กสม. ๑

รายงานผลการตรวจสอบ

การละเมิดสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๓๑ เดือน สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๔

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๑๔๕-๑๔๖/๒๕๖๔

เรื่อง สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน กรณีกล่าวอ้างว่าการกำหนดอัตราค่าทดแทนจากการเวนคืนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างไม่เป็นธรรม

คำร้องที่ ๔๑/๒๕๖๔
- [redacted] — **ผู้ร้อง**
- กรมการขนส่งทางบก — **ผู้ถูกร้อง**

คำร้องที่ ๕๙/๒๕๖๔
- [redacted] — **ผู้ร้อง**
- กรมการขนส่งทางบก — **ผู้ถูกร้อง**

คำร้องทั้งสองคำร้องนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ซึ่งมีประเด็นร้องเรียนอย่างเดียวกันและมีผู้ถูกร้องเป็นหน่วยงานเดียวกัน จึงให้พิจารณารวมกัน โดยให้เรียกผู้ร้องทั้งห้าตามคำร้องที่ ๔๑/๒๕๖๔ ว่า ผู้ร้องที่ ๑ ผู้ร้องที่ ๒ ผู้ร้องที่ ๓ ผู้ร้องที่ ๔ และผู้ร้องที่ ๕ ตามลำดับ และเรียกผู้ร้องตามคำร้องที่ ๕๙/๒๕๖๔ ว่า ผู้ร้องที่ ๖

๑. ความเป็นมา

ผู้ร้องทั้งหกได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามคำร้องที่ ๔๑/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ และคำร้องที่ ๕๙/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๔ กล่าวอ้างว่า ผู้ร้องทั้งหกถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลอาจสามารถ อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในการสร้างศูนย์การขนส่งชายแดนจังหวัดนครพนมของผู้ถูกร้อง โดยผู้ร้องทั้งหกแจ้งว่าไม่ได้รับหนังสือแจ้งให้ทราบถึงขั้นตอนการดำเนินการของคณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทน รวมทั้งขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และแจ้งว่าการกำหนดราคาค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ในโครงการไม่เป็นธรรม โดยไม่เป็นไปตามราคาที่ซื้อขายปกติในท้องตลาด การกำหนดค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้นที่ไม่ครอบคลุม ตลอดจนไม่ครอบคลุมความเสียหายอื่น ๆ เช่น การเสียโอกาสในการประกอบธุรกิจในพื้นที่ดังกล่าว จึงขอให้ตรวจสอบ

/๒. การพิจารณา...

๒. การพิจารณาคำร้องเบื้องต้น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาจากข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้วเห็นว่า พฤติการณ์ตามที่ผู้ร้องทั้งหกกล่าวอ้างเป็นกรณีเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ซึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖

๓. การตรวจสอบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบโดยพิจารณาประกอบเอกสารจากการชี้แจงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ดังต่อไปนี้

๑) สำเนาหนังสือสำนักงานขนส่งจังหวัดนครพนม ที่ นพ ๐๐๑๒/ว๕๔ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๖๓ ถึงผู้ร้องที่ ๑

๒) สำเนาหนังสืออุทธรณ์เงินค่าตอบแทนกรณีผู้ร้องที่ ๑ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๓ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

๓) หนังสือกรมการขนส่งทางบก ที่ คค ๐๔๑๐/๖๒๑๔ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๔) หนังสือกรมการขนส่งทางบก ที่ คค ๐๔๑๐/๘๔๘๐ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบเอกสารที่ส่งมาด้วย ได้แก่

๔.๑) สำเนาประกาศคณะกรรมการเพื่อกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทน ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลอาจสามารถ อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม พ.ศ. ๒๕๖๓ และสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๓

๔.๒) สำเนาหนังสือสำนักงานขนส่งจังหวัดนครพนม ที่ นพ ๐๐๑๒/๒๗๔ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๖๓ เรื่อง แจ้งผลการดำเนินการปิดประกาศคณะกรรมการฯ

๔.๓) รายละเอียดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ ต้นไม้ยืนต้น และพืชผลของผู้ร้อง

๔.๔) รายชื่อผู้ถูกเวนคืนที่ใช้สิทธิอุทธรณ์

๔.๕) สำเนาประกาศการเข้าครอบครองและใช้อสังหาริมทรัพย์ก่อนการเวนคืน ในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ในท้องที่ตำบลอาจสามารถ อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม

๕) บันทึกข้อมูลโทรศัพท์ทางแอปพลิเคชันไลน์จากผู้ร้องที่ ๖ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๔ และเมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๔

/๖) กระทรวง...

