

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่องหลักเกณฑ์การคิดค่าชดเชยทรัพย์สินเพื่อพิจารณาผลกระทบต่อโครงการ กรณีศึกษาการพัฒนาโครงการแหล่งน้ำ ผู้ศึกษาวิจัยได้กำหนดประเด็นในการทบทวนวรรณกรรม แนวความคิดทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแยกเป็น 4 หัวข้อดังนี้

- (1) ทฤษฎีการเวนคืน
- (2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนที่ดิน
- (3) ขั้นตอนและวิธีการจ่ายค่าชดเชยทรัพย์สิน
- (4) ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำหรับรายละเอียดต่างๆ ของการศึกษาทบทวนวรรณกรรมนี้มีดังต่อไปนี้

2.1 ทฤษฎีการเวนคืน

2.1.1 ความหมายของการเวนคืน

การเวนคืน คือ การใช้อำนาจรัฐพรากเอาอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐเพื่อนำมาใช้ในงานสาธารณะภายใต้เงื่อนไขว่าต้องมีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชนด้วยการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม การใช้อำนาจเวนคืนอาจถือได้ว่าเป็นสิทธิของรัฐภายใต้พื้นฐานความจำเป็นและประโยชน์ของสังคมที่รัฐต้องเข้าถือเอาทรัพย์สินเอกชนมาใช้เพื่อประโยชน์ของรัฐ อันเป็นประโยชน์ที่มีความสำคัญต่อสังคมโดยรวมยิ่งกว่า เป็นที่ยอมรับกันว่าในสังคมการเมืองของรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย รัฐมีภารกิจที่สืบเนื่องกันมาโดยตลอด คือ หน้าที่ในการพิทักษ์รักษาดำรงอยู่ของตนเอง ป้องกันและส่งเสริมผลประโยชน์และสวัสดิการสังคม การพรากทรัพย์สินของเอกชนเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการดังกล่าวของรัฐจึงเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้โดยชอบธรรม การใช้อำนาจเวนคืนจึงเป็นการแสดงออกถึงความมีอธิปไตยของรัฐ อำนาจการเวนคืนจะครอบคลุมทรัพย์สินของเอกชนทุกชนิดทุกประเภท และทุกลักษณะรวมไปถึงสิทธิไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินหรือบุคคลสิทธิ และสิทธิทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน (สุภเชษฐ์ คุสุวรรณ, 2540, หน้า 21) ดังนั้น หากทรัพย์สินใดรัฐได้มาโดยการซื้อ การแลกเปลี่ยน การอุทิศให้ของเอกชนหรือเจ้าของทรัพย์สินยอมให้รัฐใช้สอย แม้รัฐจะได้นำทรัพย์สินที่ได้มานั้นไปใช้ประโยชน์สาธารณะ ก็ไม่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจเวนคืนทรัพย์สิน สาระสำคัญของการใช้อำนาจ

เวนคืนคือการบังคับเอาทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐโดยปราศจากความยินยอมจากเจ้าของนั่นเอง

ซึ่งสามารถสรุปความหมายของการเวนคืนได้ว่า “การเวนคืน คือ การใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐบังคับเอาทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นก่อน โดยการใช้อำนาจนี้อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมานั้นต้องนำไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะและต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน”

2.1.2 หลักเกณฑ์การเวนคืน

จากรายงานการวิจัยการใช้ประโยชน์ที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน โดย (นัยนา เกิดวิชัย, 2549, หน้า 29) กล่าวว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการดังต่อไปนี้คือ (1) ต้องอาศัยอำนาจของกฎหมาย (2) ต้องมีวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ (3) ต้องจ่ายค่าชดเชยที่เป็นธรรม

2.1.2.1 ต้องอาศัยกฎหมาย

หลักเกณฑ์การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประการที่ว่าต้องอาศัยอำนาจของกฎหมาย หมายความว่า รัฐจะต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนได้นั้น ต้องมีบทบัญญัติให้อำนาจแก่รัฐไว้อย่างชัดเจน หากไม่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจ รัฐย่อมกระทำไม่ได้

2.1.2.2 ต้องมีวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ

หลักเกณฑ์การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประการนี้สืบเนื่องมาจากทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ หมายความว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้ในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งในอันที่จะก่อให้เกิดประโยชน์เท่านั้น หากไม่มีความจำเป็นอย่างเพียงพอในการนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐย่อมไม่มีอำนาจ ซึ่งสรุปวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้กำหนดในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ปัญหาในเรื่องการใช้ทรัพย์สินไม่ตรงวัตถุประสงค์ (ชนิสรา คำามูล, 2555, หน้า 105-106)กล่าวว่า หากพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ซึ่งเป็นฉบับแรกที่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การคืนทรัพย์สินให้กับเจ้าของเดิมหรือทายาท ในกรณีที่รัฐได้ใช้ทรัพย์สินที่เวนคืนมานอกวัตถุประสงค์ โดยหลักการดังกล่าวก็ได้ถูกกำหนดไว้ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538) มาตรา 38 วรรค 3 และ 4 กฎหมายอนุญาตให้รัฐเวนคืนได้เฉพาะตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ตามวรรค 1 เท่านั้น ถ้ามีการใช้ทรัพย์สินที่เวนคืนมานอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ที่กำหนด รัฐจะต้องคืนทรัพย์สินนั้นให้กับเจ้าของเดิมหรือทายาท แต่ทว่าก็ยังมีการกำหนดให้รัฐมีอำนาจใช้ทรัพย์สินที่เวนคืนนั้นไปใช้ในวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอย่างอื่นได้ หากว่าได้มีการตราเป็นกฎหมายฉบับใหม่เพื่อให้การใช้ทรัพย์สินดังกล่าวตรง

วัตถุประสงค์ที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น และหลักการดังกล่าวก็ได้ถูกยืนยันเรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะแตกต่างกันก็เพียง ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ไม่ได้กำหนดให้รัฐมีอำนาจที่จะใช้ทรัพย์สินที่เวนคืนไปนั้น สามารถนำไปใช้ในวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอย่างอื่นได้ถึงแม้ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตามวรรคหนึ่งก็ตาม และไม่ให้อำนาจในการตรากฎหมายฉบับใหม่เพื่อให้สามารถใช้ทรัพย์สินนั้นได้นอกเหนือไปจากที่กำหนด การที่รัฐธรรมนูญกำหนดวัตถุประสงค์เท่ากับว่าการตีความวัตถุประสงค์จะต้องเคร่งครัด ไม่สามารถที่จะขยายความให้ครอบคลุมกว้างขึ้นได้

