ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ศึกษาเฉพาะกรณี ราคาตลาดอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

The problem of compensation for expropriation. Study the market. Mae Sot District, Tak Province

บรรจง วงค์สุนะ และ วิชาญ จันทร์อินทร์
Banjong Wongsuna and Vicharn Chaninn

บทคัดย่อ

การศึกษาปัญหาเกี่ยวกับปัญหาการกำหนดค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ศึกษาเฉพาะกรณี ราคาตลาดอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อศึกษากรณีการกำหนดค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของอำเภอแม่สอด จังหวัดตากให้เป็นไปตามราคาตลาด ตลอดจนปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนให้เป็นไปตามราคาตลาด ทั้งนี้คณะผู้วิจัยได้สรุปข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามราคาตลาด ทั้งส่วนที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย ส่วนที่เกิดจากองค์กรที่ใช้อำนาจทางกฎหมาย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนโดยศึกษาจากกฎหมาย และแนวคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัย พบว่า เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้ลงนามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 เรื่องการจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ได้ทำการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ เพิกถอนเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เพิกถอนเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน และถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามแนวเขตแผนที่ตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ให้ตกเป็นที่ราชพัสดุ เพื่อนำมาใช้เป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ผลจากคำสั่งดังกล่าวทำให้ชาวบ้านในพื้นที่หมู่ 4 และหมู่ 7 ตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก จำนวน 97 ครอบครัว ได้รับผลกระทบจากการถูกเวนคืนที่ดินทำกิน ทั้งที่พื้นที่ดังกล่าวชุมชนได้ใช้ประโยชน์ทำกินทำนาทำไร่มาหลายชั่วอายุคน ตั้งแต่ในปี 2479 ที่มีการย้ายที่ตั้งหมู่บ้านวังตะเคียนเดิมมาตั้งในพื้นที่ปัจจุบัน

คำสำคัญ : ปัญหาการกำหนดค่าทดแทน, การเวนคืน, อสังหาริมทรัพย์

Abstracts

The study of problems related to the problem of determination of compensation in immovable property. Case study The market price in Mae Sot District, Tak Province, is aimed at 1. To study the case of defrauding property of Mae Sot District Tak province according to the market price As well as legal issues related to the criteria for fixing the replacement cost to be in accordance with the market price. In this regard, the research team has summarized recommendations for solving problems related to fair compensation under the market price. Both the part resulting from the provisions of the law Part arising from an organization that uses legal power To ensure fairness to the expropriated according to the spirit of the expropriation law by studying the law. And the judgment of the relevant court.

The research found that on May 15, 2015, General Prayut Chan-o-cha by virtue of Section 44 of the Constitution of the Kingdom of Thailand. (Interim version) B.E. 2557 (2014) signed Order of the Head of the National Council for Peace and Order No. 17/2015 regarding the acquisition of land for use in the special economic development zone. Has revoked the national forest Revoke a permanent forest area in accordance with the Cabinet resolution. Revoke the land reform area in accordance with the royal decree determining the land area And withdrawing the land condition which is the public domain for common citizens to share along the area map of Tha Sai Luat Sub-District, Mae Sot District, Tak Province to become the state property To be used as a special economic zone As a result of the order, 97 families in the area of Moo 4 and Moo 7, Tha Sai Luat Sub-district, Mae Sot District, Tak Province, Tak Province were affected by the expropriation of their arable land. In spite of this area, the community has made use of farming, farming, farming for generations since 1936 when the original Wang Takian village was relocated to the present area.

Key words : risk factors, effectiveness, education.

