

### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของราษฎร ที่ไม่มีเอกสารสิทธิของต่างประเทศกับประเทศไทยและวิเคราะห์เปรียบเทียบ

เมื่อสังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงไป กฎเกณฑ์ที่มีอยู่เดิมก็อาจไม่ทันต่อเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน แม้ว่าในช่วงเวลาหนึ่งที่กฎเกณฑ์นั้นๆ อาจมีความเหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว แต่เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไปกฎหมายก็ต้องปรับเปลี่ยนตามไปด้วยเพื่อสะท้อนสภาพแวดล้อมและแบบแผนที่ทุกคนยึดถือปฏิบัติ จึงต้องมีการทบทวนเพิ่มเติม หรือแก้ไขกฎหมายให้ทันต่อปัญหา ดังเช่น ในกรณีของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนกล่าวคือ การเวนคืน คือ การที่รัฐได้ใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายของรัฐเพื่อบังคับเอาทรัพย์สินของเอกชนที่มีเอกสารสิทธิหรือ มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมาเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ โดยไม่ต้องสอบถามความคิดเห็นหรือได้รับความยินยอมจากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ใดๆ ก่อน ซึ่งในการใช้อำนาจนั้นจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไป ต้องดำเนินการนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยมีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้กับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่มีเอกสารสิทธิหรือมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีความเป็นธรรม

แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันรัฐไทยได้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิทั้งก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนด้วย ทั้งนี้โดยหลักการของกฎหมายเวนคืนแล้วราษฎรดังกล่าวจะไม่สามารถเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรได้ การจ่ายเงินของรัฐไม่ว่าจะเรียกว่าเป็นค่าทดแทนหรือค่าชดเชยหรือค่าขนย้าย หรือย้ายอาคาร บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง ดันไม้ขึ้นต้น พืชล้มลุก ให้แก่ราษฎรก็ตาม ย่อมเป็นภาระแก่งบประมาณและเป็นการสนับสนุนให้บุคคลกระทำความผิดหรือไม่หรือรัฐจำเป็นต้องจ่ายเงินในทุกกรณี เพราะหลักเมตตาธรรมหรือหลักมนุษยธรรมหรือไม่

ดังนั้น ในบทนี้จึงเป็นการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รัฐธรรมนูญ วิธีการงบประมาณ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนและมติคณะรัฐมนตรี เพื่อที่จะเข้าใจปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิ

และสามารถเปรียบเทียบความเหมือนหรือแตกต่างของกฎหมายไทยกับต่างประเทศได้เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพต่อไป

### 3.1 กฎหมายของต่างประเทศ

จากการศึกษากฎหมายที่ดินของประเทศต่างๆ ในบทที่ 2 ผู้วิจัยพบว่า ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ล้วนให้การยอมรับในเรื่องของหลักกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน อีกทั้ง ยังมีการนำไปบัญญัติไว้เป็นหลักสากลให้ประเทศสมาชิกยึดถือปฏิบัติดังที่ปรากฏอยู่ในปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ที่ดินในต่างประเทศนั้นล้วนแล้วแต่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน ที่ดินของรัฐจึงมีจำนวนจำกัด มีปริมาณน้อยกว่าและมีไว้ใช้เฉพาะเพื่อสาธารณะประโยชน์หรือกิจการงานของรัฐเพียงบางส่วนเท่านั้น เพราะถ้ารัฐต้องการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะรัฐก็สามารถใช้วิธีการเวนคืนจากเอกชนได้เสมอ ดังนั้น ประชาชนจึงไม่อาจครอบครองที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิหรือที่ดินของรัฐในประเทศเหล่านี้ได้ โดยผู้วิจัยได้ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนที่ดินของทั้ง 4 ประเทศ แล้วมีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

#### 3.1.1 ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System)

ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law System) เป็นกฎหมายซึ่งพัฒนาขึ้นจากคำพิพากษาของผู้พิพากษาที่ตัดสินคดีมากกว่าผ่านทางพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือการดำเนินการของฝ่ายบริหาร เช่น ประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ซึ่งประเทศไทยไม่ได้ใช้ระบบกฎหมายนี้ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้ศึกษากฎหมายของประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกาคด้วย เนื่องจากทั้งสองประเทศมีระบบการจัดการเกี่ยวกับที่ดินที่ดีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นต้นแบบของหลายประเทศ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

##### 3.1.1.1 ประเทศอังกฤษ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศอังกฤษนั้น มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเริ่มต้นที่หลักการสำคัญของกฎหมายเวนคืนที่ดินปี ค.ศ. 1850 กล่าวคือ กฎหมายฉบับนี้เป็นเรื่องของการบังคับซื้อหรือซื้อโดยมีเงื่อนไขหรือข้อตกลง โดยหน่วยงานที่จะต้องเวนคืนต้องเป็นหน่วยงานของรัฐ (หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) การซื้อหรือเวนคืนต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะต้องมีการควบคุมราคาซื้อขายไม่ให้สูงเกินจริง แต่กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้ใช้รวมกับการรวมแปลงที่ดิน ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ทศนะของประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการมีคุณภาพชีวิตที่ดี สิทธิประโยชน์จากการใช้ที่ดินสาธารณะและการรักษาสิทธิ

ของส่วนรวมมีมากขึ้น ในปี ค.ศ. 1876 รัฐสภาจึงได้ตรากฎหมายชื่อ “Common Act 1976” ขึ้น เพื่อวางหลักการให้การรวมแปลงที่ดินจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชน ซึ่งหมายความว่า ทรัพย์สินของเอกชนจะต้องใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะในลักษณะของที่ว่างสาธารณะ (Public Open Spaces) กฎหมายดังกล่าวทำให้เกิดความเคลื่อนไหวในการเวนคืนที่ดินของเอกชน ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด คือ ต้องทำให้มีพื้นที่ว่างเพื่อประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม ในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 จนถึงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน ได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เป็นไปตามสภาวะการณ์หลายฉบับและกฎหมายฉบับที่หนึ่งเรียกว่า “Interpretation Act 1899” บัญญัติให้การอ้างถึงกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินหรือการรวมแปลงที่ดิน หรือการบังคับซื้อให้หมายถึงการเวนคืนที่ดินใน Lands Clauses Consolidation Act 1845 ซึ่งก็เป็นที่ยอมรับมานาน โดยคนส่วนใหญ่มักจะเข้าใจคำว่าเป็นการบังคับซื้อมากกว่า ปัจจุบันมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลายครั้งโดยฉบับหลัก คือ Land Compensation Act 1961<sup>1</sup>

#### 1) การใช้อำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ขั้นตอนการใช้อำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การเลือกพื้นที่และการกำหนดที่ดินที่จะทำการเวนคืนนั้นอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติที่รัฐสภาตราขึ้นเพื่อให้อำนาจหน่วยงานราชการทำการเวนคืน และหน่วยงานราชการต้องไปออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดที่ดินที่จะเวนคืนต่อไป ส่วนขั้นตอนการจัดการให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตกอยู่ภายใต้บังคับของ Land Clauses Act 1845, The Compulsory Purchase Act 1965 และ The Compulsory Purchase (Vesting Declarations) Act 1981 และจ่ายค่าทดแทนตาม The Land Compensation Act 1961 และ The Land Compensation Act 1973 ซึ่งสรุปได้ว่า การออกคำสั่งบังคับเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการบังคับซื้อที่เรียกว่า “Compulsory Purchase Order” เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย Acquisition of Land Act 1981 เพื่อเริ่มต้นกระบวนการใช้อำนาจเวนคืน โดยองค์กรผู้เวนคืน (Acquiring authority) ที่ประสงค์ จะเวนคืนจะต้องเลือกพื้นที่ที่ต้องการเวนคืน เพื่อจัดทำคำสั่งเวนคืนซึ่งมีผลเป็นการบังคับให้มีการเวนคืนที่เรียกว่า “Compulsory Purchase Order (CPO)” นั่นเอง โดยคำสั่งดังกล่าวจะเป็นการกำหนดที่ดินบริเวณที่จะต้องถูกเวนคืน โดยมีแผนที่ของบริเวณที่จะถูกเวนคืนแนบไว้ พร้อมทั้งระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนที่ดินนั้นด้วย<sup>2</sup> จากนั้นจะต้องนำคำสั่ง CPO ไปประกาศไว้ยังสถานที่ที่กำหนด เช่น ที่ทำการของผู้ถูกเวนคืน ท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่เพื่อให้

<sup>1</sup> เอเมอิสรา จันท์เกษม, (2556). *ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์: ศึกษาเฉพาะกรณีการพิจารณาเงินทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริติ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 118-132.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

บุคคลผู้มีส่วนได้เสียตรวจสอบข้อมูลได้ นอกจากนั้นองค์กรผู้เวนคืนจะต้องส่งคำบอกกล่าวไปยังเจ้าของที่ดิน ผู้เช่า ผู้ครอบครองเป็นรายบุคคล โดยต้องแจ้งให้ทราบถึงผลบังคับของคำสั่งด้วย พร้อมทั้งจัดพิมพ์โฆษณาคำสั่ง CPO ในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในท้องที่ซึ่งที่ดินที่ถูกเวนคืนตั้งอยู่เป็นเวลาสองสัปดาห์ติดต่อกัน ซึ่งบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการเวนคืนขอที่จะคัดค้านโต้แย้งคำสั่งบังคับซื้อได้ โดยในการคัดค้านนั้นจะต้องโต้แย้งคัดค้านเป็นลายลักษณ์อักษรโดยแนบบัญชีรายการเอกสารแผนผัง แผนที่ ที่ใช้เป็นพยานหลักฐานสนับสนุนข้อโต้แย้งคัดค้านของตนยื่นต่อองค์กรผู้มีอำนาจยื่นยันคำสั่งเวนคืนภายใต้หลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำบอกกล่าว เมื่อมีการโต้แย้งคัดค้านจากผู้มีส่วนได้เสียขององค์กรผู้มีอำนาจยื่นยันคำสั่งเวนคืนจะต้องจัดให้มีกระบวนการไต่สวนสาธารณะ (Public Local Inquiry) ขึ้น ต่อมาเมื่อมีผลการพิจารณาแล้ว ผลสรุปที่ได้ก็ไม่ถือว่าเป็นยุติ เพราะในขั้นสุดท้ายแล้วองค์กรผู้มีอำนาจยื่นยันคำสั่งเวนคืนจะเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจขั้นที่สุดโดยสามารถยื่นยันคำสั่งเวนคืน ปฏิเสธหรือแก้ไขคำสั่งตามที่เห็นสมควรก็ได้ ต่อมาเมื่อผู้มีอำนาจยื่นยันคำสั่งเวนคืนซึ่งโดยส่วนใหญ่ คือ รัฐมนตรี ยื่นยันคำสั่งเวนคืนแล้วผู้ที่ได้รับความเสียหายจากคำสั่งเวนคืนต้องโต้แย้งคัดค้านคำสั่งนั้นต่อศาลภายใน 6 สัปดาห์นับจากวันที่มีการยื่นยันคำสั่งหรือนับแต่วันที่มีการโฆษณายื่นยันคำสั่งเวนคืนเป็นครั้งแรก โดยการคัดค้านคำสั่งนั้นอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีที่การออกคำสั่งเป็นการกระทำเกินขอบเขตอำนาจ (Ultra vires) หรือการดำเนินการไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งศาลอาจมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวหรือระงับการมีผลใช้บังคับคำสั่งนั้น จนกว่าจะได้มีคำวินิจฉัยถึงที่สุด

หลังจากที่รัฐมนตรียื่นยันคำสั่งเวนคืน CPO แล้ว องค์กรผู้มีส่วนได้เสียทุกคนที่ประสงค์จะบังคับซื้อที่ดินจะต้องออกเอกสารที่เรียกว่า “Notice to treat” ให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียทุกคนเพื่อเรียกเจ้าของหรือผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินที่ถูกเวนคืนมาตกลงเรื่องค่าทดแทน ซึ่ง “Notice to treat” จะมีระยะเวลาการใช้บังคับ 3 ปี โดย “Notice to treat” จะต้องระบุถึงขอบเขตที่ดินที่จะถูกเวนคืน ถ้อยคำที่ผู้มีส่วนได้เสียให้รายละเอียดเกี่ยวกับส่วนได้เสียของตนในที่ดิน ที่ถูกเวนคืน โดยต้องมีการออก “Notice to entry” ร่วมด้วยเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินมายังองค์กร ผู้มีอำนาจเวนคืน อย่างไรก็ตาม ในกรณีเร่งด่วนองค์กรผู้ใช้อำนาจเวนคืนสามารถออก (General Vesting Declaration) หรือ (GVD) ภายในระยะเวลาไม่เกิน 2 เดือน หลังจากมีการยื่นยันคำสั่งเวนคืน (CPO) ซึ่งมีผลให้ต้องมีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินมายังองค์กรผู้ใช้อำนาจเวนคืนทันที<sup>3</sup>

## 2) หลักเกณฑ์การกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน

วัตถุประสงค์ของการจ่ายเงินค่าทดแทนนั้น คือ การทำให้เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม (Fair Compensation) หรือหลักแห่งความพอสมควรแก่เหตุ (Principle

<sup>3</sup> เอมอิสตรา จันทรเกษม. อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 1. หน้า 15-18.

of Equivalence)<sup>4</sup> กล่าวคือ เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่น้อยไปกว่า ความเสียหายที่ตนได้รับจริง โดยค่าทดแทนจะได้รับการประเมินบนพื้นฐานของมูลค่าที่ดินของ ผู้ถูกเวนคืน นอกจากนี้ผู้ถูกเวนคืนยังมีสิทธิได้รับค่าทดแทนผลร้ายที่บุคคลได้รับเพราะเหตุที่มีการ กระทำในที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น (Disturbance) ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดจากกรณีที่ดิน ถูกเวนคืนไปเพียงบางส่วน (Severance) หรือค่าทดแทนเพื่อความเสียหายอันเป็นผลโดยตรงที่บุคคล ได้รับจากการเวนคืน (Injurious Affection)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักกฎหมายของประเทศอังกฤษกำหนดให้การเรียกร้อง ค่าทดแทนความเสียหายที่เจ้าของที่ดินต้องสูญเสียที่ดินไปนั้นจะต้องเรียกร้องเป็นเงินก้อนเดียว ครั้งเดียวให้ครอบคลุมทุกเรื่องความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงและสามารถพิสูจน์ได้ใน บางกรณีที่เป็น การเวนคืนที่ดินบางส่วน มูลค่าที่ดินที่เหลืออยู่อาจเสื่อมราคาลงได้เนื่องจาก อาจจะมีที่ดิน น้อยเกินไปไม่เพียงพอที่จะทำการเกษตรหรือประกอบกิจการอย่างใด ๆ การกำหนดค่าทดแทน จึงต้องพิจารณาให้ครอบคลุมถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเสื่อมราคานั้นด้วย อีกทั้ง ในเรื่องของ ระยะเวลาในการกำหนดค่าทดแทนก็เป็นเรื่องสำคัญ เพราะกระบวนการเวนคืนที่ดินจะใช้ ระยะเวลาานพอสมควรทำให้เกิดข้อโต้แย้งว่าการกำหนดค่าทดแทนนั้นควรจะกำหนดเมื่อใด โดยหลักของการเวนคืนค่าทดแทนต้องกำหนดในเวลาที่ยื่นหนังสือแจ้งการเวนคืนแต่ก็จะไม่ได้ คำนึงถึงอัตราดอกเบี้ยที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา แต่เมื่อยังไม่มีการโต้แย้งกรณีดังกล่าวจึงไม่มี การเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าว

การกำหนดค่าทดแทนที่ดินของประเทศอังกฤษอ้างอิง “มูลค่าตามราคาตลาด” ตามมาตรา 5 ของ Land Compensation Act 1961<sup>5</sup> ที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย Acquisition of Land

<sup>4</sup> Director Buildings and Lands v Shun Fung Ironworks Ltd (1995) 2 AC 111 at 125, 1 All ER 846 st 852, PC, per Lord Nicholls.

<sup>5</sup> Land Compensation Act 1961. Section 63 Rules for assessing compensation.

Compensation in respect of any compulsory acquisition shall be assessed in accordance with the following rules:

(1) No allowance shall be made on account of the acquisition being compulsory:

(2) The value of land shall, subject as hereinafter provided, be taken to be the amount which the land if sold in the open market by a willing seller might be expected to realise: [F1(2A)The value of land referred to in rule (2) is to be assessed in the light of the no-scheme principle set out in section 6A.]

(3) The special suitability or adaptability of the land for any purpose shall not be taken into account if that purpose is a purpose to which it could be applied only in pursuance of statutory powers, or for which there is no market apart from F2... the requirements of any authority possessing compulsory purchase powers:

(Assessment of Compensation) Act 1919 โดยมีหลักเกณฑ์สรุปได้ว่า ห้ามนำเอาความเสื่อมค่าของทรัพย์สินเพราะเหตุถูกเวนคืนมาเป็นปัจจัยในการประเมินราคาค่าทดแทนแต่จะต้องกำหนดราคาที่ดินตามราคาตลาดที่มีการซื้อขายกันโดยเปิดเผย และเป็นราคาของผู้ขายเต็มใจขาย ห้ามนำเอาคุณลักษณะพิเศษเฉพาะของที่ดินแปลงใดมาใช้เป็นหลักในการประเมินราคาสำหรับการจ่ายค่าทดแทน หากมูลค่าสำคัญของทรัพย์สินนั้นเกิดจากการใช้ประโยชน์ของทรัพย์สิน แต่เป็นการใช้ที่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรม ห้ามมิให้นำมูลค่านั้นมาคิดรวมกับราคาทรัพย์สินอื่นที่ถูกเวนคืน ในกรณีที่ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนเป็นทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์เป็นการเฉพาะตัวของเจ้าของที่ดินทำประโยชน์ได้เฉพาะอย่างก็ดี หรือเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีตลาดให้การค้าที่ดี เจ้าของทรัพย์สินสามารถร้องขอต่อคณะกรรมการ Land Tribunal ให้ประเมินราคาพิเศษ เพื่อให้ได้ค่าทดแทนที่เพียงพอสำหรับใช้ซื้อที่ดินหรือทรัพย์สินแห่งใหม่ไว้ใช้ทำประโยชน์แทนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนได้ อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดราคาที่ดินตามราคาตลาดนั้นในการประเมินค่าทดแทนต้องใช้ในทางที่เป็นประโยชน์และไม่เป็นโทษต่อผู้ถูกเวนคืนโดยไม่ต้องพิจารณาเรื่องใดที่ไม่เกี่ยวกับราคาที่ดินโดยตรง

### 3) การประเมินค่าทดแทนเพื่อการเวนคืน

(1) การหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้นจากที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนออกจากค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน (Set Off) เป็นกรณีที่ส่วนราชการใช้อำนาจเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินเพียงบางส่วนเพื่อจัดทำโครงการอย่างใดอย่างหนึ่งในที่ดินนั้น โดยที่เจ้าของที่ดินใน ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมูลค่าสูงขึ้น ผู้ใช้อำนาจเวนคืนที่ดินมีสิทธิที่จะหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้นเพราะเหตุแห่งการพัฒนาที่ดินหรือการจัดโครงการในที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนออกจากมูลค่าของ ค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ อย่างไรก็ตาม การจะหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้นเพราะเหตุแห่งการพัฒนาที่ดินหรือการจัดทำโครงการที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนออกจากมูลค่าของค่าทดแทนที่ดิน ที่ถูกเวนคืนได้นั้น มิได้เฉพาะในกรณีที่

---

(4) Where the value of the land is increased by reason of the use thereof or of any premises thereon in a manner which could be restrained by any court, or is contrary to law, or is detrimental to the health of the occupants of the premises or to the public health, the amount of that increase shall not be taken into account:

(5) Where land is, and but for the compulsory acquisition would continue to be, devoted to a purpose of such a nature that there is no general demand or market for land for that purpose, the compensation may, if the [F3Upper Tribunal] is satisfied that reinstatement in some other place is bona fide intended, be assessed on the basis of the reasonable cost of equivalent reinstatement:

(6) The provisions of rule (2) shall not affect the assessment of compensation for disturbance or any other matter not directly based on the value of land:and the following provisions of this part of this Act shall have effect with respect to the assessment.

ที่ดินในส่วนที่เหลือไม่มีโอกาสที่ราคาจะสูงขึ้นได้หากไม่มีการเวนคืนเพื่อพัฒนาที่ดินหรือการจัดทำโครงการผ่านเข้ามาในบริเวณนั้น

(2) การคิดค่าทดแทนโดยการนำ Development Value มาเป็นองค์ประกอบในการคิดค่าทดแทนเพื่อการเวนคืน Development Value คือ มูลค่าของที่ดินอันเนื่องมาจากโอกาสที่จะนำที่ดินของตนที่ถูกเวนคืนไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นตามกฎหมายอันจะทำให้ที่ดินนั้นมีมูลค่าสูงกว่าที่จะได้จากสภาพการใช้ที่ดินในขณะที่มีการเวนคืน ซึ่งต้องนำมาพิจารณาประกอบในการกำหนดค่าทดแทนด้วย<sup>6</sup> มูลค่าของที่ดินอันเนื่องมาจากโอกาสที่จะนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนั้น เป็นมูลค่าที่เกิดขึ้นจากการคาดหมายหรือเป็นมูลค่าของความคาดหวังที่จะได้ในอนาคตเป็นมูลค่าที่มีอยู่จริงเพียงแต่ยังไม่กลายเป็นตัวเงินขึ้นมาในขณะที่เวนคืนเท่านั้น Lord Denning กล่าวไว้ในคดี Viscount Camrose v. Basingstoke Corporation ว่าการคิดค่าทดแทนโดยการนำ Development Value มาพิจารณาในการกำหนดค่าทดแทนหรือไม่นั้นต้องพิจารณาว่าความต้องการตลาดสำหรับโอกาสในการพัฒนาที่ดินนั้นได้รับการพิสูจน์แล้วหรือเป็นกรณีที่ดินถูกเวนคืนนั้นได้รับอนุญาตให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามกฎหมายอื่นหรือเป็นกรณีที่สามารถสันนิษฐานได้ว่าที่ดินนั้นอาจได้รับประโยชน์อย่างอื่น

(3) ค่าทดแทนเพื่อผลเสียหายซึ่งบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินที่ถูกเวนคืนได้รับ เพราะเหตุแห่งการแบ่งแยกที่ดินที่ถูกเวนคืนออกจากที่ดินส่วนอื่นๆ ของเจ้าของรายเดียวกัน (Severance) ค่าทดแทนประเภทนี้เป็นค่าทดแทนที่จ่ายเพื่อการละเมิดสิทธิของเจ้าของที่ดินในส่วนที่เหลือที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนที่ดินและการประกอบกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนซึ่งทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือมีมูลค่าลดลง เช่น กรณีที่ดินถูกเวนคืนบางส่วนเป็นที่ดินหลังบริเวณหลังเข้าช่อมยี่ปี่นในสนามฝึกยี่ปี่นและเมื่อมีการเวนคืนทำให้ที่ดินนั้นต้องเลิกใช้ปี่นสนามฝึกยี่ปี่นเพราะอาจเกิดความไม่ปลอดภัยในการช่อมยี่ปี่น ดังนั้น มูลค่าของค่าทดแทนสำหรับการเวนคืน จึงต้องนำมูลค่าของที่ดินทั้งผืนที่ต้องเสียสภาพการใช้ประโยชน์จากการปี่นสนามฝึกยี่ปี่นมาพิจารณาประกอบด้วย หรือกรณีที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นที่ดินแปลงใหญ่มีมูลค่า 10,000 ปอนด์ ถูกเวนคืนเพียงครั้งเดียวโดยมีการเสนอชดใช้เพียง 5,000 ปอนด์ แต่ผลของการเวนคืนทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือลดลงมาเหลือเพียง 4,000 ปอนด์ ดังนั้น เจ้าของที่ดินจึงมีความเสียหายจากการแบ่งแยกที่ดิน 1,000 ปอนด์ ส่วนราชการผู้ใช้อำนาจเวนคืนจึงต้องชดใช้ค่าทดแทนเพื่อผลเสียหายดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ที่ดินที่มีได้ถูกเวนคืนนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นที่คิดเป็นผืนเดียวกับที่ดินที่ถูกเวนคืนแต่อาจมีสิ่งอื่นมาคั่นก็ได้ เช่น ถนนหรือทางรถไฟ<sup>7</sup> โดยค่าทดแทนประเภทนี้ได้มีการบัญญัติรับรอง

<sup>6</sup> วิชัย ชัททะ และคณะ. (2550). *การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์*. รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติสงขลา. หน้า 115.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 115.

