

ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและ
การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562

Legal Issues in Determining Compensation under
the Expropriation and Acquisition of
Immovable Property Act, B.E. 2562 (2019)

พนารัตน์ มาศฉมาดล*
Panarat Machamadol**

บทความนี้
Received
6 มิถุนายน 2568
Revised
1 กรกฎาคม 2568
Accepted
7 กรกฎาคม 2568

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความเหมาะสมของอำนาจในการกำหนดค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 โดยเฉพาะประเด็นที่เปิดโอกาสให้กำหนดค่าทดแทนได้ทั้งโดยคณะกรรมการตามมาตรา 19 และโดยการตราไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 29 วรรคสอง ซึ่งก่อให้เกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ตลอดจนความชัดเจนของกระบวนการเยียวยาผู้ถูกเวนคืน

การกำหนดค่าทดแทนโดยคณะกรรมการโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ถือเป็นกรกระทำทางปกครองที่อยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบโดยศาลปกครองและสามารถอุทธรณ์ได้ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่การกำหนดค่าทดแทนโดยการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กลับไม่เปิดช่องให้ตรวจสอบในทางปกครองได้ จึงเกิดความเหลื่อมล้ำในกระบวนการคุ้มครองสิทธิของประชาชน

* รองศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ดร.)

** Associate Professor, Faculty of Law, Mahasarakham University. (Ph.D)

นอกจากนี้ บทความยังเสนอข้อสังเกตด้านการปฏิบัติ เช่น ปัญหาการใช้ดุลพินิจที่ขาดมาตรฐาน และความซ้ำซ้อนในกระบวนการเวนคืน ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินและหลักนิติธรรม

ผู้เขียนเสนอให้มีการทบทวนบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการยกเลิกหรือปรับปรุงกลไกการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่เจ้าของไม่ยินยอมขาย และให้คงการกำหนดค่าทดแทนไว้ในอำนาจของคณะกรรมการที่สามารถตรวจสอบได้อย่างแท้จริง และเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม โปร่งใส และเคารพสิทธิของประชาชนตามหลักนิติรัฐ

คำสำคัญ: การกระทำทางปกครอง, การขัดกันแห่งกฎหมาย--การเวนคืนที่ดิน, การเวนคืนที่ดิน, พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562

Abstract

This article aims to analyze legal issues concerning the appropriateness of the authority to determine compensation under the Expropriation and Acquisition of Immovable Property Act B.E.2562 (2019). The focus is on the dual mechanisms provided by the Act: compensation may be determined either by a committee under section 19 or directly prescribed in an expropriation act under section 29, paragraph two. This dual mechanism raises concerns regarding the principles of checks and balances, as well as the clarity of remedies available to affected property owners.

Compensation determined by the committee under the 2019 Act is considered as an administrative action, subject to judicial review by the Administrative Court and appealable through administrative procedures. In contrast, compensation prescribed directly within an expropriation act constitutes a legislative act, which is not subject to administrative review. This legal distinction creates inequality in the protection of citizens' rights.

Moreover, the article highlights practical concerns such as the lack of standardized discretion, procedural redundancies, and delays in the expropriation process. These issues contradict constitutional principles related to the right to property and the rule of law.

The author proposes legal reform, particularly the repeal or revision of the mechanism requiring the enactment of a separate expropriation act in cases where property owners refuse to sell. It is recommended that the authority to determine compensation be vested exclusively in the committee, whose decisions would remain subject to transparent and judicially reviewable procedures. Additionally, enhancing public participation by including citizen representatives on the committee is proposed to promote fairness, transparency, and the protection of individual rights in accordance with the rule of law.

Keywords: Administrative Act, Administrative Action, Legislative Action, Administrative Law, Eminent Domain, Expropriation Act 2019

บทนำ

ภายใต้การรับรองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนในมาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม และการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กระทำมิได้เท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อให้สอดคล้องกับสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ขึ้นใช้บังคับ เพื่อให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ตามหลักการของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 การกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนให้กระทำโดย “คณะกรรมการ” ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต และผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง (มาตรา 19) คณะกรรมการต้องกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นภายในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งและประกาศให้ประชาชนทราบ ณ สถานที่ที่กำหนด (มาตรา 21)

ปัญหาอันเป็นที่มาของบทความนี้ เป็นกรณีการกำหนดค่าทดแทนซึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ แต่ในกรณีที่เจ้าของรายใดไม่ตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ให้ดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไปโดยเร็ว (มาตรา 28) ทั้งนี้ ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกำหนดจำนวน “เงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน” ไว้ด้วยก็ได้ (มาตรา 29 วรรคสอง) โดยนำหลักการคำนวณเงินค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์การกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืนให้คำนึงถึงราคา สภาพ เหตุ และวัตถุประสงค์ตามมาตรา 20(1) – (5) แต่ต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมและความทัดเทียมระหว่างผู้ที่ตกลงซื้อขายหรือยินยอมให้ทางราชการเข้าไปใช้ที่ดินไปก่อนหน้ามีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กับเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ด้วย (มาตรา 38 วรรคสาม)

ประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่เป็นหัวใจสำคัญของปัญหาการกำหนดค่าทดแทน คือ ปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากข้อกฎหมายตามมาตรา 29 วรรคสอง ที่ให้กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนสำหรับ

อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน “ไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ด้วยก็ได้” พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงเป็นบทกฎหมายที่กำหนดให้เงินค่าทดแทนสามารถกำหนดได้โดยบุคคลที่ทำหน้าที่ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หาใช้โดยคณะกรรมการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ไม่ กรณีดังกล่าวนี้จึงเป็นประเด็นที่ควรจะต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้ เป็นการกำหนดอำนาจในการกำหนดค่าทดแทนอันเป็นการยกเว้นหลักการทั่วไปที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนให้กระทำโดย “คณะกรรมการ” ตามมาตรา 19 ประเด็นที่สำคัญตามมาหากพิจารณาตามหลักการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยคณะกรรมการและโดยการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คือ

- กรณีการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยคณะกรรมการ ถือเป็นการกระทำทางปกครอง โดยอาศัยผลผลิตผลของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ถือเป็น “คำสั่งทางปกครอง” กระบวนการในการตรวจสอบการกระทำดังกล่าวจึงตรวจสอบโดยศาลปกครอง และมีกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งไว้ในท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ กำหนดไว้เป็นกฎหมายเฉพาะ

- กรณีการกำหนดเงินค่าทดแทนไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ถือเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติ โดยผลิตผลของอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ กระบวนการในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติจึงอยู่ภายใต้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

นอกจากปัญหาที่กล่าวมาในข้างต้นแล้ว ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาตรวจพบว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ยังมีปัญหาในอื่นๆ อยู่ เช่น ส่วนของการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการในการกำหนดค่าทดแทน หรือ การกำหนดค่าทดแทนที่ไม่สอดคล้องกับความเสียหายที่แท้จริง หรือ การจ่ายค่าทดแทนล่าช้าจนเกิดความเสียหาย หรือ การเวนคืนไปเนิ่นนานแต่รัฐยังไม่ดำเนินการต่อเพื่อให้เกิดประโยชน์มหาชน หรือ ปัญหาการอุทธรณ์และกลไกเยียวยา กรณีที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นมิได้กำหนดค่าทดแทน หรือ ค่าเสียหายอย่างใดๆ ไว้ในสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 25 หรือพนักงานเจ้าหน้าที่สำรวจข้อเท็จจริงของอสังหาริมทรัพย์ไม่ครบถ้วน มีปัญหาว่าจะต้องอุทธรณ์ตามกฎหมายใด

