

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ Legal Problems Relating To the Expropriation of Immovable Property without Documents of Rights

เบญจมาศ อินทร์มณี และ สมจิตต์ เซอร์ชันซี

สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

E-mail : Benja2099@hotmail.com

บทคัดย่อ

การทำวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิของประเทศไทยและของต่างประเทศ และเพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาพร้อมทั้งวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาดังกล่าว ทำให้สามารถหามาตรการทางกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาแก้ไขปัญหารวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้มีประสิทธิภาพและสามารถบังคับใช้ให้เป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมาย

จากผลการศึกษาพบว่า ควรมีการปรับปรุง เพิ่มเติม หรือแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้ครอบคลุมเสียก่อนมีมติคณะรัฐมนตรีซึ่งจะเป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามลำดับศักดิ์กฎหมายและจะทำให้มติคณะรัฐมนตรีสอดคล้องกับกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ทั้งในการจ่ายเงินค่าทดแทนให้กับราษฎรซึ่งเข้าครอบครองที่ดินก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน รวมทั้งเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าขนย้าย รื้อย้าย อาคาร บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้างต้นไม้ยืนต้น พืชล้มลุก ควรมีการกำหนดให้เป็นมาตรฐานเดียวกันซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมอย่างแท้จริง

คำสำคัญ: การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์, เอกสารสิทธิ, ค่าทดแทน

Abstract

The researcher has the objective of the legal measures relating to the expropriation of immovable property of people who do not have the rights of Thailand and foreign countries and in order to know the problems and analyze the cause of such problems and find the legal measures related to solving problems including suggesting the effective ways to solve such problems and be able to enforce compliance with the law.

The results of the study found that there should be additional improvements or amendments to the immovable property expropriation act, 1987 and amended before the cabinet resolution which will be in accordance with the legal order and will make the cabinet resolution consistent with the current law both in the payment of compensation to the people who took possession of the land before or after the date of enforcement and including the rules and methods of payment for moving, relocating buildings, perennial buildings, biennial plants that should be defined as the same standard and make the genuine fairness.

Keyword: Expropriation of Immovable property, Documents of rights, Compensation

วันที่รับบทความ : 12 มิถุนายน 2562
วันที่แก้ไขบทความ : 24 กรกฎาคม 2562
วันที่ตอบรับตีพิมพ์บทความ : 25 กรกฎาคม 2562

1. บทนำ

ปี 2557 ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด 320.70 ล้านไร่ สามารถจำแนกออกเป็นที่ดินในความดูแลของกรมที่ดิน จำนวน 130.74 ล้านไร่ (ร้อยละ 40.88 ของที่ดินในประเทศ), สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีพื้นที่ 34.76 ล้านไร่ (ร้อยละ 10.87) ป่าสงวนแห่งชาติและกรมป่าไม้ มีพื้นที่ 144.54 ล้านไร่ (ร้อยละ 45.19) และที่ดินราชพัสดุของกรมธนารักษ์มีพื้นที่ 9.78 ล้านไร่ (ร้อยละ 3.06) และเมื่อเทียบสัดส่วนพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศไทยเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ภายใต้การดูแลของกรมป่าไม้ จำนวน 144.54 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 45.19 ของพื้นที่ประเทศไทยเมื่อรวมกับที่ดินราชพัสดุแล้วจะพบว่า ที่ดินในประเทศไทยเกือบครึ่งหนึ่งของประเทศ จำนวน 154.32 ล้านไร่ อยู่ภายใต้กรรมสิทธิ์ของรัฐในขณะที่ที่ดินในความครอบครองของประชาชนจะอยู่ที่ 165.5 ล้านไร่ [1]