ใน Section 63 (1) ของ Land Compensation Act 1961<sup>8</sup> โดยมีผลปลงล้างคำพิพากษาในคดี Brand (1869)<sup>9</sup> ที่วินิจฉัยว่า “ในกรณีที่ไม่มีการประมาทเลินเล่อความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินการที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายจะไม่สามารถชดเชยได้ เว้นแต่จะมีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน” เป็นต้น ซึ่งต่อมา Land Compensation Act 1973 Section 44 (1)<sup>10</sup> ได้บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ว่า การประเมินค่าทดแทนการเวนคืน ไม่อาจกระทำโดยเพียงพิจารณากิจกรรมที่จะเกิดบนที่ดินที่ถูกเวนคืนเท่านั้น หากมีกิจกรรมบางส่วนที่กระทำลงในที่ดินอื่นๆ ด้วย ก็ต้องพิจารณากิจกรรมที่เกิดขึ้นในที่ดินอื่นนั้นด้วย<sup>11</sup>

#### 4) องค์การวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนการเวนคืน

ข้อพิพาทเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนส่วนใหญ่เป็นการพิพาทในข้อเท็จจริง แม้จะเป็นข้อเท็จจริงที่อาศัยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่ควรจะมีคณะพิเศษหรือคณะกรรมการ ที่ชำนาญการในเรื่องนี้เป็นผู้พิจารณาก็ตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายของประเทศอังกฤษ นับตั้งแต่บทบัญญัติในมาตรา 23 ของ Land Clauses Consolidation Act 1845<sup>12</sup> จนถึงปัจจุบันวางหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัย

<sup>8</sup> Land Compensation Act 1961. Section 63 (1) Compensation under section 68 of the M1Lands Clauses Consolidation Act 1845 or section 10 of the Compulsory Purchase Act 1965 (compensation for injurious affection where no land taken) shall carry interest, at the rate for the time being prescribed under section 32 of the M2Land Compensation Act 1961, from the date of the claim until payment.

<sup>9</sup> Hammersmith and City railway co v brand 1869 LR 4 HL 171.

In the absence of negligence, damage caused by operations authorised by statute is not compensatable unless the statute expressly so provides. The wording of the sections, and in particular section 6 of the Railways etc Act..

<sup>10</sup> Land Compensation Act 1973. Section 44 (1) Where land is acquired or taken from any person for the purpose of work which are to be situated partly on that land and partly elsewhere, compensation for injurious affection of land retained by that person shall be assessed by reference to the whole of the works and not only of the part situated on the land acquired of the works and not only the part situated on the land acquired or taken from him.

<sup>11</sup> เอ็มอิสรา จันท์เกษม. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1. หน้า 127-128.

<sup>12</sup> Land Clauses Consolidation Act 1845. Section 23 If the compensation claimed or offered in any such case shall exceed fifty pounds, and if the party claiming compensation desire to have the same settled by arbitration, and signify such desire by notice in writing to the promoters of the undertaking, before they have issued their warrant to the sheriff to summon a jury in respect of such lands, under the provisions herein after contained, stating in such notice the nature of the interest in respect of which such party claims compensation, and the amount of the compensation so claimed, the same shall be so settled accordingly; but unless the party claiming compensation shall as aforesaid signify his desire to have the question of such compensation settled by arbitration, or if when



ชี้ขาดเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนจากการเวนคืน ไว้ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการหรือคณะอนุญาโตตุลาการหรือคณะลูกขุน ให้ทำหน้าที่ชี้ขาดกรณีพิพาทในการกำหนดเงินค่าเวนคืนเฉพาะในประเด็นที่เป็นข้อเท็จจริงและกำหนดให้ศาลอุทธรณ์ หรือศาลสูง ทำหน้าที่วินิจฉัยกรณีที่เป็นประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิพาท นอกจากการวินิจฉัยของคณะกรรมการหรืออนุญาโตตุลาการและศาลแล้ว หากกรณียังไม่เป็นที่ยุติหรือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากคู่กรณีสามารถเสนอเรื่องให้วุฒิสภาพิจารณาได้อีกระดับหนึ่ง<sup>13</sup>

จากหลักกฎหมายของประเทศอังกฤษที่กำหนดว่า การเรียกร้อง ค่าทดแทนความเสียหายที่เจ้าของที่ดินต้องสูญเสียที่ดินไปนั้นจะต้องเรียกร้องเป็นเงินก้อนเดียวครั้งเดียวให้ครอบคลุมทุกเรื่องความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงและสามารถพิสูจน์ได้ ผู้วิจัยเห็นว่า สามารถนำมาปรับใช้กับการจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดินก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนได้ โดยคิดในราคาเหมาะสมจ่ายเฉพาะตัวทรัพย์สินที่ราษฎรเป็นเจ้าของ ซึ่งการกำหนดตัวเงินให้อ้างอิงตัวทรัพย์สินจาก “มูลค่าตามราคาตลาด” ตามมาตรา 5 ของ Land Compensation Act 1961 ที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย Acquisition of Land (Assessment of Compensation) Act 1919 ของประเทศอังกฤษ และมีหลักเกณฑ์ห้ามนำเอาความเสื่อมค่าของทรัพย์สินเพราะเหตุถูกเวนคืน มาเป็นปัจจัยในการประเมินราคาค่าทดแทน เป็นต้น

### 3.1.1.2 สหรัฐอเมริกา

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 (Fifth Amendment) ได้บัญญัติไว้ในความตอนหนึ่งไว้ว่า “...ห้ามมิให้นำทรัพย์สินส่วนบุคคลมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยมีได้จ่ายค่าทดแทนอันเป็นธรรม” ซึ่งข้อความเหล่านี้ได้ไปใช้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของทุกรัฐด้วยสิทธิของรัฐในการที่จะนำทรัพย์สินของบุคคลมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น ก็คือสิทธิในการเวนคืนและเป็นที่ยอมรับกันว่าการเวนคืนทรัพย์สินของบุคคลนั้นเป็นอำนาจของรัฐและของสหรัฐที่จะกระทำได้โดยมีข้อจำกัดตามสมควร การใช้สิทธิดังกล่าวมีผลเท่ากับเป็นการบังคับให้เจ้าของทรัพย์สินขายทรัพย์สินให้แก่รัฐนั่นเอง การใช้อำนาจเช่นนี้ถือเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับรัฐ

---

the matter shall have been referred to arbitration the arbitrators or their umpire shall for three months have failed to make their or his award, or if no final award shall be made, the question of such compensation shall be settled by the verdict of a jury, as herein after provided.

<sup>13</sup> เอมอิสตรา จันท์เกษม. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1. หน้า 118-132.

แม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจที่จะจำกัดขอบเขตของการเวนคืน แต่จะจำกัดจนถึงกับห้ามรัฐทำการเวนคืนนั้นย่อมกระทำไม่ได้<sup>14</sup>

อนึ่ง ตั้งแต่ ค.ศ. 1900 เป็นต้นมา ภายหลังจากที่นโยบายของรัฐเป็นไปในทางถ่ายโอนที่ดินสาธารณะให้แก่เอกชน โดยง่ายและราคาถูก จึงได้เริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐไปในทางสงวนรักษาที่ดิน โดยในปี ค.ศ. 1891 รัฐสภาได้ตรากฎหมาย The Forest Reservation Act of 1891 ซึ่งมีผลเป็นการสงวนพื้นที่ป่าสนจากการบุกรุกของเอกชน นอกจากนี้ได้เริ่มมีการตั้งเขตสงวนและอุทยานแห่งชาติ เพื่อเป็นการรักษาพื้นที่ป่าและอนุรักษ์ทรัพยากรของชาติ เช่น ในปี ค.ศ. 1872 มีการประกาศอุทยานแห่งชาติ Yellow Stone ในปี ค.ศ. 1934 รัฐสภาได้ตรากฎหมาย The Taylor Grazing Act of 1934 ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการและ การรักษาพื้นที่ทุ่งหญ้ากว่า 80 ล้านเอเคอร์<sup>15</sup> โดยเอกชนที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ต้องดำเนินการตามกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยรัฐสภาและฝ่ายบริหาร ในปี ค.ศ. 1964 รัฐสภาได้ ตรากฎหมาย Wilderness Act of 1964 ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการรักษาพื้นที่ป่าดงดิบจากการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และท้ายที่สุดในปี ค.ศ. 1976 รัฐสภาได้ตรากฎหมาย The Federal Land Policy and Management Act of 1976 เป็นการรักษาที่ดินสาธารณะเป็นของรัฐบาลและกำหนด ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการบริหารจัดการและกำหนดนโยบายในการใช้ที่ดินสาธารณะอย่างเคร่งครัด<sup>16</sup>

#### 1) กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง จะมีผลบังคับต่อเมื่อคณะกรรมการทางปกครอง (Administrative Board) มีมติให้มีการเวนคืนหรือด้วยการยื่นมติดังกล่าวต่อฝ่ายทะเบียนของเกาน์ตีซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ในเขตการดำเนินการดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายฝ่ายเดียว (Ex parte Act) ซึ่งเจ้าของที่ดินจะไม่ได้รับการแจ้งให้เข้าร่วมและไม่ถือว่าเป็นคู่กรณีในกระบวนการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม มติให้มีการเวนคืนจะต้องแจ้งไปยังสถานที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่และผู้มีส่วนได้เสียทุกคนที่เกี่ยวข้อง การดำเนินการเพื่อมีมติให้เวนคืนนั้น ส่วนหนึ่งเป็นการกระทำทางตุลาการ (Judicial Character) และหากเจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนเห็นว่าการเวนคืนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นไปตามแบบจะต้องมีคำสั่งให้มีการเยียวยาหรืออาจมีคำสั่งให้ผลของการเวนคืนนั้นเป็นโมฆะ ส่วนการเวนคืนโดยการออก Ordinance นั้น

<sup>14</sup> นัฐกานต์ ขำชัย. (2550). *ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 48-51.

<sup>15</sup> เทียบเท่า 202.4 ไร่ (พื้นที่ 1 เอเคอร์ ประมาณ 2.53 ไร่)

<sup>16</sup> ธิติ สายเชื้อ. (2557). *การบริหารจัดการที่ดินของรัฐของสหรัฐอเมริกา*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://lawdrafter.blogspot.com/2014/01/blog-post.html>. [2561, 1 สิงหาคม].

ต้องมีการแจ้งให้เจ้าของที่ดินทราบเสมอ เพราะหากไม่แจ้งแล้วการเวนคืนดังกล่าวถือเป็นโมฆะ เนื่องจากการกระทำที่ขัดต่อ Due Process of Law อย่างไรก็ตามที่ดินนอกจากการเวนคืนโดยรัฐแล้ว ในสหรัฐอเมริกาองค์กรเอกชนยังสามารถเป็นผู้ใช้อำนาจเวนคืนได้อีกด้วย กล่าวคือ เป็นการใช้อำนาจเวนคืนโดยองค์กร Private Corporation ซึ่งกระบวนการเวนคืนกำหนดให้ทำในรูปของ “Judicial Proceeding”

อนึ่ง หากเป็นกรณีการเวนคืนแบบเร่งด่วน (Quick - Take) องค์กร ผู้เวนคืนสามารถเข้าครอบครองทรัพย์สินที่จะเวนคืนได้ทันทีและสามารถเข้าไปดำเนินการในที่ดินที่ถูกเวนคืน โดยไม่จำเป็นต้องรอให้การกำหนดค่าทดแทนเป็นที่ยุติเสียก่อน

## 2) ขอบเขตการใช้อำนาจ

การใช้อำนาจการเวนคืนจะกระทำในรูปแบบของการออก Ordinance หรือมีมติแสดงเจตจำนงว่าจะเวนคืนโดยต้องมีรายละเอียด เช่น การกำหนดวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน การกำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน นอกจากนี้หากกฎหมายกำหนดเงื่อนไขให้ต้องดำเนินการตามกฎหมายใดไว้เป็นพิเศษก็ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายเฉพาะนั้นกำหนดไว้เสียก่อน เช่น จะต้องมีการเจรจาเพื่อตกลงซื้อขายกับเอกชนก่อน หากไม่สำเร็จจึงจะใช้อำนาจเวนคืน กล่าวคือ ในการเวนคืนนั้น หน่วยงานผู้เวนคืนจะต้องใช้ความพยายามในการเจรจาทกลงกับเจ้าของที่ดิน ให้เป็นผลสำเร็จเสียก่อน แต่ถ้าตกลงกันไม่ได้กระบวนการเวนคืนจึงเริ่มต้นขึ้น โดยองค์กรผู้เวนคืนจะต้องยื่นคำร้องขอให้มีการเวนคืนต่อศาลและศาลจะมอบหมายให้คณะกรรมการ (Commissioners) เป็นผู้พิจารณาคำหนดค่าทดแทนในเบื้องต้น จากนั้นจึงนำค่าทดแทนดังกล่าวมาวางต่อศาล ฝ่ายผู้เวนคืนหรือผู้ถูกเวนคืนจะยอมรับค่าเสียหายที่คณะกรรมการกำหนดหรือไม่ก็ได้และหากไม่พอใจจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อโต้แย้ง ซึ่งในท้ายที่สุดศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นข้อโต้แย้งเรื่องค่าทดแทน<sup>17</sup>

## 3) การกำหนดค่าทดแทน

การกำหนดค่าทดแทนมี 3 กรณี ดังนี้

- (1) วิธีการเจรจาทกลงกับเจ้าของที่ดิน
- (2) วิธีการประเมินค่าทดแทนโดยคณะกรรมการ
- (3) วิธีการกำหนดค่าทดแทนโดยศาล

เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามมูลค่าของทรัพย์สิน ซึ่งพิจารณา ณ วันที่มีการเวนคืนเกิดขึ้น โดยสหรัฐอเมริกาใช้หลักการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรม โดยนำราคาตลาด

<sup>17</sup> สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) (2562). รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [https://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_cons57/con2557-basicalawofgermany.pdf](https://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons57/con2557-basicalawofgermany.pdf). [2562, 10 มกราคม].

มาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดราคาทรัพย์สิน ซึ่งราคาตลาดที่เป็นธรรม คือ ราคาที่เจ้าของทรัพย์สินสมัครใจและเต็มใจที่จะขาย และผู้ซื้อเต็มใจจะซื้อ (An Owner Willing to Sell and a Purchaser Willing to Buy) ส่วนค่าทดแทนที่เป็นธรรมจะมีการจ่าย ณ วันใดนั้นในสหพันธรัฐและในบางรัฐถือว่าจะต้องจ่ายค่าทดแทนเมื่อทรัพย์สินถูกเวนคืน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังกำหนด ให้มีการจ่ายค่าทดแทนเมื่อทรัพย์สินนั้นถูกเวนคืนหรือได้รับความเสียหาย<sup>18</sup>

ระยะเวลาอันเป็นฐานในการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยทั่วไปแล้วจะประเมินเมื่อมีการเวนคืนเกิดขึ้น อันถือเป็นระยะเวลาที่กำหนดสิทธิของเจ้าของที่ดินในการที่จะได้รับค่าทดแทน ดังนั้น แม้ว่าราคาที่ดินจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงก่อนการจ่ายเงินตามความเป็นจริงก็ตาม มูลค่าค่าทดแทนที่เจ้าของที่ดินจะได้รับย่อมจะไม่เพิ่มขึ้นหรือลดลงจากเดิม ซึ่งวันอันเป็นฐานในการกำหนดค่าทดแทนของสหรัฐอเมริกา อาจแตกต่างกันไปตามข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี ได้แก่ 1) การประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการเวนคืน ใช้ในกรณีที่การเวนคืนเกิดขึ้น เมื่อคณะกรรมการทางปกครองมีมติให้มีการเวนคืน (Administrative Order) ส่วนค่าเสียหายก็จะมีการประเมิน ณ วันที่มีคำสั่งเวนคืนเช่นกัน ความเปลี่ยนแปลงใดที่เกิดขึ้นภายหลังจากการเวนคืนเกิดขึ้นซึ่งมีผลให้ทรัพย์สินนั้นมีมูลค่าเพิ่มขึ้นหรือลดลงไม่มีผลต่อจำนวนค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนแต่อย่างใด 2) การประเมินค่าทดแทนก่อนการเวนคืน ในบางรัฐถือว่าการยื่นคำร้อง ขอให้มีการเวนคืนซึ่งถือเป็นขั้นตอนแรกของการเวนคืนทรัพย์สินมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น วันดังกล่าวจึงถือว่าเป็นวันกำหนดค่าทดแทนซึ่งมีความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย อย่างไรก็ตาม หากกระบวนการเวนคืนต้องล่าช้าออกไปโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรในขณะที่ที่ดินมีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น หลักเกณฑ์ดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดิน และหากผู้เวนคืนยังยืนยันที่จะใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวต่อไป ศาลก็จะยกคำร้องเช่นนั้นหรือ ในบางรัฐอาจจะมีการประเมินค่าเสียหาย ณ วันที่มีการไต่สวน หรือวันที่มีการวางเงินค่าทดแทน ต่อคณะกรรมการและในกรณีที่มีการอุทธรณ์และศาลตัดสินว่าการเวนคืนนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การประเมินค่าทดแทนก็จะพิจารณา ณ วันที่มีการวางเงินครั้งแรก แต่หากการเวนคืนนั้นเน้นล่าช้าออกไปมากการประเมินค่าทดแทนจะประเมิน ณ วันที่มีการไต่สวนครั้งที่สอง 3) กรณีที่การเวนคืนไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่ได้คัดค้านการเวนคืนอันไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นทันทีที่กระทำได้ เจ้าของที่ดินจะมีสิทธิได้รับการประเมินค่าทดแทน ณ วันที่มีการครอบครองเกิดขึ้น

นอกจากนี้ในการกำหนดค่าทดแทนของสหรัฐอเมริกาในแต่ละรัฐ ก็ยังมีแนวปฏิบัติที่แตกต่างกันในการถือเอาวันใดเป็นฐานในการประเมินค่าทดแทน กล่าวคือ ในรัฐอิลลินอยส์ใช้วันที่มีการยื่นคำร้องขอเวนคืนต่อศาลรัฐชิคาโกไว้ใช้วันที่องค์กรผู้เวนคืนครอบครองทรัพย์สิน

<sup>18</sup> ธิติ สายเชื้อ. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 16. หน้า 5-6.

ที่เวนคืน รัฐคัลิฟอร์เนียถือเอาวันที่การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งขององค์กร ผู้เวนคืน ซึ่งส่งผลกระทบต่อราคาตลาดเป็นวันประเมินค่าทดแทน เป็นต้น ทั้งนี้ ก็เพื่อให้จำนวน ค่าทดแทน มีลักษณะใกล้เคียงกับความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับมากที่สุดนั่นเอง<sup>19</sup>

#### 4) หลักเกณฑ์การกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน

สหรัฐอเมริกา นั้น ศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน โดยหลักการประเมินค่าทดแทนมีหลักการสำคัญ ดังนี้

(1) ค่าทดแทนที่เป็นธรรม หมายความว่า จำนวนค่าทดแทนที่เท่ากับมูลค่าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงมูลค่าในด้านความสูญเสียของเจ้าของที่ดินเป็นหลัก ดังนั้น ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามความหมายของรัฐธรรมนูญ จึงหมายความว่า สิ่งใดก็ตาม ซึ่งเจ้าของที่ดินได้สูญเสียไป และสิ่งนั้นต้องไม่ใช่สิ่งที่ผู้เวนคืนได้รับกลับมา (What The Owner Has Lost, And Not What The Condemner Has Gained) ส่วนกรณีที่ดินที่ทรัพย์สินนั้นมีราคาตลาดที่กำหนดได้แน่นอน ก็ให้ถือเอาราคาตลาดนั้นเป็นมาตรฐานทั่วไปในการคิดค่าทดแทน แต่ถ้าทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษ เนื่องจากสถานการณ์บางอย่าง ก็มีให้ถือเอาราคานั้นมาเป็นหลักเกณฑ์ในการคำนวณค่าทดแทน เช่น ทรัพย์สินที่ราคาสูงขึ้นเนื่องจากการขาดแคลนในยามสงคราม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ถ้าที่ดินซึ่งถูกเวนคืนมีการใช้เพื่อวัตถุประสงค์พิเศษในบางประการอยู่แล้วต้องนำวัตถุประสงค์พิเศษดังกล่าวมาพิจารณาองค์ประกอบหนึ่งของมูลค่าที่ดินด้วย เช่น ที่ดินที่ถูกใช้เป็นสถานที่สำหรับค่ายลูกเสือถูกเวนคืนมาสร้างเป็นทางด่วน ซึ่งกรณีเช่นนี้ทำให้ที่ดินที่ถูกเวนคืนมีข้อจำกัดในการใช้ หรืออาจกล่าวได้ว่าการเวนคืนมีผลเป็นการจำกัดการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุด (The Highest and the Best Use of Property)

(2) ในกรณีที่ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนไม่มีราคาตลาด จะต้องหาราคาที่ใกล้เคียงที่สุด โดยอาจพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่มีการต่อรองราคาซื้อขาย ได้แก่ ราคาตั้งเดิมที่มีอยู่ (Original Cost) ราคาที่ดินที่ได้รับการพัฒนาค่าเช่าโอกาสการพัฒนาการใช้ประโยชน์ในอนาคต และความเห็นของบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการประเมินราคา

(3) ในการคำนวณราคาค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน ถ้าเป็นการเวนคืนแต่เพียงส่วนหนึ่งของที่ดินแปลงนั้น การคิดค่าทดแทนให้คำนึงถึงความสำคัญของส่วนที่ถูกเวนคืนซึ่งมีอยู่กับที่ดินทั้งแปลงด้วย เช่น ถ้าการเวนคืนกระทบกระเทือนต่อสิทธิเหนือพื้นดิน การคิดค่าทดแทนจะต้องรวมถึงมูลค่าแห่งสิทธิที่ถูกกระทบกระเทือนเช่นว่านั้นด้วย นอกจากนี้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ทรงสิทธิอื่นซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินที่

<sup>19</sup> ธิติ สายเชื้อ. อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 16. หน้า 6-7.

ถูกเวนคืนนั้นก็ย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนด้วยเช่นกัน ได้แก่ ผู้เช่า ผู้มีสิทธิในภาระจำยอม ผู้รับจ้างหรือผู้ครอบครอง เป็นต้น

(4) ผลประโยชน์ที่เกิดแก่ที่ดินส่วนที่เหลืออันเนื่องมาจากการพัฒนาโครงการของรัฐจะต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดเงินค่าทดแทนด้วย ดังนั้น ถ้าการเวนคืนที่ดินก่อให้เกิดประโยชน์แก่เจ้าของที่ดินก็ให้หักผลประโยชน์นั้นออกจากค่าทดแทนที่ดิน ส่วนที่ถูกเวนคืน เช่น การหักผลประโยชน์จากการเวนคืนเพื่อการก่อสร้างทางหลวง ถนน หรือการขยายพื้นที่ถนน เป็นต้น แต่ผลประโยชน์ที่จะหักดังกล่าวมิให้รวมถึงประโยชน์ที่คาดว่าเจ้าของที่ดินจะได้รับอันเนื่องจากการใช้ที่ดินของรัฐตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนนั้น อย่างไรก็ตาม ถ้าเป็นกรณีที่ทรัพย์สินทั้งหมดถูกเวนคืน ย่อมไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเรื่องการหักผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการเวนคืนแต่อย่างใด เนื่องจากเจ้าของที่ดินย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนมูลค่าทั้งหมดของที่ดินที่ถูกเวนคืนอยู่แล้ว

(5) ความเสียหายที่เกิดจากการประกอบธุรกิจ หรือผลกำไรจากธุรกิจไม่ถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งของความเสียหายซึ่งเกิดจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อย่างไรก็ตาม ค่าเสียหายในกรณีนี้ปัจจุบันได้รับการพิจารณาโดยอาศัยหลักราคาตลาดที่เป็นธรรม สำหรับความเสียหายที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเวนคืน เช่น การที่ต้องเลิกกิจการ ค่าขาดประโยชน์ ผลกำไรจากการประกอบธุรกิจ สำหรับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น จะต้องมีการจ่ายเงินจำนวนหนึ่งให้เป็นพิเศษ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นค่าทดแทนเพื่อการปลดพรากจากที่อยู่อาศัย หรือต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เป็นสถานที่ในการประกอบกิจการ เช่น กำหนดให้ไม่ต่ำกว่า \$ 22,500 สำหรับกรณีเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัย และ \$ 5,250 สำหรับผู้เช่า นอกจากนี้ยังจะได้รับค่าใช้จ่ายในการโยกย้าย และค่าใช้จ่ายในการหาที่อยู่ใหม่ด้วย สำหรับค่าเสียหายหรือมูลค่าที่ลดลงของชื่อเสียงทางธุรกิจ (Good Will) ไม่ถือว่าเป็นองค์ประกอบของค่าทดแทนหรือค่าเสียหายที่เกิดจากการเวนคืนเช่นกัน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้แตกต่างจากประเทศอังกฤษ และประเทศแคนาดา อย่างไรก็ตาม ถือเป็นอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติในการที่จะกำหนดให้ (Good Will) เป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของค่าทดแทนการเวนคืน

(6) ค่าทดแทนความเสียหายกรณีบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินที่ถูกเวนคืนได้รับเพราะเหตุแห่งการแบ่งแยกที่ดินที่ถูกเวนคืนออกจากที่ดินส่วนอื่นๆ ของเจ้าของรายเดียวกัน (Severance Damages) เมื่ที่ดินถูกเวนคืนบางส่วน เจ้าของที่ดินจะได้รับค่าทดแทน ไม่เฉพาะราคาที่ดินที่ถูกเวนคืนเท่านั้น แต่ยังมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายสำหรับที่ดิน ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนด้วย อย่างไรก็ตาม เจ้าของที่ดินไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสื่อมค่าหรือเสื่อมราคาลงของที่ดินเต็มราคาตลาด ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่าที่ดินส่วนใดถูกเวนคืน

(7) เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนเพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากข้อเสนอหรือความคาดหวังว่าจะมีการพัฒนาเกิดขึ้น ดังนั้น มูลค่าที่เป็นความคาดหวังและยังไม่เกิดขึ้นจริง ณ วันที่มีการเวนคืนย่อมไม่สามารถเรียกร้องค่าทดแทนได้ แต่หากไม่มีความชัดเจนมาแต่แรกว่าที่ดินบริเวณนั้นจะมีการก่อสร้างโครงการต่างๆ ขึ้น มูลค่าที่เพิ่มขึ้น ณ ปัจจุบันของที่ดินในแนวใกล้เคียงจะถูกนำมาพิจารณาในการกำหนดค่าทดแทนด้วย อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นซึ่งศาลก็พยายามที่จะแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างการเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดินในแนวใกล้เคียงทั่วไปตามราคาตลาดกับการเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดิน โดยเฉพาะเจาะจงเนื่องจากผลกำไรที่เกิดจากการคาดหวังซึ่งมีที่มาจากการพัฒนาโครงการของรัฐ