วัตถุประสงค์สำคัญของบทความ คือ การวิเคราะห์ความเหมาะสมของการกำหนดค่าทดแทนโดยคณะกรรมการ หรือโดยการออกเป็นพระราชบัญญัติเป็นมาตรการที่เหมาะสมหรือไม่ และ

ควรจะดำเนินการด้วยกระบวนการทางปกครองหรือกระบวนการทางนิติบัญญัติ โดยในส่วนที่หนึ่งของบทความนี้ ผู้เขียนจะบรรยายถึงแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครองและการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ ในส่วนที่สอง ผู้เขียนจะมุ่งบรรยายถึงหลักการของการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ ส่วนที่สามผู้เขียนจะบรรยายและวิเคราะห์สภาพปัญหาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 และ ให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ให้มีความเหมาะสมกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ หรือ หลักการตรวจสอบการกระทำทางปกครอง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองให้มากยิ่งขึ้น

ส่วนที่ 1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องการกระทำทางปกครองและการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ

1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ

หลักการพื้นฐานของทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจสืบเนื่องมาจากแนวความคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันผูกขาดอำนาจไว้โดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจก็อาจเกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ มองเตสกีเออ (Montesquieu) ได้กล่าวไว้ว่า “เมื่ออำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารได้รวมกันอยู่ในบุคคลเดียวกันหรือในองค์กรเดียวกัน ... เสรีภาพจะไม่มีเลยเพราะเราอาจเกรงว่ากษัตริย์หรือคณะบุคคลอื่นเดียวกันนั้นจะออกกฎหมายแบบทรราชย์และใช้บังคับกฎหมายโดยวิธีของทรราชย์...อีกอย่างหนึ่งกรณีจะไม่มีเสรีภาพ ถ้าอำนาจในการตัดสินไม่แยกออกมาจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ถ้าอำนาจนี้รวมกันเข้ากับอำนาจนิติบัญญัติ ชีวิตและเสรีภาพของผู้อยู่ในปกครองจะต้องเผชิญกับการควบคุมที่เลวร้ายเพราะผู้พิพากษาจะกลายเป็นผู้ออกกฎหมาย ถ้าอำนาจนี้รวมเข้ากับอำนาจบริหาร ผู้พิพากษาก็อาจประพฤติตัวแบบรุนแรงและกดขี่ ... กรณีจะเป็นการอวสานของทุกสิ่งทุกอย่างถ้าอำนาจทั้งสามนั้นคือการตรากฎหมายตามมติมหาชนและการพิจารณาคดีของเอกชนได้ถูกใช้โดยบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันไม่ว่าจะเป็นกรณีของบรรดาขุนนางหรือประชาชนก็ตาม” อย่างไรก็ตาม แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออแม้จะยังไม่ได้เสนอให้มีการกำหนดถึงองค์กรที่จะมาใช้อำนาจตุลาการอย่างชัดเจน แต่ก็เน้นให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการความเป็นอิสระจากกัน โดยเน้นการตรวจสอบและคานอำนาจร่วมกัน ต่อมา เซอร์วิลเลียม แบล็คสโตน (Sir William Blackstone) ได้พัฒนาแนวคิดของมองเตสกีเออโดยเน้นความมีอยู่ของอำนาจตุลาการในลักษณะของอีกองค์กรหนึ่ง และต้องมีความเป็นอิสระของศาล (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2559)

สาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการแบ่งแยกอำนาจเพื่อไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจมากกว่าอีกอำนาจเพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาดซึ่งอำนาจ จึงจำเป็นต้องแบ่งแยกองค์กรที่เข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ ดังนี้

1) องค์กรนิติบัญญัติ ทำหน้าที่ในการตรากฎหมาย อันเป็นอำนาจที่ประชาชนในรัฐมอบให้องค์กรนิติบัญญัติทำหน้าที่นิติบัญญัติ

2) องค์กรบริหาร ทำหน้าที่ในการบริหารและปกครองประเทศ

3) องค์กรตุลาการ ทำหน้าที่ด้านความยุติธรรมแก่ประชาชนเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น

โดยหลักการแบ่งแยกอำนาจไม่จำเป็นต้ององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามจะต้องมีความเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่งอาจอยู่เหนืออีกอำนาจได้แต่มีไว้ในลักษณะเด็ดขาดสมบูรณ์ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบและคานอำนาจระหว่างอำนาจทั้งสาม (Checks and Balances) สิ่งสำคัญที่ตามมาของหลักการแบ่งแยกอำนาจก็คือ การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ

หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการแบ่งแยกอำนาจ ไม่จำเป็นต้องให้แต่ละอำนาจมีอำนาจเท่าเทียมกัน หลักการสำคัญจึงอยู่ที่การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจะต่างกันภายในความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจดังนี้

1) การตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร

ความสัมพันธ์ของทั้งสององค์กรสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้ ในการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างอำนาจทั้งสองจำเป็นต้องพิจารณากระบวนการปกครองของแต่ละรัฐ กล่าวคือ ระบบรัฐสภา หรือ ระบบประธานาธิบดี เนื่องจากกระบวนการปกครองนำมาซึ่งรูปแบบของการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาดและการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด ดังนี้

1.1) การแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาดในระบบการปกครองแบบรัฐสภา

ระบบการปกครองแบบรัฐสภาถือเป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจหน้าที่ในการทำงานให้เกิดความสมดุลในการใช้อำนาจอธิปไตย โดยส่วนมากจะใช้รูปแบบการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด กล่าวคือ องค์กรใดองค์กรหนึ่งสามารถใช้อำนาจของอีกองค์กรได้ โดยปกติแล้วอำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติในการออกกฎหมาย ส่วนอำนาจบริหารเป็นขององค์กรฝ่ายบริหารในการบริหารและปกครองรัฐ การแบ่งแยกอำนาจที่ไม่เด็ดขาดนี้ส่งผลให้อำนาจบริหารสามารถใช้อำนาจในการนิติบัญญัติได้ในบางกรณี ดังที่ปรากฏในระบบการปกครองของประเทศฝรั่งเศส โดยรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดขอบเขตการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องที่กำหนดเท่านั้น ส่วนเรื่องที่ยอยู่นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร

ในการออกกฎหมาย หรือในกรณีของประเทศไทยที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายที่มีค่าบังคับเสมือนกับพระราชบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้ ภายใต้เงื่อนไขบางประการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เช่น เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ (มาตรา 172 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560) เป็นต้น

ทั้งนี้ การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา ที่มีการแบ่งแยกอำนาจที่ไม่เด็ดขาดนั้น เห็นได้จากการที่รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลหรือองค์กรฝ่ายบริหารได้ ในขณะที่องค์กรฝ่ายบริหารก็มีอำนาจในการยุบรัฐสภาเพื่อนำไปสู่การเลือกตั้งใหม่ได้ หรือ ในกรณีของประเทศฝรั่งเศสที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐและเป็นผู้ว่าฝ่ายบริหารก็มีอำนาจในการยุบสภาอันเนื่องมาจากรัฐบาลมีนโยบายไม่ตอบสนองต่อนโยบายของประธานาธิบดี ในขณะที่รัฐสภาที่มีอำนาจตั้งกระทู้ถามการทำงานของฝ่ายบริหารหรือมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีได้ในกรณีที่ประธานาธิบดีทรยศต่อชาติ เป็นต้น

