49 วรรคสอง ซึ่งในเรื่องสิทธิฟ้องคดีต่อศาลนี้ ศาลที่มีอำนาจ

⁵ ยืนยงค์ ใจสมุทร.พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562.พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์นิติธรรม,2566

พิจารณาคดีนี้ในปัจจุบันก็คือ ศาลปกครอง ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนในอดีตก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครอง คดีประเภทนี้จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรม แต่ในศาลปกครองเองก็ไม่ได้มีแผนกคดีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการเฉพาะ แม้ตุลาการศาลปกครองจะเชี่ยวชาญคดีปกครอง แต่เนื้อหาของคดีปกครองมักจะมุ่งเน้นไปที่การกระทำทางปกครอง เช่น การเพิกถอนกฎ คำสั่ง การกระทำทางปกครอง ไม่ได้มุ่งเน้นไปที่เรื่องเงินค่าทดแทนโดยตรง จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของต่างประเทศ ทั้งประเทศในทวีปเอเชียอย่างสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) และประเทศในทวีปยุโรปอย่างเช่นประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส จะมีศาลชำนาญพิเศษหรือแผนกคดีพิเศษหรือองค์กรพิเศษในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะในเรื่องการกำหนดค่าทดแทน และกระบวนการต่างๆ เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่น ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีจะมีศาลพิเศษด้านที่ดิน (Land Tribunal) ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยมีคณะอนุญาโตตุลาการที่เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีศาลคดีเวนคืนเพื่อพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และการกำหนดค่าทดแทนเป็นการเฉพาะ และมีอำนาจพิจารณาในคดีเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนแยกต่างหากจากศาลปกครองโดยมีผู้พิพากษาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในเรื่องตลาดอสังหาริมทรัพย์ มาเป็นผู้กำหนดราคา⁶ ส่วนในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ จากการศึกษาพบว่า การกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นการกำหนดโดยศาล แต่เป็นศาลยุติธรรมซึ่งมีเขตอำนาจเหนือคดีทั่วไป ไม่ใช่เป็นศาลพิเศษหรือ คณะอนุญาโตตุลาการพิเศษเฉพาะด้านการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อย่างเช่น คณะอนุญาโตตุลาการด้านที่ดินตามกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) และศาลคดีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นศาลพิเศษและมีผู้พิพากษาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเรื่องตลาดอสังหาริมทรัพย์มาเป็นผู้พิจารณาคดีในการพิจารณาอย่างเช่นกรณีของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยเฉพาะเรื่องสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์คือเรื่องเงินค่าทดแทนที่ต้องได้สัดส่วนระหว่างการที่รัฐเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์สาธารณะกับการปรากฏกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมิให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรตามทฤษฎีผูกพันของกรรมสิทธิ์ที่มีต่อสังคม (Sozialbindungs theorie) เพราะแม้ทฤษฎีนี้จะยอมรับให้มีการปรากฏกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะได้เพราะถือว่ากรรมสิทธิ์ของเอกชนย่อมผูกพันต่อสังคมที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอยู่ และบางครั้งเนื่องจากการเวนคืน

⁶ พัชรวลี ดันประวัตติ. “แนวทางในการกำหนดค่าทดแทนที่เหมาะสมสำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547

อสังหาริมทรัพย์เป็นไปเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ทำให้ในบางกรณีอาจเกิดประโยชน์จากการเวนคืนมากกว่า การไม่มีการเวนคืน ซึ่งท้ายที่สุดผลประโยชน์อาจกลับคืนไปสู่เจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนโดยไม่คาดคิด เช่น ที่ดินที่เหลืออยู่มีราคาสูงขึ้นเพราะทำเลดีขึ้นเนื่องจากการตัดถนนผ่านจากการเวนคืน แต่อย่างไรก็ตามแม้ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับประโยชน์กลับมาโดยไม่คาดคิดดังตัวอย่างข้างต้น แต่ขณะถูกเวนคืน ผู้ถูกเวนคืนถือเป็นผู้สูญเสียที่จำต้องยอมสละกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตนให้แก่รัฐ จึงควรได้รับการชดเชยและเยียวยาอย่างเป็นธรรมจากรัฐด้วย ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า หากประเทศไทยมีศาลชำนาญพิเศษในคดีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และมีผู้พิพากษาหรือตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือด้านตลาดอสังหาริมทรัพย์มาเป็นผู้พิจารณาคดีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยเฉพาะในเรื่องข้อพิพาทเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าทดแทนที่เหมาะสมเป็นการเฉพาะอย่างเช่นที่ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีศาลคดีเวนคืนเป็นการเฉพาะ หรือในกรณีประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ที่มีคณะอนุญาโตตุลาการด้านที่ดินที่มีความรู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ก็ย่อมจะเกิดผลดีในการกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์และการชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยได้ดียิ่งขึ้นกว่าเดิม ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีศาลชำนาญพิเศษเพื่อพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการเฉพาะในประเทศไทย เช่นเดียวกับสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ที่มีศาลหรือองค์กรพิเศษที่ทำหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการเฉพาะ

ประการที่สี่ ปัญหาการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท กรณีอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการซื้อขายโดยวิธีการปรองดองตามมติคณะรัฐมนตรี ผู้ศึกษาเห็นว่า ตามหมวด 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นหมวดที่ว่าด้วยเรื่องการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท มีตามบทบัญญัติมาตรา 53 ซึ่งกำหนดว่าที่ดินที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว หากไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนภายในระยะเวลาตามมาตรา 51 (ไม่ช้ากว่าห้าปีนับแต่วันพ้นกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8(2) หรือภายในระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วแต่กรณี) หรือที่ดินที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิ์ขอคืนที่ดินนั้น และตามบทบัญญัติในมาตรา 52 ที่ห้ามมิให้มีการขอคืนที่ดินที่ได้มาโดยวิธีการซื้อขายตามหมวด 4 การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการซื้อขาย ผู้ศึกษาเห็นว่าจากบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาว่าไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 37 และการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการซื้อขายตามหมวด 4 นั้น รวมถึงการซื้อขายโดยวิธีการปรองดองตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การเวนคืนที่ดินของทางราชการ เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2500 ด้วย ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและเกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ถูก

เวนคืนที่ดิน โดยวิธีการปรองดองตามมติคณะรัฐมนตรีกับผู้ถูกเวนคืนที่ดิน โดยพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติแล้วแต่กรณี เนื่องจากการซื้อขายดังกล่าวตามหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ แม้จะใช้คำว่า “ซื้อขาย” แต่จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาและคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจระหว่างศาลได้วางบรรทัดฐานไว้ว่าในกรณีดังกล่าวไม่ใช่การซื้อขายตามความหมายทั่วไป จึงควรมีการแก้ไขบทบัญญัติให้การขอคืนอสังหาริมทรัพย์ที่รัฐได้มาโดยวิธีการซื้อขายสามารถขอคืนได้ โดยนำวิธีการขอคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัตินี้มาใช้โดยอนุโลม เพราะการที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ยินยอมขายอสังหาริมทรัพย์ของตนให้แก่รัฐในขั้นตอนก่อนมีการตราพระราชกฤษฎีกาโดยวิธีการปรองดองอาจไม่ได้เกิดจากความเสมอภาคและความสมัครใจโดยแท้จริง แต่อาจเป็นเพราะเจ้าของทรัพย์สินผู้นั้นเกรงกลัวการถูกเวนคืนทรัพย์สินในอนาคต ดังเช่นคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3093/2559 วินิจฉัยไว้เป็นแนวบรรทัดฐานว่าการเวนคืนที่ดินเพื่อนำไปใช้ก่อสร้างคลองชลประทาน เป็นการใช้อำนาจรัฐเวนคืนที่ดินเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในกิจการสาธารณูปโภค และเป็นการใช้อำนาจรัฐบังคับเอาทรัพย์สินของเอกชนเพื่อประโยชน์ของรัฐ โดยเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินเดิมไม่มีสิทธิ์ตัดสินใจว่าจะยินยอมหรือไม่ ทั้งไม่อาจกำหนดหรือต่อรองราคาที่ดินเองพอใจได้ เพราะเป็นเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายมหาชน เช่นนี้ แม้การจดทะเบียนโอนที่ดินใช้คำว่าซื้อขาย ก็ไม่ใช่การซื้อขายที่เป็นนิติกรรมซึ่งจะต้องเกิดจากการกระทำด้วยความสมัครใจและมุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ของกลุ่มสัญญาทั้งสองฝ่าย และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจระหว่างศาลที่ 27/2545 ที่วินิจฉัยเป็นแนวบรรทัดฐานไว้ว่าการซื้อขายที่ดินในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นสัญญาทางปกครอง เนื่องจากคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและเป็นผู้กระทำการแทนรัฐโดยใช้อำนาจทางปกครองบังคับซื้อที่ดินจากเอกชน ดังนั้น จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาและคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจระหว่างศาลที่ได้ยกขึ้นเป็นตัวอย่าง เห็นได้ว่า กรณีผู้ขายที่ดินในกรณีเวนคืนให้แก่รัฐ ไม่ว่าจะเป็นการยินยอมขายในขั้นตอนก่อนมีพระราชกฤษฎีกาโดยวิธีการปรองดองตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การเวนคืนที่ดินของทางราชการเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2500 หรือยินยอมขายภายหลังมีพระราชกฤษฎีกาและมีการกำหนดราคาเบื้องต้นแล้วก็ตาม อาจไม่ได้เกิดจากความสมัครใจโดยแท้จริงเนื่องจากอาจยินยอมเพราะเกรงกลัวว่าจะมีการใช้อำนาจในการเวนคืนที่ดินจากรัฐ ซึ่งรัฐสามารถใช้อำนาจดังกล่าวตามกฎหมายมหาชนได้ หรือเป็นผู้เห็นแก่ประโยชน์สาธารณะ ยินยอมขายที่ดินให้แก่ทางราชการเพราะเห็นว่าการเวนคืนเป็นไปเพื่อส่วนรวม แต่ต่อมาทางราชการเปลี่ยนนโยบายจึงหมดความจำเป็นในการใช้ที่ดินส่วนนั้นตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตั้งแต่แรกเริ่ม ทำให้ที่ดินไม่ถูกนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์และไม่อาจคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทได้ ผู้ศึกษาจึงเห็นควรแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้ถูกเวนคืนและสังคมยิ่งขึ้น