๖) สำเนาหนังสือกระทรวงคมนาคม ที่ คค ๐๒๐๙/พิเศษ ๒๗๙ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๖๔ ถึงผู้ร้องที่ ๕

๗) สำเนาหนังสือกระทรวงคมนาคมที่ คค ๐๒๐๙/พิเศษ ๒๘๐ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๖๔ ถึงผู้ร้องที่ ๒

๘) สำเนาหนังสือกระทรวงคมนาคม ที่ คค ๐๒๐๙/พิเศษ ๔๕๗ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๔ ถึงผู้ร้องที่ ๓

๙) สำเนาหนังสือกระทรวงคมนาคมที่ คค ๐๒๐๙/พิเศษ ๔๕๘ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๔ ถึงผู้ร้องที่ ๔

๑๐) สำเนาหนังสือกระทรวงคมนาคม ที่ คค ๐๒๐๙/พิเศษ ๕๓๔ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ถึงผู้ร้องที่ ๑

๑๑) สำเนาหนังสือกระทรวงคมนาคม ที่ คค ๐๒๐๙/พิเศษ ๕๗๙ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๖๔ ถึงผู้ร้องที่ ๖

๔. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาคำร้อง ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ร้อง ฝ่ายผู้ถูกร้อง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบทบัญญัติของกฎหมายและหลักสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังในเบื้องต้นได้ว่า กระทรวงคมนาคมได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลอาจสามารถ อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๓ โดยให้ผู้ถูกร้องเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการสร้างศูนย์การขนส่งชายแดน ตามโครงการศูนย์การขนส่งชายแดนจังหวัดนครพนมของผู้ถูกร้อง โดยผู้ถูกร้องได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ต่อมา คณะกรรมการดังกล่าวได้จัดประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๓ ณ ห้องประชุมพระธาตุท่าอุเทน ชั้น ๒ ศาลากลางจังหวัดนครพนม จังหวัดนครพนม เพื่อพิจารณาหลักเกณฑ์กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และไม้ยืนต้น ให้แก่บุคคลผู้มีสิทธิรับเงินค่าทดแทน ค่าชดเชย และอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒

จากการตรวจสอบผู้ถูกร้องชี้แจงว่า คณะกรรมการดังกล่าวได้กำหนดเงินค่าทดแทนโดยพิจารณาค่าทดแทนที่ดินโดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ประกอบกัน ดังนี้[๑] ๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติ

/ในท้องตลาด...

[๑] พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒

ในท้องตลาดในวันใช้บังคับตามพระราชกฤษฎีกาฯ กล่าวคือ ราคาจดทะเบียนซื้อขายที่ดินที่แจ้งไว้กับสำนักงานที่ดินจังหวัดนครพนม ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ - มีนาคม ๒๕๖๓ ๒) ราคาประเมินที่ดินของราชการที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์จากบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามแนวทางของกรมธนารักษ์ ๔) สภาพและที่ตั้งของที่ดิน ๕) เหตุและวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน โดยเป็นโครงการขนาดใหญ่ และมีความหลากหลายในกิจกรรมการขนส่งและโลจิสติกส์ที่เปิดโอกาสให้เอกชนร่วมลงทุน ซึ่งมีอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่ร้อยละ ๑๒.๒๔