1.2) การแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาดในระบบการปกครองแบบประธานาธิบดี

ระบบประธานาธิบดีเป็นระบบที่ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศต่างๆ ในทวีปอเมริกา เป็นระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด เนื่องจากแต่ละองค์กรโดยเฉพาะองค์กรนิติบัญญัติ และองค์กรฝ่ายบริหารต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงทำให้ทั้งสององค์กรต่างมีอำนาจเต็มที่ในการทำหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตยที่ประชาชนมอบหมายให้ ในขณะที่อำนาจตุลาการมีที่มาจากแต่งตั้งโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร แต่เมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วองค์กรตุลาการจะมีวาระการดำรงตำแหน่งตลอดชีพ จึงเป็นอิสระปราศจากอำนาจการแทรกแซงจากองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหารนั่นเอง เมื่ออำนาจแต่ละอำนาจเป็นอิสระต่อกันส่งผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนฝ่ายบริหาร ตลอดทั้งการตั้งกระทู้ถามการบริหารงานและการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ในขณะที่อำนาจฝ่ายบริหารโดยประธานาธิบดีก็ไม่อาจในการยุบสภาเช่นเดียวกัน เพราะแต่ละอำนาจมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด ลักษณะเช่นนี้จึงแสดงออกถึงการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด

ทั้งนี้ ในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติต่อฝ่ายบริหาร และระหว่างฝ่ายบริหารต่อฝ่ายนิติบัญญัติในระบบประธานาธิบดีหรือระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาดนั้น โดยหลักรัฐสภาจะทำหน้าที่ในการนิติบัญญัติหรือร่างกฎหมาย โดยมีประธานาธิบดีลงนามให้ความเห็นชอบ

ในฐานะประมุขของรัฐ หากร่างกฎหมายใดที่ประธานาธิบดีในฐานะฝ่ายบริหารไม่เห็นชอบด้วยก็จะใช้สิทธิคัดค้านร่างกฎหมายนั้น (Veto Right) ในขณะที่ฝ่ายบริหารสามารถตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารด้วยระบบการปลดบุคคลสำคัญออกจากตำแหน่ง (Impeachment) คือ ระบบที่เปิดโอกาสให้รัฐสภาสามารถฟ้องร้องประธานาธิบดี หากประธานาธิบดีกระทำความผิดฐานกบฏ (Treason) รับสินบน (Bribery) หรือ กระทำความผิดร้ายแรง หรือ ความผิดต่อกระบวนการยุติธรรม เช่น การให้การเท็จ การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม การยู่เหิงกับพยาน เป็นต้น และการถอดถอนฝ่ายบริหารที่ประธานาธิบดีแต่งตั้งทุกตำแหน่งที่กระทำความผิดทางอาญา (ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ) ให้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง

2) การตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการ

ตามหลักการแล้วอำนาจในการจัดทำกฎหมายถือเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ในกรณีกฎหมายที่ออกมานั้นมีข้อความไม่ชัดเจนหรือมีประเด็นข้อพิพาทว่ากฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ย่อมต้องพิจารณาถึงองค์กรที่จะมีหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติจะเป็นองค์กรใด จากประเด็นดังกล่าวนี้ได้มีการยอมรับถึงแนวคิดที่ให้ศาลมีอำนาจในการควบคุมกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา ดังที่ปรากฏในคดีบรรทัดฐาน คือ Marbury vs. Madison ที่ได้วางหลักไว้ว่า ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายที่สภากองเกรสตราขึ้นนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและใช้บังคับไม่ได้ ซึ่งเป็นการตัดสินใจที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรง (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538) คดีดังกล่าวได้แสดงถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจ คือ โดยหลักแล้วองค์กรนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการออกกฎหมาย ดังนั้น การจะให้ผู้ออกกฎหมายเป็นผู้ตีความกฎหมายที่ตนออกมาเสียเองถือว่าเป็นการรวบอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการไว้ที่องค์กรนิติบัญญัติแต่ผู้เดียวซึ่งหาเป็นการสมควรไม่เนื่องจากจะขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ดังนั้น จึงให้ศาลเป็นองค์กรที่ตรวจสอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยทางกฎหมายเพื่อป้องกันระบบเผด็จการรัฐสภา (Tyranny by Assembly) คดีดังกล่าวจึงแสดงถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจที่อำนาจนิติบัญญัติจะอยู่ที่องค์กรเดียวในการบัญญัติกฎหมายและเป็นผู้ตีความกฎหมายเสียเองย่อมถือเป็นการรวบอำนาจตุลาการไว้ที่องค์กรนิติบัญญัติแต่ผู้เดียวซึ่งหาเป็นการสมควรไม่และการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ การตีความกฎหมายจึงสมควรให้องค์กรตุลาการที่เป็นองค์กรกลางและเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงได้วินิจฉัยและตีความกฎหมาย ทั้งนี้ องค์กรศาลที่จะทำหน้าที่ความกฎหมายย่อมแล้วแต่ระบบศาลในแต่ละรัฐ เช่น การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ตรวจสอบกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือการกำหนดให้ศาลยุติธรรมทำหน้าที่ตีความกฎหมาย เป็นต้น

3) การตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้น ได้ยึดถือหลักสำคัญประการหนึ่ง คือ การรับรองความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในการพิจารณาคดี ภายใต้หลักกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติสร้างขึ้น โดยองค์กรตุลาการมีหน้าที่นำกฎหมายที่มีอยู่มาปรับเข้ากับข้อเท็จจริงแห่งคดีด้วยความรอบคอบตามมาตรฐานวิชาชีพเพื่อรักษาและปกป้องความยุติธรรมให้ดำรงอยู่ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ประชาชนว่าจะได้รับความยุติธรรมโดยไม่มีอำนาจใดมาแทรกแซงการพิจารณาคดีได้ ทั้งนี้ องค์กรฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่บริหารประเทศย่อมไม่สามารถแทรกแซงการพิจารณาพิพากษาคดีขององค์กรตุลาการได้ อย่างไรก็ตาม ในความสัมพันธ์เพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการนั้น จำต้องพิจารณาประเภทของการกระทำใดอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลใด หรือการกระทำบางกรณีย่อมไม่อยู่ภายใต้การพิจารณาตรวจสอบขององค์กรตุลาการ กล่าวคือ

- กรณีที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะถือเป็นการกระทำทางบริหารที่ไม่อาจอยู่ในอำนาจการตรวจสอบขององค์กรตุลาการได้เลย

- กรณีที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติถือเป็นการกระทำทางปกครองอันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหาร

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าองค์กรตุลาการหาได้มีอำนาจในการวินิจฉัยคดีที่ฝ่ายบริหารกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอันเป็นการกระทำที่เกิดจากอำนาจบริหาร ซึ่งเป็นการยึดตามหลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการและหน้าที่ของฝ่ายบริหาร หากเป็นการกระทำในการบริหารประเทศในเชิงนโยบายขององค์กรตุลาการจะไม่ใช้อำนาจก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยการดำเนินการขององค์กรฝ่ายบริหาร แต่หากเป็นการกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เช่น การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง ระเบียบ ข้อบังคับ จะอยู่ในการตรวจสอบการกระทำโดยองค์กรตุลาการ