2.1.2.3 ต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม

ค่าทดแทนที่เป็นธรรม มีการให้คำจำกัดความหมายของคำว่า “ค่าทดแทนที่เป็นธรรม” ไว้ดังนี้ (นัยนา เกิดวิชัย, 2549, หน้า 58) กล่าวว่า “ค่าทดแทนที่เป็นธรรมในการเวนคืนก็คือผลรวมของการสูญเสียซึ่งเจ้าของทรัพย์สินได้เรียกร้องสิทธิ ซึ่งพิสูจน์ได้เป็นที่แน่นอนแล้วสำหรับเป็นค่าทดแทน ก็คือการจ่ายเงินในมูลค่าตลาดของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนนั่นเอง ซึ่งคำว่าทดแทนที่ยุติธรรมนี้ก็ต้องยุติธรรมทั้งสองฝ่ายไม่เพียงเฉพาะฝ่ายที่ถูกเวนคืนเท่านั้น แต่จะต้องยุติธรรมสำหรับรัฐผู้จ่ายค่าทดแทนสำหรับการเวนคืน” ค่าทดแทนที่เป็นธรรมเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งที่ทำให้การเวนคืนเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยถือเป็นสาระสำคัญอย่างหนึ่งของอำนาจเวนคืนซึ่งมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยโดยทั่วไป

แต่อย่างไรก็ดีผู้วิจัยเห็นว่า การที่รัฐทำหน้าที่เวนคืนจะกำหนดค่าทดแทนให้ นั้นเห็นว่าผู้ถูกเวนคืนย่อมไม่ควรได้รับค่าทดแทนน้อยกว่าหรือมากกว่าค่าเสียหายจริง โดยพิจารณาจากองค์ประกอบต่างๆ ดังนี้

(1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 คำว่าราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า “ราคาตลาด” ตามระเบียบของคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม พ.ศ.2535 ได้ให้คำนิยามคำว่า “ราคาตลาด” หมายความว่า

1. ราคาที่ทั้งผู้ซื้อหรือผู้ขายส่วนมากยินดีตกลงซื้อขายกัน
2. ราคาที่ผู้ซื้อและผู้ขายทั้งสองฝ่ายทราบข้อมูลในทรัพย์สินที่จะซื้อขายนั้น

พอสมควร

3. ราคาที่ผู้ซื้อหรือผู้ขายมิได้ถูกบังคับหรือมีแรงจูงใจให้ซื้อขายกัน
4. ราคาของตลาดการค้าเสรีที่มีการแข่งขัน ไม่ใช่ราคาจากตลาดผูกขาด โดยผู้ซื้อหรือผู้ขาย หรือราคาขายทอดตลาด หรือราคาในภาวะที่เศรษฐกิจตกต่ำ หรือเงินเพื่อ

ปัญหาที่ตามมาว่าราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนหรือราคาตลาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นี้จะเป็นราคาที่มีวิธีการคำนวณกันอย่างไร ซึ่งการหาราคาที่แท้จริงที่ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายส่วนมากยินดีตกลงซื้อขายกันเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ซึ่งในเรื่องนี้กรมที่ดินได้ยอมรับว่าการสืบหาข้อเท็จจริงราคาที่ดินตามราคาตลาดที่ผ่านมาได้กระทำจริงจัง และในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน จึงมักแจ้งว่ามีการซื้อขายกันตามราคาประเมินค่าที่ดินของกรมที่ดินนั่นเอง เพื่อที่จะได้เสียภาษีและค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่ำกว่าความเป็นจริงซึ่งในปฏิบัติราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาด ซึ่งสามารถพิสูจน์ราคาซื้อขายได้จากราคาในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่างๆ ในเวลาใกล้เคียงกับก่อนหรือหลังวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา หรือ พ.ร.บ.เวนคืน ซึ่งการเปรียบเทียบราคาตลาดนั้นอาจต้องพิจารณาโดยเลือกลักษณะของทรัพย์สินที่ใกล้เคียง เช่น สภาพทางกายภาพ สภาพพื้นที่ การคมนาคม ระบบสาธารณูปโภค การใช้ที่ดิน เป็นต้น

(2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ก็คือที่ดิน ทั้งนี้ไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ดินมีโฉนด, น.ส.3, น.ส.3ก., ใบไต่สวน หรือ สค. 1 และที่ดินนั้นจะเป็นที่ดินว่างเปล่าหรือมีโรงเรือน สิ่งปลูกสร้างหรือไม่ หรือใช้ในการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ประกอบกิจกรรมโดยให้คนอื่นเช่า หรือทำเองก็ตาม ส่วนจำนวนภาษีที่ต้องเสียจะมากน้อยเท่าใดย่อมแล้วแต่ว่าที่ดินนั้นมีราคาเท่าใด ถ้ามีราคาสูงก็ต้องเสียภาษีมาก

ราคาที่ดินที่จะนำมาใช้เป็นฐานในการเสียภาษีนั้น มิใช่ถือราคาขึ้นสูงหรือขั้นต่ำ แต่ถือราคาปานกลาง โดยต้องเป็นราคาปานกลางที่คณะกรรมการตีราคาปานกลางกำหนดขึ้น ซึ่งทุกๆ 4 ปี คณะกรรมการจะตีราคาครั้งหนึ่ง (พ.ร.บ.ภาษีบำรุงท้องที่มาตรา 13 และมาตรา 16) เมื่อทราบราคาปานกลางแล้ว ก็นำไปคิดภาษีตามอัตราภาษีที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ วิธีการกำหนดราคาปานกลางนั้น ใช้วิธีนำเอาราคาที่ดินในหน่วยที่จะทำการตีราคา ซึ่งซื้อขายกันโดยสุจริต ครั้งสุดท้ายไม่น้อยกว่าสามรายในระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปีก่อนวันตีราคา มาคำนวณแล้วเฉลี่ยเป็นราคาปานกลาง โดยไม่ให้คำนวณราคาโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งเพาะปลูกเข้าด้วย จะเห็นว่าวิธีการนี้จะใช้ได้เฉพาะในท้องที่ที่มีการซื้อขายที่ดินกันเป็นประจำเท่านั้น และการตีราคาที่ดินหากมีมูลค่าสูง ย่อมเป็นผลกระทบกับเจ้าของที่ดินทำให้ต้องชำระภาษีในอัตราที่สูงขึ้นตามราคาที่ดิน เนื่องจากราคาประเมินของทางราชการกำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการเสียภาษีซื้อขาย อัตราภาษีที่ใช้ในการคำนวณภาษีบำรุงท้องที่นั้นเป็นอัตราภาษีที่ต่ำมาก