ในกรณีที่ผู้ความเสียหายได้รับค่าทดแทนไปแล้วในเวลาที่ถูกเวนคืนจะไม่คิดดอกเบี้ยสำหรับราคาทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนนั้น แต่ถ้าเป็นกรณีที่ทรัพย์สินนั้นได้ถูกเวนคืนไปก่อนและมีการจ่ายค่าทดแทนในภายหลัง ศาลเคยวินิจฉัยว่า ค่าทดแทนนั้นต้องคิดรวมเงินอีกจำนวนหนึ่งด้วย (ซึ่งในที่นี้หมายถึง ดอกเบี้ย) อนึ่ง ในสหรัฐอเมริกายังมีการกระทำของรัฐในบางกรณีที่มีได้ถือว่าเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกระบวนการเวนคืนตามกฎหมายแต่การกระทำดังกล่าวนั้นก็ส่งผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนเช่นกัน ได้แก่

1) กรณีที่ทรัพย์สินของเอกชนถูกเวนคืนตามความเป็นจริงโดยปราศจากกระบวนการเวนคืนที่เป็นทางการหรือการวางข้อกำหนดของรัฐซึ่งมีผลให้มูลค่าทางเศรษฐกิจของเจ้าของทรัพย์สินลดลงจนทำให้การใช้สอยทรัพย์สินของเอกชนไม่อาจเป็นไปได้อย่างมีเหตุผลซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการกระทำดังกล่าวมีผลเสมือนเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (Inverse Condemnation) ซึ่งกรณีดังกล่าวเจ้าของทรัพย์สินนั้นจำต้องได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นและถือเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมอีกด้วย

2) กรณีการดำเนินบริการสาธารณะตามปกติของรัฐซึ่งมีผลเป็นการรบกวนสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินของเอกชน และความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นไม่จำกัดเฉพาะความเสียหายทางกายภาพที่เกิดขึ้นกับตัวทรัพย์สินเท่านั้น แม้ความเสียหายนั้นเป็นเพียงทำให้มูลค่าของทรัพย์สินนั้นต้องลดน้อยถอยลงก็ถือเป็นการที่ต้องจ่ายค่าทดแทนเช่นกัน ตัวอย่างความรับผิดชอบในกรณีเหล่านี้ ได้แก่ ความเสียหายที่เกิดแก่ที่ดินข้างเคียงซึ่งมีสาเหตุมาจากควั่น เลียงคัง และความสั่นสะเทือนด้วย เป็นต้น

จากหลักกฎหมายของสหรัฐอเมริกา กรณีที่มีการกำหนดให้ผู้ทรงสิทธิอื่นซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินที่ถูกเวนคืนยอมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนด้วย และกรณีที่การกระทำของรัฐในบางกรณีที่มีได้ถือว่าเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกระบวนการเวนคืนตามกฎหมายแต่การกระทำของรัฐก็ส่งผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนเช่นกันทำให้การใช้สอยทรัพย์สินของ

เอกชนไม่อาจเป็นไปได้อย่างมีเหตุผล ซึ่งการกระทำดังกล่าวมีผลเสมือนเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (Inverse Condemnation) นั่นเอง ดังนั้น เจ้าของทรัพย์สินจึงจำเป็นต้องได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น และถือเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมอีกด้วย<sup>20</sup>

### 3.1.2 ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System)

ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) เป็นระบบกฎหมายซึ่งได้รับอิทธิพลจากกฎหมายโรมัน ลักษณะพื้นฐานของกฎหมายลายลักษณ์อักษร คือ เป็นกฎหมาย ที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นระบบประมวล และมีได้ตัดสินตามแนวคำพิพากษาของศาล เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นต้น ซึ่งประเทศไทยก็ยอมรับแนวคิดของระบบกฎหมายนี้

#### 3.1.2.1 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

The Basic Law of the Federal Republic of Germany (revised edition: 31 December 1961) Section 14 (3) กำหนดไว้ว่า การเวนคืนจะกระทำได้ก็แต่เพื่อส่วนรวม การเวนคืนจะกระทำได้ก็แต่โดยกฎหมายให้อำนาจกระทำได้ หรืออาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งบัญญัติถึงลักษณะและขอบเขตค่าชดเชยด้วย การกำหนดค่าชดเชยนั้น ให้คำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ของผู้เสียหายในกรณีที่ไม่อาจตกลงกันในเรื่องค่าชดเชยให้ฟ้องร้อง ต่อศาลยุติธรรมได้<sup>21</sup> แต่อย่างไรก็ตาม การเวนคืนเพื่อประโยชน์ของเอกชนก็ไม่ได้ถูกจำกัดเสียทีเดียว หากการเวนคืนนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วย เช่น การเวนคืนเป็นไปเพื่อประโยชน์ของโรงงานรถยนต์โดยมีวัตถุประสงค์ในการก่อสร้างพื้นที่ทดสอบสมรรถนะรถยนต์ในบริเวณ ที่โครงสร้างไม่แข็งแรง<sup>22</sup> (Bverg Decision of 24 March 1987, NJW 1987, 1251 : BGH decision of 7 July 1988, NJW 1989, 216)

การเวนคืนถือเป็นข้อยกเว้นในการล่งล้ำสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของปัจเจกบุคคล ซึ่งรัฐสามารถกระทำได้อย่างไรก็ตาม การล่งล้ำเช่นนี้จะต้องมีขอบเขตที่เคร่งครัดและเป็นไปตามหลักความเสมอภาคและบุคคลไม่จำเป็นต้องอดทนต่อการกระทำที่ขัดต่อหลักการดังกล่าว

<sup>20</sup> ชิติ สายเชื้อ. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 16. หน้า 7-10.

<sup>21</sup> สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) (2562). *รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [https://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_cons57/con2557-basiclawofgermany.pdf](https://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons57/con2557-basiclawofgermany.pdf). [2562, 10 มกราคม].

<sup>22</sup> The Basic Law of the Federal Republic of Germany (revised edition: 31 December 1961) Section 14 (3) Expropriation shall only be permissible for the public good. It may only be ordered by or pursuant to a law that determines the nature and extent of compensation. Such compensation shall be determined by establishing an equitable balance between the public interest and the interests of those affected. In case of dispute concerning the amount of compensation, recourse may be had to the ordinary courts.



(BVERG decision of 8 January 1985, NJW 1985, 2633) เช่น การเวนคืนเพียงเพื่อให้เกิดข้อได้เปรียบในด้านทำเลที่ตั้งของทรัพย์สินไม่อาจกระทำได้และเป็นการกระทำที่เป็นละเมิด (BGH decision of 29 March 1976, NJW 76, 1088)

การกระทำของรัฐบางอย่างที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในชุมชนแม้ไม่อาจ ถือได้ว่าเป็นการเวนคืนโดยตรง แต่บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของรัฐดังกล่าวก็มีสิทธิ ที่จะได้รับค่าทดแทนแม้ว่าการกระทำของรัฐดังกล่าวจะเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย (Enteignender Eingriff) หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Enteignungsgleicher Eingriff) ก็ตามเพราะมาตรการดังกล่าว มีผลเป็นการล่วงล้ำกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโดยตรง (BGH decision of 9 April 1987, NJW 1987, 2573) อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่เป็นความเสียหายโดยอ้อมหรือเป็นผลสืบเนื่องจากการกระทำของรัฐ บุคคลนั้น ไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าทดแทนได้ เช่น บุคคลต้องยอมรับความเดือดร้อนที่เกิดจากงานสร้างถนนของรัฐซึ่งส่งผลให้ทางเข้าออกร้านค้าไม่สะดวกสบายเช่นเดิมและมีแนวโน้มที่จะทำให้ลูกค้าลดลง (BGH decision of 19 November 1977, NJW 78, 373, BGH decision of 10 December 1987, BGHZ 102, 350)

ค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นมีเพื่อเป็นการชดเชยความเสียหายที่เอกชนได้รับเป็นพิเศษเนื่องมาจากการกระทำของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ การกำหนดให้มีการชดเชยค่าทดแทนจึงเป็นการรักษาไว้ซึ่งความเสมอภาคและทำให้บุคคล ที่ถูกเวนคืนกลับมาอยู่ในสถานะเทียบเท่ากับก่อนหน้าที่จะถูกเวนคืนทรัพย์สินไป ดังนั้น การกำหนดค่าทดแทนตามระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คือ การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนให้เท่ากับมูลค่าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนไป

เมื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการล่วงล้ำกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลผู้ซึ่งได้รับประโยชน์จากการนั้นมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าทดแทน (BGH decision of 25 October 1979, NJW 1980, 582) กรณีที่ประชาชนทั่วไปเป็นผู้ได้รับประโยชน์ รัฐเป็นผู้มีหน้าที่ ต้องจ่ายค่าทดแทนสำหรับกระบวนการฟ้องคดีต่อศาลในคดีเวนคืนนั้นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแบ่งแยกเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ การฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการเวนคืนเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ส่วนการฟ้องคดีเกี่ยวกับค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ต้องฟ้องต่อศาลแพ่ง นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียังได้วางหลักว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการล่วงล้ำกรรมสิทธิ์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีหน้าที่ต้องป้องกันการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น โดยการฟ้องคดีต่อศาลเสียก่อน ถ้ามิได้กระทำการเช่นนั้นเสียก่อนบุคคลดังกล่าวไม่มีสิทธิจะได้รับค่าทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น (BVERG decision of 15 July 1981, NJW 1982, 745)

### 1) กระบวนการเวนคืน

กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นไปตาม Federal Building Code (Baugesetz, Baugb) การเวนคืนตามกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อการทำผังเมืองโดยรัฐอาจเวนคืนที่ดินมาเพื่อใช้เป็นค่าทดแทนในรูปของที่ดินก็ได้ (Section 85)<sup>23</sup> กระบวนการเวนคืนในเยอรมนีจะมีบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการเวนคืนสามฝ่ายด้วยกัน คือ หน่วยงานในระดับมลรัฐที่มีอำนาจวินิจฉัยการใช้อำนาจเวนคืน หน่วยงานผู้ทำการเวนคืน และผู้ถูกเวนคืน

### 2) ลักษณะของการเวนคืน

การเวนคืนนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นไม่อาจได้มาโดยวิธีอื่นนอกจากการเวนคืนและการใช้ที่ดินของเอกชนที่ได้มาโดยการเวนคืนนั้นจะต้องเป็นไปโดยมีเหตุผลและมีการเสนอที่ดินแปลงที่เหมาะสมให้เป็นค่าทดแทนการเวนคืนนั้นแล้ว นอกจากนี้ผู้ร้องขอให้มีการเวนคืน (Applicant) จะต้องแสดงหลักฐานว่าที่ดินนั้นจะต้องนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และในระยะเวลาที่เหมาะสม<sup>24</sup>

### 3) ขั้นตอนของการเวนคืน

(1) กระบวนการเวนคืนเริ่มต้นเมื่อรัฐบาลระดับรัฐตัดสินใจว่าจะมีการใช้อำนาจเวนคืนหรือไม่ โดยมี Honorary assessors เข้าร่วมเพื่อแสดงความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจใช้อำนาจเวนคืน<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Federal Building Code. Section 85 The Purpose of Expropriation 3. to procure plots for compensation in the form of land.

<sup>24</sup> Federal Building Code. Section 87 Requirements for the Admissibility of Expropriation

(1) Expropriation is only admissible in individual cases where this is required for the general good and the purpose to be served by expropriation cannot reasonably be achieved by any other means.

(2) Expropriation presupposes that the applicant has made a serious but vain attempt to acquire the land subject to expropriation privately on reasonable terms and offering an appropriate piece of land in return under the conditions of Section 100 paras. 1 and 3. The applicant must provide evidence that the land will be used for the designated purpose within a suitable term.

<sup>25</sup> Federal Building Code. Section 104 The Expropriation Authority

(1) Expropriation is administered by the higher administrative authority (the expropriation authority).

(2) The federal state governments may by legal ordinance involve honorary assessors in the decision-making process undertaken by the expropriation authority.

(2) การบอกกล่าวการใช้อำนาจเวนคืนจะต้องส่งไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งที่ดินที่จะทำการเวนคืนนั้นตั้งอยู่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องแสดงการร้องขอให้มีการใช้อำนาจเวนคืนพร้อมกับความเห็นภายในหนึ่งเดือน<sup>26</sup>

(3) บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการเวนคืน<sup>27</sup> ได้แก่

(3.1) ผู้ร้องขอให้มีการเวนคืน

(3.2) เจ้าของ หรือบุคคลผู้มีสิทธิในที่ดิน หรือบุคคลผู้มีภาระติดพันบนที่ดิน ซึ่งได้จดทะเบียนไว้ หรือบุคคลซึ่งมีหลักประกันในที่ดินที่ได้จดทะเบียนไว้

(3.3) ผู้ทรงสิทธิในที่ดิน หรือสิทธิอันมีภาระติดพันในที่ดินที่ไม่ได้จดทะเบียน

(3.4) เจ้าของหรือผู้ครอบครองซึ่งได้รับที่ดินแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน

(3.5) เจ้าของที่ดินผู้ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนที่ได้รับค่าใช้จ่ายเสียหาย เนื่องจากการเพิกถอนสิทธิจากการเวนคืน

(3.6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) หน่วยงานใต้สวนเพื่อรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง (Section 107-108)

กระบวนการเวนคืนต้องดำเนินการให้เสร็จโดยเร็ว ก่อนการเริ่มต้นกระบวนการใต้สวน เพื่อรับฟังข้อเท็จจริง การใช้อำนาจเวนคืนต้องใช้มาตรการทุกอย่างเท่าที่จำเป็นเพื่อเป็นหลักประกัน

<sup>26</sup> Federal Building Code. Section 105 The Application for Expropriation

The application for expropriation is to be submitted to the municipality within whose territory the land subject to expropriation is situated. The municipality shall present the application to the expropriation authority with its comment within one month.

<sup>27</sup> Federal Building Code. Section 106 Parties Involved

(1) The parties involved in the expropriation procedure are:

1. the applicant,
2. the owner or those persons in whose favour a right to the land or to a right encumbering the land has been entered in the land register, or is secured by such an entry,
3. holders of rights to the land or to rights encumbering the land not entered in the land register, of claims with a right to satisfaction from the land or of a personal right entitling the holder to the acquisition, possession or use of the land, or which imposes restrictions on the use of the land,
4. where replacement land is provided, the owner and the holders of those rights mentioned in nos. 2 and 3 in respect of the replacement land,
5. the owners of land affected by expropriation under Section 91, and
6. the municipality

ว่ากระบวนการเวนคืนจะต้องเสร็จสมบูรณ์ในหนึ่งวาระ โดยเจ้าของทรัพย์สินหรือบุคคลอื่นที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนนั้นจะต้องได้รับฟังความคิดเห็นจากคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้วย

กระบวนการพิจารณาใช้อำนาจเวนคืนเริ่มต้นจากการกำหนดวันไต่สวนเพื่อรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเวนคืนทั้งหมด โดยการแจ้งกระบวนการดังกล่าวจะต้องแจ้งล่วงหน้า 1 เดือน โดยจะต้องมีหนังสือแจ้งไปยังคู่กรณีที่เกี่ยวข้องทั้งหมดโดยต้องระบุที่ดินที่ได้รับผลกระทบและเจ้าของที่ดินที่ได้จดทะเบียนสิทธิไว้ ณ สำนักงานที่ดิน พร้อมทั้งแจ้งวันเริ่มต้นของการไต่สวนเพื่อพิจารณาข้อเท็จจริงเพื่อให้คู่กรณีทุกฝ่ายใช้สิทธิชี้แจงข้อเท็จจริงต่างๆ อย่างช้าที่สุดในระหว่างกระบวนการไต่สวนเพื่อรับฟังข้อเท็จจริง นอกจากนี้ องค์กรผู้เวนคืนจะต้องประกาศโฆษณาการริเริ่มกระบวนการเวนคืนให้เป็นที่ทราบโดยทั่วไปในท้องถิ่นนั้น พร้อมทั้งแจ้งไปยังสำนักงานที่ดินในช่วงเริ่มต้นของกระบวนการเวนคืนโดยขอให้สำนักงานที่ดินจัดแจ้งในเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินว่าที่ดินดังกล่าวได้มีการเริ่มกระบวนการเวนคืนแล้วและในกรณีที่มีการจัดแจ้งในเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินว่าที่ดินนั้นถูกยึดหรืออายัดและปรากฏข้อเท็จจริงว่าที่ดินแปลงดังกล่าวจะต้องถูกเวนคืนและได้มีการริเริ่มกระบวนการเวนคืนแล้วกรณีดังกล่าวเจ้าหน้าที่ต้องแจ้งต่อศาลด้วย

(5) การตกลงทำสัญญาและการทำคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ผู้เวนคืน (Section 110-113) เจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนจะต้องพยายามทำความตกลงกับคู่กรณีที่เกี่ยวข้องเมื่อคู่กรณีที่เกี่ยวข้องตกลงเข้าทำสัญญาให้บันทึกข้อตกลงดังกล่าวไว้เป็นลายลักษณ์อักษรด้วยและข้อตกลงดังกล่าวคู่กรณีไม่อาจโต้แย้งได้อีก

ในกรณีที่คู่กรณีซึ่งเกี่ยวข้องยอมรับข้อสัญญาเพียงบางส่วน เฉพาะการส่งมอบที่ดินหรือภาระติดพันของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยไม่รวมถึงจำนวน ค่าทดแทน เจ้าหน้าที่ผู้ถูกเวนคืนจะต้องมีคำสั่งให้จ่ายค่าทดแทนในจำนวนที่เหมาะสมซึ่งเป็นไปตามหลักการประเมินค่าทดแทนตามกฎหมายนี้ อย่างไรก็ตาม แม้การทำสัญญาจะไม่เป็นผล กระบวนการเวนคืนก็ยังดำเนินต่อไปได้ ส่วนกรณีที่ไม่มีข้อตกลงทำสัญญา เจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนจะต้องวินิจฉัยคำขอต่างๆ ที่คู่กรณีโต้แย้งว่าจะสั่งการตามคำขอนั้นหรือไม่ จากนั้นจึงมีคำสั่งให้มีการเวนคืนเกิดขึ้น โดยคำสั่งของหน่วยงานเวนคืนจะต้องระบุถึงบุคคลที่ได้รับผลกระทบและได้รับประโยชน์จากการเวนคืนคู่กรณีอื่นที่เกี่ยวข้อง วัตถุประสงค์ของการเวนคืนและระยะเวลาในการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์และรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินอันเป็นวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน เช่น เอกสารต่างๆ เกี่ยวกับการสำรวจที่ดินจากสำนักงานที่ดิน สถานะของเจ้าของที่ดินก่อนและหลังการเวนคืนชนิดและจำนวนค่าทดแทน เป็นต้น

(6) การบังคับการตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่สั่งให้มีการเวนคืนเกิดขึ้น<sup>28</sup> ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนต้องร้องขอต่อหน่วยงานกลางระดับรัฐซึ่งทำหน้าที่วินิจฉัยว่าจะมีการเวนคืนเกิดขึ้นหรือไม่ เพื่อขอให้หน่วยงานดังกล่าวมีคำสั่งบังคับให้มีการเวนคืนเกิดขึ้น พร้อมทั้งกำหนดวันที่จะมีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่จะถูกเวนคืนนั้นด้วย ทั้งนี้ การออกคำสั่งดังกล่าวจะเกิดขึ้นเมื่อหน่วยงานผู้เวนคืนได้จ่ายค่าทดแทนให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องแล้ว จากนั้นต้องแจ้งคำสั่งบังคับให้มีการเวนคืนไปยังสำนักงานที่ดินเพื่อเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนต่อไป

#### 4) หลักเกณฑ์การกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน

มาตรา 93 ของ Federal Building Code 1997<sup>29</sup> กำหนดหลักการจ่ายเงินค่าทดแทนสำคัญไว้ คือ เมื่อมีการเวนคืนทรัพย์สินเมื่อใดให้จ่ายค่าทดแทนทันที ค่าทดแทนดังกล่าว เป็นค่าทดแทนสำหรับสิทธิที่จะต้องเสียหายเพราะเหตุแห่งการเวนคืนทรัพย์สินและทรัพย์สินอื่นที่ต้องเสียหายเพราะเหตุแห่งการเวนคืนนั้น หากทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนได้รับประโยชน์จากการเวนคืนจะต้องนำเอาผลประโยชน์ที่ได้รับนั้นมาพิจารณาปรับค่าทดแทนที่ต้องจ่ายด้วยและถ้าทรัพย์สิน

<sup>28</sup> Federal Building Code. Section 117 Execution of the Resolution of Expropriation

(1) Once the resolution on expropriation or the decision under Section 112 ceases to be defeasible, the expropriation authority shall, at the request of any of the parties involved, order the execution of the resolution on expropriation or of the preliminary ruling (order of execution) when the beneficiary of expropriation has rendered the financial compensation, or in the case of a preliminary ruling under Section 112 para. 2 sentence 2 the advance payment, or has deposited it in a permissible manner renouncing any right of redemption. At the request of the party entitled to compensation, the expropriation authority may, in cases covered by Section 112 para. 2, make the order of execution dependent on the beneficiary of expropriation providing other security for an appropriate amount.

<sup>29</sup> Federal Building Code. Section 93 Principles Governing Compensation

(1) Where expropriation takes place, compensation is due.

(2) Compensation is provided

1. for rights forfeited as a result of expropriation,

2. for property loss of other kinds arising from expropriation.

(3) Any property gain accruing to the beneficiary of compensation as a result of expropriation is to be taken into consideration in setting the level of compensation due. Where the beneficiary of compensation is partly responsible for property loss arising, Section 254 of the Civil Law Code [Bürgerliches Gesetzbuch] applies mutatis mutandis.

(4) The assessment of compensation is based on the state of the plot at the time at which the expropriation authority adjudicates on the application for expropriation. In cases where the date of putting in possession has been brought forward to before completion, it is the state of the plot at the time when possession becomes effective which is decisive.

ของผู้ถูกเวนคืนต้องเสียหายไปโดยผู้ถูกเวนคืนต้องรับผิดชอบบางส่วนด้วย ให้นำเอาหลักเกณฑ์นี้ร่วมตามมาตรา 254 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และการประเมินราคาค่าทดแทนที่ดินให้พิจารณาจากสภาพที่ดินในวันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนได้ออมนุ้คดีค่าขอเวนคืนในวันดังกล่าว หากกรรมสิทธิ์ในที่ดินรายใดยังไม่สมบูรณ์ให้ถือเอาสภาพที่ดินในวันที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินสมบูรณ์เป็นตัวกำหนดค่าทดแทน<sup>30</sup> ดังนั้น หลักการในการกำหนดค่าทดแทนของการเวนคืนจะกำหนดให้สำหรับ

(1) การสูญเสียสิทธิอันเนื่องมาจากการเวนคืน ค่าทดแทนสำหรับการสูญเสียสิทธิเกิดจากการเวนคืนจะถูกประเมินตามราคาตลาดที่เป็นอยู่ ณ วันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนมีคำสั่งให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การคำนวณค่าทดแทนดังกล่าวไม่นำกรณีดังต่อไปนี้มาพิจารณา

(1.1) มูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นเนื่องมาจากการคาดหวังในอนาคต

(1.2) การเปลี่ยนแปลงมูลค่าเนื่องมาจากการเวนคืนกรณีเร่งด่วน

(1.3) ราคาที่เพิ่มขึ้นหลังจากเจ้าของที่ดินขอรับการตกลงซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนกับเจ้าหน้าที่เวนคืนผู้เวนคืนแล้ว

(1.4) การคิดแปลง ปรับปรุง แก้ไขทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ภายหลังจากกระบวนการเวนคืนได้เริ่มต้นขึ้น โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

(1.5) กรณีข้อสัญญาใดซึ่งเห็นได้ชัดว่าเปลี่ยนแปลงไปจากข้อสัญญาเดิมหรือข้อเท็จจริงซึ่งสันนิษฐานได้ว่าสร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้รับค่าทดแทนเพิ่มมากขึ้น

(2) การสูญเสียทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการเวนคืน จะไม่นำหลักการคิดค่าทดแทนกรณีการสูญเสียสิทธิมาพิจารณา แต่การคิดค่าทดแทนประเภทนี้ให้พิจารณาโดยชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์มหาชนกับความเสียหายที่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีดังต่อไปนี้

(2.1) ความเสียหายลักษณะถาวร หรือชั่วคราวที่เกิดจากการเวนคืนทำให้สูญเสียโอกาสในด้านการประกอบอาชีพ การดำรงชีวิตตามปกติ หรือการสูญเสียสิทธิบางอย่างในฐานะที่เป็นเจ้าของทรัพย์สิน

(2.2) ค่าใช้จ่ายอันไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ซึ่งเกิดจากการย้ายออกจากที่อยู่อาศัย

(2.3) การเวนคืนกรณีใดทำให้ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนมีราคาสูงขึ้น จะต้องนำราคาที่สูงขึ้นดังกล่าวมาพิจารณาประกอบการกำหนดจำนวนค่าทดแทนด้วย

<sup>30</sup> พัชรวลี ดันประวดี. (2548). *แนวทวงในการกำหนดค่าทดแทนที่เหมาะสมสำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์*. วิทยานพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 90.

