

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงและแนวทาง
ให้ความเห็นเรื่องค่าทดแทนที่ดินในการเวนคืน
ของกลุ่มงานอุทธรณ์และกฎหมายต่อ
คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทน
อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

จัดทำโดย นางสาวอารีวรรณ โช๊ะรัมย์

ตำแหน่ง นิติกร ระดับชำนาญการ

สังกัดกลุ่มงานอุทธรณ์และกฎหมาย กองจัดกรรมสิทธิ์

สำนักงานโยธา

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารมหานครระดับต้น รุ่นที่ ๒๑
สถาบันพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๗

๑. ชื่อเรื่อง กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงและแนวทางให้ความเห็นเรื่องค่าทดแทนที่ดินในการเวนคืนของกลุ่มงานอุทธรณ์และกฎหมายต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

๒. หลักการและเหตุผล

การให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนผู้ถูกเวนคืนที่ดินถือเป็นหัวใจหลักในการดำเนินการเวนคืนให้บรรลุวัตถุประสงค์ คือราคาค่าทดแทนที่กำหนดให้ขึ้นต้องมีความเป็นธรรมและเหมาะสม ซึ่งในการกำหนดค่าทดแทนเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเพื่อกำหนดราคาเบื้องต้นที่แต่งตั้งขึ้นโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น ผู้ที่จะมีอำนาจพิจารณาเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนว่าเหมาะสมหรือเป็นธรรมหรือไม่ก็คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะใช้อำนาจตรวจสอบ และทบทวนราคาค่าทดแทนดังกล่าวข้างต้น ถือว่าเป็นกระบวนการตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครองด้วยตนเองเป็นปัจจัยและหลักประกันที่จะอำนวยความยุติธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน และต้องอาศัยขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ขั้นตอนกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ หรือของงานพิจารณาอุทธรณ์ประสบผลสำเร็จ คือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่จะต้องทำหน้าที่พิจารณาค่าอุทธรณ์ของผู้ถูกเวนคืนเพื่อเสนอความเห็นในข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริง พร้อมกับความเห็นว่าจะควรเพิ่มหรือไม่กรณีเพิ่มค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด แต่ในทางปฏิบัติกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงและ ข้อกฎหมาย พร้อมทั้งการให้แนวทางการเห็นเรื่องค่าทดแทนที่ดินในการเวนคืนจะเป็นหน้าที่ของเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยให้นิติกรที่สังกัดกลุ่มงานอุทธรณ์และกฎหมาย กองจัดกรรมสิทธิ์ สำนักงานโยธา เป็นผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการดังกล่าวข้างต้น เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ปัจจุบันกลุ่มงานอุทธรณ์และกฎหมาย กองจัดกรรมสิทธิ์ สำนักงานโยธา ได้ดำเนินการตามหน้าที่และภารกิจทำให้เห็นปัญหาและอุปสรรคในขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่จะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขกล่าวคือ ขั้นตอนและวิธีการตรวจสอบข้อเท็จจริงการเสนอความเห็นเรื่องค่าทดแทนของนิติกรยังมีข้อบกพร่องก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานส่งผลทำให้ประชาชนไม่ได้รับการพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ไม่มีมติในเรื่องค่าทดแทนในการประชุมคราวเดียว

๒.๑ ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๒.๑.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณชนอย่างอื่นและต้องชดใช้ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

๒.๑.๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๑๘ เป็นกรณีเกี่ยวกับบุคคลผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนซึ่งบัญญัติว่า “เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

๑. เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน
๒. เจ้าของโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืน

ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือได้ทำขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเช่านั้นยังมิได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวแต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ

เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดิน ในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ แต่ต้องไม่เป็นผู้ซึ่งจำต้องรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไป เมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดินเงินค่าทดแทนตาม (๕) นี้ พึงกำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอน ค่าขนย้ายและค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น

บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นที่คล้ายกัน ผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา ๑๓๔๙ หรือมาตรา ๑๓๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีทีบุคคล เช่นว่านั้นได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว

มาตรา ๒๑ เป็นกรณีเรื่องการกำหนดค่าทดแทนที่ดินซึ่งบัญญัติว่า “เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้วให้คำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตาม มาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุผลและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ทวีขึ้นนั้นสูงกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินอีก

ถ้าจะต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสองหรือราคาลดลงตามวรรคสามให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้นให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย”

มาตรา ๒๕ เป็นกรณีการใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ค่าทดแทนซึ่งบัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตาม มาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์ หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตาม มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๘ วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์”

มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง เป็นกรณีการใช้สิทธินำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วแต่กรณี”

๒.๑.๓ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๙๐/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๑ เรื่อง แนวทางเกณฑ์การพิจารณาเงินค่าทดแทนตาม มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ สั่ง ณ วันที่ ๑๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑

ข้อ ๔ (๑) ให้เปรียบเทียบสภาพและที่ตั้งของที่ดิน ที่ใช้อ้างอิงกับที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืนโดยพิจารณาปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อราคาที่ดิน เช่น ความกว้างของถนนหรือซอย ลักษณะพื้นผิวจราจร ระยะทางจากถนนสายหลัก การใช้ประโยชน์ที่ดิน การถมดิน หรือ ข้อมูลอื่นๆ เพื่อปรับราคาให้เป็นธรรม

๒.๑.๔ ค่าทดแทนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างกำหนดให้เป็นสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนไม่ได้ ประเมินราคาโดยวิธีต้นทุนทดแทน คือ คำนวณค่าก่อสร้างใหม่ตามแบบเดิมหักด้วยค่าเสื่อมสภาพ ถือราคาในวันที่มีการกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นเป็นเกณฑ์

๒.๒ แนวคิด

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นเรื่องกระทบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ดังนั้น กฎหมายจึงได้วางหลักประกันความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ถูกเวนคืน ภายใต้แนวคิดที่ว่า “ผู้ถูกเวนคืนถือว่าเป็นผู้เสียสละทรัพย์สินส่วนตนให้แก่สังคมเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยส่วนรวม รัฐจึงมีหน้าที่ต้องดูแล และให้ความคุ้มครองสิทธิ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน และสังคม” ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อกรุงเทพมหานคร ตราพระราชกฤษฎีกาเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และได้มีการกำหนดราคาค่าทดแทนโดยคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้น หากผู้ถูกเวนคืนไม่พอใจในราคาค่าทดแทนที่กำหนดให้ ก็สามารถใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ และหากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือ หากมีคำวินิจฉัยแล้วผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยนั้น ก็สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง เพื่อฟ้องขอเพิ่มค่าทดแทนหรือขอเพิกถอนคำวินิจฉัยได้ตามกฎหมาย (มาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๒๖ แห่งราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐)

ซึ่งในขั้นตอนวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นิติกรกลุ่มงานอุทธรณ์และกฎหมาย กองจัดกรรมสิทธิ์ สำนักงานโยธา ต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีหน้าที่ดังนี้

สรุปประเด็นที่อุทธรณ์ ตรวจสอบข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย ตลอดจนเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ว่าราคาค่าทดแทนที่กำหนดให้ นั้นเหมาะสมและเป็นธรรมหรือไม่ หากไม่เป็นธรรมแล้วควรจะกำหนดราคาค่าทดแทนเป็นเท่าใด ซึ่งหากนิติกรกลุ่มงานอุทธรณ์ และกฎหมายไม่มีความรู้ด้านการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ดีพอ และขาดแนวทางในการตรวจสอบข้อเท็จจริง การให้ความเห็นต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ก็จะนำไปสู่ปัญหาในการปฏิบัติงาน กล่าวคือไม่สามารถเสนอความเห็นที่ถูกต้องและเป็นธรรมในเรื่องราคาค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่แท้จริงได้ และอาจเกิดผลกระทบต่อประชาชนผู้ถูกเวนคืน ซึ่งถือว่าเป็นผู้เสียสละแก่ส่วนรวม อันนำไปสู่ภาระของประชาชนที่ต้องนำคดีขึ้นศาลปกครอง เพื่อฟ้องขอเพิ่มค่าทดแทนและหากประชาชนผู้ถูกเวนคืนรายใดมีปัญหาด้านเศรษฐกิจ ไม่มีเงินเสียค่าใช้จ่ายไม่ว่าจะเป็นค่าทนายความ ค่าทนายทรัพย์ ก็จะไม่สามารถนำคดีขึ้นศาลได้ เท่ากับการเวนคืนเป็นการทำร้ายประชาชน ทั้งๆที่เขาเป็นผู้เสียสละต่อส่วนรวม