จะเห็นได้ว่าราคาปานกลางที่ตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่นี้ก็ไม่ใช่ข้อมูลที่แท้จริงของที่ดินนั้น และก็ได้เป็นราคาที่ใกล้เคียงกับมูลค่าที่แท้จริง

(3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

ตามราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม พ.ศ.2535 ได้ให้คำนิยามว่า “ราคาประเมินทุนทรัพย์” ไว้ในข้อ 5 ว่า ราคาประเมินทุนทรัพย์ หมายความว่าราคาตลาดที่คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์เห็นชอบให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม สำหรับอสังหาริมทรัพย์

ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ ผู้ขอจะต้องเสียค่าธรรมเนียมด้วย ทั้งนี้เพื่อเก็บเป็นรายได้ให้แก่รัฐ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมที่ดินนี้จะกำหนดอัตราเรียกเก็บ โดยให้คำนวณจากราคาประเมินของกรมที่ดินซึ่งที่มาของบัญชีประเมินทุนทรัพย์นั้น มาจากการประเมินราคาที่ดินปานกลางที่มีการประเมินทุกๆ 4 ปี ในทางปฏิบัติการค้นหาราคาประเมินทุนทรัพย์ทำได้ยาก เนื่องจากในปัจจุบันการประเมินราคาทรัพย์สินของประเทศไทยยังไม่มีมาตรฐานที่ดีพอ ด้วยเหตุผลที่ว่า หน่วยงานที่ทำหน้าที่ประเมินราคาขาดเครื่องมือและอุปกรณ์ที่มีคุณภาพ และมีปริมาณไม่เพียงพอแก่การทำงาน ประกอบกับการทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินคู่กรณีมักไม่แจ้งราคาซื้อขายที่แท้จริง ซึ่งทำให้ไม่มีราคาซื้อขายตามความเป็นจริงเพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการตรวจสอบหาราคาตลาดของอสังหาริมทรัพย์ได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มาตรา 21(3) นี้ ก็มีใช้ราคาหรือมูลค่าที่แท้จริงของที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืนนั้นๆ หรือเป็นไปได้ยากในการพิสูจน์ ราคาที่แท้จริง

(4) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ในทางปฏิบัติศาลจะใช้พิจารณาประกอบการพิจารณาในเรื่องค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยการนำมาพิจารณาจากขนาดและรูปร่างของอสังหาริมทรัพย์ แต่ทั้งนี้ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต้องทำการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าจะใช้วันใดสำหรับการพิจารณา ทั้งนี้เพราะสภาพของที่ดินนั้นอาจมีการเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ สภาพของที่ดินในระหว่างวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาจนถึงวันที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้มีมตินั้น อาจเปลี่ยนแปลงได้หลายประการด้วยกันคือ

1. ลักษณะของพื้นดินเปลี่ยนแปลงไป (ขุดดินไปขาย)
2. รูปร่างของที่ดินที่เหลืออยู่เปลี่ยนแปลงไป (รูปสี่เหลี่ยมอาจกลายเป็นสามเหลี่ยม)

3. การใช้ประโยชน์ที่ดินเปลี่ยนแปลงไป (เคยใช้เป็นที่อยู่อาศัยแต่ต่อมาได้ย้ายออกไป หรือในทางตรงกันข้ามเพื่อย้ายเข้ามาอยู่อาศัยหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา

4. สิทธิเหนือพื้นดิน (จากการที่ไม่มีภาระจำยอมหรือภาระติดพัน กลายเป็นที่ดินมีภาระจำยอมหรือเป็นเขตเดินไฟฟ้าแรงสูง ซึ่งสิ่งเหล่านี้คณะกรรมการฯ สมควรจะต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดเงินค่าทดแทนทั้งสิ้น

5. เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ในทางปฏิบัติศาลจะใช้พิจารณาถึงวัตถุประสงค์หน่วยงานผู้เวนคืน ลักษณะของการเวนคืนที่ดิน ทั้งนี้จะใช้ประกอบพิจารณาในเรื่องค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เช่นกัน เนื่องจากการเวนคืนแต่ละโครงการจะมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน และกรณีที่แยกให้เห็นความแตกต่างได้อย่างเด่นชัด ก็คือโครงการที่ทำการเวนคืนที่มีลักษณะเป็นการลงทุนหรือหารายได้กลับคืนมา เช่น การสร้างทางพิเศษระบบทางด่วน หรือเป็นโครงการที่เวนคืนมาโดยรัฐไม่มีรายได้กลับคืนมา เช่น การสร้างทางหลวง ซึ่งวัตถุประสงค์แตกต่างกันนั้นควรคำนึงถึงในการคำนวณเงินค่าทดแทนให้สูงหรือต่ำลงได้

หลักเกณฑ์การพิจารณาเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ควรพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เช่น การเวนคืนเพื่อสาธารณูปโภคให้จ่ายค่าทดแทนสูงสุดตามที่กฎหมายกำหนด แต่การเวนคืนเพื่อประโยชน์ของรัฐบาลอย่างอื่นที่มีการให้สัมปทานของรัฐวิสาหกิจต่างๆ อาจกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมโดยขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี

2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนที่ดิน

กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐและกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐเวนคืนที่ดินจากประชาชน มีดังต่อไปนี้