ภายหลังคณะกรรมการฯ พิจารณากำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืนดังกล่าวแล้ว ได้แบ่งที่ดินตามสภาพและที่ตั้งที่คล้ายคลึงกัน พิจารณาจากข้อมูลซื้อขายที่มีราคาประเมินเท่าหรือใกล้เคียงกับมูลค่าถนนเป็น ๓ กลุ่ม กรณีที่ดินแปลงผู้ร้องทั้งหก รวมจำนวน ๗ แปลง ตกอยู่ในกลุ่มที่ ๒ ซึ่งเป็นที่ดินติดทางสาธารณประโยชน์ (ถนนสายรอง) ให้มูลค่าไม่เกิน ๑,๙๐๐ บาท ต่อตารางวา และมีแปลงที่ดินรวมจำนวน ๓ แปลง ตกอยู่ในกลุ่มที่ ๓ ที่ดินตาบอด ให้มีมูลค่าไม่เกิน ๘๘๐ บาท ต่อตารางวา นอกจากนี้ ยังได้พิจารณาค่าทดแทนอาคาร สิ่งปลูกสร้าง ซึ่งได้พิจารณาค่าเสียหายทางธุรกิจและค่าเสียหายจากการที่สิ่งปลูกสร้างหรือที่อยู่อาศัยถูกเวนคืนไว้ด้วย

ส่วนการกำหนดค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้น และพืชผล พิจารณาโดยเปรียบเทียบราคาจากสำนักงานเกษตรจังหวัดนครพนม แขวงทางหลวงชนบทจังหวัดนครพนม และสำนักงานทางหลวงที่ ๓ (สกลนคร) ผู้ถูกร้องได้เปรียบเทียบราคาทั้ง ๓ บัญชี และขอเสนอให้ใช้ราคาสูงสุดในแต่ละชนิดตามขนาดของไม้ยืนต้นและพืชผลตามบัญชีมาเปรียบเทียบ

ผู้ร้องทั้งหกได้ถูกเวนคืนที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างตั้งอยู่ในพื้นที่ตำบลอาจสามารถ อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ดังนี้

๑) ผู้ร้องที่ ๑ โฉนดที่ดินเลขที่ [redacted] มีเนื้อที่ถูกเวนคืน ๑ ไร่ โฉนดที่ดินเลขที่ [redacted] มีเนื้อที่ถูกเวนคืน ๒ ไร่ ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมด ๒,๑๖๕,๘๔๓.๒๖ บาท

/๒) ผู้ร้องที่ ๒...

มาตรา ๒๐ การกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน ให้คำนึงถึงราคา สภาพ เหตุ และวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ประกอบกัน

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘

(๒) ราคาประเมินที่ดินของทางราชการที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๔) สภาพและที่ตั้งของที่ดินนั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน

การกำหนดราคาเบื้องต้นตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

๒) ผู้ร้องที่ ๒ โฉนดที่ดินเลขที่ [redacted] มีเนื้อที่ถูกเวนคืน ๒ งาน ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมด ๔๔๗,๒๕๓.๖๐ บาท

๓) ผู้ร้องที่ ๓ โฉนดที่ดินเลขที่ [redacted] มีเนื้อที่ถูกเวนคืน ๒ งาน และโฉนดที่ดินเลขที่ [redacted] มีเนื้อที่ถูกเวนคืน ๑ งาน ๑๕ ตารางวา ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมด ๖๐๔,๑๕๐ บาท

๔) ผู้ร้องที่ ๔ โฉนดที่ดินเลขที่ [redacted] มีเนื้อที่ถูกเวนคืน ๑ ไร่ และโฉนดที่ดินเลขที่ [redacted] มีเนื้อที่ถูกเวนคืน ๑ งาน ๑๕ ตารางวา ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมด ๘๘๐,๘๔๑.๓๒ บาท

๕) ผู้ร้องที่ ๕ โฉนดที่ดินเลขที่ [redacted] มีเนื้อที่ถูกเวนคืน ๒ งาน และโฉนดที่ดินเลขที่ [redacted] มีเนื้อที่ถูกเวนคืน ๒ งาน ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมด ๙๕๕,๘๘๖.๘๐ บาท

๖) ผู้ร้องที่ ๖ โฉนดที่ดินเลขที่ [redacted] มีเนื้อที่ถูกเวนคืน ๒ ไร่ ๑ งาน ๗๔ ตารางวา และโฉนดที่ดินเลขที่ [redacted] มีเนื้อที่ถูกเวนคืน ๙ ไร่ ๙๓ ตารางวา ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมด ๗,๐๐๓,๔๐๙.๖๘ บาท