(2.4) การประเมินค่าทดแทนการเวนคืน ประเมิน ณ วันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนมีคำสั่งให้มีการเวนคืนเกิดขึ้น ส่วนกรณีรัฐมีความจำเป็นต้องเข้าครอบครองที่ดินก่อนเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งให้เวนคืนค่าทดแทนจะต้องประเมิน ณ วันที่หน่วยงานนั้นเข้าครอบครองที่ดิน

5) การจ่ายค่าทดแทนตามกฎหมายของสหพันธรัฐเยอรมนี

การจ่ายค่าทดแทนตามกฎหมายของสหพันธรัฐเยอรมนี นั้นมี 3 รูปแบบ<sup>31</sup>

ดังนี้

(1) มาตรา 99 ของ Federal Building Code 1997 การจ่ายค่าทดแทน เป็นตัวเงิน

(1.1) การจ่ายค่าทดแทนต้องจ่ายคราวเดียวกันทั้งหมด เว้นแต่กฎหมายนี้จะกล่าวไว้เป็นอย่างอื่น ในกรณีที่เจ้าของที่ดินต้องการให้จ่ายผ่อนเป็นงวดก็สามารถทำได้

(1.2) กรณีที่ดินติดภาระให้เช่าอาคาร ค่าทดแทนจะคิดจากค่าเช่าที่ดิน

(1.3) กรณีผ่อนชำระค่าทดแทน จะต้องคิดดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยของธนาคารชาติเยอรมันจำนวนร้อยละ 2 ต่อปี ในวันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนได้รับความเห็นชอบให้เวนคืนได้ตามคำขอ

(2) มาตรา 100 ของ Federal Building Code 1997 การจ่ายค่าทดแทนในรูปของที่ดิน

(2.1) หากเจ้าของที่ดินร้องขอ ก็สามารถให้ค่าทดแทนเป็นที่ดินสำหรับการประกอบอาชีพที่เหมาะสมได้ โดย

ก. ผู้รับประโยชน์จากการเวนคืน มีที่ดินที่เหมาะสมตามต้องการและเพียงพอหรือ

ข. ผู้รับประโยชน์จากการเวนคืน อยู่ในฐานะที่จะหาที่ดินที่เหมาะสมให้ได้ โดยความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่เวนคืน

(3) ที่ดินที่เหมาะสมอาจได้มาจากการเวนคืนก็ได้ตามมาตรา 90

(3.1) ให้นำามาตรา 102 และมาตรา 103 มาใช้บังคับกรณีทดแทนเป็นที่ดิน ซึ่งผู้รับที่ดินต้องทำประโยชน์บนที่ดินที่ได้รับในเวลาที่กำหนด

(3.2) หากที่ดินที่เวนคืนมีบ้านส่วนตัว หรืออาคารสงเคราะห์การทดแทนด้วยที่ดินก็อาจดำเนินการได้หากเจ้าของที่ดินร้องขอล่วงหน้า

(3.3) หากผู้รับประโยชน์จากการเวนคืนกับเจ้าของที่ดินตกลงกันที่จะรับค่าทดแทนเป็นที่ดิน ก็ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนพิจารณาเห็นชอบ

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 90.

(3.4) การชดใช้เป็นตัวเงินหรือเป็นที่ดิน ให้ใช้วิธีคำนวณหรือการประเมินราคาอย่างเดียวกัน หากมูลค่าที่ดินต่ำกว่าค่าทดแทน ก็อาจจ่ายเงินเพิ่มให้เต็มตามมูลค่าที่ต้องจ่ายค่าทดแทนก็ได้

(3.5) กรณีที่จ่ายค่าทดแทนเป็นที่ดิน ให้กับเจ้าของที่ดินเดิมแล้วแต่ยังมีกรณีที่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้กับผู้เสียสิทธิอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอาจจ่ายเป็นรูปตัวเงินเพิ่มขึ้นได้

(4) มาตรา 101 ของ Federal Building Code 1997 การจ่ายค่าทดแทนในรูปของการให้สิทธิอย่างอื่น เช่น การถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินร่วมกับรัฐ หรือรับมอบที่ดินที่มี สิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ถูกเวนคืน หรือการที่ผู้ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนโอนสิทธิในที่ดิน ที่พัฒนาแล้วให้แก่ผู้ถูกเวนคืน เป็นต้น

อนึ่ง ค่าทดแทนสำหรับการกระทำที่เสมือนการเวนคืนคือสังหาริมทรัพย์และค่าทดแทนความเสียหาย ซึ่งเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการลวงล้ำสิทธิในทรัพย์สินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายซึ่งถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ในสหพันธรัฐเยอรมนีเกิดการพัฒนาศาสนาโดยศาลยุติธรรมเพื่ออุดช่องว่างที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายความรับผิดชอบของรัฐเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับเอกชนผู้ได้รับความเสียหาย กล่าวคือ การกระทำทั้งสองกรณีข้างต้นไม่ได้เกิดจากการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเข้าองค์ประกอบความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองและไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายรองรับการเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายจากการกระทำในลักษณะเช่นนี้ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย<sup>32</sup>

(4.1) การกระทำที่เสมือนเป็นการเวนคืนสังหาริมทรัพย์ เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเข้าไปกระทบสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่องค์กรของรัฐกระทำการโดยปราศจากความผิด (ไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อ) ซึ่งกรณีนี้ศาลยุติธรรมแห่งสหพันธ์ได้วางหลักเกณฑ์การชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายสำหรับการกระทำเสมือนการเวนคืนไว้ในคำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งสหพันธ์ เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน ค.ศ. 1952 (BGHZ 6,270 290) “เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องถือว่าการใช้อำนาจรัฐลวงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิของเอกชนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นจะต้องได้รับการปฏิบัติเสมือนหนึ่งว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการเวนคืน ถ้าหากพิจารณาเนื้อหาและผลกระทบของการกระทำนั้นแล้วและหากมีกฎหมายให้อำนาจกระทำการดังกล่าวได้แล้ว การกระทำนั้นต้องถือเป็นการเวนคืนอย่างแน่แท้ และถ้าหากพิจารณาผลที่เกิดขึ้นจริงแล้ว การกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่ถูกลวงละเมิดสิทธินั้นมากเป็นพิเศษ

<sup>32</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2555). *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 53.



แต่อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบในกรณีนี้ บุคคลที่ได้รับความเสียหายนั้นจะต้องใช้วิธีการทางกฎหมาย ที่มีอยู่ป้องกันสิทธิของตนอย่างเต็มที่แล้วยังเกิดความเสียหายขึ้น หรือเป็นกรณีที่ไม่อาจคาดหมาย จากบุคคลดังกล่าวให้ดำเนินการป้องกันสิทธิได้ บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหาย<sup>33</sup> โดยค่าเสียหายสำหรับการกระทำเสมือนการเวนคืนนั้น ไม่ใช่การชดเชยค่าสินไหมทดแทน แต่เป็นค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการสูญเสียสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งได้แก่ ราคาตลาดของ ทรัพย์สินที่สูญเสียไปและความเสียหายที่เป็นผลสืบเนื่องโดยตรง

(4.2) ความเสียหายที่เป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการล่วงล้ำสิทธิ ในทรัพย์สิน ซึ่งถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมักจะเกิดจากการกระทำในทางกายภาพของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบในทรัพย์สินของเอกชน โดยมีได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ แต่อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบในกรณีนี้เกิดขึ้นโดยศาลมีความเห็นว่ารัฐย่อมไม่อาจเรียกร้องให้เอกชน ต้องทนยอมรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำอันชอบด้วยกฎหมายของรัฐนั้นตามหลัก กรรมสิทธิ์ก่อให้เกิดหน้าที่ ดังนั้น รัฐย่อมมีหน้าที่ต้องชดเชยค่าทดแทนเพื่อความเสียหาย ตามระยะเวลา ที่ความเสียหายนั้นดำรงอยู่และความรุนแรงของความเสียหายประกอบกัน

6) องค์การวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์<sup>34</sup>

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเมื่อ มีข้อโต้แย้ง ในเรื่องการวินิจฉัยค่าทดแทนไว้ใน Federal Building Code ไว้ดังนี้

(1) เจ้าของโครงการพัฒนาที่ดิน (อาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชน) เสนอโครงการให้สภาเทศบาลในท้องถิ่นที่ตั้งโครงการพิจารณา โดยโครงการนั้นอย่างน้อยต้องมี รายละเอียดเกี่ยวกับการแปลงที่ดินที่จะใช้และรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งโครงการ เจ้าของโครงการและเทศบาลจะต้องประกาศให้ประชาชนได้ทราบอย่างทั่วถึง หากผู้ใดประสงค์ จะคัดค้านโครงการดังกล่าว ก็จะต้อง ไปยื่นเรื่องต่อเทศบาลในเวลาที่กำหนด เพื่อเทศบาลจะได้ รวบรวมไปเสนอต่อสภาเทศบาลในวาระที่สภาเทศบาลจะพิจารณาอนุญาต ให้จัดทำโครงการนั้น

(2) หลังจากสภาเทศบาลอนุญาตให้จัดทำโครงการพัฒนาแล้ว เจ้าของที่ดินที่มี ส่วนได้เสีย อาจร้องคัดค้านการอนุญาตต่อศาลปกครองในท้องถิ่น ได้จนถึงศาลสูงและศาลปกครอง ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้จนถึงที่สุด

(3) กรณีที่การคัดค้านยุติแล้วก็จะถึงกระบวนการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน เพื่อนำไปคำนวณค่าทดแทน กรณีนี้กฎหมายควบคุมการก่อสร้างของสหพันธ์รัฐบัญญัติให้สภาเทศบาล แต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการก่อสร้างให้เป็นไปตามแผนงานของโครงการ ทำหน้าที่พิจารณา

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 65.

<sup>34</sup> พัชรวลี ดันประวัตติ. อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 30. หน้า 47-48.

เรื่องการประเมินราคาทรัพย์สินและการจ่ายค่าทดแทน หากมีข้อโต้แย้งเรื่องการประเมินราคาทรัพย์สินเจ้าของที่ดินหรือคู่กรณีมีสิทธิที่จะเสนอเรื่องให้อนุญาตตุลาการพิจารณาหรือจะนำคดีเสนอให้ศาลยุติธรรมในท้องถิ่นพิจารณาได้ กรณีเสนอเรื่องให้ศาลยุติธรรมในท้องถิ่นพิจารณา คู่กรณีสามารถต่อสู้กัน ได้ตั้งแต่ศาลชั้นต้น (Country Court) ศาลภาค (Regional Court) หรือศาลสูง (Higher/Appellate Land Court) และสามารถต่อสู้คดีได้จนถึงศาลยุติธรรมของสหพันธรัฐ (The Federal Supreme Court of Justice) แต่ภายหลังปี ค.ศ. 1968 ได้มีการกำหนดให้ “องค์คณะร่วมของศาลสูงสุดสหพันธ์” (Gemeinsamer Senat หรือ Common or Joint Senate) ทำหน้าที่แทน โดยมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดเมื่อศาลสหพันธ์แต่ละศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดแตกต่างกันไปจากศาลสหพันธ์อื่น หรือต่างไปจากองค์คณะร่วมของศาลสหพันธ์ ซึ่งคำวินิจฉัยขององค์คณะร่วมของศาลสหพันธ์นี้ผูกพันศาลที่วินิจฉัยในประเด็นต่อมา เมื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการล้ำกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคล บุคคลผู้ซึ่งได้รับประโยชน์จากการนั้นมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าทดแทน กรณีที่ประชาชนทั่วไปเป็นผู้ได้รับประโยชน์รัฐเป็นผู้มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าทดแทน สำหรับกระบวนการฟ้องคดีต่อศาลในคดีเวนคืนนั้น ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแบ่งเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ การฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการเวนคืนเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ส่วนการฟ้องคดีเกี่ยวกับค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องฟ้องต่อศาลแพ่ง นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียังได้วางหลักไว้ว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการล่วงล้ำกรรมสิทธิ์โดยชอบด้วยกฎหมายมีหน้าที่ต้องป้องกันการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น โดยการฟ้องคดีต่อศาลเสียก่อน ถ้ามิได้กระทำการเช่นนั้นเสียก่อน บุคคลดังกล่าวไม่มีสิทธิจะได้รับ ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น

จากหลักกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กรณีที่มีการยอมรับว่า สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิที่มีมาแต่กำเนิด แต่ก็ไม่ห้ามที่รัฐจะพรากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไปจากเอกชนได้ โดยรัฐต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เอกชนเสมอ ตลอดทั้งหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ ตามนัยมาตรา 93 แห่ง Federal Building Code 1997 ที่กำหนดว่า เมื่อมีการเวนคืนทรัพย์สินเมื่อใด ให้จ่ายค่าทดแทนทันที ค่าทดแทนดังกล่าวเป็นค่าทดแทนสำหรับสิทธิที่จะต้องเสียหายเพราะเหตุแห่งการเวนคืนทรัพย์สินและทรัพย์สินอื่นที่ต้องเสียหายเพราะเหตุแห่งการเวนคืนนั้น หากทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนได้รับประโยชน์จากการเวนคืน จะต้องนำเอาผลประโยชน์ที่ได้รับนั้นมาพิจารณาปรับค่าทดแทนที่ต้องจ่ายด้วยและถ้าทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนต้องเสียหายไปโดยผู้ถูกเวนคืนต้องรับผิดชอบบางส่วนด้วย ให้นำเอาหลักกฎหมายนี้ร่วมตามมาตรา 254 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย เป็นต้น รวมถึงการคำนวณค่าทดแทนดังกล่าวจะไม่นำกรณีของการตัดแปลง ปรับปรุง แก้ไขทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ภายหลังจาก

กระบวนการเวนคืนได้เริ่มต้นขึ้นแล้วโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่และกรณีข้อสัญญาใด ซึ่งเห็นได้ชัดว่าเปลี่ยนแปลงไปจากข้อสัญญาเดิมหรือข้อเท็จจริงซึ่งสันนิษฐานได้ว่าสร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้รับค่าทดแทนเพิ่มมากขึ้นมาคิดคำนวณ เป็นต้น

### 3.1.2.2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส<sup>35</sup>

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นกระบวนการทางกฎหมายที่รัฐใช้บังคับให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์หรือสิทธิอื่นๆ ในอสังหาริมทรัพย์ที่จำเป็นเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งมีขั้นตอนและวิธีการตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน ค.ศ. 1977 หรือตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะอื่นๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจกรรมทางเกษตรกรรม หรือกฎหมายป่าไม้ เป็นต้น โดยการเวนคืนนั้นอาจริเริ่มโดยองค์กรของรัฐหรือองค์กรเอกชนก็ได้

#### 1) กระบวนการเวนคืน

(1) การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการที่จะเวนคืนโดยหน่วยงานหรือองค์กรที่ต้องการดำเนินโครงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตพื้นที่ที่จะก่อสร้างเพื่อขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเปิดการไต่สวนสาธารณะ<sup>36</sup> เมื่อผู้ว่าฯ อนุมัติให้จัดทำกรไต่สวนสาธารณะ จะต้องดำเนินการออกประกาศจังหวัดเพื่อเปิดการไต่สวนสาธารณะ ประกาศดังกล่าวต้องกำหนดหัวข้อในการไต่สวน สถานที่ วันและเวลาในการดำเนินการไต่สวนให้สาธารณชนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 8 วันก่อนเริ่มการไต่สวน หากไม่มีการดำเนินการดังกล่าวกระบวนการไต่สวนต้องเสียไป (มาตรา R.11-4 แห่งประมวลกฎหมายการเวนคืน) ระยะเวลาในการไต่สวนเพื่อรับฟังความคิดเห็นต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ ผู้ดำเนินการต้องสรุปผลการไต่สวนไปยังผู้ว่าฯ ภายใน 1 เดือนนับแต่วันสิ้นสุดการไต่สวนและเสนอไปยังผู้มีอำนาจหรือองค์กรผู้มีอำนาจในการประกาศรับรองว่าโครงการเวนคืนเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ต่อมาต้องมีการออกประกาศรับรองการดำเนินโครงการภายใน 1 ปี โดยการออกเป็นกฤษฎีกาที่ผ่านการพิจารณาของสภา และได้รับการขยายระยะเวลาออกไปได้อีก 6 เดือน หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วจะต้องดำเนินการไต่สวนใหม่<sup>37</sup>

<sup>35</sup> ขงยุทธ อนุกุล. (2554). *หลักกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic\\_121212\\_112554.pdf](http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic_121212_112554.pdf). [2562, 12 มีนาคม].

<sup>36</sup> วิชัย ชัทตะ และคณะ. อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 6. หน้า 1-2.

<sup>37</sup> ขงยุทธ อนุกุล. (2554). *หลักกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic\\_121212\\_112554.pdf](http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic_121212_112554.pdf). [2562, 12 มีนาคม].

(2) การจัดทำประกาศรับรองโครงการที่จะต้องดำเนินการเวนคืน เพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐกำหนดลงวันที่ 23 ตุลาคม 1958 กำหนดว่า อำนาจในการประกาศว่าโครงการเวนคืนใด เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร หากเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ และรูปแบบการจัดทำประกาศโครงการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่หรือกรรมการไต่สวนมีข้อสรุปว่าไม่สมควรเวนคืนเพื่อโครงการดังกล่าว การจัดทำโครงการเพื่อประโยชน์สาธารณะ จะต้องออกในรูปกฤษฎีกาที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ เช่น การสร้างทางหลวง หรือการสร้างสนามบินขนาดใหญ่ การขุดคลองที่มีความยาวเกิน 5 กิโลเมตร การสร้างทางรถไฟ การสร้างท่อส่งแก๊ส หรือพลังงานนิวเคลียร์ แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไต่สวนเห็นชอบด้วยกับโครงการเวนคืน การจัดทำประกาศโครงการเพื่อประโยชน์สาธารณะ (D.U.P.) อาจทำในรูปรัฐกฤษฎีกาธรรมดา เช่น การก่อสร้างเพิ่มเติม หรือขยายทางหรือในรูปคำสั่ง เช่น การก่อสร้างสถานที่ราชการ อย่างไรก็ตามการจัดทำประกาศโครงการ เพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ว่าในรูปแบบใด จะต้องผ่านกระบวนการต่างๆ<sup>38</sup> ดังนี้

(2.1) ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการฝ่ายปกครองของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (คณะงานโยธาสาธารณะ)

(2.2) ได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีและในกรณีพิเศษต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(2.3) คณะรัฐมนตรีที่รับผิดชอบการจัดทำประกาศโครงการต้องร่วมลงนามให้ความเห็นชอบ

ส่วนในกรณีที่มีการประกาศว่าการเวนคืนนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยในกรณีที่ประกาศโครงการฯ จัดทำในรูปรัฐกฤษฎีกา ฝ่ายปกครองมีระยะเวลาที่จะเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ภายใน 5 - 10 ปี แต่หากประกาศโครงการฯ ทำในรูปคำสั่ง ระยะเวลาในการเวนคืน จะต้องไม่เกิน 5 ปี เว้นแต่กรณีจำเป็นอาจขยายระยะเวลาได้ นอกจากนี้ในกรณีที่มีการประกาศโครงการฯ มีสิทธิร้องขอให้หน่วยงานเวนคืนจัดซื้อที่ดิน ซึ่งการจัดซื้อจะต้องกระทำภายใน 2 ปี นับแต่หน่วยงานเวนคืนได้รับคำขอ

(3) การรับฟังความคิดเห็นของเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และการประกาศกำหนดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน มีขั้นตอนโดยสังเขป คือ เจ้าหน้าที่เวนคืนจะต้องเสนอแผนที่กำหนดแนวเขตอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนพร้อมรายละเอียดของอสังหาริมทรัพย์ รายชื่อเจ้าของและผู้ทรงสิทธิอื่นๆ ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตพื้นที่ที่จะทำการ

<sup>38</sup> ขงยุทธ อนุกุล. (2554). *หลักกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic\\_121212\\_112554.pdf](http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic_121212_112554.pdf). [2562, 12 มีนาคม].

เวนคืนโดยขอให้ผู้ว่าฯ ออกประกาศเรียกประชุมบุคคลดังกล่าวเพื่อรับฟังรายละเอียดและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดแปลงที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนซึ่งมีหลักเกณฑ์และวิธีการทำนองเดียวกับการจัดการใต้สวนสาธารณะก่อนที่จะมีประกาศรับรองโครงการว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (D.U.P.) โดยผู้ว่าฯ จะแต่งตั้งผู้ดำเนินการหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น<sup>39</sup> ทั้งนี้ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิแสดงข้อคิดเห็นและโต้แย้งเกี่ยวกับการกำหนดแปลงที่ดินที่จะเวนคืนได้ โดยแจ้งความคิดเห็นดังกล่าวให้ผู้ดำเนินการหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นทราบเป็นหนังสือเพื่อพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวต่อไป ในกรณีที่ผู้ดำเนินการหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและเจ้าหน้าที่เวนคืนเห็นว่าควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงแนวเขตเวนคืนซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นที่เจ้าของมิได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น เจ้าหน้าที่เวนคืนจะต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและนำเสนอผู้ดำเนินการหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นเพื่อพิจารณาให้ความเห็นต่อไป คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นจะต้องเสนอข้อสรุปขอเบรคต่ออสังหาริมทรัพย์ที่จำเป็น ต้องถูกเวนคืนต่อผู้ว่าฯ เพื่อประกาศพื้นที่ที่จะถูกเวนคืน ซึ่งผู้ว่าฯ สามารถใช้ดุลพินิจในการไม่ประกาศการเวนคืนที่ดินแปลงใดที่เห็นว่าไม่จำเป็นในการเวนคืนหรือประกาศเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพิ่มเติมจากเดิมที่กำหนดไว้สำหรับใช้ในการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างเพิ่มเติมโดยการใช้อำนาจดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครองในประกาศกำหนดแปลงที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนจะต้องระบุรายละเอียดที่ดิน หรือสิ่งปลูกสร้าง หรือทรัพย์สินอื่น รวมทั้งรายชื่อเจ้าของและผู้ทรงสิทธิอื่นๆ ไว้อย่างชัดเจนโดยเจ้าหน้าที่เวนคืนจะต้องส่งสำเนาประกาศให้บุคคลดังกล่าวและศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจวินิจฉัยให้โอนกรรมสิทธิ์และกำหนดค่าทดแทนเพื่อดำเนินการต่อไปภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่ได้มีการประกาศเวนคืน อย่างไรก็ตาม การเวนคืนนั้นอาจเป็นกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนประสงค์ที่จะโอนที่ดินโดยสมัครใจให้แก่องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ทำการเวนคืนก็ได้ ซึ่งการโอนโดยสมัครใจนั้นเป็นขั้นตอนที่อาจเกิดขึ้นทั้งก่อนและหลังจากที่ได้เริ่มกระบวนการเวนคืน<sup>40</sup>

(4) กระบวนการทางศาลเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนและเจ้าหน้าที่เวนคืนไม่อาจตกลงเจรจาซื้อขายกันได้ ซึ่งจะประกอบด้วยขั้นตอนการวินิจฉัยของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องการเวนคืนประจำจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคนโดยการวินิจฉัย ให้โอนกรรมสิทธิ์

<sup>39</sup> ยงยุทธ อนุกุล. (2554). *หลักกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic\\_121212\\_112554.pdf](http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic_121212_112554.pdf). [2562, 12 มีนาคม].

<sup>40</sup> สุรพล นิตไกรพจน์ และคณะ. (2545). *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง. หน้า 43-44.