สำหรับองค์กรตุลาการของประเทศไทย มีระบบศาลที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหารได้แก่ ศาลปกครอง นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี เป็นหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติ กระทำผิดหน้าที่ทางราชการ เป็นหน้าที่และอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จากหลักการแบ่งแยกอำนาจของประเทศไทยภายใต้ระบบการปกครองแบบรัฐสภาที่เป็นระบบการแบ่งแยกอำนาจที่ไม่เด็ดขาดระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจในการออกกฎหมายได้เช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงมีโอกาใช้ใช้อำนาจอธิปไตยได้มากกว่าอำนาจของตนเอง แม้นจะมีอำนาจหน้าที่หลักอยู่แล้วก็ตาม (มานิตย์ จุมปา, 2556)

การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องอำนาจอธิปไตยทั้ง 3 อำนาจ เช่น

(1) ฝ่ายปกครองใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เช่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุมอาคารมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจตราไม่ให้มีการก่อสร้างอาคารที่ผิดไปจากที่กฎหมายกำหนด หากมีการกระทำผิดก็มีอำนาจออกคำสั่งให้มีการรื้อถอนได้ หากผู้รับคำสั่งไม่ดำเนินการรื้อถอน เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็สามารถเข้าไปรื้อถอนเองได้ เป็นต้น

(2) ฝ่ายปกครองใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดในส่วนที่กฎหมายแม่บทไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้ เพื่อดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแม่บท

(3) ฝ่ายปกครองใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการ เช่น ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพื่อให้สิทธิประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของฝ่ายปกครอง สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้น หรือ อาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ และถือว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเป็นการใช้อำนาจตุลาการ แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายยังเปิดช่องไว้ว่าหากผู้ที่ถูกระทบสิทธิไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการก็สามารถนำคดีไปสู่ศาลปกครองได้

1.2 หลักการกระทำทางปกครอง

การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง แบ่งการกระทำเหล่านั้นได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การกระทำของรัฐบาล (Act of Government) และ การกระทำทางปกครอง (Administrative Act) แนวทางการแบ่งแยกการกระทำทางปกครองและการกระทำของรัฐบาลโดยอาศัยทฤษฎีที่ได้รับการยอมรับและนำมาปรับใช้ ได้แก่ “ทฤษฎีที่พิจารณาจากกฎหมายที่เป็นที่มาของอำนาจกระทำการ” ดังนั้น หากพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีรายบุคคลรวมถึงองค์กรอื่นๆ จะเป็นฝ่ายปกครองก็ต่อเมื่ออาศัยอำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติกระทำการ

ความหมายของการกระทำทางปกครอง คือ การกระทำใดๆ ของรัฐ ที่ไม่ใช่การกระทำทางนิติบัญญัติ (การตรากฎหมาย) ไม่ใช่การกระทำทางตุลาการ (การพิพากษา) และ ไม่ใช่การกระทำในทางรัฐบาล (ในฐานะผู้บริหารประเทศ) นอกนั้นถือเป็นการกระทำทางปกครองทั้งสิ้น ดังนั้น การกระทำทางปกครองจึงเป็นการกระทำเพื่อที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน หรือระงับซึ่งสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ที่เกิดจากผลผลิตของการใช้อำนาจอรรถตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติของฝ่ายปกครอง (วรพจน์ วิศุรตพิชญ์, ม.ป.ป.)

การกระทำทางปกครอง” นั้น อาจจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

1) นิติกรรมทางปกครอง หมายถึง การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐ หรือ องค์กรเอกชนที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติกระทำลงไปในนามของหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และในนามของหน่วยงานดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว เพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลคนหนึ่งหรือบุคคลคณะหนึ่งว่า ตนประสงค์จะให้เกิดผลทางกฎหมายอันเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐฝ่ายปกครอง หรือ หน่วยงานอื่นของรัฐกับบุคคลคนนั้นหรือบุคคลคณะนั้น โดยที่บุคคลคนนั้นหรือบุคคลคณะนั้นไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอม

นิติกรรมทางปกครองจึงแบ่งออกเป็น กฎ คำสั่งทางปกครอง และสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้ ในส่วนของการกำหนดค่าทดแทนโดยคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ถือเป็นนิติกรรมทางปกครองประเภทคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น เมื่อเป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้เสียหายจากการกำหนดค่าทดแทนจึงต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน อันเป็นเงื่อนไขบังคับก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 อย่างไรก็ดี ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ได้กำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะไว้ในส่วนที่ 5 ตั้งแต่มาตรา 49 - มาตรา 50

2) ปฏิบัติการทางปกครอง หมายถึง การกระทำทางปกครองต่าง ๆ ที่ไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง ปฏิบัติการทางปกครองถือเป็นการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการใช้กำลังทางกายภาพ (Real Act) กล่าวคือ เป็นการกระทำในทางข้อเท็จจริงที่มีการเคลื่อนไหวร่างกายของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อปฏิบัติงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนให้สำเร็จโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจเป็นเพียงการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะทั่วไปของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองเท่านั้น เช่น เจ้าหน้าที่กรมโรงงานออกตรวจโรงงาน หรือ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายควบคุมอาคารหรือถนนอาคารที่สร้างผิดแบบ อาจารย์สอนหนังสือ

เจ้าหน้าที่ตำรวจไล่จับผู้ร้าย เป็นต้น ปฏิบัติการทางปกครองจึงต่างจากนิติกรรมทางปกครอง เพราะไม่ได้ประสงค์สร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลให้เกิดขึ้น เป็นเพียงการปฏิบัติหน้าที่โดยการใช้กำลังทางกายภาพของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเท่านั้นโดยมิได้อาศัยอำนาจจากกฎหมายมาเป็นแหล่งอ้างอิงอำนาจในการกระทำการใดๆ

การกระทำทางปกครองที่สำคัญและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จึงได้แก่ นิติกรรมทางปกครอง ถือเป็นการดำเนินการอันเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ต่อบุคคลภายนอก โดยเฉพาะการออกกฎหมาย หรือ การออกคำสั่งทางปกครอง อันเป็นลักษณะของการใช้อำนาจฝ่ายเดียวโดยที่มิต้องขอความยินยอมจากคู่กรณี การใช้อำนาจดังกล่าวนี้ จึงถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง การกระทำดังกล่าวนี้ จึงแตกต่างจากการกระทำทางรัฐบาลอันเป็นการบริหารนโยบายของประเทศ การกระทำทางรัฐบาลจึงไม่ถูกตรวจสอบภายใต้อำนาจของศาลปกครอง การกระทำทางรัฐบาล การกระทำทางนิติบัญญัติ และการกระทำทางตุลาการต่างต้องตรวจสอบและคานอำนาจระหว่างกันเอง

ส่วนที่ 2 หลักการเวนคืนและกำหนดค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562

ก) การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน

หลักการเวนคืนและกำหนดค่าทดแทนมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น รวมตลอดทั้งเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ถูกเวนคืน และให้เจ้าหน้าที่เข้าไปในอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการสำรวจและรังวัดได้

การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยการเวนคืนจำเป็นต้องสำรวจเพื่อให้ทราบถึงที่ดินที่ต้องได้มาโดยแน่ชัด โดยตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน โดยในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียด ดังต่อไปนี้ (มาตรา 7 และ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ)

- (1) วัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน
- (2) ระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา
- (3) แนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น
- (4) ระยะเวลาการเริ่มต้นเข้าสำรวจ