ผู้ถูกร้องได้ประชุมชี้แจงความคืบหน้าในการดำเนินโครงการ ผลการสำรวจอสังหาริมทรัพย์และจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน ชี้แจงขั้นตอนการดำเนินการภายหลังพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลอาจสามารถ อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม พ.ศ. ๒๕๖๓ มีผลใช้บังคับ รวมถึงรับฟังความคิดเห็นของผู้ถูกเวนคืนและตอบข้อซักถาม จำนวน ๒ ครั้ง ครั้งที่ ๑ สำหรับผู้ถูกเวนคืนที่อยู่อาศัยในจังหวัดนครพนม และพื้นที่ใกล้เคียง เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๓ ณ ศาลาประชาคมบ้านห้อม ตำบลอาจสามารถ อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ครั้งที่ ๒ สำหรับผู้ถูกเวนคืนที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานคร และพื้นที่ใกล้เคียง เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๖๓ ณ กรมการขนส่งทางบก แขวงจอมพล เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร จากนั้น ผู้ถูกร้องได้ทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนกับผู้ร้องที่ ๒ ผู้ร้องที่ ๓ ผู้ร้องที่ ๔ และผู้ร้องที่ ๕ ประกอบกับผู้ถูกร้องได้มีประกาศการเข้าครอบครองและใช้อสังหาริมทรัพย์ก่อนการเวนคืนในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนในท้องที่ตำบลอาจสามารถ อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ผู้ร้องที่ ๑ และผู้ร้องที่ ๖ จึงได้เข้ามาทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์กับผู้ถูกร้องในภายหลัง ซึ่งต่อมาผู้ถูกร้องได้ดำเนินการจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ให้ผู้ร้องทั้งหกเรียบร้อยแล้ว ปัจจุบันกระทรวงคมนาคมได้รับหนังสืออุทธรณ์ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของผู้ร้องทั้งหกแล้ว และได้แจ้งต่อผู้ร้องทั้งหกว่าในกรณีที่ไม่พอใจผลการพิจารณาอุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลอุทธรณ์

กรณีมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า ผู้ถูกร้องได้กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีกำหนดอัตราค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างโดยไม่เป็นธรรมกับผู้ร้องทั้งหกหรือไม่ อย่างไร

/พิจารณา...

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๗[๒] ได้บัญญัติให้การรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและการสืบมรดก โดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น

จากการตรวจสอบปรากฏว่า การเวนคืนที่ดินของผู้ร้องทั้งหกเป็นการดำเนินการเพื่อดำเนินโครงการศูนย์การขนส่งชายแดนจังหวัดนครพนม ซึ่งแม้การเวนคืนดังกล่าวจะเป็นการจำกัดและกระทบต่อสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและการสืบมรดก แต่บทบัญญัติตามมาตรา ๓๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีข้อยกเว้นให้กระทำได้ ซึ่งผู้ถูกร้องได้แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ และคณะกรรมการดังกล่าวได้กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์และเงินค่าทดแทนตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวแล้ว หากผู้ร้องทั้งหกไม่พอใจ

/เงินค่าทดแทน...

---

[๒] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มิได้ใช้ประโยชน์ หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๖ วรรคสอง

เงินค่าทดแทนตามที่คณะกรรมการกำหนดก็สามารถดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติเพื่อใช้สิทธิอุทธรณ์ขอเงินค่าทดแทนเพิ่มต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้และหากไม่พอใจผลการพิจารณาอุทธรณ์ก็ยังสามารถฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ในชั้นนี้ จึงยังไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องได้กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีกำหนดอัตราค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างโดยไม่เป็นธรรมกับผู้ร้องทั้งหก เห็นควรยุติเรื่อง