๓. วัตถุประสงค์ของการจัดทำรายงาน

๓.๑ เพื่อปรับปรุงวิธีการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพัฒนาแนวทางการให้ความเห็นเรื่องค่าทดแทนที่ดินในการเวนคืนของนิติกรกลุ่มงานอุทธรณ์และกฎหมายต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ พร้อมทั้งเพิ่มพูนความรู้ด้านการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์แก่นิติกร

๓.๒ เพื่อให้สามารถเสนอความเห็นในเรื่องค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้อย่างเที่ยงตรง

๓.๓ เพื่อให้การพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนที่ดินของนิติกรกลุ่มงานอุทธรณ์และกฎหมายเป็นผลดีต่อประชาชนผู้ถูกเวนคืน กล่าวคือประชาชนได้รับความเป็นธรรม และเป็นการไม่ผลักรถให้ประชาชน ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง และส่งผลดีต่อกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ เป็นการช่วยเหลือแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายในเรื่องดอกเบี้ย หากศาลมีคำพิพากษาให้เพิ่มค่าทดแทน โดยกรุงเทพมหานครต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทประจำของธนาคารออมสิน ในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น นับแต่วันที่มีการจ่ายเงินหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น

๔. เป้าหมาย

๔.๑ การพิจารณาอุทธรณ์ ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เป็นไปอย่างรวดเร็ว และเที่ยงตรง ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องวินิจฉัยให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ ส่งผลทำให้ประชาชนผู้ถูกเวนคืนได้รับความเป็นธรรม และไม่เป็นการผลักรถให้ประชาชนต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองเพื่อฟ้องขอเพิ่มค่าทดแทน และเป็นการช่วยลดงบประมาณของกรุงเทพมหานครในเรื่องดอกเบี้ยของค่าทดแทนในส่วนที่เพิ่มขึ้น

๔.๒ กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนของ กรุงเทพมหานคร มีมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานราชการอื่นที่ปฏิบัติงานด้านการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

๔.๓ ประชาชนมีความพึงพอใจในการพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนของกรุงเทพมหานคร และให้ความร่วมมือในการเวนคืนไม่ต่อต้านการเวนคืนซึ่งส่งผลต่อภาพลักษณ์ที่ดีของกรุงเทพมหานคร

๕. ความรู้ความสามารถในการจัดทำรายงาน

ผู้จัดทำรายงานฯ ได้นำเอาการวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) กล่าวคือ กระบวนการวิเคราะห์และการประเมินสภาพแวดล้อม เพื่อนำมากำหนดกลยุทธ์ขององค์กรและหน่วยงานต่างๆ ให้สอดคล้องอย่างเป็นระบบ และนำมาวางแผนดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมที่สอดคล้องกับกลยุทธ์ ที่กำหนดขึ้นโดยนำกลยุทธ์ SWOT ANALYSIS โดยสามารถ SWOT กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนของกรุงเทพมหานครได้ดังนี้

STRENGTH (จุดแข็ง) ของกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ ฯ ของกรุงเทพมหานคร คือ งานพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการจัดกรรมสิทธิ์ครบถ้วนตั้งแต่ข้อมูลเบื้องต้นของ ผู้ถูกเวนคืนทั้งหมด ข้อมูลเกี่ยวกับการกำหนดราคาค่าทดแทนของคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นทั้งหมด

WEAKNESS (จุดอ่อน) ของกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ ฯ ของกรุงเทพมหานคร คือ การนำเสนอข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับการตรวจสอบข้อเท็จจริง และแนวคิดความคิดเรื่องค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนของนิติกรนั้นยังไม่มีกรนำ IT มาใช้ประกอบการนำเสนอ เช่น Street View เพื่อให้เห็นลักษณะทางกายภาพที่แท้จริงและเป็นปัจจุบันของที่ดินที่ถูกเวนคืน อันเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