บทนำ

เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้ลงนามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 เรื่องการจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ได้ทำการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ เพิกถอนเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เพิกถอนเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน และถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามแนวเขตแผนที่ตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ให้ตกเป็นที่ราชพัสดุ เพื่อนำมาใช้เป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ

ผลจากคำสั่งดังกล่าวทำให้ชาวบ้านในพื้นที่หมู่ 4 และหมู่ 7 ตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก จำนวน 97 ครอบครัว ได้รับผลกระทบจากการถูกเวนคืนที่ดินทำกิน ทั้งที่พื้นที่ดังกล่าวชุมชนได้ใช้ประโยชน์ทำกินทำนาทำไร่มาหลายชั่วอายุคน ตั้งแต่ในปี 2479 ที่มีการย้ายที่ตั้งหมู่บ้านวังตะเคียนเดิมมาตั้งในพื้นที่ปัจจุบัน ต่อมาเมื่อวันที่ 17 มิ.ย.58 ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบได้มายืนถือป้ายประท้วง กรณีถูกเวนคืนที่ดิน ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก (แม่สอด-พบพระ-แม่ระมาด) ตามโครงการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-พม่า ข้ามแม่น้ำเมย แห่งที่ 2 ซึ่งนายสมชัยฐ์ หทยะตันย์ติ ผู้ว่าราชการจังหวัดตากในขณะนั้น ได้รับเรื่องปัญหาไว้และได้ สั่งการไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าใครครอบครองพื้นที่ตรงใด เพื่อจะได้ชดเชยตามความจริงและคืนความเป็นธรรมให้ชาวบ้าน ซึ่งประชาชนที่ได้รับผลกระทบและความเดือดร้อนจากปัญหาที่ดินเวนคืน ให้มาลงทะเบียนได้ที่ว่าการอำเภอแม่สอดในที่ 19 มิ.ย.58 โดยประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการถูกเวนคืนที่ดิน แบ่งเป็นฝั่งไทย 700 ไร่ ฝั่งเมียนมาร์ 70 ไร่ โดยรัฐบาลไทยกำหนดจ่ายเวนคืนไร่ละ 1 แสนบาท แต่เจ้าของที่ดินต้องการไร่ละ 4 ล้านบาท จึงทำให้เกิดคำถามว่าในทางกฎหมายแล้วเราจะมีทางออกให้กับปัญหาดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการประกาศคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 เรื่องการจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ
2. เพื่อศึกษาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พ.ศ.2530
3. เพื่อศึกษาแนวคำพิพากษาในการตัดสินคดีเวนคืนที่ดิน
4. ศึกษาแนวทางการขอให้เพิกถอนคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 เรื่องการจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. สามารถทราบปัญหาการประกาศคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 เรื่องการจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ
2. สามารถรู้ปัญหาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พ.ศ.2530
3. สามารถนำแนวคำพิพากษาของศาลมาเป็นแนวทางขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 เรื่องการจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ
4. สามารถนำแนวทางการขอให้เพิกถอนคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 เรื่องการจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษไปแก้ปัญหาให้กับประชาชนที่ได้รับผลกระทบ

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 เรื่องการจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พ.ศ.2530 คำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ ข้อมูลเอกสารของทางราชการที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์ รวมถึงบทความและสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ

ผลการวิจัย

จากการวิจัย ผลของการวิจัยพบว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย ต้องดำเนินการเวนคืนตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 เป็นหลักเนื่องจากเป็นกฎหมายที่ให้ใช้อำนาจรัฐในการเวนคืน โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคณะกรรมการอยู่ตามมาตรา 9 วรรค 2 และมาตรา 23 วรรคแรก ได้บัญญัติที่มาของคณะกรรมการและหน้าที่ที่ต้องกำหนดค่าทดแทนในอสังหาริมทรัพย์ที่จะทำการเวนคืนให้แก่บุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 ซึ่งคณะกรรมการถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ที่ถูกเวนคืน