2.2.1 รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักที่วางขอบเขตการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนไว้เป็นการทั่วไปว่าจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรืออุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ส่วนในรายละเอียดของกระบวนการ หรือขั้นตอนในการเวนคืนจะบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นที่มีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะไม่มีบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐไว้ รัฐก็ยังสามารถใช้อำนาจเวนคืนได้ตามกฎหมายอื่นตามหลักการที่ว่าอำนาจเวนคืนเป็นการแสดงออกถึงความมีอธิปไตยของรัฐประการหนึ่ง แต่เมื่อมีการนำเรื่องนี้มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็ช่วยให้ประชาชนมีหลักประกันดีขึ้นว่ารัฐไม่ใช้อำนาจโดยอำเภอใจ แต่จะใช้ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น และมีผลสืบเนื่องต่อไปอีกว่าขอบเขตการใช้อำนาจเวนคืนตามรัฐธรรมนูญนั้นมีผลผูกพันทุกองค์การของรัฐที่ก่อตั้งขึ้น โดยรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติเองก็เป็นการบังคับอยู่ในตัวว่าจะไม่มีการตรากฎหมายใดๆ ที่ให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ นอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นไว้บังคับ สำหรับฝ่ายบริหาร หากปรากฏว่าอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาได้มีประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนก็ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และกรณีของฝ่ายตุลาการ เมื่อมีกรณีพิพาทที่บังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญ การกระทำใดๆ ขององค์กรของรัฐต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีของฝ่ายนิติบัญญัติ หากไม่เคารพหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนด กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นย่อมถือว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นอันบังคับมิได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2550) ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2550 ส่วนที่ 5 สิทธิในทรัพย์สิน

มาตรา 42 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรืออุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้ความเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน และประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.2.2 กฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้ประโยชน์สาธารณะตามวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งงานศึกษานี้จะเรียกกฎหมายนี้ว่ากฎหมายพิเศษ กฎหมายนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 กำหนดขั้นตอน กระบวนการ และรูปแบบ ในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั้งรูปแบบที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน และกรณีที่มีที่มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์โดยไม่มีมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนก่อน นอกจากนี้ยังกำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายค่าชดเชยทรัพย์สิน หรือ ค่าทดแทนให้กับผู้ที่ถูกเวนคืน ซึ่งรายละเอียดพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 แสดงในภาคผนวก ก

2.3 ขั้นตอนและวิธีการจ่ายค่าชดเชยทรัพย์สิน

การจ่ายค่าชดเชยทรัพย์สินทั้งหมดจะต้องอาศัยกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ เป็นเกณฑ์ในการคิดและจ่ายค่าชดเชย พร้อมทั้งอาศัยข้อมูลทุกขุม และข้อมูลปฐมภูมิจากหน่วยงานของรัฐมาพิจารณา เพื่อความเป็นทั้งสองฝ่าย โดยอาศัยคู่มือการปฏิบัติงาน กระบวนการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการชลประทานปี 2553 สำหรับคู่มือการปฏิบัติงานกระบวนการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการชลประทาน ประกอบด้วยข้อมูลทั่วไป การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินกรณีที่ดินมีเอกสารสิทธิ์โดยวิธีปรองดอง การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินกรณีที่ดินมีเอกสารสิทธิ์ โดยวิธีการออก พ.ร.ฎ. เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินกรณีที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ์ โดยวิธีการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2532 การจัดสรรที่ดินอพยพและการจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินอพยพ โดยคู่มือนี้ได้รวบรวมกฎหมาย กฎระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งมาตรฐานงานด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรมชลประทานและหน่วยงานอื่นๆ

ทั้งนี้ ในการศึกษาจ่ายค่าชดเชยทรัพย์สิน การกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และพืชผลไม้ยืนต้นการจ่ายค่าชดเชยทรัพย์สินทั้งหมดจะต้องอาศัยกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ เป็นเกณฑ์ในการคิดและจ่ายค่าชดเชยทรัพย์สิน เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2550 ซึ่งได้กำหนดขั้นตอน กระบวนการ และรูปแบบในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั้งรูปแบบที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน และกรณีที่มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยไม่มีมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนก่อน นอกจากนี้ ยังกำหนดถึงหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐหลายๆหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับ

เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนด้วยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ในทางปฏิบัติต้องมีการจ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนภายในระยะเวลาอันสมควรด้วย เพื่อเป็นการชดเชย ความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับ และค่าทดแทนนั้นจำเป็นต้องมีความเพียงพอเพื่อให้ผู้ถูกเวนคืนอยู่ในฐานะเดิม หรือ ไม่ด้อยไปกว่าเดิมไปกว่าก่อนการเวนคืนเกิดขึ้น ดังนั้นค่าทดแทนที่มีความเหมาะสมและเพียงพอจึงเป็นปัญหาที่มีความสำคัญประการหนึ่งของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย ซึ่งการเจ้าหน้าที่ดินเพื่อการชลประทานมีหลายหน่วยงานที่ต้องร่วมมือเกี่ยวข้องกันเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดิน ประกอบด้วยหน่วยงานดังนี้

2.3.1 คณะกรรมการจัดสรรที่ดินอพยพราษฎร ซึ่งถูกเขตชลประทาน ตาม ครม. 19 ตุลาคม 2520 มีหน้าที่ดำเนินการเรื่องการถอนสภาพที่ดินที่จะจัดสรรให้ชอบด้วยกฎหมาย และกำหนดเขตบริเวณสถานที่ที่จะใช้ที่ดินเพื่อจัดสรรให้ราษฎรอพยพ กำหนดหลักการครอบครัวที่มีสิทธิหรือไม่มีสิทธิที่จะอพยพเข้าไปอยู่ในที่ดินจัดสรร และกำหนดแผนผังที่จัดสรรและวิธีจัดแปลงที่ดินให้ราษฎรเข้าไปอยู่อาศัยและทำกิน

2.3.2 คณะกรรมการตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2532 มีหน้าที่กำหนดราคาค่าทดแทนทรัพย์สินและบุคคลที่จะรับเงินค่าทดแทนฯ ตลอดจนแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อสำรวจตรวจสอบและจ่ายเงินค่าทดแทนทรัพย์สินแทนคณะกรรมการ พิจารณาผลการสำรวจตรวจสอบทรัพย์สินของคณะอนุกรรมการ โดยถือความเห็นคณะกรรมการเป็นหลักฐานในการจ่ายค่าทดแทน