การที่ราษฎรจะเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจึงเป็นเรื่องปกติและเป็นการยากที่รัฐจะควบคุมดูแลได้ทั้งหมด และเมื่อรัฐได้กำหนดเขตที่ดินที่จะทำการเวนคืนจึงจะพบว่า มีทั้งที่ดินของเอกชนที่มีเอกสารสิทธิโดยถูกต้องและที่ดินของรัฐที่มีราษฎรส่วนหนึ่งเข้าไปครอบครองและทำประโยชน์จนเกิดเป็นชุมชนขึ้นมา เพื่อเป็นการขจัดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานและลดปัญหาความขัดแย้ง รัฐจึงเลือกที่จะขออนุมัติหลักการจ่ายเงินช่วยเหลือให้กับราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีมติจ่ายเงินค่าทดแทนให้กับราษฎรได้

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 18 มีหลักการที่สำคัญประการหนึ่งว่า รัฐจะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ให้กับเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เจ้าของโรงงานหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ที่มีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้บัญญัติข้อยกเว้นให้ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาให้กับราษฎรที่

ครอบครองที่ดินโดยไม่มีเอกสารสิทธิก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ซึ่งหากจะมีการจ่ายเงินให้กับราษฎรตามกรณีดังกล่าว ก็จะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของหลักการจ่ายเงินแผ่นดินตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 40 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น และในทุกครั้งที่รัฐออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อที่จะสร้างสิ่งสาธารณูปโภคก็จะมีที่ดินของราษฎรปะปนอยู่ในเขตที่ดินที่จะเวนคืนเสมอ

จากที่กล่าวมาจึงมีปัญหาก็คือว่ามติคณะรัฐมนตรีมีสถานะใด และสามารถที่จะยกเว้นบัพญญัติของมาตรา 18 แห่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่จ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิได้อย่างไร พร้อมทั้งปัญหาของการจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดินก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ซึ่งรัฐไม่มีหน้าที่ที่จะต้องจ่ายให้กับราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิทั้งราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิที่ไม่สามารถที่เรียกร้องได้ แต่เนื่องจากรัฐมีที่ดินอยู่หลายประเภทเป็นจำนวนมาก การดูแลย่อมไม่ทั่วถึง แต่อย่างไรก็ตาม การที่รัฐได้ทำการเวนคืนที่ดินและได้จ่ายค่าทดแทนให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดินก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไปแล้ว ที่ดินดังกล่าวก็ต้องถือว่าปราศจากภาระใดๆ แล้วเหตุใดรัฐยังคงต้องผูกพันที่จะต้องจ่ายค่าทดแทนให้กับราษฎรที่เข้าครอบครองหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนอีก และปัญหาหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจ่ายเงินให้แก่ราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน หลักเกณฑ์การกำหนดจำนวนเงินที่จะจ่ายให้กับราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิจะเป็นการกำหนดโดยคณะกรรมการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐของส่วนราชการนั้นๆ การกำหนดจำนวนเงินดังกล่าวไม่ได้กำหนดตามนัยบัพญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมการจึงสามารถให้ดุลพินิจกำหนดจำนวนเงินค่า

ทดแทนในอัตราเท่าใดก็ได้ ตามที่คณะกรรมการเห็นว่าสมควรหรือเหมาะสม ซึ่งลักษณะดังกล่าวอาจทำให้ราษฎรผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการที่รัฐไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจ่ายเงินให้แก่ราษฎร ที่ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นมาตรฐานกลางไว้นั่นเอง

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อศึกษาวิวัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดิน ที่ดินของรัฐ การเวนคืนที่ดินและความรับผิดชอบของรัฐของประเทศไทย

2.2 เพื่อศึกษา วิเคราะห์ ปัญหาและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิของประเทศไทยและของต่างประเทศ

2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิ เพื่อพัฒนาและแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติมต่อไป

3. สมมติฐานของการศึกษา

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติฯ รัฐต้องดำเนินการจ่ายเงินค่าทดแทน การเวนคืนให้กับราษฎรเจ้าของที่ดินที่มีเอกสารสิทธิหรือมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ที่ผ่านมามีข้อเท็จจริงว่าโครงการเวนคืนที่ดินของรัฐเพื่อสร้างสาธารณูปโภค มีการจ่ายเงินไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงควรดำเนินการปรับปรุง เพิ่มเติม หรือแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้สอดคล้องกับลำดับศักดิ์กฎหมายและปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบันต่อไป

4. วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสารโดยศึกษาค้นคว้าจากบทบัญญัติของกฎหมาย ตำรากฎหมาย หนังสือวิทยานิพนธ์ งานวิจัย บทความทางวิชาการ แนวทางปฏิบัติและกรณีศึกษาโครงการของหน่วยงานของรัฐ ตลอดจน คำพิพากษาของศาลยุติธรรมและศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

5. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายปกครอง และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน

6. ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดิน ที่ดินของรัฐ การเวนคืนที่ดิน ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิ ตลอดจนทำให้ได้แนวทางการพัฒนาและแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

7. ผลการศึกษา

จากการศึกษาพบว่า รัฐหรือหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนในชาติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และการดำเนินการเพื่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคหรือเพื่อจัดทำบริการสาธารณะนั้นหากรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคหรือเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุวัตถุประสงค์ รัฐก็มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 18 ได้กำหนดหลักการที่สำคัญไว้ประการหนึ่งว่า บุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน คือ เจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้ที่ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ที่มีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ประกอบกับการจ่ายเงินตามมาตรา 18 ข้างต้นยังคงต้องเป็นไปตามหลักการจ่ายเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 40 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “หน่วยรับงบประมาณจะจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายหรือตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น”

การจัดการที่ดินและการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย

กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2477 ซึ่งต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 และได้ใช้บังคับมาจนถึงวันที่ 19 สิงหาคม 2530 จึงได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันและต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 อาจกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายกลางสำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยทั่วไป กล่าวคือ แม้กฎหมายเฉพาะเรื่อง เช่น พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 เป็นต้น จะมีบทบัญญัติเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ แต่กฎหมายเหล่านั้นบัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับ

นอกจากนั้นมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องขั้นตอนในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ผู้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การขอให้เวนคืนหรือจัดซื้ออสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเพิ่มเติม การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืน รวมไปถึง การอุทธรณ์เงินค่าทดแทนและการฟ้องคดีต่อศาล ดังนั้นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จึงเป็นกฎหมายกลางที่บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตั้งแต่ต้นจนสิ้นสุดกระบวนการ

การจัดการที่ดินและการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิในต่างประเทศ

ประเทศอังกฤษ

จัดได้ว่าเป็นต้นแบบแห่งการใช้ที่ดินของหลายประเทศ ด้วยความที่เป็นประเทศที่มีพื้นที่น้อยและประชากรพืดกับที่ดิน ประเทศอังกฤษจึงเน้นที่ระบบการควบคุมการพัฒนาที่ดินเป็นหลัก โดยใช้มาตรการทางภาษีเป็นตัวสนับสนุน และเน้นการแบ่งเป็นการควบคุมในระดับโครงสร้างไปจนถึงระดับรายละเอียด และใน

ท้องถิ่นก็ต้องปรับแผนการพัฒนาที่ดินให้เป็นไปตามที่โครงสร้างใหญ่กำกับด้วย การพัฒนาและควบคุมดังกล่าวทำให้เกิดการแบ่งการใช้ประโยชน์ ของที่ดินออกเป็นเขตผ่านระบบอนุญาต แต่กว่าจะผ่านการอนุญาตได้นั้น ต้องมีรายละเอียดประกอบกับเงื่อนไขหลายประการ ตั้งแต่แผนโครงสร้างในการพัฒนาที่ดิน แผนท้องถิ่นในการพัฒนาที่ดินรวมถึงเงื่อนไขของการทำประโยชน์ที่ดินทั้งหมด เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ ถึงแม้ว่าในเรื่องการทอดทิ้งที่ดินจะไม่ได้มีบัญญัติไว้อย่างชัดเจน แต่ก็ได้มีบรรทัดฐานจากทางศาลที่ให้เจ้าของที่ดินต้องถูกบังคับให้จ่ายค่าชดเชยบนพื้นฐานที่ว่า ที่ดินนั้นอาจใช้ประโยชน์ได้ถ้าในระหว่างไม่ทำประโยชน์ในที่ดินและไม่ได้ให้ผู้อื่นทำประโยชน์ในที่ดิน เจ้าของที่ดินจะต้องกลับเข้าทำประโยชน์ใน 7 ปี [6]