OPPORTUNITY (โอกาส) ควรนำประโยชน์ของ IT มาใช้ประกอบการยุติพิจารณาพิจารณาอุทธรณ์ ค่าเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ฯ

THEAT (ข้อจำกัด) คือ ภาคเอกชนมีความรู้ด้านการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์มากกว่าภาคราชการ (ในที่นี้ หมายถึงนิติกรที่ทำงานด้านการพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนการเวนคืนฯ) และเมื่อ SWOT กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ ฯ ได้แล้วก็จะนำเอาเทคนิค PDCA มาใช้กล่าวคือ

PLAN: ปัญหาที่พบคือ นิติกรกลุ่มงานอุทธรณ์และกฎหมายยังไม่สามารถทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเสร็จสิ้นภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากขาดแนวทางตรวจสอบข้อเท็จจริงและแนวทางให้ความเห็นเรื่องราคาค่าทดแทนที่ดินต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ส่งผลทำให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมและไม่พึงพอใจ

DO: ปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงและแนวทางให้ความเห็นเรื่องราคาค่าทดแทนที่ดินต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้มีมาตรฐานและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์สามารถมีมติเรื่องค่าทดแทนได้ในการประชุมคราวเดียว

CHECK: การพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเป็นไปตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดโดยทำการตรวจสอบเป็นรายปี

ACT: ดำเนินการต่อไปจนเป็นแนวทางปฏิบัติของกลุ่มงานอุทธรณ์และกฎหมาย

๖. กรอบแนวทางการดำเนินการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์นั้นเริ่มต้นภายหลังจากกรุงเทพมหานครตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวเขตเวนคืนภายในท้องที่กรุงเทพมหานคร และเมื่อมีการกำหนดราคาค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนโดยคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้น หากประชาชนผู้ถูกเวนคืนไม่พอใจในราคาค่าทดแทนที่กำหนดให้ ก็จะใช้สิทธิ์ยื่นอุทธรณ์ค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวัน นับแต่ได้รับคำอุทธรณ์และโดยทั่วไปหากมีการยื่นอุทธรณ์ค่าทดแทนแสดงให้เห็นว่าประชาชนไม่พอใจในราคาค่าทดแทนจึงเป็นภารกิจสำคัญของกลุ่มงานอุทธรณ์และกฎหมายในฐานะหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนผู้ถูกเวนคืนที่จะได้รับการพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนอย่างรวดเร็วตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแต่ในทางปฏิบัติแล้วไม่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาดังกล่าว เนื่องจาก นิติกรกลุ่มงานอุทธรณ์ และกฎหมายในฐานะเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ต้องสรุปประเด็นพิพาทตามข้ออ้างในคำอุทธรณ์ ตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้อง รวบรวมและศึกษาเอกสารทั้งหมด ตลอดจนหลักเกณฑ์การกำหนดราคาค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนของคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้น เพื่อนำมาวิเคราะห์และเปรียบเทียบค่าทดแทนที่ดินเป็นรายแปลง และนำเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการฯ ว่าราคาค่าทดแทนที่กำหนดให้ นั้นเหมาะสมและเป็นธรรมหรือไม่ หากไม่เหมาะสม ควรปรับราคาค่าทดแทนเท่าใด (ซึ่งในขั้นตอนต้องใช้ความรู้ด้านการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์เป็นอย่างมาก) และหากนิติกรมีความเห็นว่า ควรปรับเพิ่มราคาค่าทดแทนนั้นก็ต้องระมัดระวังในการนำเสนอ เนื่องจากอาจถูกมองได้ว่าเข้าไปมีส่วนได้เสียในการปรับราคาเพิ่ม และในทางปฏิบัตินั้น การพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนนั้นกว่าจะมีมติในเรื่องค่าทดแทนได้ ต้องใช้ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ประมาณ ๓ ครั้งขึ้นไป ซึ่งเป็นระยะเวลาเกินหกสิบวัน นับแต่ได้รับคำอุทธรณ์ ตามที่กฎหมายกำหนด และก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้โดยมิต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือหากไม่ใช้สิทธิ์นำคดีขึ้นสู่ศาลในช่วงนี้ ประชาชนผู้ถูกเวนคืนก็ยังมี