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า แม้การเวนคืนที่ดินดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นซึ่งตามรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สามารถกระทำได้ แต่การดำเนินการของผู้ถูกร้องย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนของบุคคลในทรัพย์สิน ที่อยู่อาศัย รวมไปถึงมาตรฐานการครองชีพและการประกอบอาชีพของผู้ร้องทั้งหกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้[๓] ซึ่งกรณีตามคำร้องนี้ ยังมีประเด็นปัญหาที่ควรได้รับการพิจารณาเพื่อประกอบการชดใช้เยียวยาค่าทดแทนที่เป็นธรรมตั้งแต่ในชั้นการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน กล่าวคือ ๑) จากการกำหนดราคาค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ผู้ถูกร้องเสนอให้แก่ผู้ถูกเวนคืนนั้น ผู้ร้องที่ ๑ ถึงที่ ๕ กล่าวอ้างว่า ยังไม่เพียงพอต่อการเยียวยาความเสียโอกาสในการประกอบธุรกิจในพื้นที่ ซึ่งได้ริเริ่มโครงการโดยว่าจ้างเขียนแบบแปลนก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยที่ผู้ร้องมีหลักฐานแสดงราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์เป็นสัญญากู้ยืมและจำนองที่ดินกับธนาคารพาณิชย์ ซึ่งมักใช้วิธีประเมินราคาทรัพย์สินแบบวิธีต้นทุน (Cost Approach)[๔] ในขณะที่คณะกรรมการเพื่อกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้น

/และเงินค่า...

---

[๓] จาก “รายงานผลการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะ มาตรการ หรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (ฉบับย่อ) เพื่อเผยแพร่สู่สาธารณชนในวงกว้าง”. สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย เสนอต่อ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒, หน้า ๙-๑๕ แปลจากรายงาน Land and Human Rights, Standards and Application (2015) จัดทำโดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights).

[๔] การประเมินราคาทรัพย์สินตามมาตรฐานสากลมี ๓ วิธี ดังนี้ ๑) วิธีเปรียบเทียบราคาตลาด (Direct Comparison Approach) นิยมใช้ในกรณีที่มีข้อมูลตลาดเพียงพอที่จะวิเคราะห์หาราคาซื้อขายที่แท้จริง โดยเป็นพื้นฐานการประเมินราคาและมีความน่าเชื่อถือที่สุด แต่ต้องอาศัยทักษะและประสบการณ์ของผู้ประเมิน ๒) วิธีต้นทุน (Cost Approach) ใช้ในกรณีประเมินราคาทรัพย์สินที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากทรัพย์สินอื่น ๆ ทรัพย์สินที่ไม่มีขายในตลาดและไม่สามารถหาข้อมูลตลาดเพื่อใช้เปรียบเทียบ หรือเป็นการประเมินเพื่อวัตถุประสงค์ทางบัญชีหรือการประกันภัย โดยที่ราคาตลาดเปรียบเทียบไม่เพียงพอและการคาดการณ์รายได้และหาอัตราผลตอบแทนไม่ละเอียดพอ ๓) วิธีรายได้ (Income Approach) ใช้ประเมินราคาทรัพย์สินที่ก่อให้เกิดรายได้ เช่น ที่อยู่อาศัยประเภทอพาร์ทเม้นท์ อาคารพาณิชยกรรม เช่น ร้านค้า อาคารสำนักงาน อาคารอุตสาหกรรม เช่น โกดังเก็บสินค้า โรงงาน ซึ่งเป็นการหามูลค่าปัจจุบันของรายได้ทั้งหมดที่คาดว่าจะได้รับในอนาคตของทรัพย์สินนั้น (สืบค้นจากเว็บไซต์กรมธนารักษ์ http://asean.treasury.go.th/index.php?option.สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๔)

