

การเสวนาวิชาการเรื่อง

“ประเมินค่าเพื่อเวนคืน: สิ่งที่เจ้าหน้าที่ ราษฎร นักวิชาชีพฟังรู้”

- สาระ 1. แนวนโยบายการจัดการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ
2. สิ่งที่ราษฎรฟังรู้ ถือปฏิบัติหรืออุทธรณ์ในกรณีที่ถูกเวนคืนที่ดิน
3. ปัญหาอุปสรรคในการประเมินค่าทรัพย์สินเพื่อการเวนคืนและข้อเสนอแนะ

วันพฤหัสบดีที่ 27 กรกฎาคม 2549

ณ โรงแรมแกรนด์เมอร์เคียวฟอรัจน์ สีแยกพระราม 9

รัชดาภิเษก กรุงเทพฯ

โดย นายบัญญัติ บุญมา

หัวหน้าฝ่ายกรรมสิทธิ์ที่ดิน กองกฎหมายและที่ดิน

กรมชลประทาน

การเวนคืนกับการประเมินค่าทรัพย์สิน

นายบัญญัติ บุญมา

หัวหน้าฝ่ายกรรมสิทธิ์ที่ดิน กองกฎหมายและที่ดิน กรมชลประทาน

ในอดีตที่ผ่านมา การเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ มักมีเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นจำนวนมากได้รับความเดือดร้อน เพราะทางราชการยังไม่จ่ายเงินค่าทดแทนให้หรือจ่ายให้ล่าช้า เป็นเหตุให้มีกรณีร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องนี้อยู่เสมอตลอดมา และได้มีคำสั่งตัดเตือนไปยังหน่วยราชการต่าง ๆ ที่ได้เวนคืนที่ดินให้รีบจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินทันทีเมื่อได้ใช้ที่ดินของเขาและให้สอบสวนทั่วราชอาณาจักรด้วยว่า กระทรวงทบวงกรมใดที่ได้เวนคืนที่ดินแล้ว ยังไม่ได้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินบ้าง เพื่อระงับความเดือดร้อนของเจ้าของที่ดิน และให้ได้ประโยชน์แก่ราชการอย่างยิ่ง จากที่ดินที่ทางราชการได้เวนคืนมา สมควรที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่ทำการเวนคืนที่ดินจะพึงถือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยเคร่งครัด ในการเวนคืนที่ดินเพื่อให้ราษฎรเดือดร้อนน้อยที่สุด และต้องเตรียมงบประมาณเกี่ยวกับการนั้นให้เรียบร้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณเงินค่าทดแทนที่ดินที่จะเวนคืน แล้วให้ปรึกษาทำความเข้าใจกับราษฎรเจ้าของที่ดินที่จะต้องใช้ตามโครงการนั้นเสียก่อน ถ้าตกลงซื้อขายกันได้ก็ไม่จำเป็นต้องออกพระราชบัญญัติเวนคืน หากตกลงซื้อขายกันไม่ได้และทางราชการจำเป็นต้องใช้ที่ดินนั้น จึงออกพระราชบัญญัติเวนคืน ซึ่งก็คือบังคับให้ราษฎรขายหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งก็คือ การขายที่ดินโดยไม่สมัครใจของราษฎรนั่นเอง

การเวนคืนและการชลประทาน

การเวนคืนและการชลประทาน มีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันโดยตรง ในการที่จะก่อสร้างอ่างเก็บน้ำต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นต้องใช้ที่ดินเป็นจำนวนมากและใช้ที่ดินเพื่อก่อสร้างระบบคลองส่งน้ำให้กับราษฎร ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าจะต้องมีการเวนคืนที่ดินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ทั้งนี้ เนื่องจากกรมชลประทาน เป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของกลุ่มน้ำให้เพียงพอ และจัดการน้ำให้กับผู้ใช้น้ำทั่วประเทศอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน พร้อมกับเสริมสร้างให้ประชาชนมีส่วนร่วม เพื่อให้การพัฒนาและบริหารจัดการน้ำทุกระดับอย่างบูรณาการ และดำเนินการป้องกันและบรรเทาภัยทางน้ำ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ของกรมชลประทานปี 2548 โดยกระบวนการของอ่างเก็บน้ำ หรือระบบชลประทานต่าง ๆ เกิดขึ้นโดยราษฎร ในพื้นที่ที่ได้รับความเดือดร้อนได้ร้องขอโดยผ่านหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้รัฐช่วยจัดหาแหล่งน้ำมาช่วยเหลือในด้านอุปโภคบริโภค หรือเพื่อแก้ไขปัญหาภัยธรรมชาติที่เกิดจากน้ำ เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เพื่อแก้ไขปัญหาหน้าท่วมซ้ำซาก เช่น โครงการเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์