มีสิทธิ์นำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้ หากได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แล้วไม่พอใจในคำวินิจฉัยนั้น

แนวทางการพัฒนางานพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน มีดังนี้

ก. นิติกรต้องศึกษาสภาพแวดล้อมทั้งหมดของโครงการเวนคืนเพื่อให้เข้าใจหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นนำมาใช้ในการกำหนดราคาค่าทดแทนตลอดจนลักษณะทางกายภาพของโครงการเวนคืนเพื่อให้เห็นภาพรวมของโครงการเวนคืนให้มากที่สุด

ข. ขั้นตอนการปฏิบัติงานของนิติกรกลุ่มงานอุทธรณ์และกฎหมายก่อนนำหนังสืออุทธรณ์เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพื่อเป็นการจำกัดข้อบกพร่องให้มีน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังนี้

- ให้มีนิติกรเจ้าของเรื่อง ๑ คน ทำหน้าที่สรุปประเด็นที่อุทธรณ์รวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย เอกสารและพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และทำความเข้าใจเกี่ยวกับราคาค่าทดแทนว่าควรจะปรับเพิ่มหรือไม่

- ให้มีนิติกร ๑ คน ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับนิติกรเจ้าของเรื่อง มีอิสระในการเสนอความเห็นเกี่ยวกับราคาค่าทดแทนว่าควรจะปรับเพิ่มหรือไม่

- ให้มีนิติกรกลุ่มที่ ๓ ทำหน้าที่ Monitor โดยการซักถาม ตรวจสอบและจับผิดความเห็นของนิติกรทั้งสองฝ่าย เพื่อเป็นการระดมสมองนำไปสู่การจัดข้อบกพร่องต่างๆ และหาแนวทางสรุปร่วมกันจนเป็นที่ยุติ ก่อนนำเข้าสู่การประชุมพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ สามารถมีมติในเรื่องค่าทดแทนในการประชุมเพียงคราวเดียว และกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

- ให้นำ IT มาใช้ในการนำเสนอข้อมูล ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ โดยใช้ Street View จาก Google Earth เพื่อให้คณะกรรมการฯ สามารถเห็นลักษณะทางกายภาพที่แท้จริงในขณะพิจารณาอุทธรณ์ฯ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

๗. ระยะเวลาการดำเนินการ

เริ่มนับระยะเวลาเริ่มต้นนับตั้งแต่นิติกรได้รับหนังสืออุทธรณ์ของประชาชนผู้ถูกเวนคืนที่ยื่นอุทธรณ์ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จนถึงคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ผู้ถูกเวนคืน มีคำวินิจฉัย ใช้เวลาทั้งสิ้นหกสิบวัน ส่วนในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะมีคำวินิจฉัย ค่าทดแทนเมื่อใดนั้น เห็นว่าเป็นตัวแปรที่นิติกรไม่อาจก้าวล่วงได้ บางโครงการใช้ระยะเวลา สี่ถึงห้าเดือน บางโครงการก็หกเดือนขึ้นไป

๘. แนวทางติดตามและประเมินผล

ใช้หลัก PDCA กล่าวคือ เมื่อมีการวางแผนกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์แล้วโดยแบ่งงานกันทำตามงานที่มอบหมาย โดยกำหนดระยะเวลาที่แต่ละฝ่ายต้องปฏิบัติ แล้วลงมือปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ ต่อมา มีการตรวจสอบเป็นระยะๆ ว่าในการปฏิบัติงานของนิติกรแต่ละฝ่ายนั้น มีปัญหาหรืออุปสรรคอะไรบ้าง โดยผู้จัดทำรายงานฯ ในฐานะเลขานุการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เป็นผู้ตรวจสอบ หากพบปัญหาจะดำเนินการร่วมกันในการหาหนทางแก้ไขต่อไป หากไม่พบปัญหาใดๆ ก็จะขับเคลื่อนต่อไปเป็นวัฏจักร โดยมีตัวชี้วัดความสำเร็จดังนี้