(5) เจ้าหน้าที่เวนคืน

(6) แผนที่หรือแผนผังแสดงแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน

เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาแล้ว ให้เจ้าหน้าที่เผยแพร่พระราชกฤษฎีกา ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป (มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ) ระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาให้กำหนดเท่าที่จำเป็นเพื่อการสำรวจที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ และการรังวัดที่ดิน แต่จะกำหนดเกินห้าปีมิได้ (มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ) หลังจากนั้น ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อให้ทราบถึงอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องได้มาโดยแน่ชัดให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ) และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เข้าทำการสำรวจชี้แจงเผยแพร่ข้อมูลและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนให้ประชาชนทราบ พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาด้วย (มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ) และให้เจ้าหน้าที่แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินที่อยู่ในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนให้กรมที่ดินทราบ และให้เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินที่อยู่ในแนวเขตที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว (มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ)

ข้อสังเกต การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยการเวนคืนในส่วนที่ 1 การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ถือเป็นการออกกฎ หรือ กฎหมายลำดับรอง ประเภทพระราชกฤษฎีกา ถือเป็นการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่งที่มีการดำเนินการออกกฎนี้จะต้องระบุให้มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ข) การกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้น

เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้ง “คณะกรรมการ” ขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต และผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทน (มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ) ทั้งนี้ การกำหนดราคาเบื้องต้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง การกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่จะเวนคืน ให้คำนึงถึงราคา สภาพ เหตุและวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้ประกอบกัน (มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ)

- (1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา
- (2) ราคาประเมินที่ดินของทางราชการที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดิน

และสิ่งปลูกสร้าง

(3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(4) สภาพและที่ตั้งของที่ดินนั้น และ

(5) เหตุและวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน

ให้คณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นภายในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งและประกาศให้ประชาชนทราบ ณ สถานที่ที่กำหนดไว้ (มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ)

ค) การเจรจาตกลงซื้อขายและการเวนคืน

การเจรจาซื้อขายจะเกิดขึ้นเมื่อเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำสัญญาซื้อขายกับเจ้าของโดยเร็วตามแบบที่เจ้าหน้าที่กำหนด และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของภายใน 120 วันนับแต่วันทำสัญญาซื้อขาย ทั้งนี้ ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าววันชำระเงิน (มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ) ทั้งนี้ การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์และการโอนที่ได้มาจากการเวนคืน ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินและได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับบุคคลธรรมดา ภาษีธุรกิจเฉพาะ และค่าอากรแสตมป์ โดยให้ดำเนินการตามที่กำหนดในประมวลรัษฎากร (มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ)

ในกรณีที่เจ้าของรายใดไม่ตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ให้ดำเนินการตรา “พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์” ต่อไปโดยเร็ว (มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ) ในการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- (1) วัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน
- (2) ระยะเวลาการเข้าใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์
- (3) เจ้าหน้าที่เวนคืน
- (4) รายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน
- (5) รายชื่อเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์

(6) แผนที่แสดงแนวเขตที่ดินที่เวนคืนอย่างชัดเจน

ในพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งจะกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไว้ด้วยก็ได้ (มาตรา 29 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ) ทั้งนี้ ในกรณี que ทราบรายละเอียดตามมาตรา 29 (4) (5) และ (6) แล้ว จะดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยไม่ตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ก่อนก็ได้ (มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ)

ประเด็นทางกฎหมายที่สำคัญของมาตรา 29 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ คือ การตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติ โดยรัฐสภา ส่วนการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ถือเป็นการกระทำทางปกครอง ดังนั้น จากมาตรา 30 หากมีรายละเอียดในเรื่องเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน รายชื่อเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ และแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินที่เวนคืนอย่างชัดเจนสามารถออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้โดยตรง สิ่งที่ต้องคำนึงถึง คือ ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจที่แตกต่างกัน ดังนั้น ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ฉบับเดียวจึงระบุการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและฝ่ายนิติบัญญัติไว้พร้อมๆ กัน อันจะเป็นประเด็นที่จะวิเคราะห์ต่อไป

เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์สำหรับอสังหาริมทรัพย์ใดแล้ว ให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่จะเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว (มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ)

ประเด็นตามมาตรา 31 ที่น่าสนใจ คือ การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าของไม่ตกลงซื้อขายให้ดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่การจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนให้กลับมาใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ถือเป็นการดำเนินการเวนคืนโดยต้องบังคับใช้กฎหมายระดับพระราชบัญญัติถึงสองฉบับ นอกจากนี้แล้ว การวางเงินหรือจ่ายเงินค่าทดแทนหากใช้กฎหมายระดับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ แล้ว จะดำเนินการอุทธรณ์ราคาค่าทดแทนอย่างไร เพราะในกรณีที่มีการกำหนดค่าทดแทนไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว แต่ให้วางเงินหรือจ่ายเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติอีกฉบับ

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว ให้เจ้าหน้าที่เผยแพร่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป และปิดประกาศสำเนา

ของพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แผนที่ทำนายพระราชบัญญัติและรายชื่อเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนโดยเปิดเผย ณ สถานที่ตามมาตรา 11 และสถานที่อื่นตามควรแก่กรณี (มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ)

ง) เงินค่าทดแทน

เงินค่าทดแทนสำหรับกรณีเวนคืนที่ดิน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง และอสังหาริมทรัพย์อื่นอันอยู่ติดกับที่ดิน ให้ประกอบด้วยค่าที่ดิน ค่ารั้วถนน ค่าขนย้าย ค่าปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างใหม่ ค่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างและอสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดิน และค่าเสียหายอื่นอันเกิดจากการที่เจ้าของต้องออกจากที่ดินที่เวนคืน (มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ) โดยหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดเงินค่าทดแทนตามมาตรา 37 นี้ให้คณะกรรมการตามมาตรา 19 นำหลักเกณฑ์การกำหนดราคาเบื้องต้นตามมาตรา 20 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่ารั้วถนน ค่าขนย้าย ค่าโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรือ อสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดิน ค่าปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างใหม่และอสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดิน ค่าเสียสิทธิจากการใช้อสังหาริมทรัพย์ และค่าเสียหายอื่นอันเกิดจากการที่เจ้าของต้องออกจากที่ดินที่เวนคืนตามมาตรา 37 ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ)

ข้อสังเกต การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดเงินทดแทนต่างๆ ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ซึ่งดำเนินการโดยคณะกรรมการและการกำหนดหลักเกณฑ์ให้เป็นไปในกฎกระทรวงนั้น ล้วนแล้วแต่เป็นการกระทำทางปกครอง ได้แก่ กฎ หรือ กฎกระทรวง นั้นเอง ดังนั้น จึงมีประเด็นที่น่าสนใจในทางกฎหมายที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนบน หากการกำหนดค่าทดแทน ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยฝ่ายนิติบัญญัติ แต่มาตรา 31 ให้มาใช้ค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ประเด็นการตรวจสอบการกระทำจะแตกต่างกันในแง่การตรวจสอบพระราชบัญญัติ และในแง่การตรวจสอบการกระทำทางปกครองประเภทการออกกฎ เป็นต้น