จะทำในรูปของคำวินิจฉัยหรือคำสั่งใดๆ ของศาลชั้นต้น ซึ่งคู่ความอาจฎีกาต่อแผนกคดีเวนคืนประจำศาลฎีกาได้ ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการโดยสรุป ดังนี้

(4.1) การออกคำสั่งเวนคืน (l'Ordonnance d'expropriation portant transfert de propriété) เป็นกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรม ที่ผู้พิพากษาจะพิจารณาจากเอกสารต่างๆ ที่ผ่านกระบวนการทางปกครอง หากไม่ปรากฏว่าเอกสารดังกล่าวมีรายการบกพร่องหรือผิดแบบ หรือมิได้จัดทำตามกระบวนการหรือขั้นตอนที่ถูกต้อง หรือขาดอายุความแล้ว ผู้พิพากษาคดีเวนคืนจะออกคำสั่งเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ตามที่ผู้ว่าฯ ประกาศกำหนดโดยในคำสั่งเวนคืนต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน รายละเอียดเกี่ยวกับบุคคลผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ที่ครอบครอง รวมทั้งหน่วยงานหรือองค์กรที่ได้รับประโยชน์จากที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนด้วย คำสั่งเวนคืนมีผลเป็นการโอนกรรมสิทธิ์จากเจ้าของเดิมและมีผล ให้สิทธิต่างๆ ในอสังหาริมทรัพย์ที่มีอยู่ก่อนการเวนคืนสิ้นสุดลง เช่น สิทธิอาศัย ภาระจำยอมบุริมสิทธิในค่าเช่า หรือรายได้จากอสังหาริมทรัพย์และบุริมสิทธิอื่น หรือสิทธิจำนอง ทั้งนี้ ผู้ถูกเวนคืนยังคงมีสิทธิครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนต่อไปจนกว่าจะมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนผู้ถูกเวนคืน อาจยื่นคำคัดค้านคำพิพากษาที่มีผลเป็นการ โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ที่ถูกเวนคืน โดยต้องยื่นฎีกาภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษา

(4.2) เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งขั้นตอนการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ทรงสิทธิทั้งหลายทราบและภายใน 8 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง เจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้รับประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่เวนคืนทราบว่าที่ดินที่ถูกเวนคืนมีผู้เช่าทำเกษตรกรรม หรือมีผู้เช่าเพื่อพักอาศัย หรือมีบุคคลผู้มีสิทธิครอบครองตามสัญญาเช่าโดยไม่มีกำหนดระยะเวลา หรือมีผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ หรือมีบุคคลซึ่งมีสิทธิที่จะอ้างภาระจำยอมอยู่หรือไม่ หากเจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือผู้รับประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ไม่แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิต่างๆ ก็จะไม่มีการกำหนดเงินค่าทดแทนดังกล่าวในส่วนนั้นให้

(4.3) เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งราคาค่าทดแทนโดยการส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับหรือทำเป็นหนังสือแจ้งไปยังผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนและระบุให้ชัดเจนถึง ค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์หรือข้อเสนอแลกเปลี่ยนที่ดินแทนการจ่ายเงินค่าทดแทนรวมทั้งการกำหนดค่าทดแทนอื่นๆ ด้วย เช่น ค่าทดแทนในการจัดหาที่พักใหม่ในบริเวณใกล้เคียงกับบริเวณที่ดินที่ถูกเวนคืน หากผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนไม่เห็นด้วยกับจำนวนเงินค่าทดแทนที่กำหนดผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจะต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่เวนคืนทราบภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งโดยแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับค่าทดแทนที่ตนเห็นว่าควรจะได้รับยื่นต่อเจ้าหน้าที่ธุรการศาลจังหวัดที่ที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นตั้งอยู่และแจ้งให้เจ้าหน้าที่เวนคืนทราบถึงข้อโต้แย้งดังกล่าวซึ่งต้องมีรายละเอียด

อย่างน้อย 1 เดือน ชื่อ ที่อยู่ วันเดือนปีเกิด และสถานที่เกิดของผู้ถูกเวนคืนรวมทั้งฐานะแห่งสิทธิที่ผู้โต้แย้งอ้างเพื่อขอรับเงินค่าทดแทน<sup>41</sup>

ในกรณีผู้ถูกเวนคืนไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่กำหนดให้ผู้ถูกเวนคืนอาจยื่นฟ้องต่อศาลโดยคำฟ้องจะต้องทำเป็นหนังสือพร้อมทั้งแนบเอกสารหลักฐานในการกำหนดราคาค่าทดแทนส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับหรือส่งตามแบบหมายศาลและภายในระยะเวลา 1 เดือน ศาลกำหนดวันตรวจสอบสถานที่เวนคืนและรับฟังคำชี้แจงจากผู้ถูกเวนคืนโดยเลขานุการที่ทำหน้าที่ธุรการศาลจะส่งสำเนาคำสั่งกำหนดวันเวลาที่จะไปตรวจสอบที่ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนทราบ เจ้าหน้าที่เวนคืนมีหน้าที่ต้องแจ้งคำสั่งศาลดังกล่าวพร้อมทั้งแนบสำเนาเอกสารหลักฐานที่ส่งให้ศาลไปยังผู้ถูกเวนคืนและผู้แทนของหน่วยงานเวนคืนทราบโดยต้องแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน ให้บุคคลที่เกี่ยวข้องทราบถึงการนัดประชุมเพื่อรับฟังคำชี้แจงของทั้งสองฝ่ายโดยการนัดประชุมนั้นอาจจะกระทำในศาลหรือที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือในสถานที่ที่สาธารณชนสามารถเข้าฟังได้และต้องมีผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือผู้แทนผู้ถูกเวนคืน หรือทนายความ หรือญาติพี่น้องซึ่งผู้ถูกเวนคืนแต่งตั้งให้เป็นตัวแทนเข้าร่วมประชุมผู้แทนหน่วยงานเวนคืน โนตารีพับบลิก และผู้เชี่ยวชาญด้านอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับแต่งตั้งโดยศาล ทั้งนี้ ในการพิจารณาคดีศาลจะรับฟังเฉพาะข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามเอกสารหลักฐานที่เจ้าหน้าที่เวนคืนและผู้ถูกเวนคืนได้ยื่นไว้ต่อศาลเท่านั้น โดยโนตารีพับบลิกและผู้เชี่ยวชาญด้านอสังหาริมทรัพย์จะต้องให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการตีราคาทรัพย์สินเป็นลายลักษณ์อักษรยื่นต่อคู่กรณีก่อนวันนัดพิจารณา จากนั้นผู้แทนหน่วยงานเวนคืนจะทำหน้าที่สรุปสำนวนด้วยวาจาและทำบันทึกสรุปความเห็น โดยต้องมีข้อเสนอเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์และค่าทดแทนอื่นเมื่อได้พิจารณาแล้วศาลจะกำหนดวันอ่านคำพิพากษา ซึ่งปกติจะไม่เกิน 8 วัน นับแต่วันที่ไปตรวจสอบสถานที่เพื่อเพิ่มโอกาสให้คู่กรณีสามารถตกลงกันได้จำนวนค่าทดแทนในช่วงระยะเวลาดังกล่าว สำหรับการพิพากษาคดีเกี่ยวกับค่าทดแทนนั้นต้องพิจารณาในรอบข้อสรุปของคู่กรณีและข้อสรุปของผู้แทนหน่วยงานเวนคืนเท่านั้น โดยใน คำพิพากษานั้นจะลดเงินค่าทดแทนให้ต่ำกว่าราคาขั้นต่ำไม่ได้และจะเพิ่มเงินค่าทดแทนให้สูงเกินกว่าที่ผู้ถูกเวนคืนร้องขอไม่ได้ ในกรณีที่ผู้แทนหน่วยงานเวนคืนกำหนดค่าทดแทนต่ำกว่า ที่เจ้าหน้าที่เวนคืนกำหนดจะต้องแนบบันทึกสรุปความเห็นของของผู้แทนหน่วยงานเวนคืนไว้ท้ายคำพิพากษา<sup>42</sup>

(5) การเข้าครอบครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เมื่อศาลคดีเวนคืนได้วินิจฉัยให้โอนกรรมสิทธิ์และได้มีคำพิพากษากำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน หน่วยงานต้องจ่าย

<sup>41</sup> นฎกานต์ ขำยัง. อ้างแล้ว เจริงรรถที่ 14. หน้า 44.

<sup>42</sup> นฎกานต์ ขำยัง. อ้างแล้ว เจริงรรถที่ 14. หน้า 44-45.

ค่าทดแทนให้แก่ผู้ทรงสิทธิทั้งหลาย ก่อนเข้าครอบครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน โดยผู้ครอบครองทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนจะต้องย้ายออกจากสถานที่ดังกล่าวภายใน 1 เดือน หากไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการขับไล่โดยขอให้ศาลมีคำสั่งในเรื่องนี้ได้<sup>43</sup>

## 2) การกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน<sup>44</sup>

การกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ที่บัญญัติในประมวลกฎหมายเวนคืน นอกจากนี้ยังต้องอาศัยเทคนิคในการประเมินราคาทรัพย์สินประกอบการพิจารณาค่าทดแทน โดยค่าทดแทนจะต้องครอบคลุมความเสียหายที่เกิดโดยตรงเป็นรูปธรรมและพิสูจน์ได้ด้วยเหตุผลที่ว่า การเวนคืน คือ การบังคับให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ขายทรัพย์สินของตน ผู้ถูกเวนคืนจะต้องได้รับค่าทดแทน ไม่ใช่ราคาขาย ดังนั้นค่าทดแทนจะต้องครอบคลุมความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับ ซึ่งอาจจำแนกหลักการพื้นฐานของค่าทดแทนตามกฎหมายเวนคืนของฝรั่งเศสเป็น 3 ประการโดยสรุป ได้แก่

### (1) ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายโดยตรง

หมายถึง ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเวนคืน เช่น เดิมเจ้าของรถเคยจอดรถโดยไม่ต้องเสียค่าเช่าในบริเวณที่ดินที่ถูกเวนคืนแต่ต่อไปต้องเสียค่าเช่าที่จอดรถใหม่ (คำพิพากษาศดีเวนคืนลงวันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ. 1964) ค่าเสียหายอันเนื่องจากการหยุดกิจการค้าชั่วคราวจนกว่าจะหาที่ประกอบการแห่งใหม่ได้ (คำพิพากษาศดีเวนคืนลงวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1970) และการสูญเสียค่าเช่าอันเนื่องจากการเวนคืน (คำพิพากษาศดีเวนคืนลงวันที่ 22 เมษายน ค.ศ. 1976) เป็นต้น ในทางกลับกันกรณีที่ศาลคดีเวนคืนไม่ถือว่าเป็นความเสียหายโดยตรง เช่น ความเสียหายอันเนื่องมาจากงาน โยธาสาธารณะ (Travaux Publics) ที่ทำขึ้นในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนหรือความเสียหายที่ได้รับเพราะกิจการที่ทำได้รับยกเว้นภาษีต้องหยุดกิจการหรือความเสียหายอันเนื่องมาจากสิทธิพิเศษในอัตราดอกเบี้ยที่ซื้ออสังหาริมทรัพย์นั้นมาต้องหายไป

### (2) ค่าทดแทนเพื่อค่าเสียหายที่เป็นรูปธรรม

แต่เดิมนั้นการชดใช้ความเสียหายมีเฉพาะกรณีความเสียหายทางวัตถุและไม่รวมถึงความเสียหายที่มีลักษณะจับต้องไม่ได้ เช่น ผลกระทบทางจิตใจ ต่อมา มีแนวคดียอมรับเรื่องดังกล่าวโดยมีการยอมรับให้มีการชดใช้ค่าเสียหายทางจิตใจได้ ซึ่งความเสียหายทางจิตใจบางอย่างก็ส่งผลกระทบต่อทรัพย์สินของบุคคลนั้น เช่น ค่าเสียหายทางจิตใจ กรณีความผูกพันในครอบครัว

<sup>43</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 40. หน้า 45-46.

<sup>44</sup> ขงยุทธ อนุกุล. (2554). *หลักกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic\\_121212\\_112554.pdf](http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic_121212_112554.pdf). [2562, 12 มีนาคม].



## (3) ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายที่พิสูจน์ได้

ความเสียหายที่จะกำหนดค่าทดแทนให้ได้จะต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอนในระดับหนึ่ง เช่น เป็นค่าเสียหายที่สามารถคาดหมายได้หรือความเสียหาย ในอนาคตที่เกิดขึ้นแน่นอน เช่น การสูญเสียโอกาส (ในการประกอบธุรกิจหรือนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ทางใดทางหนึ่ง) ส่วนความเสียหายที่เป็นเพียงความคาดหวังหรือโครงการในอนาคต ไม่ถือเป็นความเสียหายที่ได้รับ การชดเชย นอกจากนี้กฎหมายเวนคืนฝรั่งเศสยังได้กำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทน ที่สำคัญอีกหลายประการดังจะได้อธิบายโดยสรุปต่อไป<sup>45</sup>

(3.1) ค่าทดแทนต้องชำระเต็มจำนวน มาตรา L. 13 – 31 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืนกำหนดให้ศาลคดีเวนคืนพิจารณาค่าทดแทนทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการเวนคืน ซึ่งได้แก่ ค่าเสียหายในทรัพย์สินประธาน และค่าเสียหายที่เป็นส่วนควบโดยในทางปฏิบัติ ศาลจะพิจารณาเงินเพิ่มในส่วนควบให้ร้อยละ 25 ของราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน อย่างไรก็ตามมาตรา R. 13 – 46 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืนกำหนดว่าหน่วยงานเวนคืนไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นส่วนควบให้ใน 2 กรณี ดังนี้ 1) อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้มีการประกาศขายโดยเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ 5 เดือนก่อนหน้าที่จะมีการประกาศว่าโครงการเวนคืนเป็นไป เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือ 2) อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนอยู่ระหว่างการเสนอขาย

(3.2) ค่าทดแทนจะต้องกำหนดเป็นจำนวนเงิน มาตรา L.13-20 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายเวนคืน ดังนั้น ศาลคดีเวนคืนจึงไม่มีหน้าที่กำหนดค่าทดแทนเป็นอย่างอื่นได้ เว้นแต่คู่กรณีจะได้ตกลงยินยอมกำหนดค่าทดแทนในลักษณะแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนกับอสังหาริมทรัพย์ที่หน่วยงานเวนคืนกำหนดให้

(4) มาตรา L.13 – 14 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายเวนคืน กำหนดให้ศาลคดีเวนคืนเป็นผู้กำหนดจำนวนค่าทดแทนโดยพิจารณาจากลักษณะและสภาพของอสังหาริมทรัพย์ ณ วันที่มีคำวินิจฉัยให้โอนกรรมสิทธิ์ ซึ่งคำว่า ลักษณะและสภาพของอสังหาริมทรัพย์หมายความถึง ได้ดิน บนดิน สิ่งก่อสร้าง สัญญาเช่าที่อยู่อาศัย สัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการค้า สำหรับการปรับปรุงซ่อมแซมหรือกระทำการใดๆ เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ภายหลังจากที่มีคำวินิจฉัยให้โอนกรรมสิทธิ์จะไม่ได้รับค่าทดแทน แต่การปรับปรุงซ่อมแซมหรือกระทำการใดๆ ก่อนมีคำวินิจฉัยให้เวนคืนโดยหลักแล้วย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทน อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำใดๆ อันเป็นการให้ผู้ถูกเวนคืนอ้างสิทธิที่จะได้รับ ค่าทดแทนเพิ่มขึ้น มาตรา L.13 – 14 กำหนดว่า การปรับปรุงซ่อมแซมหรือการกระทำใดๆ เช่น การก่อสร้าง การปลูกต้นไม้ การติดตั้งวัสดุอุปกรณ์ การจัดซื้อสินค้าที่มีผลต่ออสังหาริมทรัพย์ หรือต่อกิจการอุตสาหกรรมและกิจการค้า แม้จะได้

<sup>45</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 40. หน้า 46-47.

กระทำก่อนคำวินิจฉัยให้เวนคืน ก็ไม่อาจอ้างสิทธิให้กำหนดค่าทดแทนได้ หากเป็นการกระทำที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ค่าทดแทนเพิ่มขึ้น บทสันนิษฐานที่ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อให้ได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น คือ การปรับปรุงซ่อมแซมอสังหาริมทรัพย์หลังจากที่ได้มีการสำรวจแนวทางเวนคืนเพื่อจัดทำการไต่สวนเพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ ในกรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในบริเวณที่กำหนดเป็นเขตเวนคืนได้ยุติการปรับปรุงซ่อมแซม นับแต่วันที่ได้มีการจัดทำการไต่สวนเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์และหากต่อมาโครงการเวนคืนถูกยกเลิก เป็นเหตุให้การปรับปรุงซ่อมแซมอาคารดังกล่าวมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวอาจร้องขอต่อศาลปกครองเพื่อกำหนดค่าเสียหายจากการที่ต้องชะลอ การซ่อมแซมอาคารได้<sup>46</sup>

(5) มาตรา L.13 – 15 กำหนดเป็นหลักการว่า การประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้ถือวันที่ศาลคดีเวนคืน (ศาลชั้นต้น) กำหนดในกรณีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สิน ศาลอุทธรณ์จะถือเอาราคาของทรัพย์สินในวันที่ศาลชั้นต้นได้วินิจฉัยแม้ว่าระยะเวลาในการอุทธรณ์จะยาวนานเท่าใด อย่างไรก็ตามหลักการที่ให้ถือเอาราคา ณ วันที่ศาลคดีเวนคืน (ศาลชั้นต้น) กำหนดก็มีข้อยกเว้นเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการปรับราคา โดยกำหนดให้การคิดคำนวณค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ต้องถือเอาราคาย้อนหลังไป 1 ปี ก่อนมีการประกาศว่าโครงการเวนคืนเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งอาจพิจารณาได้จาก 1) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากการประกาศโครงการเพื่อประโยชน์สาธารณะสำหรับงานโยธาสาธารณะที่จัดทำขึ้น 2) สภาพการใช้อสังหาริมทรัพย์ตามความเป็นจริง 3) อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเป็นที่ดินที่อาจออกไปอนุญาตก่อสร้างได้ และ 4) พิจารณาจากสภาพการระงับหรือข้อจำกัดสิทธิบางประการเกี่ยวกับการใช้ที่ดินในบริเวณที่ถูกเวนคืน ซึ่งถือตามสภาพของที่ดิน 1 ปี ก่อนมีการจัดทำประกาศโครงการ

(6) ค่าทดแทนอันเนื่องมาจากทรัพย์สินที่เหลือจากเวนคืนมีมูลค่าลดลง เช่น อสังหาริมทรัพย์ของเจ้าของเดียวกันถูกแบ่งแยกออกเป็น 2 แปลง หรือการเวนคืนทำให้สุนทรียภาพของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่มีค่าน้อยลง ซึ่งในกรณีดังกล่าวมูลค่าของอสังหาริมทรัพย์ที่ลดลงโดยผลของการเวนคืนจะต้องนำมาพิจารณากำหนดเป็นค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว โดยศาลคดีเวนคืนอาจกำหนดค่าทดแทน สำหรับการสร้างรั้วปิดกั้นเขตที่ดินให้ใหม่หลังจากที่ดินถูกเวนคืนบางส่วนและค่าขนย้าย เป็นต้น นอกจากนี้ผู้เช่าที่ถูกกระทบสิทธิจากการเวนคืน มีสิทธิที่จะขอค่าขนย้ายรวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่น ได้แก่ ค่าเสียหายอันเนื่องจากการถูกรอนสิทธิ ค่าตกแต่งสถานที่เช่าแห่งใหม่ ค่าทดแทนจากการเสียประโยชน์ต่างๆ ที่เคยได้รับจากสถานที่อยู่อาศัยเดิม ทั้งนี้ หากการเวนคืนที่ดินบางส่วนทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือ

<sup>46</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 40. หน้า 48.

มีมูลค่าน้อยลง การให้ค่าทดแทนในส่วนที่ผู้ถูกเวนคืนต้องเสียประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือเป็นอำนาจวินิจฉัยของศาลปกครอง เนื่องจากเป็นคดีละเมิดจากงานโยธาสาธารณะ

(7) หลักเกณฑ์การเรียกประโยชน์ตอบแทนจากการที่อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาเพิ่มขึ้น หากการเวนคืนทำให้ที่ดินบางส่วนที่เหลือจากการเวนคืน มีราคาเพิ่มในกรณีดังกล่าวมาตรา L. 12 – 13 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืนกำหนดให้มีการหักลบราคา que เพิ่มขึ้นกับค่าทดแทนส่วนที่ต้องจ่ายสำหรับที่ดินที่ถูกเวนคืนซึ่งศาลคดีเวนคืนจะเป็น ผู้พิจารณาวินิจฉัยว่าราคาค่าทดแทนที่ผู้ถูกเวนคืนจะได้รับในกรณีนี้เป็นจำนวนเท่าไร<sup>47</sup>

(8) การจ่ายค่าทดแทนเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่มีชื่อระบุในเอกสารเวนคืนมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยไม่จำเป็นต้องพิสูจน์สิทธิ แต่สำหรับผู้เช่าที่ดินเกษตรกรรม ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย หรือผู้ทรงสิทธิอื่นจะต้องนำหลักฐานมาแสดงต่อหน่วยงานเวนคืนเพื่อขอรับค่าทดแทน เช่น หลักฐานสัญญาเช่า ในกรณีดังกล่าวหน่วยงานเวนคืนจะเป็นผู้พิจารณาตรวจสอบหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดค่าทดแทน<sup>48</sup>

### 3) หลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทน

หลักเกณฑ์การจ่ายเงินค่าทดแทนมี 3 ประการ ดังนี้

(1) มาตรา L. 15 – 2 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืนวางหลักเกณฑ์ว่าการอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ไม่มีผลให้การเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนต้องสะดุดหยุดลง แต่หน่วยงานเวนคืนต้องจ่ายค่าทดแทนตามที่หน่วยงานเวนคืนได้กำหนดให้เป็นอย่างน้อยและในกรณีที่ศาลคดีเวนคืนกำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น หน่วยงานเวนคืนจะต้องวางเงินเพิ่มดังกล่าวที่สำนักงานวางทรัพย์

(2) หน่วยงานเวนคืนอาจวางเงินค่าทดแทนตามคำพิพากษาของศาลคดีเวนคืนที่สำนักงานวางทรัพย์ ซึ่งมาตรา R. 13 – 65 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืนได้จำแนกปัญหาการจ่ายเงินค่าทดแทนไว้ว่า หากได้มีการนำเงินค่าทดแทนไปวางที่สำนักงานวางทรัพย์แล้ว ถือได้ว่าหน่วยงานเวนคืนมีสิทธิเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้ เช่น ผู้เช่าอสังหาริมทรัพย์ไม่สามารถนำเอกสารหลักฐานตามที่หน่วยงานเวนคืนเรียกมาแสดงได้หรือผู้อ้างสิทธิถูกโต้แย้ง โดยบุคคลภายนอกหรือเจ้าหน้าที่เวนคืนเอง หรือกรณีเงินค่าทดแทนที่กำหนดให้เป็นการกำหนดแบบมีเงื่อนไขข้อพิพาทเกี่ยวกับการจ่ายค่าทดแทนในกรณีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจศาลคดีเวนคืนเพราะถือว่าเป็นเรื่องค่าทดแทนในส่วนควบ

<sup>47</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 40. หน้า 49-50.

<sup>48</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 40. หน้า 50.

(3) การจ่ายค่าทดแทนล่าช้า กรณีที่ศาลคดีเวนคืน ได้พิจารณากำหนดค่าทดแทนแล้วหากระยะเวลาล่วงพ้นเกิน 3 เดือน แต่หน่วยงานเวนคืนยังไม่ได้จ่ายค่าทดแทนหรือวางเงินค่าทดแทนทั้งหมด ผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยตามกฎหมายและหากระยะเวลาล่วงพ้นเกิน 1 ปี โดยยังไม่มีมีการจ่ายค่าทดแทนผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิขอให้ศาลคดีเวนคืนพิจารณากำหนดค่าทดแทนพร้อมดอกเบี้ยใหม่ อย่างไรก็ตามก็มีความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการจ่ายเงินค่าทดแทนล่าช้าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

เมื่อศาลคดีเวนคืนได้วินิจฉัยให้โอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์พร้อมทั้งกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนแล้ว ย่อมถือได้ว่ากระบวนการของศาลคดีเวนคืนเป็นที่ยุติ แต่กระบวนการเวนคืนยังคงต้องดำเนินต่อไป กล่าวคือ หน่วยงานเวนคืนต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนและผู้ทรงสิทธิบรรดามีก่อนที่จะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนซึ่งเป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนด อย่างไรก็ตาม มาตรา L. 15 – 1 แห่งประมวลกฎหมายเวนคืนเรื่องการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน (La Prise De Possession) กำหนดว่าเมื่อพ้นกำหนด 1 เดือนนับแต่มีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนผู้ครอบครองจะต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว (ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้แม้โดยคำพิพากษาศาล) ผู้ครอบครองจะถูกขับไล่ กรณีดังกล่าวศาลคดีเวนคืนมีอำนาจพิพากษาให้ผู้ครอบครองต้องจ่ายค่าทดแทนอันเนื่องจากการขัดขวางการเข้าครอบครอง ทั้งนี้ หน่วยงานเวนคืนและเจ้าของอสังหาริมทรัพย์สามารถทำข้อตกลงให้มีการเข้าครอบครองที่ดินก่อนที่ศาลจะพิพากษาให้เวนคืนได้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วหน่วยงานเวนคืนจะจ่ายค่าทดแทนพิเศษให้สำหรับกรณีดังกล่าวในกรณีที่หน่วยงานเวนคืนเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ก่อนการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนซึ่งในหลักการแล้วถือว่าเป็นการแย่งการครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่การเรียกค่าเสียหายจากการกระทำดังกล่าวเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมไม่ใช่ศาลคดีเวนคืน<sup>49</sup>

### 3.2 กฎหมายของประเทศไทย

จากการศึกษากฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ผู้วิจัยเห็นว่า เริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน และมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

<sup>49</sup> ขงยุทธ อนุกุล. (2546). หลักกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 3 (2), หน้า 133.

### 3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จากที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมาพบว่า โดยหลักแล้วรัฐจะให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเป็นสำคัญ การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินถือเป็นข้อยกเว้นและต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาก็พบว่ารัฐมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนที่ถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่มีความรุนแรงมากด้วย แต่รัฐก็สามารถกระทำได้โดยชอบ กล่าวคือ รัฐได้นำเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยกตัวอย่างเช่น

มาตรา 49 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่บัญญัติว่า

“การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นและต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึง ถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของ ผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสามและการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติหลักการทำนองเดียวกันเหมือนเดิมไว้ในมาตรา 42 แต่ก็มีเพิ่มเติมวรรคท้ายว่า “การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”<sup>50</sup>

<sup>50</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 42 บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์สาธารณะอย่างอื่นและต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามกฎหมายบัญญัติ

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบันก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ที่ มาตรา 37 บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดกของเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิ เช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าซื้ออสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืนให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีได้ใช้ประโยชน์ หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไปให้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการเพิ่มเติมเนื้อหาให้มีความชัดเจนขึ้น ในเรื่องของวัตถุประสงค์ ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้กับเจ้าของหรือทายาท

---

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนและประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และกำหนดระยะเวลาการเข้าซื้ออสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไปให้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”.