และเงินค่าทดแทนได้กำหนดค่าทดแทนค่าเสียหายทางธุรกิจไว้เพียงในกรณีเจ้าของโรงเรือนที่มีการดำเนินกิจการและขาดรายได้จากการเวนคืนให้ร้องขอได้ โดยจะพิจารณากำไรและการเสียภาษีย้อนหลังของกรมสรรพากร ซึ่งอาจไม่สามารถเยียวยาตามกรณีของผู้ร้องที่ ๑ ถึงที่ ๕ ได้ ๒) ตามที่ผู้ร้องที่ ๖ กล่าวอ้างว่า ผู้ร้องที่ ๖ ได้รับที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืนมาโดยการสืบมรดกจากบรรพบุรุษและไม่เคยนำที่ดินไปทำธุรกรรมทางการเงิน ทำให้ไม่มีเอกสารแสดงราคาที่ดินที่ซื้อขายกันเพื่อนำมาเปรียบเทียบราคาที่ซื้อขายกันตามท้องตลาด ย่อมส่งผลต่อการรับฟังพยานหลักฐานในขั้นตอนการอุทธรณ์เพื่อพิจารณาเงินค่าทดแทนที่เหมาะสมและเป็นธรรมได้ ๓) เมื่อพิจารณาเหตุและวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนของผู้ถูกร้อง นอกจากจะเป็นการดำเนินกิจการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐเพื่ออำนวยความสะดวกด้านการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศและสนับสนุนการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบแล้ว ยังเป็นโครงการขนาดใหญ่และมีความหลากหลายในกิจกรรมการขนส่งและโลจิสติกส์ที่เปิดโอกาสให้เอกชนร่วมลงทุนซึ่งมีอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ จึงอาจเป็นเหตุที่จะเพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ร้องทั้งหกได้[๕] เนื่องจากในการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน จะต้องคำนึงถึงราคา สภาพ เหตุ และวัตถุประสงค์ประกอบกัน ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒

จากกรณีข้างต้น ผู้ถูกร้องจึงสมควรมีกลไกการชดใช้เยียวยาและทดแทนที่เป็นธรรมแก่ราษฎรที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนอย่างเหมาะสมและเพียงพอต่อการดำรงชีพอย่างมีศักดิ์ศรี โดยคุณค่าหรือประโยชน์ที่ได้รับต้องไม่น้อยกว่าเดิมก่อนที่จะถูกเวนคืน เพื่อประกันสิทธิของบุคคลที่ถูกจำกัดเพื่อประโยชน์สาธารณะ[๖] ซึ่งกรณีตามคำร้องนี้ยังมีประเด็นปัญหาที่ควรได้รับการพิจารณาเพื่อประกอบการชดใช้เยียวยาค่าทดแทนที่เป็นธรรม ตั้งแต่ในขั้นตอนการประเมินราคาที่ดินและในขั้นตอนการชี้แจงต่อผู้ถูกเวนคืนถึงการดำเนินการภายหลังพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลอาจสามารถ อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม พ.ศ. ๒๕๖๓ มีผลใช้บังคับนั้น ผู้ถูกร้องควรให้ความสำคัญต่อการรับฟังความคิดเห็นและตอบข้อซักถามของผู้ถูกเวนคืนในประเด็นเรื่องการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทน เพื่อให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องเป็นระยะ ๆ อีกทั้งเป็นการสร้างความเข้าใจที่ตรงกันทุกฝ่าย[๗]

/จึงเห็นได้ว่า...

---

[๕] จาก “รายงานการศึกษาวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์”. สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, ธันวาคม ๒๕๕๐, หน้า ๕๕.

[๖] เพิ่งอ้าง, หน้า ๑๖.

[๗] จาก “แนวปฏิบัติตามสมัครใจว่าด้วยการจัดการการถือครองที่ดินการประมงและป่าไม้ในบริบทของความมั่นคงทางอาหารในระดับชาติ (Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure in the Context of National Food Security”. โดย องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (The Food and

จึงเห็นได้ว่า แม้ในส่วนของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้มีข้อจำกัดที่ให้รัฐสามารถกระทำได้เพื่อเป็นการสาธารณูปโภคและประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่ก็จะต้องมีกลไกการชดใช้เยียวยาและค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่ราษฎรที่ได้รับความเสียหาย ซึ่งรวมถึงสิทธิในทรัพย์สิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๗ และสอดคล้องตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economics, Social and Culture Rights: ICESCR) ข้อ ๑๑ (๑)[๘] ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นควรเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อกรมการขนส่งทางบก (ผู้ถูกร้อง) และกระทรวงคมนาคม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) ดังนี้