การกำหนดค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในไทย แต่เดิมก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บทบัญญัติในมาตรา 9 วรรคสี่ได้บัญญัติไว้ว่า "ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรคสองให้คณะกรรมการกำหนดราคา โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 สำหรับราคาที่ดินให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา 21(2) หรือ (3) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์ " จึงทำให้เข้าใจได้ว่าในการกำหนดราคาที่ดิน คณะกรรมการจะนำหลักเกณฑ์อื่นในมาตรา 21 หรือมาตราอื่นๆมาใช้ในการกำหนดค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่ได้จึงทำให้เกิดปัญหาขึ้นว่าเนื่องจากกฎหมายได้สร้างหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนไว้ตามมาตรา 21(1)-(5) และในมาตรา 9 วรรคสี่ตอนต้นได้กำหนดว่าการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ให้คณะกรรมการกำหนดราคาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 21 แต่กฎหมายได้สร้างหลักเกณฑ์ไว้อีกในมาตรา 9 วรรคสี่กรณีสำหรับราคาที่ดินให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา 21 (2)หรือ(3) ในกรณีนี้สามารถตีความได้ว่าที่ดินก็คืออสังหาริมทรัพย์เช่นกัน และการที่กฎหมายได้บัญญัติไว้เช่นนี้จึงทำให้เกิดความสับสนขึ้นเป็นผลให้คณะกรรมการกำหนดราคาไม่ได้นำราคาตลาดตามมาตรา 21(1) ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญและจำเป็นอย่างหนึ่งเพราะเป็นกลไกลที่ให้ความเป็นธรรมได้มากที่สุดในการกำหนดค่าทดแทนมาใช้

ซึ่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนด้วยราคาตลาดนั้นเป็นราคาที่ซื้อขายกันโดยทั่วไปโดยไม่มีการบังคับหรือผลทางกฎหมายใด ๆ

อีกทั้งคณะกรรมการในการกำหนดค่าทดแทนนั้นก็เป็นผู้ที่ไม่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ทางด้านการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์และปัจจุบันนี้ยังไม่มีกฎหมายใดออกมาให้รับรองการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการในการกำหนดราคาเบื้องต้น จึงเป็นเหตุให้คณะกรรมการเลือกที่จะใช้ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่และราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งเป็นเอกสารราชการที่สามารถนำมาอ้างอิงการใช้ดุลพินิจของตนได้ โดยไม่นำราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ที่เป็นราคาที่ยุติธรรมมากที่สุดมาพิจารณาเลยเพราะราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ ณ วันที่ออกพระราชกฤษฎีกานั้นหาได้ยาก หรือหาแทบไม่ได้เลย เป็นผลให้การกำหนดค่าทดแทนดังกล่าว ไม่ได้รับการพัฒนาในการสร้างหลักเกณฑ์ราคาตลาดให้มีความแน่นอนขึ้นมาเป็นราคาที่สามารถใช้ได้จริง และคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้ให้เหตุผลว่า ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาและราคาประเมินนั้นเป็นราคาที่สะท้อนราคาตลาดที่แท้จริงแล้ว ทั้งที่ความจริงแล้วราคาดังกล่าวเป็นราคาที่กำหนดไว้เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และจะมีการจัดทำขึ้นมาทุก ๆ 4 ปี ซึ่งเป็นราคาคงที่ ไม่มีการปรับตัวตามราคาตลาด และเป็นราคาที่ไม่ตรงกับมูลค่าของที่ดินที่แท้จริงจึงเป็นราคาที่ไม่เป็นธรรม

ทั้งนี้ราคาตลาดก็เป็นแค่ส่วนหนึ่งในการพิจารณากำหนดค่าทดแทนของคณะกรรมการ คณะกรรมการจะนำราคาตลาดมาใช้บังคับโดยลำพังนั้นไม่ได้ จะต้องนำราคาทรัพย์สินที่มีการตีราคาไว้ประโยชน์ในการเสียภาษี ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมสิทธิในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม สภาพ ที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และวัตถุประสงค์ในการเวนคืนมาคำนึงประกอบกันเป็นค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน จึงจะเป็นราคาที่เป็นธรรมแก่ผู้ที่ถูกเวนคืนและสังคม