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะรัฐจะให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเพียงใดก็ตาม รัฐก็สามารถที่จะออกกฎหมายเพื่อยกเว้นการจำกัดสิทธิเหล่านั้นได้ตลอดเวลา ดังเช่น การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน กล่าวคือ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะเป็นการกำหนดเขตพื้นที่ที่หน่วยงานของรัฐต้องการนำไปใช้ประโยชน์ เช่น ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลท่าข้าม อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี พ.ศ. .... เพื่อประโยชน์แก่การชลประทาน ในการก่อสร้างคลองส่งน้ำ และคลองระบายน้ำพร้อมอาคารประกอบตามโครงการอ่างเก็บน้ำคลองหลวงรัชชโลทร อันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดชลบุรี ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ ดังนั้น เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาฯ ขึ้นแล้ว ก็จะมีผลทำให้เจ้าหน้าที่เวนคืนที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกามีอำนาจเข้าไปสำรวจเพื่อหาอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องถูกเวนคืนที่แน่นอน ขณะเดียวกันก็ยังให้อำนาจเจ้าหน้าที่เวนคืนอนุญาตให้เจ้าของที่ดินสามารถสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นลงในที่ดินหรือให้เช่าที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น โดยทำหลักฐานเป็นหนังสือหรืออนุญาตให้ทำการเพาะปลูก หรืออนุญาตให้ทำการให้ที่ดินเจริญขึ้น หรือปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่อยู่อาศัยในแนวเวนคืน ภายหลังจากที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับแล้วได้ แต่ท้ายที่สุดแล้ว ผู้ที่อยู่ในเขตพื้นที่ดังกล่าวก็ต้องย้ายออกจากพื้นที่เสมอแม้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์จะไม่ต้องการก็ตาม

### 3.2.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศที่มาของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ผู้วิจัยพบว่า หลักการที่สำคัญของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของเจ้าของทรัพย์สินอย่างรุนแรงนั้น ก็ต้องให้การเยียวยาและชดเชยให้กับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์อย่างเป็นธรรมอย่างมาก ซึ่งตามกฎหมายการเวนคืนของไทย ก็ได้กำหนดเกี่ยวกับการจ่ายเงินเยียวยาและค่าชดเชยให้กับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไว้ เรียกว่า เงินค่าทดแทน ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน มีวัตถุประสงค์เพื่อจ่ายเป็นค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน สรุปลike ได้แก่ ที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ที่ดินพร้อมโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น และต้นไม้ยืนต้น

2) ค่าทดแทนความเสียหายที่ได้รับจากการเวนคืน มีวัตถุประสงค์เพื่อจ่ายค่าทดแทนความเสียหายจากการขาดประโยชน์ การขาดรายได้ หรือ การเสียดินในการใช้สอยทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ตัวอย่างเช่น การที่ผู้เช่าซึ่งต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นดังกล่าว ก่อนสัญญาเช่าระงับ หรือการเสียดินในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นที่คล้ายกัน เป็นต้น

### 3.2.2.1 บุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามกฎหมาย<sup>51</sup>

#### 1) เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน

(1) เจ้าของที่ดิน หมายถึง ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยมีเอกสารสิทธิที่ดินประเภทโฉนด

(2) ผู้ครอบครองที่ดิน หมายถึง ก. ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน โดยมีเอกสารสิทธิที่ดินประเภทอื่นนอกเหนือจากโฉนด เช่น น.ส.3 น.ส.3 ก ส.ค.1 ข. ผู้ครอบครองที่ดินที่ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เมื่อได้มีการสอบสวนสิทธิว่าผู้นั้นเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินดังกล่าวแล้ว (ตามกระบวนการของมาตรา 12<sup>52</sup>)

<sup>51</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 18 บัญญัติว่า “เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

(1) เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน

(2) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลัง โดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

(3) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับ พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ทำขึ้นภายหลัง โดยได้รับอนุญาตจาก เจ้าหน้าที่ และการเช่านั้นยังมีได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับ มอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวแต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ

(4) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดิน ในวันที่ใช้บังคับ พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6

(5) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ซึ่งมีอยู่ในดินที่ต้องเวนคืนนั้น ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 แต่ต้องไม่เป็นผู้ซึ่งจำต้องรื้อถอน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน เงินค่าทดแทนตาม (5) นี้พึงกำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอน ค่าขนย้ายและ ค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น

(6) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้าหรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา 1349 หรือมาตรา 1352 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่บุคคลเช่นนั้นได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว”

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 18 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ต้องชำระหนี้ที่จะซื้อขายตามมาตรา 10 ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ ที่ต้องชำระหนี้ดังกล่าวตั้งอยู่หรือผู้แทน พนักงานที่ดินอำเภอ หรือพนักงาน ที่ดินกิ่งอำเภอหรือผู้แทนผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ที่อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวตั้งอยู่ และผู้แทนของเจ้าหน้าที่ เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ทราบถึงผู้มีสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว เมื่อทราบถึงผู้มีสิทธิในอสังหาริมทรัพย์แล้วจึงให้ ดำเนินการทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 11 ได้



## 2) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น

(1) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นซึ่งเมื่อรื้อถอนแล้วไม่สามารถนำวัสดุที่รื้อถอนกลับมาใช้ ปลูกสร้างใหม่ในสภาพเดิมได้เลย หรือใช้ได้แต่เพียงบางส่วน

(2) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ซึ่งเมื่อรื้อถอนแล้วสามารถนำวัสดุที่รื้อถอนทั้งหมดกลับมาใช้ปลูกสร้างใหม่ในสภาพเดิมได้

(3) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ซึ่งการเช่านั้นมีหลักฐานเป็นหนังสือ และได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฯ หรือ ได้ทำขึ้นภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฯ โดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเช่านั้นยังมีได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว ทั้งนี้ ผู้เช่าให้หมายรวมถึง ผู้เช่าซื้อและผู้เช่าช่วงที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นซึ่งในสัญญาเช่าได้อนุญาตให้นำอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวออกให้เช่าช่วงได้

(4) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นในที่ดิน กล่าวคือ เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฯ

(5) ผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกัน ผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง หมายถึง ผู้เสียสิทธิในการใช้ทางจำเป็นตามมาตรา 1349 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>53</sup> เนื่องจากที่ดินแปลงที่ใช้เป็นทางผ่านเพื่อออกสู่ทางสาธารณะนั้นถูกเวนคืน

(6) ในกรณีที่มีการจ้างงอ บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินอย่างอื่นเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้รับมอบหมายมีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจ้างงอ ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวมาขอรับชำระหนี้หรือรับชดเชยจาก เงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์นั้นภายในหกสิบวันนับจากวันที่ได้รับแจ้ง และให้จ่ายเงิน แก่บุคคลดังกล่าวเมื่อได้

---

ในการสอบสวนเพื่อทราบถึงผู้มีสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ตามวรรคหนึ่งให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับการรังวัดที่ดินมาใช้บังคับ โดยอนุโลม”

<sup>53</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. มาตรา 1349 บัญญัติว่า “ที่ดินแปลงใดมีที่ดินแปลงอื่นล้อมอยู่จนไม่มีทางออกถึงทางสาธารณะได้ เจ้าของที่ดินแปลงนั้นจะผ่านที่ดินซึ่งล้อมอยู่ไปสู่ทางสาธารณะได้”

ตกลงกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้น โดยชอบ ด้วยกฎหมายแล้ว ถ้าคู่กรณีตกลงกันไม่ได้ให้วางเงินค่าทดแทนแล้วมีหนังสือแจ้งคู่กรณีฟ้องคดี ต่อศาลตามมาตรา 29<sup>54</sup>

### 3.2.2.2 จำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์

#### 1) ค่าทดแทนที่ดิน

##### (1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด

(1.1) ราคาซื้อขายที่จดทะเบียนไว้ที่สำนักงานที่ดินก่อนพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับของที่ดินที่ถูกเวนคืน หรือที่ดินในบริเวณใกล้เคียง<sup>55</sup>

(1.2) ราคาขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างในโครงการจัดสรรใกล้เคียงแล้วคำนวณย้อนกลับเพื่อให้ทราบราคาที่ดินเดิม

(1.3) ราคาที่เสนอขายหรือประกาศขายที่ดินบริเวณที่เวนคืนหรือใกล้เคียงก่อนพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ

(1.4) เมื่อทราบราคาซื้อขายที่ดินประเภทหนึ่งก็สามารถใช้เปรียบเทียบปรับแก้ราคาที่ดินที่มีทำเลที่ตั้งคล้ายคลึงกันแต่ใช้ประโยชน์ต่างกัน ได้ เช่น เมื่อทราบราคาที่ดินพาณิชย์กรรมก็สามารถประเมินราคาที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัยและที่ว่างได้ โดยอาศัยอัตราส่วนระหว่างที่พาณิชย์กรรม: ที่อยู่อาศัย: ที่ว่าง = 1: 0.8571: 0.7143 ทำนองเดียวกันเมื่อมีข้อมูลราคาซื้อขายที่ดินประเภทที่ว่างก็สามารถประเมินราคาที่ดินพาณิชย์กรรม และที่อยู่อาศัยได้โดยอาศัยอัตราส่วนที่ว่าง:

<sup>54</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 29 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการจำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินอย่างอื่นเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน ให้เจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จาก ทรัพย์สินดังกล่าว มาขอรับชำระหนี้หรือรับชดใช้จากเงินค่าทดแทนสำหรับ อสังหาริมทรัพย์นั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และในระหว่างนั้นยัง มิให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงิน ค่าทดแทนให้แก่ เจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้น แต่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะจ่ายเงินให้แก่ผู้รับ จำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าว ได้ ก็ต่อเมื่อ คู่กรณีตกลงกันได้แล้ว ถ้าคู่กรณียังมีปัญหาโต้แย้งกันอยู่ ให้เจ้าหน้าที่หรือ ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนไว้ตามมาตรา 31 โดยพลัน และมีหนังสือแจ้งให้คู่กรณีฟ้องคดีต่อศาล”

<sup>55</sup> ราคาซื้อขายหลังจากพระราชกฤษฎีกาเวนคืนใช้บังคับเป็นข้อมูลส่วนหนึ่งซึ่งผู้มีหน้าที่กำหนดค่าทดแทนอาจใช้ดุลพินิจที่จะนำมาประกอบการพิจารณากำหนดค่าทดแทนได้ แต่ราคาซื้อขายดังกล่าวจะต้องไม่สูงเกินปกติ อันเป็นผลมาจากการเวนคืน ซึ่งกรณีนี้เคยมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 486/2551 และ อ. 75/2554 วินิจฉัยว่า “การซื้อขายที่ดินเพื่อประโยชน์ของทางราชการ และซื้อขายหลังจากพระราชกฤษฎีกาเวนคืนใช้บังคับเพียง 15 วัน สามารถนำมาใช้เปรียบเทียบเพื่อกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้”

ที่อยู่อาศัย: ที่พาณิชย์กรรม = 1: 1.20: 1.40<sup>56</sup> หากในพื้นที่ใดมีอัตราส่วนของราคาซื้อขายที่ดินแต่ละประเภทที่แตกต่างไปจากอัตราข้างต้น ก็ให้เป็นไปตามอัตราส่วนที่แท้จริงในพื้นที่นั้น

(2) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(2.1) ให้ใช้บัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ใช้อยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ หรือในวันที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นมีมติกำหนดราคามาประกอบการพิจารณา

(2.2) กรณีท้องที่นั้นมีการประเมินราคาที่ดินเป็นรายแปลงหากที่ดินแปลงใดไม่มีราคาประเมินตาม (1) เนื่องจากตกสำรวจหรือด้วยเหตุผลอื่น ให้ใช้ราคาประเมินของที่ดินแปลงใกล้เคียงที่มีสภาพและทำเลที่ตั้ง ขนาด และสภาพการทำประโยชน์คล้ายคลึงกันมากที่สุด ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ

(2.3) กรณีที่ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ยังไม่สอดคล้องกับราคาที่แท้จริง ให้ปรับราคาให้เหมาะสมและเป็นธรรม เช่น ที่ดินที่อยู่ติดทางหลวงในระยะ 20 เมตร กับที่ดินส่วนที่พื้นระยะ 20 เมตรออกไป มีราคาแตกต่างกันมาก

(3) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์

(3.1) ที่ดินที่ถูกเวนคืนต้องใช้สภาพทำเลและที่ตั้งในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ เช่น ก่อนพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับสภาพเป็นที่ดินแปลงเดียวแต่หลังพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับแล้วได้ที่ดินแปลงหลังมาเพิ่มอีก 1 แปลง จะต้องกำหนดราคาแยกเป็นคนละแปลงสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์

(3.2) ที่ดินหลายแปลงเป็นเจ้าของเดียวกันและอยู่ติดต่อกัน เป็นผืนเดียวกัน ให้ถือเสมือนเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน<sup>57</sup>

(3.3) ที่ดินที่มีที่ตั้งและลักษณะของที่ดินเหมือนกันหรือใกล้เคียงกันสมควรพิจารณากำหนดค่าทดแทนให้ในราคาเท่ากันหรือใกล้เคียงกัน

(3.4) เปรียบเทียบสภาพและที่ตั้งของที่ดินที่ใช้อ้างอิงกับที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืนโดยพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อราคาที่ดิน เช่น ความกว้างของถนน หรือ ซอย ลักษณะผิว

<sup>56</sup> มาตรฐานการประเมินราคาที่ดินคร่าวๆ มากเปลี่ยนแปลงโดยสำนักประเมินราคาทรัพย์สิน กรมธนารักษ์

<sup>57</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.265/2549 วินิจฉัยว่า “ที่ดินของสามภริยาอยู่ติดกันเป็นผืนเดียวกันสามารถใช้สิทธิหรือประโยชน์ในที่ดินร่วมกันได้ การพิจารณาราคาค่าทดแทน จึงต้องพิจารณาภาพรวมของที่ดินที่ติดกันทั้งผืน”.

จรรยา ระยะเวลาจากถนนสายหลัก การใช้ประโยชน์ที่ดิน การถมดิน หรือข้อมูลอื่นๆ เพื่อปรับราคา ให้เป็นธรรม

(3.5) ที่ดินที่ใช้เป็นทางส่วนบุคคลหรือที่มีภาระจำยอมหรือ มีสภาพเป็นบ่อ ควรกำหนดราคาน้อยกว่าที่ดินข้างเคียง

(3.6) ที่ดินแปลงที่ไม่ติดทางเข้าออก แต่ติดต่อกับแปลงที่ติดทางเข้าออก ซึ่งเป็นเจ้าของเดียวกันให้ถือว่าเป็นที่ดินที่มีทางเข้าออก ที่ดินที่ตามเอกสารสิทธิระบุว่าไม่ติดทาง หรือไม่มีทางเข้าออก แต่ตามข้อเท็จจริงที่ดินมีทางเข้าออกสู่ทางสาธารณประโยชน์ได้ ให้ถือว่าเป็นที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินมีทางเข้าออก

(3.7) ที่ดินติดทางที่ได้รับค่าทดแทนในหลายอัตราค่าทดแทนที่ดินในหน่วยสุดท้ายควรมีอัตราที่สูงกว่าที่ดินไม่มีทางเข้าออกหรือที่ดินตาบอด

(4) การได้มาความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน และประโยชน์ที่รัฐ และผู้ถูกเวนคืน ได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

(4.1) ในกรณีที่เจ้าของได้ที่ดินมาโดยมิได้ใช้อุบัติอาศัยหรือใช้ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ หรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างแท้จริง ถ้าหากมีการเวนคืนที่ดินนั้นภายใน 5 ปี นับแต่วันที่เจ้าของได้ที่ดินนั้นมาจะกำหนดเงินค่าทดแทนให้ต่ำลงก็ได้ แต่ต้อง ไม่น้อยกว่าราคาที่ดินในขณะที่เจ้าของได้ที่ดินนั้นมา<sup>58</sup>

(4.2) ห้ามมิให้คิดเงินค่าทดแทนสำหรับราคาที่ดินที่สูงขึ้นเพราะทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้ คือ

ก. โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้สร้างหรือต่อเติมขึ้นใหม่การเพาะปลูก การทำให้ที่ดินเจริญขึ้น หรือการเช่าที่ได้ทำขึ้นภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา โดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ เว้นแต่การทำนา ทำไร่ หรือทำสวนตามที่จัดทำอยู่ตามปกติ

ข. โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้สร้างหรือต่อเติมขึ้นใหม่ การเพาะปลูก การทำให้ที่ดินเจริญขึ้น หรือการเช่า ที่ปรากฏว่าได้ทำขึ้นก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา โดยอุบายฉ้อฉลเพื่อประสงค์ที่จะได้รับเงินค่าทดแทน<sup>59</sup>

<sup>58</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 22 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าของได้ที่ดินใดมาโดยมิได้ใช้อุบัติอาศัยหรือใช้ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ หรือทำประโยชน์ ในที่ดินนั้นอย่างแท้จริง ถ้าหากมีการเวนคืนที่ดินนั้นภายในห้าปีนับแต่วันที่เจ้าของได้ที่ดินนั้นมา จะกำหนด เงินค่าทดแทนให้ต่ำกว่าเงินค่าทดแทนที่กำหนดตามมาตรา 21 ก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าราคาที่ดินในขณะที่เจ้าของได้ที่ดินนั้นมา”

<sup>59</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 24 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้คิดเงินค่าตอบแทนสำหรับราคาที่ดินที่สูงขึ้นเพราะทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้คือ

(5) การกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่มีราคาลดลง ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแต่เพียงส่วนหนึ่งและที่ดินส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลง ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับที่ดินส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย<sup>60</sup>

ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่มีราคาลดลง ได้แก่ ที่ดินส่วนที่เหลือมีสภาพด้อยลงหรือใช้ประโยชน์ได้จำกัดลง เช่น 1) ที่ดินถูกเวนคืนเพื่อก่อสร้างทางด่วนหรือทางหลวงพิเศษที่ห้ามเชื่อมทาง 2) ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่บริเวณที่รูปแบบการก่อสร้างเป็นทางยกระดับ 3) ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนแยกออกเป็น 2 ส่วน/ฝั่ง และเมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้ว ที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวไม่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน 4) ภายหลังการเวนคืนรูปร่างของที่ดินเปลี่ยนแปลงจากสี่เหลี่ยมเป็นสามเหลี่ยม หรือสี่เหลี่ยมคางหมู 5) ที่ดินส่วนที่เหลือมีรูปร่างแคบหรือมีความลึกลดลงจนใช้ประโยชน์ได้จำกัดลง 6) ที่ดินส่วนที่เหลือมีเนื้อที่ลดลงอย่างมากจนใช้ประโยชน์ได้จำกัดลง 7) ที่ดินเปลี่ยนสภาพจากที่ดินติดถนนสายหลักเป็นติดถนนสายรอง หรือ ถนนซอย หรือเป็นที่ดินไม่มีทางเข้า-ออก หรือ การเข้า-ออกสู่ที่ดินไม่สะดวกดังเดิม 8) ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่บริเวณระยะมองเห็น (Sight Distance) และ 9) ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่บริเวณคอสะพานหรือทางขึ้น/ลงสะพาน การกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือที่มีราคาลดลงดังกล่าวให้คำนิยามถึงกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎหมายอื่นที่มีผลกระทบ ต่อราคาสังหาริมทรัพย์ที่มีอยู่ในวันที่ได้กำหนดราคาเบื้องต้น และหากที่ดินที่เหลือจากการเวนคืน อยู่ติดต่อกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกันให้นำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาพิจารณาประกอบการกำหนดค่าทดแทนให้กับที่ดินส่วนที่เหลือที่มีราคาลดลงด้วย

(6) การกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน กรณีมีการร้องขอให้เวนคืนหรือจัดซื้อ ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วน ถ้าเนื้อที่ดิน ส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่า ยี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวาและที่ดินส่วน ที่เหลืออยู่นั้นมิได้

(1) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้สร้างหรือต่อเติมขึ้นใหม่ การเพาะปลูก การทำให้ที่ดินเจริญขึ้น หรือ การเช่า ที่ได้ทำขึ้นภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ เว้นแต่การทำนา ทำไร่ หรือทำสวนตามที่จัดทำอยู่ตามปกติ

(2) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้สร้างหรือต่อเติมขึ้นใหม่ การเพาะปลูก การทำให้ที่ดินเจริญขึ้น หรือ การเช่า ที่ได้ทำขึ้นก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 โดยอุบายฉ้อฉลเพื่อประสงค์ที่จะได้รับเงินค่าทดแทน”

<sup>60</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 21 บัญญัติว่า “...ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้ เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคา ลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”

ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย<sup>61</sup> การกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน กรณีมีการร้องขอให้เวนคืนหรือจัดซื้อ ดังนี้

(6.1) ให้กำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่จัดซื้อตามราคาเบื้องต้นของที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน

(6.2) กรณีที่มีการกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาลดลง หากต่อมา มีการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินดังกล่าว ให้หักค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาลดลงออกจากค่าทดแทนเบื้องต้นด้วย

## 2) ค่าทดแทนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น

(1) การกำหนดค่าทดแทน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ รื้อถอนไม่ได้ หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ให้กำหนดโดยวิธีสำรวจและประมาณราคาจากข้อเท็จจริงของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่มีอยู่ประกอบด้วย (1) ค่าขนย้ายทรัพย์สิน หมายถึง ค่าใช้จ่ายในการขนย้ายทรัพย์สินในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอน ซึ่งรวมถึงค่าพาหนะและการขนขึ้นลงจากพาหนะด้วยโดยวิธีกำหนดคือ ใช้วิธีสืบราคาตามข้อเท็จจริงของแต่ละพื้นที่ (2) ค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น (2.1) ค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นจากที่ดินที่ถูกเวนคืน โดยวิธีกำหนด คือ ให้ผู้ประมาณราคาใช้ดุลยพินิจให้เหมาะสมกับลักษณะและประเภทของสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืน แต่ไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในพื้นที่ที่มีการเวนคืนของแรงงาน 2 คนในการทำงาน 1 วัน สิ่งปลูกสร้างทั่วไปคิดในอัตราร้อยละ 15 - 20 ของค่าแรงก่อสร้าง ทั้งนี้ สิ่งปลูกสร้าง ที่มีลักษณะพิเศษ เช่น อาคารทรงไทย อาคารสูง ฯลฯ ที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าต้องใช้ค่าใช้จ่ายในการรื้อถอน สูงกว่าอัตราที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่พิจารณาตามความเหมาะสมพร้อมเหตุผลและหลักฐานประกอบเป็นรายๆ ไป และ (2.2) ค่าขออนุญาตรื้อถอนและค่าป้องกันอุบัติเหตุ หมายถึง ค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตรื้อถอนที่ต้องชำระแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการพิจารณาอนุญาต เช่น กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น รวมถึงค่าใช้จ่ายในการป้องกันมิให้วัสดุฝุ่นละอองตกหล่น

<sup>61</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 20 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วน ถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา หรือค่านหนึ่งด้านใด น้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือ จัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย ในกรณีที่มีการจัดซื้อที่ดินให้นำมาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 33 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

3) ค่าขนย้ายวัสดุ หมายถึง ค่าใช้จ่ายในการขนย้ายวัสดุที่รื้อถอนทั้งหมด ซึ่งรวมถึงค่าพาหนะและการขนขึ้นลงจากพาหนะด้วย โดยวิธีกำหนด คือ ใช้วิธีสืบราคาตามข้อเท็จจริงของแต่ละพื้นที่<sup>62</sup>

4) ค่าวัสดุก่อสร้าง หมายถึง ค่าวัสดุที่เสียหายจากการรื้อถอนที่ใช้ก่อสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ถูกรื้อถอน โดยวิธีกำหนด คือ ให้ใช้ราคาของสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์หรือสำนักงานพาณิชย์จังหวัด โดยไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มหากราคาวัสดุก่อสร้างรายการใดไม่ปรากฏ ให้สืบราคาซื้อขายในท้องที่ที่ถูกรื้อถอนโดยเป็นราคาที่ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม เพื่อให้ฐานราคาวัสดุก่อสร้างใกล้เคียงกับความเป็นจริงและเป็นปัจจุบัน ให้ปรับราคาตามค่าดัชนีรวมราคาวัสดุก่อสร้างของสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ณ วันที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดราคาค่าทดแทน กรณีที่สามารถนำวัสดุก่อสร้างบางส่วนไปใช้ปลูกสร้างได้ ให้กำหนดค่าทดแทนวัสดุที่เสียหายจากการรื้อถอนตามตารางในภาคผนวก ทั้งนี้ ไม่ต้องหักค่าเสื่อมของวัสดุเว้นแต่อาคารถูกปล่อยทิ้งร้างจนมีสภาพทรุดโทรมให้หักค่าเสื่อมราคาวัสดุก่อสร้างได้

5) ค่าแรงงานก่อสร้าง หมายถึง ค่าแรงงานในการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างใหม่ในลักษณะที่ใกล้เคียงกับรูปแบบเดิมโดยวิธีกำหนด คือ ในกรณีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของกระทรวงแรงงานฯ เปลี่ยนแปลงไปจากอัตราที่ใช้เป็นฐานในการกำหนดบัญชีค่าแรงงานปีล่าสุด ให้ปรับค่าแรงงานตามสัดส่วนอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เปลี่ยนแปลงไปนั้น ในพื้นที่ของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลกำหนดให้ใช้ตามบัญชีค่าแรงงานที่ใช้ประกอบการถอดแบบและคำนวณราคากลางงานก่อสร้างอาคารของสำนักมาตรฐานงบประมาณ สำนักงบประมาณที่ประกาศใช้ในปีล่าสุด สำหรับจังหวัดอื่นให้ใช้ตามบัญชีค่าแรงงานของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด (กรณีไม่ปรากฏค่าแรงงานในบัญชีดังกล่าว ให้สืบราคาตามข้อเท็จจริงของแต่ละพื้นที่)<sup>63</sup>

6) ค่า Factor F (ค่าอำนาจการ ดอกเบี้ย กำไร และภาษี) ให้ใช้ตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างอาคารราชการที่คณะรัฐมนตรีมีมติประกาศใช้ ณ วันที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดราคาค่าทดแทน และกำหนดค่า Factor F ของค่างานไม่เกิน 50,000 บาท

<sup>62</sup> กระทรวงคมนาคม. (2556). *คู่มือการกำหนดเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://www.mot.go.th/file\\_upload/2558/20130809TheCompensation.pdf](http://www.mot.go.th/file_upload/2558/20130809TheCompensation.pdf). [2562, 12 มีนาคม].