2.3.3 คณะกรรมการจัดซื้อและกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทานตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 426/2552 ลงวันที่ 7 กันยายน 2552 มีหน้าที่จัดซื้อและกำหนดราคาค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเขตก่อสร้างโครงการชลประทาน ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตรวจสอบทรัพย์สินและเจรจาตกลงซื้อขายกับราษฎรเจ้าของที่ดินที่ถูกเขตก่อสร้างโครงการชลประทาน และพิจารณาคำร้องเรียนของราษฎรเกี่ยวกับการจัดซื้อ และกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทาน ควบคุมการจ่ายเงินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อตรวจสอบทรัพย์สินทุกชนิดหรือคณะอนุกรรมการเพื่อการปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งคณะกรรมการจัดซื้อและกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเขตชลประทาน ประกอบด้วย

- | | |
|---|-------------------------|
| 1. นายอำเภอท้องที่ | เป็นประธานกรรมการ |
| 2. หัวหน้าฝ่ายทะเบียนสำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสาขา | เป็นกรรมการ |
| 3. ประธานสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง | เป็นกรรมการ |
| 4. หัวหน้าฝ่ายเจ้าหน้าที่ดิน | เป็นกรรมการและเลขานุการ |

จะเป็นผู้กำหนดราคาค่าทดแทนทรัพย์สิน และแต่งตั้งคณะอนุกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินเพื่อช่วยในการปฏิบัติงาน โดยทั่วไปในส่วนของกรมชลประทานประกอบด้วย นายช่างหัวหน้าโครงการ

ชลประทาน เป็นคณะกรรมการ เจ้าหน้าที่จัดหาที่ดิน โครงการฯ เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ โดยคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินต้องมีอนุกรรมการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งจึงจะตรวจสอบได้ และต้องมีอนุกรรมการซึ่งเป็นข้าราชการจากหน่วยงานอื่นร่วมปฏิบัติหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน เป็นผู้ตรวจสอบที่ดิน อาคาร บ้าน โรงเรียน สิ่งปลูกสร้างอื่น และต้นไม้ที่ถูกเขตชลประทานแล้วจัดทำบันทึกไต่สวนบัญชีขออนุมัติจ่ายเงินค่าทดแทนเสนอต่อคณะกรรมการจัดซื้อและกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเขตชลประทาน เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนที่จะเสนอกรมฯ อนุมัติจ่ายเงิน และทำการจ่ายเงินค่าทดแทนทรัพย์สินและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนได้ ในการตรวจสอบทรัพย์สินของคณะกรรมการฯ จะต้องใช้ภาพถ่ายทางอากาศ หรือภาพถ่ายดาวเทียมในการตรวจสอบทรัพย์สิน

2.3.4 คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทน มีหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนให้แก่บุคคลผู้มีสิทธิรับเงินค่าทดแทน การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนมีบทบัญญัติที่เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อกำหนดค่าทดแทนไว้ กล่าวคือ มาตรา 18 และมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

1. เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย
2. เจ้าของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่
3. ผู้เช่าที่ดิน โรงเรียน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ทำขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเช่านั้นยังมีได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรียน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริง โดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรียน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ
4. เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6
5. เจ้าของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 แต่ต้องไม่เป็นผู้ซึ่งจำต้องรื้อถอนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน เงินค่าทดแทนนี้พึงกำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอนค่าขนย้ายและค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น

6. บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนตามมาตรา 1349 หรือมาตรา 1352 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่บุคคลเช่นว่านั้น ได้จ่ายค่าทดแทน ในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว

7. ผู้จ้างงong ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้ได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินสิทธิเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

8. ผู้รับ โอนสิทธิในทรัพย์สินภายหลังวันใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

2.3.5 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน มีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ที่เป็นเจ้าของ หรือผู้ที่ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวแล้วเสนอผลการพิจารณาให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์วินิจฉัย ซึ่งหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนมีดังนี้

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 25 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 (รก.2534/37/43พ.) บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิได้รับเงินผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการ กำหนดตามมาตรา 9 มาตรา 10 ทวิ มาตรา 23 หรือมาตรา 28 วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว”

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความคิดเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่า การอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีนั้นสามารถแบ่งออกเป็น 2 กรณีคือ

1. กรณีผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนไม่พอใจในราคาอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นที่ได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 9 กำหนด ซึ่งอยู่ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา

2. กรณีผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 23 กำหนด

โดยทั้งสองกรณีต้องได้สิทธิอุทธรณ์ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือ โดยขอด้วยกฎหมายจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

2.3.6 คณะทำงานศูนย์ที่ดิน โปร่งใส มีหน้าที่ พิจารณากลับกรองการจัดหาที่ดินของโครงการต่างๆ ของสำนักงานชลประทานที่ 1 – 17 และสำนักโครงการขนาดใหญ่ พิจารณาเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดหาที่ดิน โดยอยู่บนพื้นฐานหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมในทุกขั้นตอน ติดตามตรวจสอบการจัดหาที่ดินของโครงการต่างๆ ที่มีการร้องเรียนหรือมีความผิดปกติ และรายงานอธิบดีเพื่อตัดสินใจแก้ไขปัญหา

2.3.7 คณะทำงานแผนงาน โครงการเพื่อการจ่ายเงินค่าทดแทนทรัพย์สิน มีหน้าที่ พิจารณาจัดลำดับความสำคัญของโครงการพัฒนาแหล่งน้ำต่างๆ ให้เป็นไปตามแผนงานสำหรับการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ปรับปรุงแผนงาน เพื่อการเบิกจ่ายค่าทดแทนทรัพย์สินในแต่ละไตรมาส และจัดทำแผนการจัดสรรตามลำดับความสำคัญ และความพร้อมของแต่ละโครงการ เมื่อจัดเข้าแผนงานที่สามารถจ่ายเงินค่าทดแทนทรัพย์สินไปแล้ว เสนอให้อธิบดีกรมชลประทานอนุมัติ

2.3.8 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีส่วนเกี่ยวข้องในการแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรี และพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