๔.๑ กรมการขนส่งทางบก (ผู้ถูกร้อง) และกระทรวงคมนาคม ควรคิดคำนวณเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้กับประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นผู้เสียสละทรัพย์สินของตนหรือสิทธิบางอย่างเป็นพิเศษ เช่น สิทธิทำกิน หรือสิทธิในที่อยู่อาศัย เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม และต้องพิจารณาชดเชยเยียวยาให้ครอบคลุมถึงมาตรฐานที่เพียงพอต่อการครองชีพในปัจจุบัน รวมทั้งวิถีชีวิตและการประกอบอาชีพหรือกิจการธุรกิจของผู้ถูกเวนคืนที่ต้องเปลี่ยนแปลงไป โดยคุณค่าหรือประโยชน์ที่ได้รับนั้นต้องไม่น้อยกว่าเดิมก่อนที่จะถูกเวนคืน

๔.๒ กรมการขนส่งทางบก (ผู้ถูกร้อง) และกระทรวงคมนาคมควรจัดให้มีการให้ข้อมูลและอธิบายขั้นตอนการใช้สิทธิต่าง ๆ โดยละเอียดในชั้นของการเวนคืนเป็นรายบุคคลแก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืน พร้อมทั้งให้คำแนะนำอย่างเพียงพอต่อการพิจารณาตัดสินใจ อาทิ กระบวนการอุทธรณ์ค่าทดแทนตามขั้นตอนของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้ถูกเวนคืนสามารถหยิบยกราคาประเมินที่ดินและอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีอื่น ๆ อาทิ วิธีต้นทุนหรือวิธีรายได้ควบคู่กับวิธีเปรียบเทียบราคาตลาด เป็นต้น ซึ่งเป็นไปตามความเหมาะสมกับลักษณะ

/ของทรัพย์สิน...

Agriculture Organization: FAO) ข้อ ๑๖.๒ รัฐควรที่จะระมัดระวังในกรณีที่การเวนคืนนั้นอยู่ในพื้นที่ทางวัฒนธรรม ศาสนาหรือสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ หรือในที่ที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการดำรงชีวิตของกลุ่มคนและเปราะบาง วรรคสอง รัฐควรที่จะรับรองให้การวางแผนและกระบวนการเวนคืนมีความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม มีการระบุผู้ที่ได้รับผลกระทบ และดำเนินการแจ้งให้ทราบ ตลอดจนการปรึกษาหารือในทุก ๆ ขั้นตอนอย่างเหมาะสม

[๘] กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economics, Social and Culture Rights: ICESCR) ข้อ ๑๑ (๑) รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว ซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยที่เพียงพอและสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐภาคีจะดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันการทำให้สิทธินี้เป็นจริง โดยรับรองความสำคัญอย่างแท้จริงของความร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความยินยอมโดยเสรี

ของทรัพย์สินมูลค่าทรัพย์สินที่ซื้อขายกันจริงตามท้องตลาด และการใช้ประโยชน์สูงสุดและดีที่สุดของทรัพย์สิน เพื่อพิจารณาชดเชยเยียวยาค่าทดแทนที่เป็นธรรมต่อไป

๕. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๓๗/๒๕๖๔ (๑๒) เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๔ จึงมีมติให้ยุติเรื่อง และให้มีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามข้อ ๔.๑ และข้อ ๔.๒ ของรายงานนี้ ต่อผู้ถูกร้องและกระทรวงคมนาคม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) เพื่อดำเนินการต่อไป

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์	**ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**
นางปรีดา คงแป้น	**กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**
ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุชาติ เศรษฐมาลินี	**กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**
นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์	**กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**
นางสาวปิติกาญจน์ สิทธิเดช	**กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**
นายวสันต์ ภัยหลีกลี้	**กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**

/รายชื่อ...

รายชื่อผู้ร้องท้ายรายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๑๔๕ – ๑๔๖/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๔ (คำร้องที่ ๔๑/๒๕๖๔)

๑. นางสาวสมนึก ผ่องภิรมย์	**ผู้ร้องที่ ๑**
๒. นางจินตนาพร ธนัชไพบูลย์	**ผู้ร้องที่ ๒**
๓. นายยุพวัฒน์ แก้วชนะ	**ผู้ร้องที่ ๓**
๔. นางสาวนภษร เจริญวัฒนธาดา	**ผู้ร้องที่ ๔**
๕. พลโท ขวัญโชดก กระต่ายทอง	**ผู้ร้องที่ ๕**