ในการจ่ายเงินค่าทดแทน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน โดยแจ้งให้เจ้าของนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับเจ้าของมาส่งมอบให้แก่เจ้าหน้าที่ด้วย พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบด้วยว่าหากเจ้าของไม่มารับเงินภายในกำหนดเวลา เจ้าหน้าที่จะดำเนินการวางเงินค่าทดแทน (มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ) ในการวางเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กระทำโดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์

หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย ในการฝากดังกล่าวถ้ามีดอกเบี้ยหรือดอกผลใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้นให้ตกเป็นสิทธิแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนั้นด้วย ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ)

จ) การอุทธรณ์

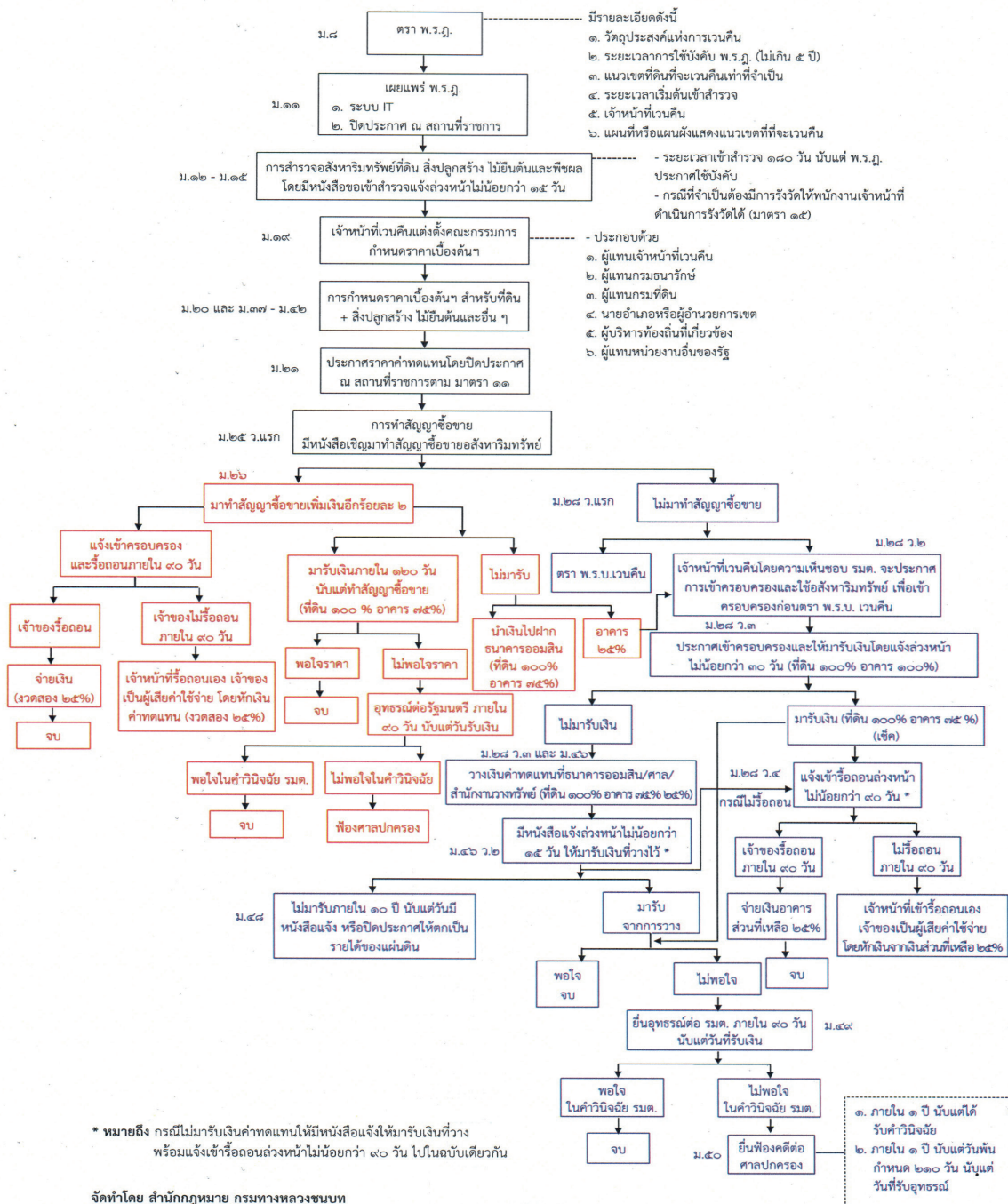
ผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนแล้วไม่พอใจเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขาย และเงินค่าทดแทนเพิ่มเติม เงินค่าทดแทนที่ได้รับหรือวางเงินค่าทดแทน ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับเงินจากเจ้าหน้าที่หรือรับเงินที่วางไว้ แล้วแต่กรณี การพิจารณาอุทธรณ์ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์จำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน เป็นผู้พิจารณาและเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีภายใน 180 วัน นับแต่วันที่รับอุทธรณ์และให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายใน 30 นับแต่วันที่ ได้รับความเห็นจากคณะกรรมการดังกล่าว ในกรณีที่มิเหตุจำเป็น คณะกรรมการไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลา ให้คณะกรรมการเสนอรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาขยายระยะเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องเสนอต่อรัฐมนตรีก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลา และรัฐมนตรีจะอนุญาตให้ขยายครั้งเดียว หรือหลายครั้งก็ได้ แต่เมื่อรวมเวลาที่ขยายแล้วต้องไม่เกินหนึ่ง 180 วันนับแต่วันสิ้นกำหนดระยะเวลา (มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ)

ในกรณีที่เจ้าของไม่พอใจคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 49 หรือ เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 49 วรรคสอง แล้ว เจ้าของยังไม่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 49 วรรคสอง แล้วแต่กรณี (มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ)

ข้อสังเกต กรณีคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นมิได้กำหนดค่าทดแทนหรือค่าเสียหายใดๆ ไว้ในสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 25 กรณีดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้หลักการอุทธรณ์ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ หรือ ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 อันเป็นประเด็นที่จะวิเคราะห์ในลำดับต่อไป

ภาพที่ 1 ขั้นตอนการเวนคืนตามพระราชบัญญัติการเวนคืนและการได้มาซึ่งสิ่งสาธารณทรัพย์ พ.ศ.2562

ขั้นตอนการเวนคืนตามพระราชบัญญัติการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒



* หมายถึง กรณีไม่มารับเงินค่าทดแทนให้มีหนังสือแจ้งให้มารับเงินที่วาง
พร้อมแจ้งเข้ารีดถอนล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน ไปในฉบับเดียวกัน

จัดทำโดย สำนักกฎหมาย กรมทางหลวงชนบท

ที่มา : กรมทางหลวงชนบท, สำนักกฎหมาย, กลุ่มนิติกรรมและจัดการทรัพย์สินที่ดิน. (ม.ป.ป). *คู่มือการปฏิบัติงานเวนคืน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562*. https://legal.drr.go.th/?page_id=6183

ส่วนที่ 3 วิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อเสนอแนะในการกำหนดค่าทดแทนตามพระราช บัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562

3.1 ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 37 กำหนดให้บุคคลมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก ดังนั้น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติ กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา 26 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวคือ เป็นบทกฎหมายที่ยกเว้นกฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

การตรากฎหมายเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ดังนั้น จึงต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ ต้องจนต้องระบุเหตุผลในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย (มาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560)

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 จึงสอดคล้องกับ มาตรา 37 และมาตรา 26 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อนึ่ง การเวนคืนต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ อันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ดังนั้น การเวนคืนจึงต้องพึงดำเนินการวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วย (มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560)