2.3.9 กรมชลประทาน มีความเกี่ยวข้องในฐานะเป็นหน่วยงานที่ต้องใช้ที่ดินเพื่อการก่อสร้างโครงการชลประทาน มีส่วนในการกำหนดแนวเขตที่ดินที่จะใช้ และในฐานะเจ้าของเงินงบประมาณที่จะนำไปจ่ายเป็นค่าทดแทนทรัพย์สินให้ราษฎรผู้มีสิทธิ

2.3.10 สำนักโครงการขนาดใหญ่ สำนักชลประทานที่ 1-17 มีหน้าที่รับผิดชอบให้การสนับสนุนเจ้าหน้าที่กองกฎหมายที่ดิน ในการดำเนินงานเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการชลประทาน

2.3.11 สำนักสำรวจภูมิประเทศและธรณีวิทยา มีหน้าที่เข้าทำการสำรวจปักหลักเขต การจัดทำภาพถ่ายดาวเทียม ภาพถ่ายทางอากาศ ขอบเขตพื้นที่โครงการชลประทาน จัดทำ 2 ครั้ง โครงการขนาดใหญ่ จัดทำเมื่อเสนอ ครม. 1 ครั้ง และภายใน 7 วันเมื่อ ครม. อนุมัติอีก 1 ครั้ง โครงการขนาดกลางจัดทำเมื่อขอตั้งงบประมาณดำเนินการด้านจัดหาที่ดิน 1 ครั้ง และภายหลังประกาศเริ่มดำเนินการก่อสร้าง เพื่อนำไปใช้ในการตรวจสอบทรัพย์สินของคณะอนุกรรมการ

2.3.12 สำนักการมีส่วนร่วมของประชาชน มีหน้าที่รับผิดชอบในการประชุมชี้แจงถึงวัตถุประสงค์ของโครงการ ตลอดจนผลกระทบส่วนได้ส่วนเสียสำคัญของประชาชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินโครงการ

2.3.13 กองกฎหมายและที่ดิน มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ.2545 ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการชลประทาน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง งานนิติกรรมและสัญญา งานเกี่ยวกับความผิดทางแพ่ง อาญา งานคดีปกครอง และงานคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่กรม

2. ดำเนินการเกี่ยวกับจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการชลประทาน

3. ปฏิบัติงานร่วมกัน หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

2.3.14 กลุ่มงานกฎหมาย มีหน้าที่ดำเนินการด้านกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่น ออกพระราชกฤษฎีกา ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีให้การเวนคืนเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วน และพระราชบัญญัติ ตลอดจนคำสั่งต่างๆ

2.3.15 ฝ่ายกรรมสิทธิ์ที่ดิน มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำแผนงบประมาณเพื่อให้ได้งบประมาณมาจ่ายค่าชดเชยทรัพย์สิน ดำเนินการตรวจสอบบัญชีเพื่อให้ถูกต้องตรงตามราคาที่เหมาะสมการฯ กำหนดและเสนอกรมอนุมัติสำหรับที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ หรือเสนอคณะกรรมการอนุมัติกรณีที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ์

2.3.16 ฝ่ายจัดหาที่ดิน 1-16 มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินและจัดที่ดินอพยพของกรมชลประทาน ทั้งกรณีที่ดินมีเอกสารสิทธิ์และไม่มีเอกสารสิทธิ์

2.3.17 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานที่นำเรื่องเสนอให้คณะรัฐมนตรีรับทราบ

2.3.18 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นหน่วยงานที่ได้รับความเห็น และตรวจแก้ร่างกฎหมายต่างๆ และแผนที่แนบท้าย

2.3.19 กรมที่ดิน มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องของการรังวัดจัดทำแผนที่ และบัญชีรายชื่อเจ้าของที่ดิน (ร.ว. 43 ก.) ตลอดจนแก้ไขทางทะเบียน และรับจดทะเบียนโอนที่ดินจากราษฎรให้กลับมาเป็นของรัฐ

2.3.20 กรมธนารักษ์ มีส่วนเกี่ยวข้องในการขึ้นทะเบียนที่ดินซึ่งได้มาให้เป็นที่ราชพัสดุ

2.3.21 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนช่วยในการประสานเพื่อทำความเข้าใจกับราษฎรที่ถูกเขตโครงการ เป็นกรรมการในการกำหนดราคาค่าทดแทนทรัพย์สิน รวมทั้งเป็นอนุกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน และอนุกรรมการจ่ายเงินค่าทดแทนทรัพย์สิน

จากการศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หลักเกณฑ์การคิดค่าชดเชยทรัพย์สิน กระบวนการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินจะต้องอาศัยหลายๆ หน่วยงานของรัฐเข้ามาดูแล เพื่อความเป็นธรรมกับราษฎรที่ได้รับผลกระทบและหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการ เพื่อต้องการลดผลกระทบที่จะตามมาในอนาคตถ้ามีการก่อสร้างโครงการ ซึ่งกระบวนการต่างๆ ในการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน และขั้นตอนการจ่ายค่าชดเชยทรัพย์สิน เช่น กระบวนการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินมีเอกสารสิทธิ์โดยวิธีเจรจาปรองดอง กระบวนการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยวิธีออกพระราชกฤษฎีกา (พ.ร.ฎ.) เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินกรณีที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ์ โดยวิธีการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2532 ซึ่งเป็นที่ทำกินของราษฎรที่มีการบุกรุกที่สาธารณะ แต่ต้องมีการจ่ายค่าชดเชย หรือค่าทดแทน เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับโครงการที่จะก่อสร้างในอนาคต รวมถึงการจัดสรรที่ดินอพยพ และการจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินอพยพ

2.4 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนั้นผู้ศึกษาได้ทำการค้นคว้างาน และเอกสารที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับปัญหาการเวนคืนที่ดิน ซึ่งได้มีการศึกษาไว้แล้วอย่างกว้างขวาง เนื่องด้วยเป็นประเด็นที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง และเห็นได้อย่างชัด ในกรณีเวนคืนที่ดิน ประเด็นหลักเกี่ยวกับค่าทดแทนที่ดิน สามารถแบ่งออกเป็นกรณีได้ดังต่อไปนี้

2.4.1 กรณีที่ศึกษาเกี่ยวกับความสามารถ ความเหมาะสมของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจ และหน่วยงานที่เวนคืนในการกำหนดค่าทดแทนในการเวนคืนที่ดิน โดยมีงานของ (ชนิสรา คำมามูล, 2555, หน้า 38-41) ซึ่งได้ศึกษาแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์เอกชนและประโยชน์สาธารณะ กรณีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ได้กล่าวไว้ว่า เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจเวนคืนตลอดจนองค์กรที่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทนขาดความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน และไม่เข้าใจเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรม จึงไม่สามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างเหมาะสม และไม่นำหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กฎหมายบัญญัติไว้มาพิจารณาอย่างครบถ้วน และคณะกรรมการที่ทำหน้าที่กำหนดราคาทดแทนเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดให้มาจากผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงาน ไม่ได้กำหนดให้มาจากผู้มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และมีการกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของกรรมการในการกำหนดค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ชัดเจน ทำให้การทำงานขาดประสิทธิภาพในการประเมินความเสียหายที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนควรจะได้รับตามความเป็นจริง จนเป็นสาเหตุให้

ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจำเป็นต้องใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนการเวนคืน และฟ้องร้องศาลเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้การกำหนดเงินค่าทดแทนยังคงมีความแตกต่างกันในเรื่องของหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการเวนคืนทำให้การประเมินราคาทรัพย์สินของแต่ละหน่วยงานมีความแตกต่างกันไม่ว่าหน่วยงานของรัฐที่ไม่มุ่งค้าหรือหากำไร กับหน่วยงานที่มุ่งหากำไรทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนให้กับผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรม และเสมอภาค ระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเองในการประเมินทุนทรัพย์ กฎหมายการเวนคืนไม่เปิดโอกาสให้ผู้ที่ถูกเวนคืน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น และทั้งนี้มีส่วนที่เห็นว่ากฎหมายเวนคืนบางประการยังไม่สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ การพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทน โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คณะต่างๆ ที่รัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นนั้นมีแนวทางและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำหนดค่าทดแทนต่างกันออกไปและยังไม่เหมาะสม ประกอบกับหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนในกฎหมายเวนคืนบางประการยังไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงเป็นผลให้การพิจารณาคำหนดเงินค่าทดแทนไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนเป็นไปในแนวเดียวกัน และไม่เป็นธรรม

2.4.2 กรณีที่ศึกษาถึงระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืน และการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ การกำหนดค่าทดแทนของรัฐที่ดำเนินไปหรือไม่เป็นธรรมเกิดจากเจ้าหน้าที่เวนคืน ตลอดจนคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นยังมิได้ใช้กลไกที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างเต็มที่ ทั้งนี้เนื่องจากกลัวความรับผิดชอบตัวที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน จึงทำให้ปัญหาการเวนคืนที่ดิน โดยเฉพาะการจ่ายเงินค่าทดแทนยังคงไม่ได้รับการแก้ไข ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรม โดยไม่เป็นไปตามราคาตลาดบางส่วนเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งกำหนดราคาตลาดไว้เป็นกลไกอย่างหนึ่งใช้ในการกำหนดค่าทดแทน แต่ไม่ได้กำหนดขอบเขตของราคาตลาดให้ชัดเจนเป็นเหตุให้องค์กรที่ใช้กฎหมายต้องสร้างหลักเกณฑ์ หรือกำหนดขอบเขตของราคาเอง ก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้เกี่ยวข้องบางส่วนเกินขึ้นจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยบุคคลหรือคณะบุคคลที่กฎหมายให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าทดแทน

ทั้งนี้สาเหตุของการบังคับใช้กฎหมายและความไม่มีประสิทธิภาพของบทบัญญัตินั้นอาจเนื่องมาจาก กฎหมายที่กำหนดขอบเขตและเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจเวนคืนมีอยู่ด้วยกันสองระดับคือ ระดับรัฐธรรมนูญ ได้แก่ รัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางวางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับวิธีการใช้อำนาจเวนคืน โดยกฎหมายทั้งสองระดับกำหนดว่าเมื่อจะมีการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของปัจเจกบุคคลใดก็ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะขึ้นมาอีกฉบับหนึ่ง เพื่อโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมาเป็นของรัฐ และศาลไทยได้เข้ามามีบทบาท

คุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลจากการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐว่า การใช้อำนาจนั้นต้องมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของสาธารณะอย่างแท้จริง และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม คล้ายคลึงกับศาลของบรรดารัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย คงขาดแต่การควบคุมให้การใช้อำนาจเวนคืนมีความสมเหตุสมผลได้สัดส่วนเท่านั้นที่ศาลไทยยังไม่ได้พัฒนาขึ้น การที่ระบบกฎหมายเวนคืนของไทยกำหนดให้การเวนคืนจะต้องกระทำในรูปของการตราพระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะขึ้นมาอีกฉบับหนึ่งตามแนวคิดดั้งเดิมที่มุ่งจะคุ้มครองสิทธิของบุคคลโดยให้รัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนได้เป็นผู้ตัดสินใจเวนคืน ได้ก่อให้เกิดความไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน เพราะรัฐสภาไม่อยู่ในฐานะที่จะเข้าไปมีบทบาทในการพิทักษ์และปกป้องสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลจากการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐได้ตามความเป็นจริงอีกต่อไป ประกอบกับการที่ระบบกฎหมายเวนคืนของไทย ประชาชนผู้ถูกเวนคืนไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐ เป็นผลให้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามระบบกฎหมายไทยในปัจจุบันยังไม่ได้รับหลักประกันที่ดีพอว่าการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐจะไม่เป็นอย่างอำเภอใจ