<sup>63</sup> กระทรวงคมนาคม. (2556). *คู่มือการกำหนดเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://www.mot.go.th/file\\_upload/2558/20130809TheCompensation.pdf](http://www.mot.go.th/file_upload/2558/20130809TheCompensation.pdf). [2562, 12 มีนาคม].

โดยนำส่วนต่างของค่าอำนาจการ และกำไร ของค่างานไม่เกิน 50,000 บาท กับค่างานไม่เกิน 1 ล้านบาท ของตารางค่า Factor F เดิม ซึ่งส่วนต่างค่าอำนาจการ = 3.50 (10.00 – 6.50) และส่วนต่าง ค่ากำไร = 7.50 (18.50 – 11.00) มารวมกับค่าอำนาจการ และ กำไร ของตารางค่า Factor F ที่ประกาศใช้ ณ วันที่ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดราคาค่าทดแทนแล้วคำนวณหาค่า Factor F ตามหลักเกณฑ์จะได้ค่า Factor F เท่ากับ 1.3903 หากคณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดค่า Factor F ใหม่แตกต่าง จากอัตราเดิมก็ให้แก้ไขค่า Factor F ของค่างานไม่เกิน 50,000 บาท ตามแนวทางนี้ด้วย กรณีค่างาน ต้นทุนอยู่ระหว่างช่วงของค่างานต้นทุนที่กำหนดให้เทียบหาอัตราส่วนเพื่อหาค่า Factor F ตามสูตร ดังนี้

#### ค่า Factor F (ค่าอำนาจการ ดอกเบี้ย กำไร และภาษี)

$$\text{ค่า Factor F ของค่างานต้นทุน A} = D - \{(D - E) \times (A - B) / (C - B)\}$$

$$\text{เมื่อค่างานต้นทุน} = A \text{ บาท}$$

$$\text{ค่างานต้นทุนตัวต่ำกว่า A} = B \text{ บาท}$$

$$\text{ค่างานต้นตัวสูงกว่า A} = C \text{ บาท}$$

$$\text{ค่า Factor F ของค่างานต้นทุน B} = D$$

$$\text{ค่า Factor F ของค่างานต้นทุน C} = E$$

7) ค่าออกแบบและควบคุมงาน หมายถึง ค่าจ้างในการออกแบบ เขียนแบบแปลน ค่าวิศวกรคำนวณ โครงสร้างอาคารและค่าควบคุมงาน

วิธีการกำหนด<sup>64</sup> คือ

วงเงินค่าก่อสร้าง	อัตราค่าออกแบบและค่าควบคุมงาน
0 - 10 ล้านบาท	ร้อยละ 4 ของวงเงินค่าก่อสร้าง (ค่าออกแบบร้อยละ 2 และ ค่าควบคุมงานร้อยละ 2)
ส่วนที่เกิน 10 ล้านบาท	ส่วนที่เกิน 10 ล้านบาท กำหนดให้ร้อยละ 3.50 ของวงเงิน ค่าก่อสร้าง ( ค่าออกแบบร้อยละ 1.75 และค่าควบคุม งานร้อยละ 1.75)

8) ค่าขออนุญาตปลูกสร้างและค่าป้องกันอุบัติเหตุ หมายถึง ค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตปลูกสร้างที่ต้องชำระแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการพิจารณาอนุญาต เช่น กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ฯลฯ รวมถึงค่าใช้จ่ายในการป้องกันมิให้วัสดุฝุ่นละอองตกหล่น

<sup>64</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และตามแก้ไขเพิ่มเติม



วิธีกำหนด คือ ค่าค่าขอและค่าธรรมเนียมอนุญาตปลูกสร้าง กำหนดตามอัตรา ที่ส่วนราชการเรียกเก็บ สำหรับค่าใช้จ่ายในการป้องกันมิให้วัสดุฝุ่นละอองตกลง ให้ใช้วิธีสืบราคาเหมาจ่าย

9) ค่าใช้จ่ายอื่นๆ หมายถึง ค่าใช้จ่ายในการรื้อย้ายและติดตั้งเกี่ยวกับอุปกรณ์ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ เครื่องปรับอากาศ อุปกรณ์รับสัญญาณ โทรทัศน์ ฯลฯ ให้กำหนดตามอัตราตามที่จ่ายจริงที่หน่วยงานนั้นเรียกเก็บหรืออัตราตามข้อเท็จจริง<sup>65</sup>

10) การกำหนดค่าทดแทนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ให้กำหนดโดยวิธีสำรวจและประมาณราคาจากข้อเท็จจริงของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่มีอยู่ประกอบด้วย 1. ค่ารื้อถอน 2. ค่าขนย้าย และ 3. ค่าปลูกสร้างใหม่ ประกอบด้วยค่าแรงงานก่อสร้าง ค่า Factor F (ค่าอำนาจการดอกเบี้ย ค่าไร และภาษี) ค่าออกแบบและควบคุมงาน ค่าขออนุญาตปลูกสร้างและ ค่าป้องกันอุบัติเหตุ และค่าใช้จ่ายอื่นๆ หมายถึง ค่าใช้จ่ายในการรื้อย้ายและติดตั้งเกี่ยวกับอุปกรณ์ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ เครื่องปรับอากาศ อุปกรณ์รับสัญญาณ โทรทัศน์ ฯลฯ ให้กำหนดตามอัตราตามที่จ่ายจริงที่หน่วยงานนั้นเรียกเก็บ หรืออัตราตามข้อเท็จจริง<sup>66</sup> เป็นต้น

จากที่ผู้วิจัย ได้กล่าวมาทั้งหมดสรุปได้ว่า โดยหลักการการจ่ายเงินค่าทดแทน การเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และ ที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายกำหนดให้จ่ายค่าทดแทนให้เฉพาะกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ซึ่งการเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือและได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฯ หรือได้ทำขึ้นภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฯ โดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่และการเช่านั้นยังมีได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดินโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว ทั้งนี้ ผู้เช่ายังรวมถึง ผู้เช่าซื้อ และผู้เช่าช่วงที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นซึ่งในสัญญาเช่าได้อนุญาตให้นำอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวออกให้เช่าช่วงได้ ตลอดทั้งเจ้าของดิน ไม้ยืนต้นในที่ดินที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฯ และผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกัน เป็นต้น ส่วนในกรณีที่มีการจ้างงอ บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินอย่างอื่นเหนืออสังหาริมทรัพย์

<sup>65</sup> กระทรวงคมนาคม. (2556). *คู่มือการกำหนดเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://www.mot.go.th/file\\_upload/2558/20130809TheCompensation.pdf](http://www.mot.go.th/file_upload/2558/20130809TheCompensation.pdf). [2562, 12 มีนาคม].

<sup>66</sup> กระทรวงคมนาคม. (2556). *คู่มือการกำหนดเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://www.mot.go.th/file\\_upload/2558/20130809TheCompensation.pdf](http://www.mot.go.th/file_upload/2558/20130809TheCompensation.pdf). [2562, 12 มีนาคม].

ที่ต้องเวนคืนนั้น เจ้าหน้าที่หรือผู้รับมอบหมายต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจ้าง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวมาขอรับชำระหนี้หรือรับชดใช้จากเงินค่าทดแทนสำหรับ อสังหาริมทรัพย์ด้วย โดยรัฐจึงมีหน้าที่ต้องคำนวณเงินค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐ กำหนดไว้ว่า จำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนนั้นพิจารณาและคำนวณจากราคาที่ ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ราคาซื้อขายที่จดทะเบียนไว้ที่สำนักงานที่ดินก่อนพระราชกฤษฎีกา ใช้บังคับของที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือที่ดินในบริเวณใกล้เคียง ราคาขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างใน โครงการจัดสรรใกล้เคียงแล้วคำนวณย้อนกลับเพื่อให้ทราบราคาที่ดินเดิม ราคาที่เสนอขายหรือ ประกาศขายที่ดินบริเวณที่เวนคืนหรือใกล้เคียงก่อนพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ ซึ่งเมื่อทราบราคา ซื้อขายที่ดินประเภทหนึ่งก็จะสามารถใช้เปรียบเทียบปรับแก้ราคาที่ดินที่มีทำเลที่ตั้งคล้ายคลึงกันแต่ ใช้ประโยชน์ต่างกันได้ และราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียน สิทธิและนิติกรรม ตลอดทั้งสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และการได้มา ความเสียหาย ของผู้ถูกเวนคืน และประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูก เวนคืน เป็นต้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า กฎหมายที่ข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ กำหนดตัวบุคคลที่มีสิทธิได้รับการจ่ายเงินค่าทดแทนไว้อย่างชัดเจนแล้วรัฐจึงมีหน้าที่คำนวณ จำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนนั้นให้กับบุคคลที่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังกล่าว ดังนั้น หากมีบุคคลใดก็ตาม ที่อยู่อาศัยหรือครอบครองที่ดิน โดยไม่มีเอกสารสิทธิก่อนหรือ หลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน รัฐจึงไม่มีหน้าที่หรือ ความผูกพันใดๆ ที่จะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายใดๆ เลย

### 3.2.3 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 40<sup>67</sup> ได้วางหลักไว้ว่า หน่วยรับ งบประมาณจะจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ

<sup>67</sup> พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561. มาตรา 40 บัญญัติว่า “หน่วยรับงบประมาณจะจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายหรือตามพระราชบัญญัตินี้หรือตาม อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น

การจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่าย งบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้อำนวยการตามมาตรา 34 โดยต้องได้รับอนุมัติเงินจัดสรรจากผู้อำนวยการ ก่อนการจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพัน เว้นแต่กรณีที่เป็นรายจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายบุคลากรและรายจ่ายอื่นที่ ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ให้หน่วยรับงบประมาณจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันได้ โดยไม่ต้องขออนุมัติเงินจัดสรร

รายจ่ายหรือตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น โดยการจ่ายเงินหรือ ก่อหนี้ผูกพันต้องเป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับความ เห็นชอบจากผู้อำนวยการตามมาตรา 34<sup>68</sup> โดยต้องได้รับอนุมัติเงินจัดสรรจากผู้อำนวยการก่อนการ จ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพัน เว้นแต่กรณีที่เป็นรายจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายบุคลากรและรายจ่ายอื่น ที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการรัฐมนตรีเป็นต้น ดังนั้นโดยหลักแล้วการก่อหนี้ ผูกพันจะทำได้ต่อเมื่อกำหนดงบประมาณอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว แต่มีข้อยกเว้นที่ ส่วนราชการ สามารถก่อหนี้ผูกพันได้โดยไม่ต้องได้รับอนุมัติจากสำนักงานงบประมาณ ได้แก่ กรณี ที่คณะกรรมการ อนุมัติ ซึ่งไม่ว่าจะเบิกจ่ายในลักษณะใดจะต้องก่อหนี้ผูกพันและวงเงินที่คาดว่าจะต้องก่อหนี้ผูกพัน งบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป รวมทั้งจำนวนเงินที่ประมาณเพื่อเหลือ เพื่อขาดนำเสนอ คณะรัฐมนตรีภายใน 60 วัน นับแต่วันที่กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือกฎหมาย งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประกาศใช้ และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาอนุมัติแล้ว ส่วนราชการและ รัฐวิสาหกิจจะต้องดำเนินการตามระเบียบที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด ปัจจุบันสำนัก งบประมาณโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ อีกทั้ง ปัจจุบันในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้หน่วยรับงบประมาณจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่าย ก่อนได้รับเงินจัดสรรได้ด้วย ทั้งนี้ ไม่รวมถึงกรณีที่เป็นรายจ่ายที่มีจำนวน และระยะเวลาการใช้ จ่ายเงินที่แน่นอน

### 3.2.4 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน

พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนนั้น เป็นกฎหมายลำดับ รองลงมาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กล่าวคือ เมื่อหน่วยงานของรัฐใดมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใดๆ

---

ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้หน่วยรับงบประมาณจ่ายเงินหรือ ก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายก่อนได้รับเงินจัดสรรตามวรรคหนึ่ง”

<sup>68</sup> พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561. มาตรา 34 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการบริหารงบประมาณ รายจ่าย ให้หน่วยรับงบประมาณจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วย งบประมาณรายจ่ายเสนอต่อผู้อำนวยการตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด”

มาตรา 41 บัญญัติว่า “ราชการงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องก่อหนี้ ผูกพันข้ามปีงบประมาณ ให้ผู้อำนวยการรวบรวมรายการงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องก่อหนี้ผูกพันและวงเงิน ที่ คาดว่าจะต้องก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายในปีต่อไป รวมทั้งจำนวนเงินเพื่อเหลือเพื่อขาดเสนอให้ คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการก่อหนี้ผูกพันภายในหกสิบวันนับแต่วันที่กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย มี ผลใช้บังคับ และเมื่อคณะกรรมการอนุมัติแล้ว ให้หน่วยรับงบประมาณดำเนินการตามระเบียบที่ผู้อำนวยการ กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ”

อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็น ในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการ ผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ และถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว ก็ต้องเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้<sup>69</sup> ซึ่งพระราชกฤษฎีกาที่หน่วยงานของรัฐออก ก็คือ การกำหนดกรอบเขตพื้นที่ทั้งหมดที่จะทำการเวนคืนและเป็นการประกาศให้เจ้าของทรัพย์สินในเขตพื้นที่ดังกล่าวและประชาชนทั่วไปรับทราบ และไม่ควรไปกระทำการซื้อขายที่ดินดังกล่าวกันอีก ยกตัวอย่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนที่รัฐเคยประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว และร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ในปัจจุบัน เช่น

1) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะดำเนินการเพื่อกิจการขนส่งมวลชน ในท้องที่เขตห้วยขวาง เขตบางกะปิ เขตสวนหลวง เขตสะพานสูง และเขตมีนบุรี กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2559

2) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี และแขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร เพื่อสร้างทางรถไฟและเครื่องประกอบทางรถไฟ ตามโครงการระบบรถไฟเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (แอร์พอร์ตเรลลิงค์) ส่วนต่อขยาย ช่วงดอนเมือง – บางซื่อ – พญาไท พ.ศ. 2558

3) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน เพื่อสร้างและขยายทางหลวงท้องถิ่น สายเชื่อมระหว่างถนนดำรงศรีกับถนนบำรุงเมือง สายเชื่อมระหว่างสายเชื่อมดังกล่าวกับถนนจักรพรรดิพงษ์และตรอกโรงเรียนเด็ก พ.ศ. 2550

4) ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี และเขตหลักสี่ เขตบางเขน เขตบึงกุ่ม เขตคันนายาว

<sup>69</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5 บัญญัติว่า “เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็น ในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการ ผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการ ปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้วถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้”

เขตมีนบุรี กรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... เพื่อกิจการขนส่งมวลชน (ในโครงการรถไฟฟ้าสายสีชมพู) ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ<sup>70</sup>

5) ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลท่าข้าม อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี พ.ศ. .... เพื่อประโยชน์แก่การชลประทาน ในการก่อสร้างคลองส่งน้ำ และคลองระบายน้ำพร้อมอาคารประกอบ ตามโครงการอ่างเก็บน้ำคลองหลวง รัชชโลทร อันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดชลบุรี ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ<sup>71</sup>

### 3.2.5 มติคณะรัฐมนตรี

#### 3.2.5.1 ความหมาย

มติคณะรัฐมนตรี คือ ผลการตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบาย ของคณะรัฐมนตรี เช่น มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการอนุมัติร่างกฎหมาย การอนุมัติงบประมาณ การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ การกำหนดระเบียบและแบบแผนในการปฏิบัติราชการ

#### 3.2.5.2 สถานะของมติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมายและจะขัดต่อกฎหมายไม่ได้ รวมทั้งไม่สามารถอ้างเป็นข้อยกเว้นบทกฎหมาย แต่มติคณะรัฐมนตรีบางเรื่องอาจมีผลนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายหรือออกกฎหมายใหม่ต่อไป<sup>72</sup>

คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอื่นตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด ในทางตำราสามารถแยกการกระทำออกเป็น 2 กรณี คือ ในกรณีที่ทำโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญถือว่า กระทำการในฐานะที่เป็น “รัฐบาล” และกรณีที่ทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับระดับเดียวกับพระราชบัญญัติ ถือว่ากระทำการในฐานะที่เป็น “องค์กรฝ่ายปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง” ซึ่งเฉพาะแต่การกระทำที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับระดับเดียวกับพระราชบัญญัติเท่านั้นที่ถือว่าเป็น “การกระทำทางปกครอง”

การกระทำของคณะรัฐมนตรีทั้งสองส่วนนี้ยากที่แยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด เพราะมีความเกี่ยวพันกันอยู่เสมอ จึงมีปัญหาสถานะและผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีว่ามีเพียงใด นักกฎหมายไทยในอดีตมีความเข้าใจว่า “มติคณะรัฐมนตรีมิใช่กฎหมาย” เนื่องจาก

<sup>70</sup> สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรีโดยทีมโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ประจำวันที่ 28 กันยายน 2557.

<sup>71</sup> สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรีโดยทีมโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ประจำวันที่ 13 กันยายน 2559.

<sup>72</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2553). *ถาม-ตอบ เกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี (เล่ม 1)*. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หน้า 24.

เข้าใจกันว่า “กฎหมาย” หมายถึง กฎที่มีศักดิ์ระดับสูง เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือกฎหมายลูกอื่นๆ อันเป็นกฎหมายในความหมายอย่างแคบ แต่ในปัจจุบันนักกฎหมายได้ยอมรับแล้วว่าหากมติคณะรัฐมนตรีใดมีลักษณะเป็นการสร้างกฎเกณฑ์และระบบกฎหมายยอมรับบังคับใช้กฎเกณฑ์ตามนั้น มติคณะรัฐมนตรีก็ย่อมเป็น “กฎ” อันถือว่าเป็นกฎหมายในความหมายอย่างกว้าง ดังนั้น ในการพิจารณาสถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี จึงต้องพิจารณาเนื้อหาและผลบังคับใช้ของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งสามารถจำแนกมติคณะรัฐมนตรีออกเป็น 3 ลักษณะ คือ 1) มีสถานะเป็นกฎ 2) มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง และ 3) มีสถานะเป็นเพียงนโยบาย

โดยในหัวข้อนี้ผู้วิจัยจะกล่าวเฉพาะมติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นกฎเท่านั้น เนื่องจากเกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทลำดับศักดิ์กฎหมายกับมติคณะรัฐมนตรีในบทที่ 4 กล่าวคือ มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดหลักเกณฑ์ให้ส่วนราชการและข้าราชการถือปฏิบัติเป็นการทั่วไป แม้ไม่มีผลเป็นกฎหมายโดยตรง แต่ส่วนราชการต่างๆ สามารถนำมติคณะรัฐมนตรีไปใช้บังคับกับข้อเท็จจริงกรณีต่างๆ ให้เกิดผลในทางกฎหมายได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายอื่น เช่น การกำหนดวันหยุดราชการ เป็นต้น ในทางตรงกันข้าม หากส่วนราชการหรือข้าราชการผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม ก็จะต้องได้รับผลกระทบในทางร้าย โดยถือเป็นความผิดทางวินัยโดยตรงฐานขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชา ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรี ในกรณีนี้จึงมีผลบังคับตามความเป็นจริงและย่อมมีฐานะเป็น “กฎ” เช่น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2543 ที่เห็นชอบตามมติคณะกรรมการพิจารณาลิขสิทธิ์พิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจที่ให้สิทธิพิเศษแก่องค์กร โทรศัพทแห่งประเทศไทย ด้วยการให้หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ พิจารณามายเลข โทรศัพทใหม่ขององค์กรโทรศัพทเป็นลำดับแรก เป็นต้น

อย่างไรก็ดี มติคณะรัฐมนตรีที่วางกฎเกณฑ์ให้ส่วนราชการหรือข้าราชการปฏิบัตินี้ ไม่ได้อยู่ในรูปแบบของกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหารที่กฎหมายรองรับ จึงต้องถือว่ามติดังกล่าวไม่มีผลบังคับให้ประชาชนหรือบุคคลนอกกระบวนราชการต้องปฏิบัติตามโดยตรง ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีกระทำการในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง อาจมีกรณีเรื่องใดเรื่องหนึ่งบัญญัติไว้โดยตรงให้คณะรัฐมนตรีออกกฎหมายลำดับรองได้ ซึ่งในกรณีนี้ถือว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีสภาพเป็นกฎหมายลำดับรองหรือเป็นกฎที่เป็นลูกบท เช่น คณะรัฐมนตรีมีมติให้วางระเบียบโดยที่มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการมีข้อแตกต่างจากมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหาร โดยมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ แต่มติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหารเป็นเพียงการใช้อำนาจให้ความเห็นชอบกฎเกณฑ์รูปแบบ

นั้นๆ ในฐานะที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด จึงไม่ใช่กฎเกณฑ์ตามรูปแบบ ตัวอย่าง มติคณะรัฐมนตรีที่วางระเบียบถือว่าเป็นกฎที่สำคัญคือ กำหนดหลักเกณฑ์ปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นต้น

ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ความหมายของ กฎ หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ เห็นว่า กฎ ตามบทบัญญัตินี้เป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยองค์กรบริหารหรือองค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งนอกจากพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ อันเป็นกฎหมายตามแบบพิธีหรือเป็นกฎหมายตามรูปแบบแล้ว ยังรวมถึงมาตรการหรือหลักเกณฑ์ทั่วไปที่มีผลให้ผู้อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตามซึ่งมิใช่มีผลทางกฎหมายโดยตรงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่ว่าจะเรียกชื่ออะไร อันเป็นกฎหมายตามเนื้อความหรือเป็นกฎโดยสภาพ คำว่า “มีผลบังคับเป็นการทั่วไป” ไม่ได้หมายความว่าต้องมีผลบังคับแก่ประชาชนทุกคน อาจมีผลบังคับเฉพาะประเภทของบุคคลก็ได้ โดยไม่คำนึงว่าบุคคลซึ่งอยู่ในบังคับนั้นจะมีจำนวนเท่าใดเพียงแต่ไม่ใช่มีผลบังคับเจาะจงตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น

สำหรับมติคณะรัฐมนตรีเป็นการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินในการตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรีอำนาจนี้อาจมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ รวมทั้งระเบียบหรือธรรมเนียมปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีมิได้ปฏิบัติหน้าที่ในงานด้านนโยบายเท่านั้น แต่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายปกครองด้วย มติคณะรัฐมนตรีจึงอาจมีลักษณะเป็นงานนโยบายซึ่งเป็นการกำหนดทิศทางและนโยบายเกี่ยวกับการบริหารงานอย่างใดอย่างหนึ่งที่หน่วยงานที่ควบคุมดูแลหรือรับผิดชอบในเรื่องนั้นจะต้องรับไปดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีหรืออาจมีลักษณะเป็นคำสั่งซึ่งมีผลทางกฎหมายโดยตรงเป็นกรณีเฉพาะราย หรือเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะหรืออาจมีลักษณะเป็นกฎซึ่งมีผลเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ผู้อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตามมิได้มีผลทางกฎหมายโดยตรงในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ในกรณีที่เป็นกฎนั้น อาจเป็นกฎที่เป็นลูกบท เช่น กฎหมายบางฉบับกำหนดให้คณะรัฐมนตรีออกกฎหมายลำดับรองได้ หรือเป็นกฎที่เป็นอิสระออกโดยอาศัยหลักการทั่วไปที่คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรบริหารประเทศตามรัฐธรรมนูญ จำเป็นต้องมีอำนาจดูแลการใช้บังคับกฎหมายและการจัดการองค์กรให้เป็นไปโดยเรียบร้อยทำนองเดียวกับอำนาจของผู้บังคับบัญชาขององค์กรต่างๆ ซึ่งเป็น

อำนาจทั่วไปในการจัดองค์กรและเป็นเรื่องการวางหลักเกณฑ์ที่สามารถนำไปใช้บังคับกับข้อเท็จจริงในกรณีต่างๆ ให้เกิดผลทางกฎหมายได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายอื่น มติคณะรัฐมนตรีที่เป็นกฎนี้มุ่งต่อผลในกฎหมายแก่บุคคลในองค์กรฝ่ายบริหาร โดยหน่วยงานและบุคคลในองค์กรฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตาม ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินมีบทบัญญัติหลายมาตราที่บัญญัติรองรับการดำเนินงานของกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการต่างๆ ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เช่น การไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีถือเป็นความผิดทางวินัยอย่างหนึ่งและคณะรัฐมนตรีเคยมีมติให้หน่วยราชการกำชับเจ้าหน้าที่ให้ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี โดยเคร่งครัด หากฝ่าฝืนให้พิจารณาลงโทษทางวินัยทุกราย