ดังนั้นเพื่อให้กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสมและเกิดความ เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการ ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 และให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นการแก้ไขในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้น ผู้ศึกษาเสนอให้ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการ ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 19 และ มาตรา 25 ดังนี้

เดิม มาตรา 19 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า มาตรา 19 เมื่อพระราชกฤษฎีกาตาม มาตรา 8 ใช้บังคับแล้ว ให้ เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการ ขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรม ที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต และผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ เบื้องต้นและ เงินค่าทดแทน

แก้ไขเป็น มาตรา 19 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ก่อนมีพระราชกฤษฎีกา หรือเมื่อ มีพระราชกฤษฎีกาตาม มาตรา 8 ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบไปด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขตและผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และผู้แทน เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนอย่างน้อยสองคน เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้น โดย หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกผู้แทนเจ้าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนดังกล่าว ให้เป็นไปตามกฎกระทรวงที่จะ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการ ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ตราขึ้น โดยมีเหตุผลที่ทำให้ เป็นกฎกระทรวงเพื่อความยืดหยุ่นในการปรับปรุงเงื่อนไขในอนาคตตามกาลสมัย

มาตรา 25 วรรคหนึ่ง เดิม บัญญัติว่า ในระหว่างการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 เมื่อ คณะกรรมการตามมาตรา 19 ประกาศกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเจรจา ตกลงซื้อขายและกำหนดเงินค่าทดแทนได้ในราคาที่ไม่เกินราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการ ดังกล่าวกำหนด

แก้ไขเป็น มาตรา 25 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ก่อนหรือในระหว่างการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตาม มาตรา 8 เมื่อคณะกรรมการตามมาตรา 19 ประกาศกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ ดำเนินการเจรจาตกลงซื้อขายและกำหนดเงินค่าทดแทนได้ในราคาที่ไม่เกินราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่ คณะกรรมการดังกล่าวกำหนด

จากการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 19 วรรคหนึ่ง ด้วยการเพิ่มตัวแทนประชาชนที่เป็นผู้แทน เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเข้าไป ก็เพื่อให้เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และเป็นการ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 78 เนื่องจากท้ายที่สุด วัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็เป็นไปเพื่อการ