2.4.3 กรณีที่ศึกษาถึงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยมุ่งสะท้อนไปยังบุคคลผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ภายหลังจากที่ศาลวินิจฉัยคดี ทศนคดีของผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อก่อสร้างโครงการของรัฐ เมื่อมีโครงการก่อสร้าง รัฐไม่ได้แจ้งให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบทราบโดยตรงทันที ขณะที่เวนคืนเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน เช่น เงินค่าทดแทนที่รัฐจ่ายให้ไม่เพียงพอในการหาที่อยู่ใหม่ และระยะเวลาในการย้ายทรัพย์สินออกหรือสถานประกอบการใหม่ที่ใกล้เคียงกับของเดิม ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการหาที่อยู่ใหม่ การขาดรายได้หลังจากถูกเวนคืนและย้ายออกจากทรัพย์สินแล้วรัฐไม่เคยติดตามดูแลให้ความช่วยเหลือ ซึ่งผู้ถูกเวนคืนส่วนใหญ่มีสภาพชีวิตที่ด้อยกว่าเดิมก่อนถูกเวนคืน พบว่า ผู้ที่ถูกเวนคืนที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนต่ำกว่าความเป็นจริงมาก ทำให้ได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากการหาที่อยู่อาศัยใหม่ในสภาพใกล้เคียงกับที่อยู่อาศัยเดิมได้ยาก ต้องเพิ่มเงินในการซื้อบ้านใหม่หรือมีเช่นนั้นก็ซื้อบ้านใหม่มีจำนวนเนื้อที่น้อยกว่าเดิม ได้รับความสะดวกสบายน้อยกว่าเดิม ก่อนการเวนคืนไม่ทราบกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืน แต่หลังจากถูกเวนคืนได้ทราบถึงกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนเพิ่มขึ้น การจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินราคาที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง พืชผลและไม้ยืนต้นของการทางพิเศษนั้น ผู้ที่ถูกเวนคืนที่อยู่อาศัยน่าจะได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม แต่จะเห็นได้ว่าผู้ถูกเวนคืนคิดว่าตนได้รับความเป็นธรรมเพียงส่วนน้อย และคิดว่ารัฐเอาเปรียบโดยจ่ายค่าทดแทนน้อย รัฐควรจ่ายให้สูงกว่าที่ได้รับ และความต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐของผู้ที่ถูกเวนคืน ต้องการค่าทดแทนการเวนคืนในราคาตลาดที่เป็นธรรม จ่ายค่าทดแทนให้เสร็จสิ้นโดยเร็วที่สุด และจัดหาที่ดินให้เลือกซื้อในราคาที่เป็นธรรมเป็นการทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน การที่รัฐให้อำนาจตามกฎหมายในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีผลทำให้ประชาชนเกิดปัญหา เช่น สิทธิในการครอบครอง

ทรัพย์สินถูกรบกวจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อทำการสำรวจเกี่ยวกับบ่อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน สิทธิในทรัพย์สินถูกลิดรอนในการปลูกสร้างใด ๆ ลงในที่ดินตลอดอายุของพระราชกฤษฎีกา ราคาที่ดินหยุดนิ่งตั้งแต่วันที่ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน สิทธิในการทำนิติกรรมในที่ดินถูกละเมิด เจ้าของที่ดินไม่สามารถทำนิติกรรมในที่ดินได้ เช่น จำนอง ขาย ผาก เพราะไม่มีผู้ใดยอมรับจำนองหรือรับซื้อ ปัญหาจากการกำหนดเงินค่าทดแทนไม่เป็นธรรม ค่าทดแทนของรัฐไม่ได้คำนึงถึงความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนต้องได้รับปัญหาการถูกเวนคืนบางส่วน เจ้าหน้าที่เวนคืนไม่เคยพิจารณาว่าสิ่งปลูกสร้าง หรือที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนั้นมีราคา ลดลงเพราะเสื่อมค่าหรือเพราะเหตุใช้ประโยชน์ต่อไปไม่ได้หรือไม่

นอกจากกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆและมติคณะรัฐมนตรีที่ต้องนำมาประกอบ ในการศึกษาด้านการชดเชยทรัพย์สินแล้ว โครงการต่างๆที่มีการศึกษาไว้ก่อนหน้าแล้วก็ต้องนำมา ศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการค้นคว้าด้วย เช่น โครงการบรรเทาอุทกภัยและแก้ปัญหาภัยแล้ง จังหวัดสตูล (กรมชลประทาน, 2550 หน้า 1) กล่าวว่า จังหวัดสตูลได้ประสบกับปัญหาน้ำท่วมและ ปัญหาภัยแล้งเป็นประจำทุกปี ส่งผลให้ประชาชนหลายพื้นที่ได้รับความเดือดร้อนและทรัพย์สิน ต่างๆได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมากในภัยที่เกิดขึ้นแต่ละครั้ง บางครั้งมีการสูญเสียชีวิตจากภัย น้ำท่วมที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากไม่มีแหล่งกักเก็บน้ำขนาดใหญ่ นับวันสถานการณ์ของภัยดังกล่าวมี แนวโน้มจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

ดังนั้นเพื่อบรรเทาอุทกภัยและแก้ปัญหาภัยแล้งในจังหวัดสตูล จึงได้มีการศึกษาอย่างเป็น ระบบ ซึ่งคาดว่าจะสามารถลดความเสียหายได้ในระดับหนึ่ง รวมทั้ง เพื่อเป็นแผนในการแก้ปัญหา เรื่องน้ำแบบยั่งยืน นอกจากนั้นผู้ศึกษาได้รวบรวมข้อมูลจากโครงการชลประทานพิษณุโลกฝั่งซ้าย ระยะที่ 2 จังหวัดพิษณุโลกที่ทำการศึกษาโดย (กรมชลประทาน, 2554 หน้า 1) โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำเพื่อการเกษตรกรรมและบรรเทาอุทกภัยให้แก่ราษฎรในพื้นที่โครงการ ครอบคลุมพื้นที่ศึกษาประมาณ 425,000 ไร่ นอกจากโครงการที่กล่าวมาข้างต้นผู้ศึกษาได้รวบรวม ข้อมูลจากโครงการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอ่างเก็บน้ำคลองพร้าว จังหวัดตราด ที่ทำการศึกษาโดย (กรมชลประทาน, 2555 หน้า 1) เป็นโครงการที่ศึกษาเพื่อการเก็บกักน้ำไว้ เพื่ออุปโภคบริโภค และเพื่อการท่องเที่ยวในเขตพื้นที่เกาะช้าง จังหวัดตราด และเพื่อการ เกษตรกรรมมาเป็นตัวอย่างและแนวทางของการศึกษา