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรเหล่านั้นและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีอำนาจควบคุมกำกับดูแลพนักงานของรัฐในองค์กรดังกล่าวด้วย มติคณะรัฐมนตรีในลักษณะนี้จึงมีสภาพบังคับในทางปกครอง หรือมีผลทางกฎหมายให้หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงข้าราชการและพนักงานของรัฐในหน่วยงานดังกล่าวต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนย่อมมีความรับผิดชอบตามมา

ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติที่ผู้อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตาม จึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นกฎตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แม้จะมีได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาอย่างไรก็ตาม มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวอาจเกิดผลกระทบต่อประชาชนได้ด้วยทั้งที่ประชาชนไม่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งบางกรณีอาจเป็นผลกระทบที่สำคัญที่ต้องให้ความเสียหายทางกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ 26/2546) เป็นต้น

### 3.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของต่างประเทศและประเทศไทย

จากการศึกษาของผู้วิจัยพบว่า โดยหลักมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินของรัฐไม่ว่าจะเป็นของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศไทย จะมีหลักการที่สำคัญเหมือนกัน คือ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นกรณีที่รัฐจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน ทำให้เอกชนผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือผู้ครอบครองไม่อาจดำเนินกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของตนเองได้อีกต่อไป แต่การจำกัดสิทธิดังกล่าว จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งและต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า



รัฐต้องกระทำการเยียวยาหรือชดเชยความเสียหายให้กับเจ้าของทรัพย์สินอย่างเป็นทางการเป็นธรรมเนียมซึ่งเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศและประเทศไทยเฉพาะในประเด็นสำคัญได้ดังนี้

### 3.3.1 หลักทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการที่ดิน

จากการศึกษาหลักทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของต่างประเทศและประเทศไทยพบว่า ประเทศอังกฤษมีจำนวนพื้นที่ของที่ดินน้อยจึงมีการควบคุมการใช้ที่ดินอย่างเคร่งครัดโดยมีการให้อำนาจท้องถิ่นในการดูแลอย่างเด็ดขาด กล่าวคือ เจ้าของที่ดินจะต้องเผชิญกับความเสียหายหากท้องถิ่นเห็นว่า ควรให้หรือถอนสิ่งปลูกสร้างในเขตใด อีกทั้ง การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น เป็นที่พักอาศัย สิ่งก่อสร้างชั่วคราว งานอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง สิ่งก่อสร้างที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม เป็นต้น จะต้องกระทำโดยการอนุญาตเท่านั้น ดังนั้น หากบุคคลใดไม่ดำเนินการขออนุญาตก่อนการใช้ประโยชน์ ท้องถิ่นสามารถเพิกถอนใบอนุญาตหรือถอนได้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมโดยการวางแผน การออกคำสั่งบังคับให้ปฏิบัตินี้สามารถเกิดขึ้นได้เมื่อเจ้าของที่ดินหรือบุคคลใดดำเนินการไปโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด รัฐสามารถออกคำสั่งบังคับโดยทำเป็นหนังสือนับแต่วันที่เจ้าของที่ดินถูกกล่าวหาว่าดำเนินการโดยไม่ขออนุญาตภายใน 28 วันนับแต่วันออกหนังสือ เป็นต้น

ดังนั้น การที่ประชาชนจะเข้าครอบครองที่ดินของรัฐอันจะทำให้เป็นการครอบครองที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ในประเทศอังกฤษ รวมทั้งในสหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็มีลักษณะคล้ายคลึงกัน แต่จะแตกต่างจากการจำกัดสิทธิในที่ดินของประเทศไทยที่ท้องถิ่นไม่มีอำนาจดำเนินการได้อย่างเคร่งครัดหรือเด็ดขาด เพราะในประเทศไทยที่ดินของรัฐมีหลายประเภทและมีหลายหน่วยงานที่กำกับดูแล ฉะนั้น หากมีบุคคลใดเข้าไปถือครองที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ หรือเข้าไปครอบครองที่ดินที่มีการเวนคืนแล้วหรืออยู่ระหว่างการเวนคืน หน่วยงานของรัฐก็มักจะปล่อยระยะเวลาให้เนิ่นนานจนกลายเป็นชุมชนและไม่อาจรื้อถอนหรือขับไล่ประชาชนดังกล่าวได้ ประกอบกับประเทศอังกฤษยังจัดได้ว่าเป็นต้นแบบแห่งการใช้ที่ดินของหลายประเทศด้วยความที่เป็นประเทศที่มีพื้นที่น้อยและประชากรพอดีกับที่ดิน ประเทศอังกฤษจึงเน้นที่ระบบการควบคุมการพัฒนาที่ดินเป็นหลัก โดยใช้มาตรการทางภาษีเป็นตัวสนับสนุน ซึ่งกรณีนี้สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศไทยไม่ได้ใช้หลักการทางด้านภาษียดังกล่าว

สำหรับสหรัฐอเมริกานั้น การจัดการที่ดินในอดีตที่ผ่านมามีนโยบายถ่ายโอนที่ดินสาธารณะให้แก่เอกชนโดยง่ายและราคาถูก ภายหลังจากการทำกรบกรุกที่ดินเป็นจำนวนมาก สหรัฐอเมริกาจึงได้เริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายไปในทางสงวนรักษาที่ดินทำให้เอกชนที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐต้องดำเนินการตามกฎหมายเท่านั้น เพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งที่ดินสาธารณะโดยมี

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการบริหารจัดการและกำหนดนโยบายในการใช้ที่ดินสาธารณะอย่างเคร่งครัดด้วย ลักษณะดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกับของประเทศไทยที่รัฐเป็นผู้ดูแลและรักษาที่ดินของรัฐทั้งหมด แต่แตกต่างกันตรงที่ประเทศไทยยังไม่อาจดูแลและรักษาที่ดินของรัฐไว้ได้อย่างเคร่งครัด ทำให้หลายพื้นที่มีประชาชนบุกรุกเข้าไปยึดที่ดินของรัฐหรือที่ดินสาธารณะต่างๆ เพื่อทำประโยชน์ เป็นต้น

### 3.3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของสหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศไทยนั้น จากการศึกษาค้นคว้าที่มีความเหมือนกันตรงที่อาศัยอำนาจการตรากฎหมายจากรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน โดยรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกานั้นได้บัญญัติให้อำนาจอย่างกว้างขวางแก่รัฐบาลในการให้ได้มาซึ่งที่ดินที่รัฐบาลเห็นว่าเหมาะสมเพื่อใช้ประโยชน์ โดยในการได้มาซึ่งที่ดินของรัฐจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในการตรากฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับ การถือครองที่ดินของรัฐบาลเทียบได้กับการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่จะเวนคืนของประเทศไทย กล่าวคือ การตราพระราชกฤษฎีกาของประเทศไทยนั้น จะเกิดขึ้นจากการนำเสนอของบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือได้รับการตามกฎหมายแม่บทที่บัญญัติให้ออกพระราชกฤษฎีกานั้นๆ เช่น รัฐมนตรีประจำกระทรวงต่างๆ ได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาต่อคณะรัฐมนตรีให้พิจารณา ซึ่งเมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว จะต้องนำร่างพระราชกฤษฎีกาขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ จากนั้นจึงนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อบังคับใช้ต่อไป<sup>73</sup>

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น การเวนคืนที่ดินถือเป็นข้อยกเว้นในการล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของปัจเจกบุคคลที่รัฐสามารถกระทำได้ โดยหลักการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกับประเทศไทย ยังมีลักษณะเหมือนกันในเรื่องที่ว่าแม้ว่าประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมนีกับประเทศไทย จะวางหลักการเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินไว้ว่า เจ้าของทรัพย์สินสามารถใช้สอยจำหน่าย จ่าย โอน ทำลาย และหวงกั้นทรัพย์สินของตนจากการเข้าเกี่ยวข้องของผู้อื่นได้ก็ตาม แต่หลักการดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญฉบับไว้มาร์ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้การเวนคืนทรัพย์สินเป็นสิ่งที่กฎหมายอนุญาตให้กระทำได้เฉพาะเมื่อมีกฎหมายกำหนดและกฎหมายนั้นได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนไว้ด้วย รวมทั้งให้กระทำได้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือกิจการของรัฐตามเหตุผลและความจำเป็น อย่างไรก็ตาม ไร่ที่ดินของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนอกจากเป็นการกระทำ

<sup>73</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยสำนักประชาสัมพันธ์. (2550). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 12.

เพื่อประโยชน์ส่วนรวมแล้ว การเวนคืนเพื่อประโยชน์ของเอกชนก็ไม่ได้ถูกจำกัดเสียทีเดียว หากการเวนคืนนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วย ซึ่งลักษณะดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกันกับการเวนคืนของสหรัฐอเมริกาที่ใช้อำนาจการเวนคืนนอกจากกระทำโดยรัฐแล้ว องค์กรเอกชนยังสามารถเป็นผู้ใช้อำนาจเวนคืนได้อีกด้วย

สหรัฐอเมริกากำหนดให้การใช้อำนาจเวนคืนสามารถกระทำได้โดยองค์กร Private Corporation ที่กระบวนกรเวนคืนกำหนดให้ทำในรูปของ “Judicial Proceeding” หากเป็นกรณีการเวนคืนแบบเร่งด่วนองค์กรผู้เวนคืนสามารถเข้าครอบครองทรัพย์สินที่จะเวนคืนได้ทันทีและสามารถเข้าไปดำเนินการในที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยไม่จำเป็นต้องรอให้การกำหนดค่าทดแทนเป็นที่สุดเสียก่อน แต่จะมีความแตกต่างจากกฎหมายของประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศไทยที่ไม่มีกรเวนคืนเพื่อเอกชนแม้ว่าจะเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น การเวนคืนเป็นการที่รัฐใช้อำนาจตามกฎหมายพรากเอาที่ดินของเอกชนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินก่อนเพื่อนำมาใช้ในงานอันเป็นประโยชน์สาธารณะภายใต้เงื่อนไขว่าต้องมีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชนด้วยการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม โดยกระบวนการเวนคืนของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่สำคัญ คือ ต้องเริ่มดำเนินการด้วยการนำโครงการ ที่ต้องการจะเวนคืนที่ดินไปทำการไต่สวนสาธารณะก่อน ซึ่งลักษณะดังกล่าวในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศไทยไม่ได้กำหนดให้มีกระบวนการ ไต่สวนสาธารณะก่อน ส่วนใหญ่ทั้งประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและ ประเทศไทยจะดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยการให้หน่วยงานของรัฐหรือบริษัทเอกชนไปทำการสำรวจความเหมาะสมความจำเป็นในการดำเนินโครงการมาก่อนเท่านั้น อีกทั้ง สาธารณรัฐฝรั่งเศสยังทำการรับฟังความคิดเห็นของเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ที่ถูกเวนคืนและการประกาศกำหนดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนด้วย ซึ่งทั้งประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศไทย ก็ไม่ได้ให้โอกาสหรือดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก่อน แต่ในกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำเนินการเวนคืนไม่อาจตกลงเจรจาซื้อขายกันได้ ในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศไทย ล้วนสิ้นสุดกระบวนการที่ศาลยุติธรรมเช่นเดียวกัน เพียงแต่ในประเทศไทยจะมีกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนก่อน หากผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่พอใจผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนแล้วจึงจะมีสิทธินำความไปฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรมได้

ผู้วิจัยยังสังเกตเห็นว่า ขั้นตอนกระบวนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนของประเทศไทยที่ต้องนำร่างพระราชกฤษฎีกาขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงตราพระราชกฤษฎีกานั้น ขั้นตอนกระบวนการในลักษณะ ดังกล่าวไม่มีปรากฏในกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส

### 3.3.3 หลักการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

#### 3.3.3.1 วัตถุประสงค์ของการจ่ายค่าทดแทน

ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศไทย ล้วนมีวัตถุประสงค์ของการจ่ายค่าทดแทนเหมือนกัน คือ ต้องการทำให้เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามความเป็นจริงและพอสมควรแก่เหตุ

#### 3.3.3.2 บุคคลที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศไทย ล้วนมีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่าให้จ่ายค่าทดแทนให้กับเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินที่มีการเวนคืนโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

#### 3.3.3.3 การจ่ายเงินค่าทดแทน

การจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศไทย นั้น แม้ว่ารัฐจะเป็นผู้ใช้อำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เนื่องจากการบังคับซื้อหรือซื้อโดยมีเงื่อนไขหรือข้อตกลงก็ตาม แต่เพราะวัตถุประสงค์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นล้วนเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะทั้งสิ้น ดังนั้น ทั้ง 5 ประเทศ จึงมีการควบคุมราคาซื้อขายไม่ให้สูงเกินจริง โดยค่าทดแทนจะได้รับการประเมินบนพื้นฐานของมูลค่าที่ดินในท้องตลาดของผู้ถูกเวนคืน นอกจากนี้ผู้ถูกเวนคืนยังมีสิทธิได้รับค่าทดแทนเหตุอันเป็นผลร้ายที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับเนื่องจากการกระทำในที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นด้วย เช่น ไม่ได้ทำการค้าขายหรือให้เช่าตึกหรืออาคารทั้งหมดหรือบางส่วนอีกต่อไป เป็นต้น อีกทั้งรัฐมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกรณีที่ดินถูกเวนคืนไปเพียงบางส่วนหรือค่าทดแทนเพื่อความเสียหายอื่นๆ อันเป็นผลโดยตรงที่บุคคลได้รับจากการเวนคืนด้วย แต่มีข้อที่น่าสนใจว่า การจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในสหรัฐอเมริกานั้น มีการกำหนดให้มีการเจรจาเพื่อตกลงซื้อขายที่ดินกับเอกชนก่อน หากไม่สำเร็จจึงจะใช้อำนาจในการเวนคืน ซึ่งในประเทศอังกฤษ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศไทย ไม่มีกระบวนการเจรจาต่อรองเพื่อทำการขอซื้อที่ดินกับเอกชนก่อนเข้าสู่กระบวนการเวนคืน

ปัจจุบัน สหรัฐอเมริกาแทบจะไม่ได้ใช้วิธีการเวนคืนเลย แต่เป็นการว่าจ้างบริษัทเอกชน ทำการสำรวจทรัพย์สิน กำหนดเงินค่าทดแทน ตลอดจนการเจรจากับเจ้าของที่ดินด้วยความ เข้าอกเข้าใจกันเพื่อให้เจ้าของที่ดินยินดียินยอมที่ดินหรือทรัพย์สินในแนวเขตที่จะเวนคืนเพื่อการพัฒนา สาธารณูปโภคตามที่สมควร การเวนคืนของสหรัฐอเมริกาก็ใช้ก็ต่อเมื่อถึงคราวจำเป็นและเร่งด่วน จริงๆ ส่วนการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนในสหรัฐอเมริกานั้น มีวิธีการเจรจาทกลงกับเจ้าของที่ดิน หรือใช้วิธีการประเมินค่าทดแทนโดยคณะกรรมการหรือวิธีการกำหนดค่าทดแทนโดยศาล อย่างไรก็ตาม การกำหนดเงินค่าทดแทนของสหรัฐอเมริกาก็มีความเคร่งครัดมาก โดยยึดระยะเวลาอันเป็นฐาน ในการกำหนดเงินค่าทดแทน ซึ่งจะประเมินเมื่อมีการเวนคืนเกิดขึ้นเท่านั้น ดังนั้น แม้ว่าราคาที่ดิน จะเพิ่มขึ้นหรือลดลงก่อนการจ่ายเงินตามความเป็นจริงก็ตาม มูลค่าค่าทดแทนที่เจ้าของที่ดินจะได้รับ ย่อมจะไม่เพิ่มขึ้นหรือลดลงไปจากเดิมและการจ่ายเงินค่าทดแทนก็จะจ่ายให้เฉพาะกับผู้ที่มีสิทธิ โดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ถ้าหากการเวนคืนเกิดความล่าช้าเพราะความผิดของหน่วยงานรัฐ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ในขณะที่ที่ดินมีมูลค่าเพิ่มมากขึ้นหลังจากกำหนดเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทน แล้ว ผู้ถูกเวนคืนก็มีสิทธิขอให้ศาลเป็นผู้กำหนด ค่าทดแทนต่อไปได้ โดยศาลป็นผู้มีบทบาทสำคัญ ในการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน โดยถ้าเปรียบเทียบกับประเทศไทยในเรื่อง บทบาทอำนาจของศาลนั้น ผู้วิจัยพบว่า ศาลไทยไม่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน ที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน กล่าวคือ ศาลไทยยังคงต้องฟังข้อเท็จจริงการกำหนดเงินค่าทดแทน จากเกณฑ์การประเมินที่หน่วยงานรัฐกำหนดไว้เป็นหลัก ซึ่งศาลไทยไม่อาจพิจารณาโดยคำนึงถึง มูลค่าในด้านความสูญเสียของเจ้าของที่ดินได้หรือในกรณีที่ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนไม่มีราคาตลาด ศาลไทยก็ไม่อาจพิจารณาและคำนวณเงินค่าทดแทนจากราคาดั้งเดิมรวมราคาที่ดินที่ได้รับการพัฒนา ค่าเช่า หรือ การขาดโอกาสในการพัฒนาที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์ในอนาคตได้อย่างศาลสหรัฐอเมริกา รวมถึงประเทศอังกฤษ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้

สำหรับการจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายของประเทศ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า โดยปกติการประเมินค่าทดแทนที่ดินจะประเมินไปตามราคาซื้อขายกัน ตามปกติในท้องตลาด เช่น ราคาซื้อขายที่จดทะเบียนไว้ที่สำนักงานที่ดินราคาขายที่ดินพร้อม สิ่งปลูกสร้างในโครงการจัดสรรใกล้เคียง ราคาที่เสนอขายหรือประกาศขายที่ดินบริเวณที่เวนคืน หรือใกล้เคียง เป็นต้น ส่วนกรณีที่รัฐต้องเวนคืนที่ดินแต่เพียงส่วนหนึ่งและที่ดินส่วนที่เหลือมีราคา ลดลงจะมีการกำหนดให้เงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลืออันมีราคาลดลงนั้นด้วย ซึ่งการ ประเมินในลักษณะนี้จะมีเฉพาะกฎหมายของประเทศอังกฤษเท่านั้นที่กำหนดให้ รวมทั้งกฎหมาย ของประเทศอังกฤษมองว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องมีการหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้นจากที่ดินส่วนที่

เหลือจากการเวนคืนออกจากค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนด้วย เนื่องจากเป็นกรณีที่ดินส่วนราชการ ใช้อำนาจเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินเพียงบางส่วนเพื่อจัดทำโครงการอย่างใดอย่างหนึ่งในที่ดินนั้น โดยที่เจ้าของที่ดินในส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอาจมีมูลค่าสูงขึ้น ผู้ใช้อำนาจเวนคืนที่ดินจึงมีสิทธิที่จะหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้น เพราะเหตุแห่งการพัฒนาที่ดินหรือการจัดโครงการในที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนออกจากมูลค่าของค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ด้วย โดยกรณีการหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้นจากที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนี้ กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน กล่าวคือ มีการกำหนดให้กรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน แล้วต้องทำการจ่ายค่าทดแทนทันที ค่าทดแทนดังกล่าวเป็นค่าทดแทนสำหรับสิทธิที่จะต้องเสียหาย เพราะเหตุแห่งการเวนคืนทรัพย์สินและทรัพย์สินอื่นที่ต้องเสียหายเพราะเหตุแห่งการเวนคืนนั้น หากทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนได้รับประโยชน์จากการเวนคืนจะต้องนำเอาผลประโยชน์ที่ได้รับนั้น มาพิจารณาปรับลดค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายด้วย ซึ่งกฎหมายเวนคืนของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศไทยไม่ได้กำหนดให้นำเอาผลประโยชน์ที่สูงขึ้นจากการเวนคืนมาพิจารณาปรับลดค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายด้วย

สรุป โดยปกติการประเมินราคาค่าทดแทนที่ดินกฎหมายของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส จะพิจารณาจากสภาพที่ดิน ในวันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนได้อนุมัติค่าขอเวนคืนในวันดังกล่าว หากกรรมสิทธิ์ในที่ดินรายใด ยังไม่สมบูรณ์ให้ถือเอาสภาพที่ดินในวันที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินสมบูรณ์เป็นตัวกำหนดค่าทดแทนนั้น หากกรรมสิทธิ์ไม่สมบูรณ์ ประชาชนก็ไม่อาจได้รับค่าทดแทนการเวนคืนได้และจะไม่มีกรณีกฎหมายการตัดแปลง ปรับปรุง แก้ไขทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ภายหลังจากกระบวนการเวนคืนได้เริ่มต้นขึ้น โดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่หรือกรณีข้อสัญญาใดๆที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่กระทำขึ้นภายหลัง ซึ่งเห็นได้ชัดว่าเปลี่ยนแปลงไปจากข้อสัญญาเดิมหรือข้อเท็จจริงสันนิษฐานได้ว่าสร้างขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้รับค่าทดแทนเพิ่มมากขึ้นด้วยมากำหนดเพื่อจ่ายค่าทดแทน ซึ่งมีความแตกต่างกับประเทศไทย ที่แม้ว่าจะเริ่มต้นกระบวนการในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปแล้วจนได้ที่ดินมาอยู่ในความครอบครองของรัฐแล้วก็ตาม แต่ที่ผ่านมากการจ่ายค่าทดแทนก็เป็นการจ่ายโดยไม่เคร่งครัด กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐมีการใช้มติคณะรัฐมนตรีในลักษณะเป็นการยกเว้นกฎหมายหลัก เพื่อให้สามารถจ่ายเงินให้กับผู้ที่บุกรุกที่ดินของรัฐก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนหรือจ่ายให้กับผู้ที่เข้าอยู่หลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนได้ แม้จะเรียกชื่อว่าการจ่าย ค่าขนย้าย ค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใดๆ ก็ตาม แต่การจ่ายเงินในลักษณะดังกล่าว ก็ไม่ใช่การจ่ายโดยอาศัยหลักกฎหมาย เพียงแต่เป็นการจ่ายโดยอาศัยหลักเมตตาธรรมมากกว่า ซึ่งย่อมกลายเป็นแนวบรรทัดฐานที่จะสร้างภาระ

ผูกพันให้กับรัฐที่จะต้องจ่ายเงินให้กับผู้ที่กระทำผิดกฎหมายตลอดไปด้วย ทั้งที่กฎหมายเวนคืนของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่ได้ให้กระทำเช่นนั้น

### 3.3.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิ

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิของประเทศไทยและต่างประเทศแล้ว ผู้วิจัยพบว่า ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ให้ความสำคัญการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นอย่างมาก มีการแบ่งที่ดินให้ประชาชนทำการเกษตรและหากประชาชนรายใดไม่ทำการเกษตรตามที่ขอก็จะยึดที่ดินคืน ส่วนที่ดินที่มีเอกชนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์จะมีเป็นจำนวนมากกว่าที่ดินของรัฐเพราะรัฐจะสงวนที่ดินไว้เฉพาะที่จำเป็นและเพื่อการสาธารณะเท่านั้น อีกทั้งหากรัฐประสงค์จะใช้ที่ดินของเอกชนรายใดหรือบริเวณใดรัฐก็สามารถเวนคืนที่ดินได้ตลอดเวลา โดยจ่ายค่าทดแทนที่ดินให้อย่างเป็นธรรมเสมอ

ดังนั้น จึงไม่เกิดกรณีที่ประชาชนรายใดหรือกลุ่มใดเข้ายึดที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐได้ทำการเวนคืนแล้ว เพราะรัฐได้วางแผนการใช้ที่ดินให้กับประชาชนอย่างเป็นระบบแล้ว ประกอบกับท้องถิ่นยังมีอำนาจหรืออณัติปลุกสร้างที่บุกรุกได้ทันทีด้วย การบังคับใช้กฎหมายของทั้ง 4 ประเทศ จึงมีความเด็ดขาดกว่าการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทย ฉะนั้น ทั้ง 4 ประเทศ จึงไม่มีกรณีที่ประชาชนจะเข้าครอบครองที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินสาธารณะประโยชน์อันจะทำให้เป็นการครอบครองที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิได้ ซึ่งก็มีความแตกต่างจากที่ดินในประเทศไทยที่มีหลายประเภท เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ราชพัสดุ ที่สาธารณะที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทุ่งเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น ซึ่งที่ดินเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐดูแลเพราะมีเป็นจำนวนมากทำให้ประชาชนเข้าครอบครองจนเป็นแหล่งชุมชนได้โดยง่าย ประชาชนเหล่านี้จึงอยู่ในที่ดินของรัฐโดยไม่มีเอกสารสิทธิ ซึ่งรัฐจะพบในเวลาที่ได้กระทำการเวนคืนที่ดินแล้ว ทำให้รัฐต้องออกมติดคณะรัฐมนตรีเพื่อจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดินก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนที่ไม่มีเอกสารสิทธิ กล่าวคือ การที่หน่วยงานของรัฐในประเทศไทยไม่เด็ดขาดในการบังคับใช้กฎหมายเหมือนกับทั้ง 4 ประเทศ ทำให้ไทยมีภาระด้านงบประมาณที่เพิ่มมากขึ้น สร้างแนวบรรทัดฐานความผูกพันให้ต้องมีการจ่ายเงินให้กับราษฎรซึ่งเข้าครอบครองที่ดินก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนแทบจะทุกกรณีและที่สำคัญ การกระทำดังกล่าวยังอาจเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนกระทำผิดกฎหมายโดยทางอ้อมอยู่ตลอดเวลา ทำให้ผู้วิจัยสนใจวิเคราะห์สภาพปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิต่อไป