จัดทำบริการสาธารณะไม่ว่าทางใดทางหนึ่ง และการเปิดโอกาสให้ประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้แทนเจ้าหน้าที่ของรัฐมีโอกาสพิจารณากำหนดคราคาร่วมกันผู้ศึกษาเห็นว่าจะได้ราคาเบื้องต้นที่เหมาะสมในการไปเจรจาของเจ้าหน้าที่เพื่อทำการซื้อขายตามมาตรา 25 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนจะให้ความยินยอมในการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์มากขึ้นและเกิดผลดีเพราะไม่ต้องมีการตราพระราชบัญญัติเพื่อบังคับซื้อหากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่ยินยอมขาย หรือไม่ต้องมีประกาศเร่งด่วนเพื่อเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ และทำให้ได้มุมมองที่ครบถ้วนในการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้น และควรเพิ่มเติมคำว่า “ก่อนหรือเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8...” ในมาตรา 19 และเพิ่มเติมคำว่า “ก่อนหรือในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8...” ในมาตรา 25 เพื่อนำขึ้นตอนการเจรจาซื้อขายโดยวิธีการปรองดองตามมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการเวนคืนที่ดินของทางราชการเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2500 ซึ่งเป็นขั้นตอนการดำเนินการก่อนมีพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 (พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน) มากำหนดไว้ให้ชัดเจนในกฎหมาย เนื่องจากเป็นวิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้กันอีกวิธีหนึ่งโดยทั่วไป และเมื่อแก้ไขมาตรา 19 แล้ว ก็มีความจำเป็นต้องแก้ไขมาตรา 25 ให้สอดคล้องกัน เพราะเป็นตัวบทกฎหมายที่เชื่อมโยงกัน

2. ปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ผู้ศึกษาเสนอแก้ไขมาตรา มาตรา 49 วรรคสอง จากเดิมของมาตรา 49 ที่บัญญัติว่า

มาตรา 49 ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 40 ผู้ใดไม่พอใจเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขายตามมาตรา 25 และเงินค่าทดแทนเพิ่มเติม ตามมาตรา 26 วรรคสอง เงินค่าทดแทนที่ได้รับหรือวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา 28 วรรคสอง ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเงินจากเจ้าหน้าที่หรือรับเงินที่วางไว้ แล้วแต่กรณี

การพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์จำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาและเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นจากคณะกรรมการดังกล่าว

แก้ไขมาตรา 49 วรรคสองเป็น

“การพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายจำนวนสองคน และผู้เชี่ยวชาญด้านการตีราคาอสังหาริมทรัพย์จำนวนหนึ่งคนที่มาจากการเสนอของเจ้าหน้าที่ และผู้เชี่ยวชาญด้านการตีราคาอสังหาริมทรัพย์และผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายอย่างละหนึ่งคนมาจากการเสนอของผู้อุทธรณ์ หรือผู้ถูกเวนคืนที่ดิน หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตาม

พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฉบับเดียวกัน รวมเป็นจำนวนห้าคนเป็น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพื่อเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี หลักเกณฑ์และวิธีการเสนอรายชื่อ วิธีการ คัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎกระทรวง”

เนื่องจากการให้ผู้อุทธรณ์หรือผู้ถูกเวนคืนหรือเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกา ฉบับเดียวกันมีส่วนร่วมในการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ ย่อมเป็นผลที่ดีเพราะเกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ถูกเวนคืนทำให้ประชาชนผู้ถูกเวนคืนรู้สึกได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการ พิจารณาอุทธรณ์และยอมรับในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีได้มากขึ้น ทำให้มีคดีพิพาทขึ้นสู่ศาลน้อยลง ส่วนสาเหตุที่ทำให้หลักเกณฑ์วิธีการคัดเลือกในฝ่ายผู้อุทธรณ์เสนอให้ตราเป็นกฎกระทรวง เพื่อความยืดหยุ่นใน การปรับปรุงเงื่อนไขในอนาคตตามกาลสมัยทำนองเดียวกันกับแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้น

3. ปัญหาการจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษในคดีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ผู้ศึกษาเสนอให้มีการจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ ทำนองเดียวกันกับประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีศาลคดีเวนคืนแยกต่างหากจากศาลปกครอง ที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับคดีเวนคืน โดยเฉพาะในเรื่องการกำหนดค่าทดแทนแยกต่างหากจากศาลปกครอง ส่วนกระบวนการเวนคืนอื่นๆ เช่น ความชอบด้วยกฎหมายยังคงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง หรือ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีที่มีองค์กรพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะผู้ศึกษาเห็นว่า การจัดตั้งศาลเวนคืนในประเทศไทยสมควรเอารูปแบบของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาประยุกต์ใช้มากกว่า เอาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีมาประยุกต์ใช้ เนื่องจากประเทศไทยและประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสต่างเป็น ระบบศาลคู่ที่มีศาลปกครองคู่ขนานกับศาลยุติธรรมอยู่แล้ว และการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบศาลน่าจะเหมาะสม กว่าในรูปแบบคณะอนุญาโตตุลาการ ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้เอาต้นแบบของศาลคดีเวนคืนของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมา ประยุกต์ใช้กับแนวทางการจัดตั้งศาลคดีเวนคืนในประเทศไทย และในศาลดังกล่าวให้มีผู้พิพากษาหรือตุลาการ ที่เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเรื่องตลาดอสังหาริมทรัพย์ทำนองเดียวกับประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นผู้ พิจารณาคดีเกี่ยวกับเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และมีกฎหมายวิธีพิจารณาความในเรื่องดังกล่าวเป็นการ เฉพาะ โดยการจัดตั้งศาลดังกล่าวจะเกิดผลดี ให้คดีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีผู้เชี่ยวชาญเป็น การเฉพาะมาชี้ขาดข้อพิพาทประเภทดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการพิจารณาค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ เรื่องการ ขอคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ซึ่งเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูก เวนคืนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ดียิ่งขึ้น

4. ปัญหาการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทกรณีอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มา จากการซื้อขายโดยวิธีการปรองดองตามมติคณะรัฐมนตรี

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 52 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 โดยมาตรา 52 เดิม บัญญัติว่า

“การคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับกับอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการซื้อขายตามหมวด 4 การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการซื้อขาย”
แก้ไขเป็น

“ การคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับกับอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการซื้อขายตามหมวด 4 การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการซื้อขาย”

เนื่องจากการซื้อขายนั้น ในขั้นตอนการจัดกรรมสิทธิโดยวิธีการปรองดองตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2500 ซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนมีพระราชกฤษฎีกา หากมีเจ้าของที่ดินบางส่วนยินยอมขายที่ดินให้แก่ทางราชการเพราะเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม หรือเพราะกังวลว่าจะถูกเวนคืนในอนาคตหากมีพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติ แล้วต่อมาไม่มีการนำที่ดินนั้นไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งใจจะเวนคืนก็จะเกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชน เพราะสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ในกรณีดังกล่าว แม้จะใช้คำว่า “ซื้อขาย” แต่จากทั้งแนวคำพิพากษาศาลฎีกาและแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจระหว่างศาลล้วนแต่ตีความว่าการซื้อขายทั้งสองกรณีดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจมหาชนเพื่อบังคับเวนคืน ไม่ถือว่าเป็นนิติกรรมทางแพ่งที่คู่สัญญามีความเสมอภาคกัน ดังนั้น การจำกัดสิทธิการขอคืนที่ดินในกรณีดังกล่าวจึงยังไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ และยังไม่เป็นธรรมเท่าที่ควร จึงควรแก้ไขกฎหมายให้มีการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการซื้อขายได้ โดยแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 52 ให้การคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ใช้บังคับกับอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการซื้อขายตามหมวด 4 การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการซื้อขายด้วย เพื่อเปิดโอกาสให้สามารถคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทกรณีอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการซื้อขายโดยวิธีการปรองดองตามมติคณะรัฐมนตรีได้ หากไม่มีการนำอสังหาริมทรัพย์หรือที่ดินที่ได้มานั้นไปใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

เอกสารอ้างอิง

- ยื่นหยัด ใจสมุทร.พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562.พิมพ์ครั้งที่ 1.
กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์นิติธรรม,2566
- ขงยุทธ อนุกุล. “หลักกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์” รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1
กฎหมายปกครองภาคสารบัญญัติ,(กุมภาพันธ์ 2552) 374-375 และหน้า 384-386
- พุดิพงษ์ พงษ์ประภาอำไพ. “ปัญหาการได้กรรมสิทธิ์โดยหลักส่วนควบด้วยการปลูกโรงเรือนรูกล้า”
วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561
- พัชรวลี ต้นประวัตติ. “แนวทางในการกำหนดค่าทดแทนที่เหมาะสมสำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์”
วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2547
- สาริศา เพชรล้วน. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการคืนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์แก่ผู้ถูก
เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530”
วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต,2558
- จิรวัดน์ สุริยะ โชติชยางกุล อิศร์กุล อุณหเกตตุ.โครงการวิเคราะห์กฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ พระราชบัญญัติว่า
ด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530.กรุงเทพมหานคร:สถาบันพระปกเกล้า, 2562