ทั้งนี้ ในกรณีที่เจ้าของไม่ยินยอมมาทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ให้ดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไปโดยเร็ว (มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ) ประเด็นที่ต้อง

คํานึงเรื่องการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คือ เรื่องกระบวนการตราพระราชบัญญัติต้องเป็นไปตามมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวคือ ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เนื่องจากพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นกฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญตามมาตรา 77 ดังนั้น ในกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่ยินยอมสัญญาซื้อขาย ต้องดำเนินการตรากฎหมายเวนคืนที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย จุดนี้ สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องตรากฎหมายอีกฉบับ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงต้องอาศัยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติถึง 2 ฉบับ

3.2 บทวิเคราะห์สภาพปัญหาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่ง

อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562

ประเด็นปัญหาแรก คือ การกำหนดค่าทดแทนโดยคณะกรรมการและโดยการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ การกำหนดค่าทดแทนโดยคณะกรรมการถือเป็นการกระทำทางปกครอง เริ่มต้นตั้งแต่การตราพระราชกฤษฎีกาอันถือเป็นการออก “กฎ” และ การกำหนดค่าทดแทนอันถือเป็นการออก “คำสั่งทางปกครอง” ในขณะที่การตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติ โดยรัฐสภาในการออกกฎหมาย ดังนั้น หากมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และกำหนดค่าทดแทนไว้ในกฎหมายดังกล่าวนี้ จะไม่สามารถอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองได้ และไม่สามารถให้ศาลปกครองตรวจสอบการกำหนดค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติได้ ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญก็จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดเท่านั้น ในกรณีการกำหนดค่าทดแทนไว้ในพระราชบัญญัติศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจเข้ามาตรวจสอบการกำหนดราคาดังกล่าวได้ ศาลรัฐธรรมนูญคงตรวจสอบได้เพียงกระบวนการตรากฎหมายและเนื้อหาของกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ที่กำหนดให้ทั้งคณะกรรมการสามารถกำหนดราคาค่าทดแทน และ กำหนดให้ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และกำหนดราคาค่าทดแทนไว้ในกฎหมายเลยจะก่อให้เกิดปัญหาในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดความสับสนของผู้อยู่ในบังคับของ

กฎหมายหากต้องการจะอุทธรณ์ค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะไม่สามารถดำเนินการได้เหมือนกรณีการอุทธรณ์ค่าทดแทนที่กำหนดโดยคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562

ข้อสังเกต หากผู้อ่านดูขั้นตอนการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ที่เริ่มต้นด้วยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน ต่อมาให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น และทำหนังสือสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ หากเจ้าของไม่มาทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ให้ดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่เมื่ออ่านเนื้อหาของกฎหมายต่อมาจะพบว่าในกระบวนการก่อนตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เจ้าหน้าที่เวนคืนโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีจะประกาศการเข้าครอบครองและใช้อสังหาริมทรัพย์ก่อนก็ได้ และในกรณีที่เจ้าของมารับเงินจากการวางทรัพย์และไม่พอใจก็สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับเงินและหากไม่พอใจผลอุทธรณ์ก็สามารถนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองได้ กระบวนการขั้นตอนเหล่านี้ต่างเกิดจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ดังนั้น ขั้นตอนการดำเนินการหลังจากการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงมิได้มีการกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการอื่นใดเลย การวางเงินหรือจ่ายเงินค่าทดแทนหากใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 แล้ว จะดำเนินการอุทธรณ์ราคาค่าทดแทนอย่างไรเพราะในกรณีที่มีการกำหนดค่าทดแทนไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว แต่ให้วางเงินหรือจ่ายเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติอีกฉบับ

ในกรณีดังกล่าวนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าการกำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกครั้งภายหลังจากที่เจ้าของไม่ยินยอมทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์จึงเป็นการกำหนดไว้แต่ไม่ได้ดำเนินการในทางปฏิบัติจริง ในทางปฏิบัติต่างดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ทั้งสิ้น การตราพระราชบัญญัติเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อันอาศัยเหตุจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 จึงเปรียบเสมือนการตรากฎหมายซ้อนกฎหมายเพื่อดำเนินการเวนคืนอีกขั้นตอนหนึ่ง อันเป็นภาระในการเวนคืนและไม่เป็นไปตามมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพราะการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นการตรากฎหมายอีกฉบับ ดังนั้น ก่อนการตรากฎหมายรัฐจึงต้องรับฟังความเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องและต้องวิเคราะห์ผลกระทบอย่างรอบด้าน นอกจากนี้ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น ดังนั้น การตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงต้องผ่านกระบวนการตรากฎหมายตามมาตรา 77 ด้วย การตรากฎหมายนี้จึงเป็นเรื่องยุ่งยากและซับซ้อน ดังนั้น

ผู้ปฏิบัติในการใช้กฎหมายจึงใช้เพียงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 เท่านั้น ผู้เขียนจึงมีประเด็นเสนอแนะในการพิจารณาบทวนแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ในประเด็นการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพราะหากมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เกิดขึ้นจริงประเด็นในการตรวจสอบค่าทดแทนจะดำเนินการอุทธรณ์อย่างไร

ปัญหาอื่นๆ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 กล่าวคือ

1) ประเด็นในเรื่องการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการในการกำหนดค่าทดแทนยังคงมีปัญหาในเรื่องความเชี่ยวชาญของผู้ประเมินซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ เช่น ผู้แทนเจ้าหน้าที่เวนคืน ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขตและผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวอาจจะไม่มีความเชี่ยวชาญในการกำหนดค่าที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่สอดคล้องกับมูลค่าที่แท้จริงของที่ดิน นอกจากนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ยังมีหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนบางประการที่ยังไม่สามารถสร้างราคาค่าทดแทนที่ยุติธรรมได้ การใช้หลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาค่าทดแทนในแต่ละหน่วยงานแตกต่างกัน จึงทำให้ขาดความเป็นเอกภาพและความไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ส่งผลให้ไม่สามารถทดแทนมูลค่าความเสียหายที่แท้จริงให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าทดแทน (อิศรพงษ์ ทองพั่ง, 2565) ดังนั้น ในส่วนของการกำหนดราคาค่าทดแทน นอกจากจะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นคณะกรรมการแล้ว ควรส่งเสริมให้การกำหนดราคามีความโปร่งใสโดยสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้ามาเป็นคณะกรรมการกำหนดราคาร่วมด้วยกับภาครัฐ

2) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 “ไม่มีบทบัญญัติชดเชยความเสียหายอย่างอื่นอันเป็นผลมาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์” ความเสียหายอย่างอื่นนอกเหนือจากค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน อาจรวมถึงความเสียหายจากการย้ายออก การสูญเสียรายได้จากการทำธุรกิจที่ต้องหยุดชะงัก หรือความเสียหายต่อทรัพย์สินอื่นๆ ที่อยู่ในที่ดินที่ถูกเวนคืน นอกจากนี้ ยังมีความเสียหายทางจิตใจที่เกิดจากการสูญเสียที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมเดิม ในประเด็นความเสียหายอื่นที่เกิดขึ้น ศาลปกครองควรมีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยเฉพาะในการกำหนดค่าทดแทนจาก “หลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความรับผิดชอบ” เพื่อกำหนดค่าชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดินที่ได้รับความเสียหายอย่างอื่นนอกเหนือจากราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 อย่างไรก็ดี การกำหนดราคา