หลักกฎหมายของประเทศอังกฤษกำหนดให้การเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายที่เจ้าของที่ดินต้องสูญเสียที่ดินไปนั้นจะต้องเรียกร้องเป็นเงินก้อนเดียวครั้งเดียวให้ครอบคลุมทุกเรื่องความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงและสามารถพิสูจน์ได้ในบางกรณีที่เป็นการเวนคืนที่ดินบางส่วน มูลค่าที่ดินที่เหลืออยู่อาจเสื่อมราคาลงได้เนื่องจาก อาจจะมีที่ดินน้อยเกินไปไม่เพียงพอที่จะทำการเกษตรหรือประกอบกิจการใดๆ การกำหนดค่าทดแทน จึงต้องพิจารณาให้ครอบคลุมถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเสื่อมราคานั้นด้วย อีกทั้ง ในเรื่องของระยะเวลาในการกำหนดค่าทดแทนก็เป็นเรื่องสำคัญ เพราะกระบวนการเวนคืนที่ดินจะใช้ระยะเวลานานพอสมควรทำให้เกิดข้อโต้แย้งว่าการกำหนดค่าทดแทนนั้นควรจะกำหนดเมื่อใด โดยหลักของการเวนคืนค่าทดแทนต้องกำหนดในเวลาที่ยื่นหนังสือแจ้งการเวนคืนแต่ก็จะไม่ได้คำนึงถึงอัตราดอกเบี้ยที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา

สหรัฐอเมริกา

รัฐธรรมนูญของบางรัฐในสหรัฐอเมริกากำหนดให้การกำหนดค่าทดแทนกระทำโดยศาล (Tribunal) ซึ่งตุลาการนั้นจะเป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในการประเมินราคาทรัพย์สิน ศาลพิเศษดังกล่าวนี้ รัฐสภาตั้งขึ้นโดยตรงหรืออาจมอบให้ศาลที่รัฐตั้งขึ้นอยู่แล้วเป็นผู้ทำหน้าที่ก็ได้ และในกรณีที่กระบวนการทางนิติบัญญัติไม่ได้กำหนดวิธีการในการกำหนดค่าทดแทนเอาไว้ การกำหนดค่าทดแทนก็จะเป็นอำนาจหน้าที่ของศาล แต่ก็มีบางรัฐที่การกำหนดค่าทดแทนกระทำโดยคณะลูกขุน นอกจากนี้ยัง

เป็นธรรมเนียมปฏิบัติของทุกรัฐด้วยว่ากรณีค่าเสียหายจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะถูกประเมินโดยนักประเมินราคาทรัพย์สินหรือคณะกรรมการสามคนหรือมากกว่านั้น และเป็นที่ยอมรับว่าเจ้าของทรัพย์สินก็ควรจะมีโอกาสทราบถึงหลักเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับค่าทดแทนที่ดินพึงได้รับก่อนที่จะทรัพย์สินจะถูกเวนคืนไปและค่าทดแทนที่จ่ายนั้นต้องจ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนภายในระยะเวลาอันสมควร

จากหลักกฎหมายของสหรัฐอเมริกา กรณีที่มีการกำหนดให้ผู้ทรงสิทธิอื่นซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินที่ถูกเวนคืนย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนด้วย และกรณีที่มีการกระทำของรัฐในบางกรณีที่มีได้ถือว่าเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกระบวนการเวนคืนตามกฎหมายแต่การกระทำของรัฐก็ส่งผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนเช่นกันทำให้การใช้สอยทรัพย์สินของเอกชนไม่อาจเป็นไปได้อย่างมีเหตุผล ดังนั้น เจ้าของทรัพย์สินจึงจำต้องได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นและถือเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม อีกด้วย