ผลกระทบที่เกิดจากการเวนคืน

เนื่องจากการเวนคืนเป็นการบังคับขาย ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบ กล่าวคือ เงินค่าทดแทนที่ได้รับจากการเวนคืน ที่ราษฎรคิดว่าไม่คุ้มเท่ากับมูลค่าทรัพย์สินที่เจ้าของที่ดิน ต้องเสียไป ไปหาซื้อที่ดินแห่งใหม่ ก็คงไม่เท่าที่ดินที่มีอยู่เดิม หรือในส่วนที่เกี่ยวกับค่าเสียโอกาสที่จะได้ เช่น ส่วนขางพาราที่กำลังจะกรีดน้ำยางได้ภายใน 1-2 มีข้างหน้า เมื่อถูกเวนคืนต้องถูกตัดทิ้งและถ้ากรีดขางยางก็จะได้ราคาค่ายางจำนวนหนึ่ง ซึ่งควรจะพิจารณาคิดราคาค่าน้ำยางในอนาคตให้ด้วยแต่ก็ยังไม่มีการพิจารณาในส่วนที่เสียโอกาสอย่างนี้ จึงเป็นผลกระทบในทางลบ เป็นต้น หรือสภาพสังคมตามความจริงในปัจจุบันที่ปรากฏนั้น การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โอกาสที่จะมีระบบชลประทานเข้ามาในเขตชุมชนเมืองมีโอกาสน้อยมาก ซึ่งแตกต่างกับการเวนคืนของหน่วยงานอื่น ๆ ถ้ามองในแง่ของผู้ถูกเวนคืนในทางบวกซึ่งมีอยู่บ้าง เช่น ซื้อขายที่ดินในบริเวณที่ติดกับป่าสงวนแห่งชาติ ราคาเมื่อ 7-8 ปีที่ผ่านมาราคาเพียงไร่ละ 5,000.- บาท เป็นที่ดินมีเอกสารสิทธิ น.ส. 3 ก. เมื่อที่ดินถูกเขตชลประทานก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ คณะกรรมการประเมินค่าทรัพย์สินได้ประชุมค่าทรัพย์สินให้ในราคาไร่ละ 20,000.- บาท ในปัจจุบันนี้ถ้าหากไม่ถูกเขตชลประทานประกาศขายไร่ละ 4,000.- บาท ยอมขาดทุนก็ยังหาคนซื้อไม่ได้ จึงทำให้มูลค่าทรัพย์สินมีราคาเพิ่มขึ้นจากเดิมในระดับหนึ่ง และทำให้เกิดความพอใจในที่สุด

การประเมินทรัพย์สิน

เนื่องจากการที่จะทำให้ราษฎรส่วนใหญ่เกิดความพอใจ หรือมีความต้องการตรงกันเกี่ยวกับเรื่องการเวนคืน โดยเฉพาะเรื่องการประเมินราคาที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น ทำได้ยากมากและเป็นปัญหาที่ประสบอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันปัญหา หรือ ผลกระทบที่จะเกิดขึ้น และเพื่อความคล่องตัวในการประเมินทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน จึงต้องอาศัยหลักเกณฑ์ในการประเมินทรัพย์สินตาม พ.ร.บ. ว่าด้วย การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 จะเป็นไปตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง คือ

“มาตรา 21 เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนด โดยคำนึงถึง

- (1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6
- (2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่
- (3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม
- (4) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(5) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

แนวปฏิบัติในกรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่พอใจเรื่องราคาค่าทดแทนที่กำหนดให้จะเป็นไปตามมาตรา 25 และ 26 คือ

“มาตรา 25 ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 9 มาตรา 10 ทวิ มาตรา 23 หรือมาตรา 28 วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์

มาตรา 26 ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี ตามมาตรา 25 หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 25 วรรคสอง ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี

การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้น อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา 25 วรรคหนึ่ง หรือฟ้องคดีต่อศาลตามวรรคหนึ่งนั้น ไม่เป็นเหตุให้การครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง การขนย้ายทรัพย์สิน หรือการดำเนินการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องสะดุดหยุดลง

ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น”