ค่าชดเชยจากความเสียหายอย่างอื่นโดยปราศจากความรับผิดชอบนี้จำเป็นต้องฟ้องคดียังศาลปกครองเพื่อให้ศาลกำหนดราคาค่าชดเชยดังกล่าวได้ เนื่องจากความเสียหายอย่างอื่นนี้มิได้มีการกำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายและเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานภาครัฐมิได้มีการกระทำที่ผิดกฎหมาย ดังนั้น ในประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้นี้ จำเป็นต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ให้ได้ทราบถึงสิทธิในการเรียกค่าชดเชยอย่างอื่นอันเป็นผลจากการเวนคืนด้วย เพื่อให้เกิดสิทธิที่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินสูงสุด

3) กฎกระทรวงว่าด้วยว่าด้วยการกำหนดค่าทดแทนอื่นนอกจากค่าที่ดิน พ.ศ.2564 ข้อ 9 (5) กำหนดให้ค่าชดเชยการขาดรายได้จากการเก็บเกี่ยวผลผลิต ให้กำหนดในอัตราร้อยละ 20 ของค่าทดแทนต้นไม้ ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 กฎกระทรวงดังกล่าวนี้ไม่สอดคล้องกับแนวทางการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ที่เคยพิจารณาในประเด็นการกำหนดราคาต้นไม้ที่ถูกเวนคืนไว้ว่า การกำหนดราคาค่าทดแทนต้นไม้ นั้น จะต้องคำนึงถึงค่าเสียโอกาสสำหรับเวลาที่ใช้ปลูกต้นไม้ และค่าเสียโอกาสในการเก็บเกี่ยวผลผลิตด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.913/2558) โดยค่าเสียโอกาสจากการเก็บเกี่ยวผลผลิตอาจคิดจากผลตอบแทนหลังหักต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการเก็บผลผลิตออก หรือกำไรจากการขายผลผลิต (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.113/2557) (อิศรพงษ์ ทองพณัง, 2565) ดังนั้น ควรแก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าวเพื่อไม่ให้กระทบสิทธิของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน เนื่องจากการมีอยู่ของกฎกระทรวงดังกล่าวส่งผลให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามโดยเฉพาะในกรณีที่มีได้มีการติดตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อันจะส่งผลให้ประชาชนถูกระทบสิทธิจนเกินเหตุ

4) การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการกระทบต่อเจ้าของที่ดินที่ละประโยชน์ส่วนตนเพื่อให้เกิดประโยชน์มหาชน โดยการเสียสละเป็นการเฉพาะนี้ จึงสมควรต้องได้รับการทดแทนที่เหมาะสมและเพียงพอเพื่อให้ผู้ถูกเวนคืนมีสถานะที่ไม่ด้อยไปกว่าเดิมก่อนที่จะทรัพย์สินจะถูกเวนคืนไป ดังนั้น ประเด็นปัญหาที่น่าสนใจประการต่อมา คือ กรณีตามมาตรา 8 วรรคท้ายแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 กล่าวคือ “เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 แล้ว ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณจัดสรรเงินค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายตามพระราชบัญญัตินี้เสนอพร้อมกับการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับแผนการดำเนินการที่เจ้าหน้าที่ได้จัดทำ ระยะเวลาการใช้จ่ายและตามกำลังเงินของแผ่นดิน โดยให้นำเงินนอกงบประมาณหรือเงินรายได้ มาประกอบการพิจารณาด้วย” ดังนั้น การจัดสรรเงินค่าทดแทนจะกำหนดตามที่คณะกรรมการประเมิน ดังนั้น เพื่อรักษาสีสิทธิของเจ้าของที่ดินที่ต้องเสียสละตนเองเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

ประเด็นที่น่าพิจารณาประกอบการจัดสรรงบประมาณนอกเหนือจากเงินที่กำหนดโดยคณะกรรมการแล้ว ยังต้องพิจารณาสำรองในส่วนของค่าทดแทนที่เกิดจากการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีในกรณีที่ไม่พอใจ เงินค่าทดแทน และเงินค่าชดเชยการขาดรายได้จากการเก็บเกี่ยวผลผลิตที่คำนวณนอกเหนือจากอัตรา ร้อยละ 20 ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง นอกจากนี้ การจ่ายเงินค่าทดแทนโดยเร็วก็เป็นการคุ้มครองสิทธิ ของประชาชนที่เสียสิทธิของตนเองอีกทางหนึ่ง สร้างความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิของประชาชน ที่ถูกเวนคืนทรัพย์สิน

ส่วนที่ 4 บทส่งท้าย

จากการศึกษาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 พบว่าบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการกำหนดค่าทดแทนสามารถดำเนินการได้ทั้งโดย “คณะกรรมการ” และ โดยการตราเป็น “พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์” ก่อให้เกิดปัญหาเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย อย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในด้านกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับ ฝ่ายนิติบัญญัติ และกระทบต่อความชัดเจนในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ถูกเวนคืน

แม้บทบัญญัติจะพยายามสร้างกลไกในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการเวนคืน เช่น การให้สิทธิ อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีและการฟ้องคดีต่อศาล แต่ในทางปฏิบัติยังมีความไม่ชัดเจนในกรณีที่ว่าค่าทดแทน ถูกกำหนดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งไม่อาจไม่สามารถอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือตรวจสอบ โดยศาลปกครองได้เช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครองทั่วไป ทั้งยังขัดต่อหลักการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ ในระบอบนิติรัฐ อีกทั้ง กฎหมายฉบับนี้ยังเผชิญกับปัญหาเชิงปฏิบัติ เช่น ค่าชดเชยการขาดรายได้จากการ เก็บเกี่ยวผลผลิต หรือ ไม่มีบทบัญญัติชดเชยความเสียหายอย่างอื่นอันเป็นผลมาจากการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ ตามหลักหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความรับผิดชอบส่งผลให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเสียหาย ซึ่งไม่สามารถเยียวยาได้โดยสมบูรณ์

ดังนั้น ผู้เขียนเสนอให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับการ กำหนดค่าทดแทน เพื่อให้มีความชัดเจนว่าควรกระทำโดยคณะกรรมการที่สามารถตรวจสอบได้ใน ทางปกครองเท่านั้น รวมถึงส่งเสริมให้กระบวนการเวนคืนเป็นไปโดยสุจริต โปร่งใส และเคารพสิทธิใน ทรัพย์สินของประชาชนตามหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมทางหลวงชนบท, สำนักกฎหมาย, กลุ่มนิติกรรมและจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน. (ม.ป.ป.). *คู่มือการปฏิบัติงานเวนคืน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562*.
https://legal.drr.go.th/?page_id=6183
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2559). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 3*. นิติธรรม.
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562. (2562, 29 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 136 ตอนที่ 71 ก. หน้า 1-36.
- มานิตย์ จุมปา. (2556). *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยหลักทั่วไป*. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. หน้า 1-90.
- วรพจน์ วิศุรตพิชญ์. (ม.ป.ป.). *เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายปกครอง*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อิศรพงษ์ ทองพนัง. (2565). *ปัญหาข้อกฎหมายในการกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562*. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท
บัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์]. NIDA Wisdom Repository. <https://repository.nida.ac.th/items/e864f0a9-8c28-456b-ba1f-06578f5ba8d5>