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิ

การที่ราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิเข้าไปครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินของรัฐก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนนั้น รัฐมีข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้กับราษฎรดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

7.1 ปัญหาสถานะของมตคณะรัฐมนตรี

การที่ราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิเข้าไปครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินของรัฐก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนก็ย่อมไม่มีผลผูกพันรัฐให้ต้องจ่ายค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรรายได้การที่คณะรัฐมนตรีกลับมามีมติให้จ่ายค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิเข้าไปครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินของรัฐก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนย่อมเป็นการจ่ายเงินงบประมาณไปโดยที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้และอาจขัดต่อหลักกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน จึงต้องวิเคราะห์ต่อไปว่ามตคณะรัฐมนตรี

ดังกล่าวมีสถานะใด สามารถยกเว้นบทบัญญัติของมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้หรือไม่อย่างไร [2]

โดยหลักของการบังคับใช้กฎหมายแล้วย่อมไม่อาจขัดแย้งกันเองได้ แต่เมื่อใดก็ตามที่บทบัญญัติหรือเนื้อหาของกฎหมายมีความขัดแย้งกัน การพิจารณาลำดับศักดิ์ของกฎหมายย่อมจะต้องนำมาใช้เพื่อการพิจารณาหรือวินิจฉัยเสมอ [3] ซึ่งเมื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบแล้วพบว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีให้ความหมายสถานะของมตคณะรัฐมนตรีว่าไม่ใช่กฎหมายและจะขัดต่อกฎหมายไม่ได้ [5] รวมทั้งไม่สามารถอ้างเป็นข้อยกเว้นบทกฎหมาย ดังนั้น เมื่อคณะรัฐมนตรีเป็นคณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีความสำคัญทั้งในการเสนอ แก้ไข เพิ่มเติม รัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ หรือกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาของชาติหรืออำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการเงินการคลังของรัฐ ตลอดจนทั้งกำหนดโครงสร้างและปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม รวมถึงอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐ อีกทั้งยังมีอำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครองที่ต้องกระทำทางปกครองตามหลักความชอบด้วยกฎหมายด้วย กล่าวคือ ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ [4] รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องผูกพันตนต่อกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือที่ตนเองตรารขึ้น จะกระทำการเกินหรือนอกเหนือขอบเขตอำนาจไม่ได้

7.2 ปัญหาการจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรซึ่งครอบครองที่ดินก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนที่ไม่มีเอกสารสิทธิพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมาตรา 24 มีหลักการที่สำคัญบัญญัติไว้ว่า “ห้ามมิให้คิดเงินค่าตอบแทนสำหรับราคาที่ดินที่สูงขึ้นเพราะทรัพย์สินได้ทำขึ้นภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนหรือได้ทำขึ้นก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนโดยอุบายฉ้อฉลเพื่อประสงค์ที่จะได้รับเงินค่าทดแทน” ซึ่งสามารถยกวิเคราะห์ได้ ดังนี้

7.2.1 กรณีอนุมัติให้จ่ายเงินก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว โดยหลักแล้ว

ในการที่ดินดังกล่าวมาใช้เพื่อดำเนินการก่อสร้างไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่จำเป็นต้องดำเนินการเวนคืนและจ่ายเงินค่าทดแทนเลย แต่รัฐก็ไม้อาจจะกระทำเช่นนั้นได้ เพราะจะเป็นการสร้างความเดือดร้อนและความขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่ การขออนุมัติความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีจึงมีความจำเป็นและต้องกระทำในทุกโครงการควบคู่ไปกับการจ่ายค่าทดแทนตามกฎหมาย [5]

7.2.2 กรณีอนุมัติให้จ่ายเงินหลวงวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน

กรณีที่รัฐบาลมีนโยบายในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนโดยมิได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าเป็นความรับผิดชอบของรัฐ เช่น การให้ความช่วยเหลือการโยกย้ายราษฎรออกจากพื้นที่โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานสากลกรุงเทพฯ 2 (สนามบินหนองงูเห่า) [6] ผู้วิจัยเห็นว่าไม่ได้เป็นการช่วยเหลือบนพื้นฐานของหลักกฎหมายและอาจสร้างบรรทัดฐานให้รัฐมีภาระผูกพันที่รัฐจะต้องจำยอมและดำเนินการตามผู้ที่กระทำผิดกฎหมายทุกครั้ง ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว รัฐไม่อาจบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นได้อย่างเคร่งครัดได้ หากส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก อีกทั้ง หากต่อไปในภายภาคหน้ารัฐไม่ยอมจ่ายเงินค่าชดเชยหรือให้ความช่วยเหลือใดๆ แก่ราษฎรหากราษฎรนำเรื่องไปฟ้องเป็นคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง ผู้วิจัยก็เห็นว่า ศาลปกครองจะใช้ดุลพินิจให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติเดิมที่คณะรัฐมนตรีเคยมีมาประกอบกับหลักความเป็นธรรมเพื่อไม่ให้หน่วยงานของรัฐกระทำการในลักษณะเลือกปฏิบัติ

7.2.3 ปัญหาหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจ่ายเงิน ให้แก่ราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิที่ดิน ในกรณีคณะกรรมการกำหนดราคาต่าง ๆ ให้แก่ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ จะไม่สามารถเปรียบเทียบขั้นตอนและวิธีการทางกฎหมายที่ถูกต้องได้ ซึ่งราษฎรอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือเป็นช่องทางหนึ่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต เนื่องจากไม่มีมาตรฐานกลางหรือกฎหมายควบคุมไว้ อีกทั้ง เมื่อหน่วยงานของรัฐนำเรื่องเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีให้จ่ายเงินให้แก่ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิและหน่วยงานของรัฐนั้น จะแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาขึ้นเองซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคาของแต่ละหน่วยงานย่อมมีหลักเกณฑ์การพิจารณาหรือดุลพินิจแตกต่างกัน ซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อเงินงบประมาณและที่สำคัญราษฎรจะไม่ได้รับความเป็นธรรม

8. บทสรุป

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐจึงเป็นการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อสิทธิของบุคคลเป็นอย่างมาก การเยียวยาหรือการชดเชยความเสียหาย จึงต้องกระทำด้วยความเหมาะสมและเป็นธรรม ฉะนั้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐคำนวณเงินค่าทดแทนไม่เป็นธรรมหรือไม่เป็นที่พอใจของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ รัฐจึงกำหนดให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ที่เสียหายสามารถดำเนินการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลได้ ทำให้มีปัญหการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิใน 3 ประเด็น ดังนี้

8.1 ปัญหาสถานะของมติคณะรัฐมนตรีซึ่งขัดแย้งกับมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 คณะรัฐมนตรีเป็นคณะบุคคลฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและใช้กฎหมาย สามารถกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินได้ซึ่งโดยหลักแล้วคณะรัฐมนตรีจะต้องกระทำการบริหารราชการแผ่นดินตามที่กฎหมายบัญญัติไว้จะกระทำเกินหรือนอกเหนือขอบเขตอำนาจไม่ได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ ให้จ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรดังกล่าวแล้ว ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่มีบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษรให้อำนาจไว้ เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายและขัดต่อลำดับศักดิ์กฎหมาย

8.2 ปัญหาการจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดินก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนที่ไม่มีเอกสารสิทธิ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดิน ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนอาจเกิดขึ้นได้เป็นปกติ เพราะที่ดินของรัฐมีหลายประเภท จึงเป็นไปได้ที่จะมีราษฎรอาศัยหรือครอบครองมาก่อนที่จะทำการเวนคืน แต่ในกรณีที่รัฐทำการเวนคืนที่ดินเสร็จสิ้นแล้วกลับมีราษฎรเข้าไปอาศัยหรือครอบครองใหม่ไม่ควรจะเกิดขึ้นได้ เพราะมีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนแล้ว อีกทั้ง การจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดินหลังวันใช้บังคับพระราช

กฎหมายกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติไว้แล้วว่า “ห้ามจ่าย” ดังนั้น การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้จ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายนั้น ในกรณีนี้จึงถือได้ว่าเป็นการจ่ายเงินเกินความจำเป็น

8.3 ปัญหาหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจ่ายเงินให้แก่ราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีล้วนจะพิจารณาให้ความเห็นชอบอนุมัติให้จ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎร ที่ครอบครองที่ดินทั้งก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเสมอ ปัญหาที่ตามมาก็คือ ไม่ได้มีการกำหนดวิธีการหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจ่ายเงิน ให้แก่ราษฎร ดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทำให้การพิจารณาการจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายขึ้นอยู่กับคณะกรรมการที่หน่วยงานของรัฐที่จะเวนคืนแต่งตั้งขึ้นเป็นผู้กำหนดจำนวนเงิน ซึ่งการพิจารณาของแต่ละหน่วยงานย่อมแตกต่างกันไม่มีมาตรฐานกลาง

9. ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้

9.1 ควรดำเนินการปรับปรุง เพิ่มเติม หรือแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เสียก่อนการดำเนินการอย่างใดๆ หรือก่อนมีมติคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ รัฐควรกำหนดข้อยกเว้นของมาตรา 18 โดยหากเกิดเหตุหรือกรณีพิเศษที่จะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรรายใดนอกเหนือบุคคลที่กฎหมายกำหนดไว้ใน มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วให้กระทรวงหรือส่วนราชการนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติได้ ซึ่งกรณีนี้จะเป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามลำดับศักดิ์ของกฎหมายและทำให้มติคณะรัฐมนตรีสอดคล้องกับกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

9.2 การกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานของรัฐที่ทำการเวนคืนที่ดินดำเนินการคุ้มครอง ดูแล และป้องกันการบุกรุกพื้นที่ดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติอย่าง

เคร่งครัดซึ่งจะเป็นวิธีที่ป้องกันที่ดีที่สุด ทำให้รัฐไม่ต้องขัดแย้งกับราษฎร

9.3 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนให้มีมาตรฐานไปในแนวทางเดียวกันในการคิดคำนวณค่าเสียหายให้แก่ราษฎร จึงจะทำให้เกิดความ เป็นธรรมอย่างแท้จริง เช่น หากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไม่สมบูรณ์ราษฎรก็ไม่อาจได้รับค่าทดแทนได้หรือการเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายที่เจ้าของทรัพย์สินต้องสูญเสียไปต้องเรียกร้องเป็นเงินก่อนเดียวครั้งเดียวให้ครอบคลุมทุกเรื่องความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง และสามารถพิสูจน์ได้โดยในราคาเหมาะสมเฉพาะตัวทรัพย์สินที่ราษฎรเป็นเจ้าของ โดยคำนวณทรัพย์สินตามราคาตลาด

10. เอกสารอ้างอิง

- [1] สำนักงบประมาณ. (10 ธันวาคม 2559). ผ่าตัวเลขถือครองที่ดินในประเทศไทย กรมป่าไม้ครองแชมป์ที่ดินรัฐ. สืบค้นจาก http://www.bb.go.th/BBfaq/asp/extn/asp/desc_topic.asp?cid=2549/0329&cbxtype=&no=238.
- [2] วิษณุ เครืองาม. (27 พฤศจิกายน 2561). รัฐบาลในด้านที่จัดการบริหารราชการแผ่นดิน. สืบค้นจาก <https://www.krisdika.go.th>.
- [3] สมยศ เชื้อไทย, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 12, วิญญูชน, 2560.
- [4] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 วิญญูชน, 2546.
- [5] ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี. (10 ตุลาคม 2555). การจ่ายเงินค่าทดแทน. สืบค้นจาก http://kmcenter.rid.go.th/kclaw/news_ins_doc/peoject.
- [6] Fyson V. Buckinghamshire Country Council 1958 1W.L.R. 634.
- [7] บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