๑. งานแต่ละขั้นตอนสำเร็จตามระยะเวลาที่วางไว้
๒. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ สามารถมีมติในเรื่องค่าทดแทนในการประชุมคราวเดียว
๓. ประชาชนมีความพึงพอใจในผลคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ภายใต้อุดมการณ์ที่ว่า เราจะทำงานพิจารณาอุทธรณ์ให้ประชาชนผู้ถูกเวนคืนชื่นใจ โดยวัดจากจำนวนคดีที่ผู้อุทธรณ์นำขึ้นสู่ศาลปกครองว่ามีแนวโน้มลดลงหรือไม่

๙. ข้อเสนอแนะ

ถึงแม้ว่านิติกรนั้นโดยหลักจะมีความรู้กฎหมายอาญา กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติต่างๆ ตามที่ได้ศึกษามาเป็นอย่างดี แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันโลกได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกลายเป็นยุคโลกาภิวัตน์การสื่อสารไร้พรมแดน โลกสามารถติดต่อกันได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้นนิติกรกลุ่มงานอุทธรณ์ต้องปรับปรุงและพัฒนา ดังนี้

๑) ปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงและแนวทางความเห็นค่าทดแทนที่ดิน โดยจัดบุคลากรในกลุ่มงานพิจารณาอุทธรณ์ให้ทำหน้าที่ ๓ ส่วนคือ ๑. นิติกรเจ้าของเรื่องทำหน้าที่สรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด พร้อมทั้งเสนอความเห็นเรื่องค่าทดแทน (นิติกรเจ้าของสำนวน) ๒. จัดให้มีนิติกรซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับนิติกรเจ้าของสำนวนดำเนินการ เช่นเดียวกับนิติกรเจ้าของสำนวนเพื่อเสนอความเห็นโดยอิสระ (นิติกรผู้แถลงสำนวน) ๓. จัดให้มีนิติกรอีกกลุ่มหนึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบ สำนวนความเห็นของนิติกรเจ้าของสำนวน และความเห็นของนิติกรผู้แถลงสำนวน เพื่อเป็นการระดมสมองนำไปสู่การจัดข้อบกพร่องต่างๆ และหาแนวทางสรุปร่วมกันจนเป็นที่ยุติก่อนนำข้อมูลเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ

๒) นิติกรต้องใส่ใจเรียนรู้และนำเอาเทคโนโลยีเข้ามาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน กล่าวคือ Street View เพื่อให้เห็นลักษณะทางกายภาพที่แท้จริงอันเป็นปัจจุบันของที่ดินที่ถูกเวนคืน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาค่าทดแทนของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนผู้ถูกเวนคืนรู้สึกว่าได้ได้รับความคุ้มครองและความเป็นธรรมตามที่กฎหมายกำหนด

๓) นอกจากจะมีความรู้ทางด้านกฎหมายหลักแล้ว นิติกรยังจำเป็นต้องมีความรู้ด้านการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์เป็นอย่างดี เพราะนิติกรในฐานะเลขานุการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ต้องทำหน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ในเรื่องค่าทดแทนที่กำหนดให้ นั้นว่ามีความเหมาะสมและเป็นธรรมหรือไม่ หากไม่เหมาะสม ควรปรับเพิ่มราคาเป็นเท่าใด หากไม่มีความรู้ดังกล่าวแล้วจะทำให้นิติกรไม่มีความมั่นใจในการเสนอความเห็น และไม่กล้าเสนอเพิ่มราคาค่าทดแทน เมื่อมีความรู้และข้อมูลไม่เพียงพอแล้ว คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ก็จะมีมติให้นิติกรไปค้นหาข้อมูลเพิ่มเติม จนเป็นที่พอใจ แล้วจึงมีมติในเรื่องค่าทดแทน ส่งผลให้การพิจารณาต้องยืดออกไป จนเลยระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหานี้ จึงเห็นสมควรจัดให้นิติกรเข้ารับการอบรมความรู้ด้านการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ จากสถาบันการศึกษาทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน