

# ปัญหาการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนจากเหตุสูญเสียสิทธิชุมชน Problems of Determining the Immovable Property Expropriation Price Due to the Loss of Community Rights

ณพิรภา ไสใจดี<sup>1</sup>, จิตรดารมย์ รัตนวุฒิ<sup>2</sup>

Naphirapa Saijaidee<sup>1</sup>, Jitdarom Rattanawut<sup>2</sup>

<sup>1</sup> นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี

โทร. 0-7791-3333 โทรสาร 0-7791-3348 อีเมล 63052538205@student.sru.ac.th

<sup>2</sup> รองศาสตราจารย์ ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

โทร. 0-7791-3333 โทรสาร 0-7791-3348 อีเมล lawman077355623@gmail.com

## บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคต่อการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนโดยเหตุสูญเสียสิทธิชุมชน และ 2) เพื่อเสนอแนวทางการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนโดยเหตุสูญเสียสิทธิชุมชนของประเทศไทย ทั้งนี้ โดยอาศัยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ จากการศึกษา พบว่า กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ.1992 และปฏิญญาสากลแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง ค.ศ.2007 ต่างได้รับรองสิทธิชุมชนในเชิงจิตวิญญาณไว้ อันหมายความว่ารวมถึงการได้รับการตอบแทนจากการสูญเสียสิทธิชุมชน นอกจากนี้พระราชบัญญัติค่าตอบแทนที่ดิน ค.ศ 1961 (Land Compensation Act 1961) ของประเทศอังกฤษ ก็ได้รับรองให้ผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิเรียกค่าเสียหายจากกรณีการพลัดพรากจากที่อยู่อาศัย (home loss payment) โดยกฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะชดใช้ให้ได้เพียงพอกับความรู้สึกหรือความเสียหายทางจิตใจจากการต้องสูญเสียถิ่นอาศัยมาแต่เดิม แต่เมื่อพิจารณาไปยังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 แล้ว มิได้บัญญัติให้ผู้ถูกเวนคืนที่สูญเสียสิทธิชุมชนสามารถเรียกค่าทดแทนจากการเวนคืนนั้นได้ ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะต่อกรณีศึกษา ดังนี้ 1) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 เพื่อให้เกิดการรับรองการได้รับค่าทดแทนจากการสูญเสียประโยชน์จากสิทธิชุมชน 2) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 มาตรา 20 เพื่อให้มีระยะเวลาที่ได้อยู่อาศัยหรือความผูกพันต่อถิ่นอาศัย มาเป็นกรอบการพิจารณาเพื่อกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่ถูกเวนคืน

**คำสำคัญ :** สิทธิชุมชน การเวนคืน ค่าทดแทน

## Abstract

The purposes of this study were to 1) study problems and obstacles of determining the immovable property expropriation price due to the loss of community rights under Expropriation and Acquisition of Immovable. Property Act, B.E. 2562 (2019). and 2) to propose guidelines for setting the price of immovable property expropriation due to the loss of community rights in Thailand. The method of qualitative research was used to study of documents (documentary research) The study was found that the International Covenant on Civil and Political Rights 1966, the United Nations Conference on Environment and Development 1992, and the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples 2007 guaranteed spiritual community rights including spiritual rewards and protection of indigenous knowledge or wisdom. In addition, the Land Compensation Act 1961 of England guaranteed that the expropriated person had the right to claim damages in the event of separation from the residence (home loss payment). The purpose of the law was to compensate sufficiently for the emotional or psychological damages because of the loss of the home previously occupied. Therefore, bringing the loss of community rights arising from the length of stay in the area as an element for determining compensation for expropriated persons in terms of asset impact was an issue that should be included for consideration. However, the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 and the "Expropriation and Acquisition of Immovable. Property Act, B.E. 2562 (2019)". did not stipulate expropriated people losing their community rights to claim compensation for the exercise of their power to expropriate the land or immovable property. The researcher, therefore, recommends the followings: 1) the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560, Section 43, should be amend for the purpose of certifying compensation in case of the loss of benefits from community rights. 2) Section 20, of the "Expropriation and Acquisition of Immovable. Property Act, B.E. 2562 (2019)" should be also amended. In this regard, in order to bring the length of residence or ties to the domicile or place of residence as a framework for fairly determining the initial price of expropriated land.

**Keywords :** Community Rights, Expropriation, Compensation

## ความสำคัญของปัญหา

การรับรองสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพและหรือการดำเนินการภาครัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญควบคู่กัน โดยการจำกัดหรือสร้างผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากฝ่ายรัฐนี้ ก็ด้วยความมุ่งหมายต่อประโยชน์สาธารณะ (public interest) เป็นสำคัญ ซึ่งหนึ่งในนั้นก็คือการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายรัฐเพื่อการเวนคืนที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์จากประชาชน ในประเทศไทยการใช้อำนาจเพื่อการเวนคืนดังกล่าวนี้ ในทางข้อเท็จจริงได้ปรากฏสภาพปัญหาอันส่งผลกระทบต่อสิทธิที่เรียกว่า “สิทธิชุมชน (Community Rights)” อยู่ด้วย กล่าวคือ บทกฎหมายทั้งในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และรวมถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 มิได้บัญญัติเหตุให้เรียกค่าทดแทนจากฝ่ายรัฐจากการใช้อำนาจเวนคืนที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ จนผู้ถูกเวนคืนต้องสูญเสียไปซึ่งสิทธิชุมชนได้ด้วยเหตุนี้ ผู้ถูกเวนคืนจึงไม่อาจเรียกค่าทดแทนจากเหตุการณ์สูญเสียสิทธิชุมชนตามกฎหมายนั้นได้ ทั้งที่การใช้อำนาจเวนคืนของฝ่ายรัฐ ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิชุมชนอย่างเห็นได้ประจักษ์ชัด ไม่ว่าจะเป็นกรณีการถูกพรากไปจากถิ่นที่อยู่อาศัย (ภูมิลำเนา) ที่ก่อตั้งมาตั้งแต่ชั้นบรรพบุรุษ หรือกรณีการสูญเสียโอกาสจากการได้รับประโยชน์อย่างใด ๆ จากการที่ได้อาศัยสิทธิชุมชนนั้นอยู่เดิม เช่น โอกาสการทำกรประมงด้วยที่ชุมชนนั้นติดลำน้ำหรือทะเล หรือโอกาสการเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจ ได้แก่ ต้นยางพารา ต้นปาล์มน้ำมัน เป็นต้น โดยความเสียหายจากการสูญเสียไปซึ่งสิทธิชุมชนเหล่านี้ ย่อมสามารถนำมาคิดคำนวณเพื่อกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และยังสามารถพิสูจน์ความเสียหายในเชิงประจักษ์ได้ทั้งสิ้น ซึ่งในมติกฎหมายสากลภายใต้หลักการปฏิญญาสากลของสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง ค.ศ.2007 ข้อ 28 (1) ได้รับรองสิทธิในการได้รับค่าทดแทนการจากสูญเสียซึ่งสิทธิชุมชนไว้ชัดเจน ความว่า “สิทธิที่จะได้รับการชดเชย โดยวิธีที่อาจหมายถึงรวมถึงการได้กลับคืน หรือถ้าหากเป็นไปได้ ต้องได้รับการชดเชยที่เหมาะสม เท่าเทียม และเป็นธรรมสำหรับที่ดิน เขตแดน และทรัพยากรซึ่งพวกเขาเป็นเจ้าของหรือครอบครอง หรือใช้ประโยชน์ตามประเพณีอยู่ก่อนแล้ว แต่ถูกยึด ถูกเอาไป ถูกครอบครอง ถูกใช้ หรือถูกทำให้เสียหาย โดยปราศจากการยินยอมที่มีการบอกแจ้ง เข้าใจล่วงหน้า และเป็นอิสระ ที่ได้รับการบอกแจ้งและเข้าใจล่วงหน้าของพวกเขา” ดังนั้นในฐานะที่ผู้ศึกษาเป็นเจ้าของพนักงาน สังกัดกรมที่ดิน จึงเกิดความสนใจที่จะศึกษาประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับกรอบการพิจารณาเพื่อกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่เกิดขึ้นจากกฎหมายการเวนคืนดังกล่าวนี้ ในชื่อเรื่อง “ปัญหาการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนจากเหตุสูญเสียสิทธิชุมชน” โดยมุ่งเน้นไปที่ให้เกิดการนำเอากรอบการพิจารณาถึงการสูญเสียไปซึ่งสิทธิชุมชนที่เกิดขึ้นจากระยะเวลาที่ได้อยู่อาศัยในพื้นที่มาใช้อย่างมีประสิทธิภาพในการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนโดยกฎหมายต่อไป

## วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคต่อการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนโดยเหตุสูญเสียสิทธิชุมชนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562
2. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยรัฐ การกำหนดค่าชดเชยให้แก่ผู้ถูกเวนคืนและการให้ความคุ้มครองด้านสิทธิชุมชน
3. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และเงื่อนไขการพิจารณาการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนของประเทศไทยและของต่างประเทศ
4. เพื่อเสนอแนวทางการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนโดยเหตุสูญเสียสิทธิชุมชนของประเทศไทย

## สมมติฐานการศึกษา

จากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 มิได้รับรองให้สามารถนำเอาเหตุสูญเสียสิทธิชุมชนมาประกอบการพิจารณาจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ซึ่งในส่วนที่ 2 ว่าด้วยการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้น มาตรา 20 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ได้กำหนดกรอบในการพิจารณาเพื่อนำไปสู่การกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ที่จะชดเชยให้แก่ผู้ถูกเวนคืน โดยกฎหมายให้คำนึงถึงราคา สภาพ เหตุและวัตถุประสงค์ จำนวน 5 ด้านประกอบกัน ได้แก่ (1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาเพื่อการเวนคืน (2) ราคาประเมินที่ดินของทางราชการที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน (4) สภาพและที่ตั้งของที่ดินนั้น และ (5) เหตุและวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน โดยกรอบการพิจารณาเพื่อกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เพื่อชดเชยให้แก่ผู้ถูกเวนคืนดังกล่าวนี้ กลับไม่ปรากฏกรอบการพิจารณาในเรื่องของการสูญเสียไปซึ่งสิทธิในชุมชนอันเกิดขึ้นจากระยะเวลาที่ได้อยู่อาศัยในพื้นที่นั้นมาเป็นส่วนประกอบ ซึ่งต้องยอมรับว่าในสภาพสังคมไทยการอาศัยอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยส่วนมากแล้วหาใช่เพิ่งเกิดขึ้นมาในสมัยผู้ถูกเวนคืนแต่อย่างใด แต่อาจมีขึ้นมาตั้งแต่ชั้นบุพการีร่วมหลายร้อยปีหรือหลายสิบปี ซึ่งวัฒนธรรม ประเพณี และความเป็นอยู่ในลักษณะชุมชนก็ได้เกิดขึ้นมาพร้อมกันซึ่งมีนัยรวมถึงการอนุรักษ์ พื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงาม ทั้งของท้องถิ่นนั้นด้วย โดยสิทธิในบริบทดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ให้การรับรองไว้เช่นกัน ด้วยเหตุนี้แล้ว ผู้ศึกษาจึงตั้งสมมติฐานขึ้นว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในส่วนของสิทธิชุมชน และควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 โดยการรับรองและนำเอาเหตุแห่งการสูญเสียสิทธิชุมชนที่เกิดขึ้นมาเป็นกรอบการพิจารณาเพื่อกำหนดค่าชดเชยให้แก่ผู้ถูกเวนคืนต่อไป

## ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ให้ความสำคัญไปที่ปัญหาการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนจากเหตุสูญเสียสิทธิชุมชน โดยมุ่งศึกษาเพื่อให้เห็นถึงแนวทางการพัฒนาให้เกิดการรับรองสิทธิให้แก่ผู้ถูกเวนคืนสามารถนำเอาเหตุกรณีการสูญเสียไปซึ่งสิทธิชุมชนมาเป็นฐานเพื่อการพิจารณาเป็นค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินขึ้นในประเทศไทย ซึ่งจะทำการศึกษาจากหลักการสิทธิชุมชนในต่างประเทศและในประเทศไทย และรวมไปถึงสิทธิอย่างอื่นในลักษณะนัยเช่นเดียวกับสิทธิชุมชน เช่น สิทธิชนพื้นเมืองดั้งเดิม เป็นต้น

## วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ดำเนินการศึกษาด้วยระบบวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาจากเอกสารต่างๆ (documentary research) โดยเฉพาะตัวบทกฎหมาย หลักการทางกฎหมาย หนังสือ ตำรา บทความวิชาการ ข้อมูลสืบค้นอิเล็กทรอนิกส์และเอกสารราชการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เพื่อชดเชยให้แก่ผู้ถูกเวนคืนจากเหตุสูญเสียสิทธิชุมชน โดยนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาเรียงความเป็นบทความวิชาการจำนวน 5 บทความวิชาการ โดยมีกระบวนการวิเคราะห์ สังเคราะห์ สรุปและเสนอแนะผลจากการศึกษาตามลำดับ

## ผลการวิจัยและอภิปรายผล

ผลการวิจัยและการอภิปรายผล ปรากฏรายละเอียด ดังนี้

## 1) ผลการวิจัย

จากการศึกษา ผู้ศึกษาได้ค้นพบข้อมูลด้านกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนจากการเวนคืนที่ดินจนสูญเสียสิทธิชุมชน โดยสามารถแยกพิจารณาจากกฎหมายของประเทศไทย กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศ ดังนี้

### (1) กฎหมายของประเทศไทย

จากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 มิได้รับรองให้สามารถนำเอาเหตุสูญเสียสิทธิชุมชนมาประกอบการพิจารณาจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ซึ่งในส่วนที่ 2 ว่าด้วยการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้น มาตรา 20 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ได้กำหนดกรอบในการพิจารณาเพื่อนำไปสู่การกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ที่จะชดเชยให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ซึ่งจากผลการศึกษาปรากฏรายละเอียดด้านกรอบการพิจารณาค่าทดแทนจากการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ดังนี้

#### ก) กรอบการพิจารณาเพื่อกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นเพื่อชดเชยให้แก่ผู้ถูกเวนคืน

กรณีนี้ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 20 เป็นสำคัญ โดยกฎหมายกำหนดให้คำนึงถึงราคา สภาพ เหตุและวัตถุประสงค์ จำนวน 5 ด้านประกอบกัน ได้แก่ (1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินในวันใช้บังคับพระราชบัญญัติเพื่อการเวนคืน (2) ราคาประเมินที่ดินของทางราชการที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน (4) สภาพและที่ตั้งของที่ดินนั้น และ (5) เหตุและวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน โดยกรอบการพิจารณาเพื่อการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นเพื่อชดเชยให้แก่ผู้ถูกเวนคืนดังกล่าวนี้ กลับไม่ปรากฏกรอบการพิจารณาในเรื่องของการสูญเสียไปซึ่งสิทธิในชุมชนอันเกิดขึ้นจากระยะเวลาที่ได้อยู่อาศัยในพื้นที่นั้นมาเป็นส่วนประกอบ

#### ข) กรอบการพิจารณาค่าที่ดินที่จะต้องจ่ายเป็นเงินทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืน

การกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นเพื่อชดเชยให้แก่ผู้ถูกเวนคืนโดยวิธีการดังกล่าวนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 มาตรา 38 ได้กำหนดให้คณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ จะต้องนำหลักเกณฑ์การกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา 20 มาใช้บังคับในทางวิธีการโดยอนุโลมกับการพิจารณาค่าที่ดินที่จะต้องจ่ายเป็นเงินทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืนด้วย

ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นกรณีการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นเพื่อชดเชยให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ตามมาตรา 20 หรือกรณีการพิจารณาค่าที่ดินที่จะต้องจ่ายเป็นเงินทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืน ตามมาตรา 38 ประกอบมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 จึงมิได้กำหนดให้นำเอาสิทธิชุมชนมาเป็นข้อพิจารณาในการกำหนดราคาที่ดินที่จะถูกเวนคืนไว้แต่อย่างใด

### (2) กฎหมายระหว่างประเทศ

กรณีการให้ความคุ้มครองจากการสูญเสียสิทธิชุมชนในบริบทของกฎหมายระหว่างประเทศ ได้ปรากฏระดับความสำคัญอยู่ในระดับสากล นั่นคือ องค์การสหประชาชาติ (UN) โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้อธิบายถึงกรอบความคุ้มครองของสิทธิชุมชนไว้ผ่านโครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร กล่าวคือ สิทธิชุมชนนั้น ได้แก่ สิทธิในการเข้าถึง สิทธิในการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน สิทธิในการฟื้นฟูและรักษาทรัพยากร และรวมถึงสิทธิในการได้รับการชดเชย หากเกิดการทลายทรัพยากรของชุมชนด้วย นอกจากนี้แล้ว ภายใต้หลักการปฏิญญาสากลของสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง ค.ศ.2007 ข้อ 28 (1) ยังได้รับรองสิทธิในการได้รับค่าทดแทนการจากสูญเสียซึ่งสิทธิชุมชนไว้เช่นเดียวกัน ความว่า “สิทธิที่จะได้รับการชดเชย โดยวิธีที่อาจหมายรวมถึงการได้กลับคืน หรือถ้าหากเป็นไปได้ ต้องได้รับการชดเชยที่เหมาะสม เท่าเทียม และเป็นธรรมสำหรับที่ดิน เขตแดน และทรัพยากรซึ่งพวกเขาเป็นเจ้าของหรือเคย



ครอบครอง หรือใช้ประโยชน์ตามประเพณีอยู่ก่อนแล้ว แต่ถูกยึด ถูกเอาไป ถูกครอบครอง ถูกใช้ หรือถูกทำให้เสียหาย โดยปราศจากการยินยอมที่มีการบอกแจ้ง เข้าใจล่วงหน้า และเป็นอิสระที่ได้รับการบอกแจ้งและความเข้าใจล่วงหน้าของพวกเขา

สิทธิเรียกค่าทดแทนโดยมูลฐานสิทธิของชนพื้นเมืองนี้ จากการศึกษาพบว่า มีรากฐานมาจากสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเป็นนัยสำคัญ กล่าวได้ว่า สิทธิชุมชนเป็นสิทธิแตกแขนงและพัฒนาจากรากฐานของสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม และมูลฐานสิทธิของชนพื้นเมืองดังกล่าวในหลักการสากล ปรากฏผลการศึกษาว่าได้รับการยอมรับให้สามารถนำมูลฐานแห่งสิทธิของชนพื้นเมืองมาใช้บังคับในทางอนุโลมกับสิทธิชุมชนได้ โดยเฉพาะหลักการด้านมูลฐานสิทธิที่บรรจุอยู่ในปฏิญญาสากลแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง ค.ศ. 2007 ซึ่งภายใต้การศึกษาวิจัยของ “ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และ คณะ” ในชื่อเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม เพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” ได้ให้การยืนยันในทางสรุปผลไว้ว่า หลักการพื้นฐานอันสำคัญของสิทธิชนพื้นเมืองภายใต้ปฏิญญาสากล สามารถนำมาปรับใช้กับกรณีการรับรองและคุ้มครองของสิทธิชุมชนได้อย่างชอบธรรม โดยเฉพาะต่อหลักการพื้นฐานสำคัญ 5 ประการ อันได้แก่ (1) สิทธิที่จะดำรงรักษาและเสริมสร้างความเข้มแข็งของความสัมพันธ์ด้านจิตวิญญาณกับที่ดิน เขตแดน น้ำ และชายฝั่งทะเล และทรัพยากรอื่น ๆ (2) สิทธิในที่ดินและดินแดน ทรัพยากร ซึ่งได้ครอบครองเป็นเจ้าของตามประเพณีหรือเคยใช้หรือได้รับมาก่อน (3) สิทธิได้รับการชดเชยโดยเท่าเทียมและเป็นธรรมสำหรับที่ดิน เขตแดนและทรัพยากรที่เป็นเจ้าของ หรือเคยครอบครอง ใช้ประโยชน์ตามประเพณีอยู่ก่อนแล้ว แต่ถูกยึด ถูกเอาไป ถูกครอบครอง ถูกใช้ หรือถูกทำให้เสียหาย โดยปราศจากการยินยอมที่ได้มีการบอกกล่าวล่วงหน้า (4) สิทธิในการอนุรักษ์ ป่าไม้ และปกป้องสภาพแวดล้อมและศักยภาพในการผลิตในที่ดินหรือเขตแดนและทรัพยากรของตน และ (5) สิทธิในการตัดสินใจและพัฒนาลำดับความสำคัญและยุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนาหรือการใช้ที่ดิน ดินแดน และทรัพยากรอื่นๆ ของชนพื้นเมืองดั้งเดิม” โดยประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยในการศึกษาเรื่องนี้ มูลฐานแห่งสิทธิของชนพื้นเมืองภายใต้ปฏิญญาสากลที่ถูกนำมาบังคับใช้ในทางอนุโลมกับสิทธิชุมชนอย่างกว้างขวางต่อการนำไปกล่าวอ้างโดยชอบธรรมเพื่อเรียกค่าทดแทนจากการใช้อำนาจรัฐเพื่อการเวนคืนที่ดิน นั่นคือ กรณีสิทธิได้รับการชดเชยโดยเท่าเทียมและเป็นธรรมสำหรับที่ดิน เขตแดน และทรัพยากรที่เป็นเจ้าของ หรือเคยครอบครอง ใช้ประโยชน์ตามประเพณีอยู่ก่อนแล้ว แต่ถูกยึด ถูกเอาไป ถูกครอบครอง ถูกใช้ หรือถูกทำให้เสียหาย โดยปราศจากการยินยอมที่ได้มีการบอกกล่าวล่วงหน้า ซึ่งถูกบัญญัติรับรองไว้ในทางลายลักษณ์อักษรใน มาตรา 10 ที่ว่า ห้ามมิให้ผู้ใดมายึดครองเอาไป เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากชนพื้นเมือง และจ่ายค่าทดแทนอย่างเป็นธรรมให้ชนพื้นเมืองแล้ว และภายใต้เงื่อนไขที่อาจกลับมาในถิ่นเดิมได้อีก นอกจากนี้ หลักการที่ปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิชนพื้นเมืองข้างต้น ผู้ศึกษาฯ ยังค้นพบอีกว่ามีความสัมพันธ์สอดคล้องอย่างมากกับกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้อธิบายถึงกรอบความคุ้มครองของสิทธิชุมชนไว้ผ่านโครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร กล่าวคือ สิทธิชุมชนนั้น ได้แก่ สิทธิในการเข้าถึง สิทธิในการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน สิทธิในการฟื้นฟูดูแลรักษาทรัพยากร และรวมไปถึงสิทธิในการได้รับการชดเชย หากเกิดการทำลายทรัพยากรของชุมชนด้วย ซึ่งความคุ้มครองสิทธิชุมชนโดยความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าวนี้ ก็คือการนำเอาสิทธิชนพื้นเมืองมาปรับใช้อย่างอนุโลมกับสิทธิชุมชนอยู่ด้วยนั่นเอง ดังนั้น ด้วยมูลฐานแห่งสิทธิของชนพื้นเมืองภายใต้ปฏิญญาสากลข้างต้นนี้ จึงเป็นข้อสนับสนุนที่สำคัญที่สามารถจะนำมาเป็นฐานทางเหตุผลเพื่อการรับรองสิทธิเรียกค่าทดแทนจากกรณีที่ดินได้ใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อการเวนคืนที่ดินให้แก่ผู้ถูกเวนคืนที่ดิน สามารถเรียกค่าทดแทนจากเหตุสูญเสียสิทธิชุมชนของตนได้

### ค) กฎหมายของต่างประเทศ

ประเทศอังกฤษได้มีการตรากฎหมายในทางสองต่อต่อสิทธิดังกล่าวนี้ไว้ด้วย ผ่านกฎหมาย ชื่อ “Land Compensation Act 1961” หรือ “พระราชบัญญัติว่าด้วยค่าทดแทนที่ดิน ค.ศ.1961” กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่พัฒนาและที่แก้ไขเพิ่มเติมมาจากกฎหมาย Acquisition of Land (Assessment of Compensation) Act 1919” เป็นสำคัญ สำหรับกรอบเพื่อการพิจารณาค่าทดแทนในที่ดินตามกฎหมาย Land Compensation Act 1961 นี้ ได้วางหลักการที่ให้นับถึงการสูญเสียไปซึ่งสิทธิในชุมชนของผู้ถูกเวนคืนไว้อย่างมีนัยสำคัญ โดยสะท้อนหลักการดังกล่าวนี้ผ่านค่าทดแทนกรณีการพลัดพรากจากที่อยู่อาศัย (home loss payment) และกรณีค่าทดแทนกรณีการพลัดพรากจากที่ดินซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรม (agricultural land loss payment) ซึ่งในมิติค่าทดแทนอันสืบเนื่องมาจากการสูญเสียสิทธิในที่ดินซึ่งหมายรวมไปถึงสิทธิชุมชน ที่เรียกว่า กรณีค่าทดแทนกรณีการพลัดพรากจากที่อยู่อาศัย (home loss payment) และกรณีค่าทดแทนกรณีการพลัดพรากจากที่ดินซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรม (agricultural land loss payment) นี้ กฎหมาย Land Compensation Act 1961 ได้ให้การรับรองไว้อย่างชัดเจน โดยจัดอยู่ในประเภทค่าเสียหายที่เรียกว่า “ค่าทดแทนผลร้ายที่บุคคลได้รับเพราะเหตุที่มีการกระทำในที่ดินที่ถูกเวนคืน (disturbance)” กล่าวคือ เป็นค่าเสียหายที่เป็นความเสียหายไม่ไกลเกินกว่าเหตุ (บุคคลทั่วไปคาดหมายได้) อันเป็นความเสียหายอย่างธรรมดาและมีเหตุผลซึ่งอาจเกิดขึ้นได้แก่เจ้าของที่ดิน สำหรับการกำหนดให้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับการสูญเสียทรัพย์สินซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยนั้น ค่าทดแทนที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองจะได้รับ คิดเป็นสัดส่วนจำนวนร้อยละ 10 จากมูลค่าตลาดของทรัพย์สินนั้น ส่วนกรณีของผู้ทรงสิทธิการเช่า จะได้รับค่าทดแทน 1,500 ปอนด์ ข้อสังเกต จะเห็นได้ว่าสิทธิค่าทดแทนกรณีการพลัดพรากจากที่อยู่อาศัย (home loss payment) นี้ ไม่ได้จำกัดเฉพาะสิทธิไว้เฉพาะกับผู้เป็นเจ้าของบ้านเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงบุคคลอื่นที่มี สิทธิครอบครองอาศัยเพื่อใช้เป็นที่พักนอนด้วย เช่น ผู้เช่าบ้าน ผู้เช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตร ลูกจ้าง หรือพนักงานที่พักอาศัยในสถานที่ทำงาน เป็นต้น โดยบุคคลดังกล่าวเหล่านี้ล้วนมีสิทธิเรียกร้องค่าทดแทนเพื่อการพลัดพรากจากที่อยู่อาศัยทั้งสิ้น แต่กระนั้นก็ต้องปรากฏข้อเท็จจริงด้วยว่า ผู้นั้นได้พักอาศัยอยู่ในสถานที่แห่งนั้นจริงและเป็นระยะเวลาหนึ่ง ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด สำหรับค่าทดแทนกรณีการพลัดพรากจากที่ดินซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรม ก็นับเป็นค่าทดแทนประเภทค่าทดแทนผลร้ายที่บุคคลได้รับเพราะเหตุที่มีการกระทำในที่ดินที่ถูกเวนคืน (disturbance) เช่นกัน ซึ่งในกรณีที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม กฎหมายยังให้สิทธิผู้ครอบครองที่ดินที่จะเรียกร้องค่าทดแทนจากผู้ใช้อำนาจเวนคืนได้อีกด้วย แต่มีเงื่อนไขด้านขนาดที่ดินเป็นส่วนประกอบ กล่าวคือ ต้องมีขนาดพื้นที่ที่ใช้ในการประกอบเกษตรกรรมไม่น้อยกว่า 0.5 เฮกตาร์ แต่มีเงื่อนไขว่าผู้ทำเกษตรกรรมในที่ดินแปลงนั้น จะต้องเริ่มทำเกษตรกรรมในที่ดินแปลงอื่นหลังจากที่ได้ย้ายออกไปจากที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืนภายใน 3 ปีด้วย ทั้งนี้ การกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อกรณีดังกล่าวนี้ กฎหมายให้ใช้ค่าเฉลี่ยของกำไรที่ได้จากการประกอบการเกษตรกรรมในที่ดินแปลงนั้นในช่วงระยะเวลา 3 ปี ก่อนที่จะย้ายออกจากที่ดินแปลงนั้นเป็นฐานคิดคำนวณ

#### 2) อภิปรายผล

จากผลการศึกษาถึงรายละเอียดของกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินจากกรณีการสูญเสียสิทธิชุมชน ทั้งในส่วนของการกฎหมายของประเทศไทย กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายของต่างประเทศ สามารถนำมาอภิปรายเป็นผลการศึกษาได้ ดังนี้

##### (1) ผลกระทบอันเกิดจากการสูญเสียสิทธิชุมชนจากเหตุเวนคืนที่ดิน

สำหรับผลกระทบอันเกิดจากการสูญเสียสิทธิชุมชนจากเหตุเวนคืนที่ดินนั้น จากการศึกษาค้นพบว่า มีผลกระทบใน 2 มิติสำคัญ ได้แก่ ผลกระทบเชิงจิตใจและผลกระทบเชิงทรัพย์สิน

1) ผลกระทบเชิงจิตใจ กล่าวคือ สิทธิชุมชนนั้น เป็นสิทธิของชุมชนและของสมาชิกสังคมที่ยึดโยงอยู่กับบรรดาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ภูมิปัญญา ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณีและวัฒนธรรมของชุมชนนั้น ๆ ซึ่งในมิติของภูมิปัญญา ขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรมเหล่านี้ คือความผูกพันที่สั่งสมมาอย่างยาวนานในเชิงจิตวิญญาณที่มีผลต่อจิตใจของผู้ที่อยู่ในชุมชน ซึ่งปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ.1992 ได้ให้การรับรองไว้ถึงคุณค่าของสิทธิชุมชนที่สะท้อนผลต่อความรู้สึกในเชิงจิตวิญญาณไว้ด้วย ผ่านแผนปฏิบัติการ Agenda 21 ที่วางหลักการพื้นฐานของการทำกิจกรรมที่ตั้งอยู่บนฐานของความเข้าใจถึงความผูกพันกับที่ดิน (ซึ่งหมายความขยายรวมไปถึงสิ่งแวดล้อมในบริเวณนั้นด้วย) ที่ตนอยู่อาศัยของชนพื้นเมืองท้องถิ่น อันเป็นความผูกพันในทางประวัติศาสตร์ที่เป็นการใช้ความรู้แบบวิทยาศาสตร์ตามวัฒนธรรมท้องถิ่นที่เป็นองค์รวมในการใช้และจัดการทรัพยากร นอกจากนี้ภายใต้ปฏิญญาสากลแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง ค.ศ.2007 ซึ่งสามารถนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับสิทธิชุมชนนี้ได้ ก็ได้รับการรับรองความคุ้มครองสิทธิชุมชนในเชิงจิตวิญญาณไว้ในหลักการของปฏิญญาดังกล่าวเช่นเดียวกัน คือ สิทธิที่จะธำรงรักษาและเสริมสร้างความเข้มแข็งของความสัมพันธ์ด้านจิตวิญญาณกับที่ดิน เขตแดน น้ำ และชายฝั่งทะเล และทรัพยากรอื่น ๆ ยิ่งไปกว่านั้นเกี่ยวกับการคุ้มครองความเป็นชุมชนนั้น ปฏิญญาดังกล่าวได้ให้ความคุ้มครองสิทธิในการพัฒนาอัตลักษณ์และการอยู่ในกลุ่มที่สามารถสืบทอดธรรมเนียมวัฒนธรรมที่ดั้งเดิมของชุมชนต่อไปได้ ทั้งรวมถึงการรักษาไว้ซึ่งสถานที่ทางประวัติศาสตร์ วรรณกรรมและศิลปกรรมต่าง ๆ และการได้รับการตอบแทนในทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ทรัพย์สินทางปัญญา ทรัพย์สินทางศาสนาและทรัพย์สินทางจิตวิญญาณซึ่งถือเป็นการคุ้มครองความรู้หรือภูมิปัญญาของชนพื้นเมือง (Indigenous Knowledge) เอาไว้อย่างรอบด้าน จากกฎหมายระหว่างประเทศทั้งสองฉบับนี้ ซึ่งได้สะท้อนการรับรองสิทธิชุมชนในมิติของความผูกพันเชิงจิตวิญญาณต่อชุมชน จึงเป็นข้อยืนยันจากการวิจัยว่า สิทธิชุมชนย่อมสะท้อนผลความคุ้มครองไปถึงความผูกพันต่อชุมชนในเชิงจิตวิญญาณที่มีผลเชิงจิตใจของผู้ที่เป็นสมาชิกหรือลูกปึกฐานอาศัยอยู่ในชุมชนนั้นอยู่ด้วย ด้วยเหตุเช่นที่กล่าวนี้ เมื่อฝ่ายรัฐได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ขึ้นแล้ว ผู้ถูกเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์รายนั้น ย่อมจะต้องได้รับความเสียหายจากสิ่งที่ต้องสูญเสียความผูกพันที่เกิดขึ้นจากขนบธรรมเนียม จารีตประเพณีและวัฒนธรรมของชุมชนตนเองไปพร้อมกัน ซึ่งนั่นก็คือการพรากความผูกพันจากจิตวิญญาณของผู้ถูกเวนคืนไปนั่นเอง และนั่นก็คือความเสียหายเชิงจิตใจที่ดำรงอยู่จริงและสามารถพิสูจน์ทราบได้ ไม่ว่าจะด้วยระยะเวลาที่ผู้ถูกเวนคืนอยู่อาศัยในชุมชนนั้นมา หรือการก่อสร้างของบรรพบุรุษหรือการประกอบพิธีกรรมตามศาสนา จารีตประเพณี ขนบธรรมเนียมอันดั้งเดิมของชุมชนนั้น เป็นต้น ซึ่งการรับรองสิทธิความเสียหายต่อสภาพจิตใจหรือเชิงจิตใจเช่นที่กล่าว จากการศึกษาค้นพบว่าได้ปรากฏการนำมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายเพื่อเป็นฐานในการชดเชยเยียวยาเป็นค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนที่ดินอยู่ด้วย นั่นคือ กฎหมาย Land Compensation Act 1961 ของประเทศอังกฤษ กฎหมายฉบับนี้ได้รับการรับรองให้ผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิเรียกค่าเสียหายจากกรณีการปลัดพรากจากที่อยู่อาศัย (home loss payment) ไว้ โดยกฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะชดเชยให้ได้อย่างเพียงพอกับความรู้สึกหรือความเสียหายทางจิตใจในการสูญเสียที่อยู่อาศัยที่เคยพักอาศัยมาแต่เดิม เนื่องมาจากบ้านพักอาศัยเป็นสถานที่ที่มีความหมายในแง่สภาวะแวดล้อม เพื่อนบ้าน และความสัมพันธ์ระหว่างผู้พักอาศัยกับบุคคลที่อยู่ในละแวกเดียวกัน รวมทั้งปัจจัยอื่น ๆ ทำนองเดียวกัน ซึ่งบริบทการสูญเสียสิทธิเหล่านี้ ล้วนเป็นสิทธิชุมชนของบุคคลที่สามารถเรียกร้องค่าทดแทนได้ทั้งสิ้น ดังนั้น ผลกระทบต่อการสูญเสียสิทธิชุมชนจากเหตุเวนคืนที่ดิน จึงสามารถส่งผลกระทบในเชิงจิตใจของผู้ถูกเวนคืนที่ดินได้และที่สำคัญ คือ เป็นสิ่งที่สามารถพิสูจน์ได้ หาใช่สิ่งที่เป็นนามธรรมจนไม่อาจนำมาสู่การพิสูจน์แต่อย่างใด

2) ผลกระทบเชิงทรัพย์สิน กล่าวคือ กรณีความเสียหายเชิงทรัพย์สิน จากการศึกษพบว่า เมื่อเกิดกรณีที่ฝ่ายรัฐได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นแล้ว การสูญเสียไปซึ่งสิทธิเชิงทรัพย์สินก็จะมีอยู่อย่างเด่นชัดเช่นกัน เช่น การสูญเสียที่ดินทำกิน การสูญเสียที่อยู่อาศัย เป็นต้น หรือแม้กระทั่งการสูญเสียสิทธิต่อการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรในชุมชน เช่น ลำน้ำ แม่น้ำ หรือชายฝั่งทะเล เป็นต้น ต่อกรณีดังกล่าวนี้ภายใต้บทบัญญัติ



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินไว้อย่างชัดเจนใน มาตรา 37 วรรคหนึ่ง และยังได้ให้ความคุ้มครองต่อกรณีที่รัฐใช้อำนาจเพื่อการเวนคืนที่ดินเพื่อจัดทำประโยชน์สาธารณะไว้อีกด้วย กล่าวคือ มาตรา 37 วรรคสาม ที่ว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อ ประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิ บรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น” ด้วยเหตุนี้ การคุ้มครองความเสียหายในเชิงทรัพย์สินต่อการใช้อำนาจรัฐเพื่อ การเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ด้วยวิธีการชดใช้เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น และเป็นหลักการบังคับที่จะต้องใช้อย่างเคร่งครัดและเสมอ ในมิติของกฎหมายระหว่างประเทศนั้น จากข้อมูลการศึกษา ปรากฏว่า กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 ก็ดี หรือปฏิญญาสากลแห่ง สหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง ค.ศ.2007 ก็ตาม ต่างรับรองสิทธิในทรัพย์สินไว้อย่างกว้างขวางทั้งสิ้น และใน กรณีของปฏิญญาสากลแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง ค.ศ.2007 ในหลักการก็ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า เมื่อชนพื้นเมืองใดสูญเสียไปซึ่งสิทธิในเชิงทรัพย์สิน จะต้องได้รับการชดเชยโดยเท่าเทียมและเป็นธรรมสำหรับที่ดิน เขต แดนและทรัพยากรที่เป็นเจ้าของ หรือเคยครอบครอง ใช้ประโยชน์ตามประเพณีมาก่อนแล้ว แต่ถูกยึด ถูกเอาไป ถูก ครอบครอง ถูกใช้ หรือถูกทำให้เสียหาย โดยปราศจากการยินยอมที่ได้มีการบอกกล่าวล่วงหน้า โดยรับรองไว้หลักการนี้ไว้ ในมาตรา 10 ที่ว่า ห้ามมิให้ผู้ใดมายึดครองเอาไป เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากชนพื้นเมืองและจ่ายค่าทดแทนอย่าง เป็นธรรมให้ชนพื้นเมืองแล้ว และภายใต้เงื่อนไขที่อาจกลับมาในถิ่นเดิมได้อีก หรือแม้กระทั่งในประเทศไทยเองก็ตาม การ ให้ความสำคัญและความคุ้มครองต่อสิทธิเชิงทรัพย์สินนี้ ภายใต้พระราชบัญญัติการเวนคืนและการได้มาซึ่ง อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ของประเทศไทย ก็ให้ความคุ้มครองในเชิงสิทธิทรัพย์สินไว้เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะในส่วนของ การกำหนดค่าทดแทนที่เหมาะสมจากการเวนคืนที่ดิน ดังนั้น ภาพสะท้อนผลกระทบจากการใช้อำนาจรัฐเพื่อการเวนคืน ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ผลกระทบประการแรกที่เป็นรูปธรรมและมีความเด่นชัดจนนำไปสู่การกำหนดเป็นหลักการการ ชดใช้เยียวยาให้แก่ผู้ถูกเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ย่อมมีอาจปฏิเสธผลกระทบในเชิงทรัพย์สินนี้ไปได้

## (2) ข้อจำกัดทางกฎหมายของประเทศไทยต่อการรับรองสิทธิเรียกค่าทดแทนการสูญเสียสิทธิชุมชนจาก เหตุเวนคืนที่ดิน

ในประเทศไทยนั้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการ เวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ยังไม่ปรากฏบทกฎหมายเพื่อการรับรองให้เกิดสิทธิเรียกค่าทดแทน จากการสูญเสียสิทธิชุมชนอันเนื่องมาจากการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ โดยข้อจำกัดดังกล่าวนี้ ปรากฏอยู่จาก กฎหมายทั้งสองฉบับเป็นสำคัญ โดยมีข้อสรุปของข้อจำกัดในประเด็นรายละเอียด ดังนี้

### ก) ข้อจำกัดที่เกิดจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับสิทธิชุมชนไว้ในหลากหลาย มิติ อาทิ การจัดการ บำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยรับรองเนื้อหาของ สิทธิไว้ในรัฐธรรมนูญในแต่ละหมวด ได้แก่ หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หมวด 4 หน้าที่ของปวงชนชาว ไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญ หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ แต่การรับรองเกี่ยวกับสิทธิชุมชนเช่นที่กล่าวนี้ ถูกบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยเป็นสำคัญ กล่าวคือ มาตรา 43 ซึ่งบัญญัติ ว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ...” นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อค้นพบว่า ในมาตรา 41 ยังได้รับรองให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิในอีก 3 ประการจากภาครัฐอีกด้วย ได้แก่ (1) ได้รับทราบและเข้าถึง

ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ (2) เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว และ (3) ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ แต่บทบัญญัติต่าง ๆ ที่กล่าวมาเหล่านี้ ผลจากการศึกษาพบว่า ไม่ปรากฏการรับรองสิทธิให้ผู้ที่ต้องสูญเสียไปซึ่งสิทธิชุมชนสามารถเรียกร้องค่าทดแทนเพื่อการเยียวยาความเสียหายตามกรณีเหล่านี้ได้ ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้ จากการศึกษาค้นพบประเด็นที่มีนัยสำคัญยิ่งว่ามีความแตกต่างไปจากการรับรองสิทธิชนพื้นเมืองภายใต้ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง ค.ศ.2007 ที่หลักการสากลยอมรับว่าให้นำมาปรับใช้กับการรับรองของสิทธิชุมชนได้เป็นการทั่วไป โดยกรณีของสิทธิชนพื้นเมืองภายใต้ปฏิญญาสากลนั้น มาตรา 10 ได้รับรองไว้โดยแจ้งชัดว่าในเรื่องของสิทธิในที่ดิน อาณาบริเวณ และทรัพยากรนั้นห้ามมิให้ผู้ใดมายึดครองเอาไป เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากชนพื้นเมืองและจ่ายค่าทดแทนอย่างเป็นธรรมให้ชนพื้นเมือง ซึ่งการรับรองสิทธิชนพื้นเมืองเช่นนี้ก็มาจากรากฐานทางหลักการอันสำคัญของปฏิญญาสากลฉบับนี้นั่นเอง คือสิทธิได้รับการชดเชยโดยเท่าเทียมและเป็นธรรมสำหรับที่ดิน เขตแดนและทรัพยากรที่เป็นเจ้าของ หรือเคยครอบครอง ใช้ประโยชน์ตามประเพณีอยู่ก่อนแล้ว ด้วยเหตุนี้ ข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 ที่ว่าด้วยสิทธิชุมชน ที่มีได้รับรองสิทธิการได้รับค่าทดแทนจากกรณีการสูญเสียประโยชน์จากสิทธิชุมชนอันเป็นภูมิลำเนาของตนไว้ จึงมีผลโดยตรงทำให้เมื่อมีการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อการเวนคืนที่ดินหรือสั่งห้ามหรือสั่งห้ามอันเป็นเหตุให้ผู้ถูกเวนคืนต้องถูกพรากไปซึ่งสิทธิชุมชนไปพร้อมกัน จึงไม่สามารถเรียกค่าทดแทนจากกรณีนี้ได้ และนี่ก็คือบทสรุปของข้อจำกัดประการสำคัญจากรัฐธรรมนูญที่มีได้รับรองสิทธิเรียกค่าทดแทนจากกรณีการสูญเสียสิทธิชุมชนไว้

#### ข) ข้อจำกัดที่เกิดจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562

ข้อจำกัดที่เกิดจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 นั้น จากการศึกษาค้นพบว่ามีผลมาจากข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นที่ตั้ง และได้ส่งผลในลักษณะลูกโซ่มายังพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 อีกทอดหนึ่ง กล่าวคือทำให้ไม่ปรากฏการรับรองสิทธิการได้รับค่าทดแทนจากเหตุสูญเสียสิทธิชุมชนไว้ในกฎหมายฉบับนี้เช่นกัน โดยกรอบแห่งการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นหรือแม้กระทั่งกรณีการกำหนดค่าเวนคืนที่ดินที่จะชดเชยให้แก่ผู้ถูกเวนคืนนี้ ถูกบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 20 ประกอบมาตรา 38 เป็นสำคัญ โดยกฎหมายให้ค่านึงถึงราคา สภาพ เหตุและวัตถุประสงค์จำนวน 5 ด้านประกอบกัน ได้แก่ (1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาเพื่อการเวนคืน (2) ราคาประเมินที่ดินของทางราชการที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน (4) สภาพและที่ตั้งของที่ดินนั้น และ (5) เหตุและวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ซึ่งกรอบการพิจารณาเพื่อการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เพื่อชดเชยให้แก่ผู้ถูกเวนคืนดังกล่าวนี้ กลับไม่ปรากฏกรอบการพิจารณาในเรื่องของการสูญเสียไปซึ่งสิทธิในชุมชนที่เกิดขึ้นจากระยะเวลาที่ได้อยู่อาศัยในพื้นที่นั้นมาเป็นส่วนประกอบแต่อย่างใด ทั้งที่การสูญเสียสิทธิชุมชนดังกล่าวนี้ได้ส่งผลกระทบต่อเชิงจิตใจและผลกระทบต่อเชิงทรัพย์สินอยู่อย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น ด้วยข้อจำกัดที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 เหล่านี้ จึงทำให้สิทธิชุมชนซึ่งเป็นสิทธิรากฐานที่สำคัญอย่างมากของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองให้มีขึ้น จึงยังมิได้รับความคุ้มครองจากมิติของการใช้อำนาจเพื่อการเวนคืนจากรัฐอย่างเป็นธรรมและเหมาะสม ซึ่งต้องยอมรับว่าในสภาพสังคมไทยวิถีชีวิตและการอาศัยอยู่ในพื้นที่หนึ่งหาใช่เพิ่งเกิดขึ้นมาในสมัยผู้ถูกเวนคืนแต่อย่างใด แต่อาจมีขึ้นมาตั้งแต่ขั้นบุพการีร่วมหลายร้อยปีหรือหลายสิบปี โดยมีวัฒนธรรม ประเพณี และความเป็นอยู่ในลักษณะชุมชนในลักษณะรากเหง้าก็ได้เกิดขึ้นมาพร้อมกัน จากการศึกษาได้ค้นพบว่า บรรดาสิทธิในบริบทดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ให้การรับรองไว้เช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้น การนำเอาการสูญเสียไปสิทธิในชุมชนที่เกิดขึ้นจากระยะเวลาที่ได้อยู่อาศัยในพื้นที่นั้น มาเป็น

องค์ประกอบในการพิจารณาเพื่อกำหนดค่าชดเชยให้แก่ผู้ถูกเวนคืน จึงเป็นประเด็นที่สมควรนำมาบรรจุไว้เป็นข้อพิจารณาโดยมีอาจมองข้ามและละเลยไปได้ โดยความเสียหายจากการสูญเสียไปซึ่งสิทธิชุมชนเหล่านี้ ย่อมสามารถนำมาคิดคำนวณเพื่อกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และยังสามารถพิสูจน์ความเสียหายในเชิงประจักษ์ได้อยู่ด้วย

## สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนจากเหตุสูญเสียสิทธิชุมชนจากทั้งกฎหมายของประเทศไทย กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศ ปรากฏบทสรุปและข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

### 1) บทสรุป

จากการศึกษา พบว่า กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ.1992 และปฏิญญาสากลแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง ค.ศ.2007 ต่างได้รับรองสิทธิชุมชนในเชิงจิตวิญญาณไว้อันหมายความรวมถึงการได้รับการตอบแทนจากการสูญเสียสิทธิชุมชน นอกจากนี้พระราชบัญญัติค่าตอบแทนที่ดิน ค.ศ 1961 (Land Compensation Act 1961) ของประเทศอังกฤษ ก็ได้รับรองให้ผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิเรียกค่าเสียหายจากกรณีการพลัดพรากจากที่อยู่อาศัย (home loss payment) โดยกฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะชดใช้ให้ได้เพียงพอกับความรู้อสึกหรือความเสียหายทางจิตใจจากการต้องสูญเสียถิ่นอาศัยมาแต่เดิม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นการรับรองโดยกฎหมายให้สามารถเรียกค่าเสียหายจากผลกระทบต่อจิตใจที่เกิดขึ้นจากการถูกเวนคืนที่ดินนั้นได้ แต่เมื่อพิจารณาไปยังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 แล้ว มิได้บัญญัติให้ผู้ถูกเวนคืนที่สูญเสียสิทธิชุมชนสามารถเรียกค่าทดแทนจากการเวนคืนนั้นไว้แต่ประการใด ด้วยเหตุดังกล่าว การรับรองให้สามารถเรียกค่าทดแทนจากกรณีการสูญเสียสิทธิชุมชนอันเนื่องมาจากการเวนคืนที่ดินของประเทศไทย จึงสามารถกระทำได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในส่วนของสิทธิชุมชน และการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562

### 2) ข้อเสนอแนะ

จากบทสรุปที่ค้นพบจากการศึกษาข้างต้น ในส่วนของข้อเสนอแนะนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า มีข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาให้เกิดการรับรองสิทธิต่อการรับรองสิทธิเรียกค่าทดแทนการสูญเสียสิทธิชุมชนจากเหตุเวนคืนที่ดินขึ้นในประเทศไทยได้ใน 2 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ ข้อเสนอแนะต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และข้อเสนอแนะต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 โดยมีเหตุผลสนับสนุนและรายละเอียด ดังนี้

#### (1) ข้อเสนอแนะต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากที่ผู้ศึกษาได้ค้นพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ปรากฏการรับรองสิทธิให้ผู้ที่ต้องสูญเสียไปซึ่งสิทธิชุมชนสามารถเรียกร้องค่าทดแทนเพื่อการเยียวยาความเสียหายจากเหตุการณ์เวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นี้ได้ ซึ่งจากการรับรองสิทธิชนพื้นเมืองภายใต้ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง ค.ศ. 2007 ที่เป็นหลักการสากลยอมรับว่าให้นำมาปรับใช้กับการรับรองของสิทธิชุมชนได้เป็นการทั่วไป โดยกรณีของสิทธิชนพื้นเมืองภายใต้ปฏิญญาสากลนั้น มาตรา 10 ได้รับรองไว้โดยแจ้งชัดว่าในเรื่องของสิทธิในที่ดิน อาณาบริเวณ และทรัพยากรนั้น ห้ามมิให้ผู้ใดมายึดครองเอาไป เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากชนพื้นเมืองและจ่ายค่าทดแทนอย่างเป็นธรรมให้ชนพื้นเมือง หรือก็คือ สิทธิได้รับการชดเชยโดยเท่าเทียมและเป็นธรรมสำหรับที่ดิน เขตแดนและทรัพยากรที่เป็น

เจ้าของ หรือเคยครอบครองและใช้ประโยชน์ตามประเพณีอยู่ก่อนแล้ว ด้วยเหตุนี้ ข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 ที่ว่าด้วยสิทธิชุมชน ที่มีได้รับรองสิทธิการได้รับค่าทดแทนจากกรณีการสูญเสียประโยชน์จากสิทธิชุมชนอันเป็นภูมิปัญญาของตนไว้ จึงมีผลโดยตรงทำให้เมื่อมีการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อการเวนคืนที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์อันเป็นเหตุให้ผู้ถูกเวนคืนต้องถูกพรากไปซึ่งสิทธิชุมชนไปพร้อมกัน จึงไม่สามารถเรียกค่าทดแทนจากกรณีนี้ได้ จากข้อจำกัดดังกล่าวนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 บรรทัดนี้ เพื่อให้เกิดการรับรองการได้รับค่าทดแทนจากกรณีการสูญเสียประโยชน์จากสิทธิชุมชน กล่าวคือ จากบทบัญญัติความเดิมที่ว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ...” เป็นข้อความบัญญัติใหม่ที่ว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ตลอดถึงสิทธิการได้รับการเยียวยาค่าทดแทนอย่างเป็นธรรมเมื่อปรากฏการสูญเสียสิทธิชุมชนดังกล่าวนี้ไปไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ทั้งนี้ ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ...”

## (2) ข้อเสนอแนะต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562

สำหรับข้อเสนอแนะต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 นั้น เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับข้อเสนอแนะต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้ให้การรับรองสิทธิการได้รับการเยียวยาค่าทดแทนอย่างเป็นธรรมเมื่อปรากฏการสูญเสียสิทธิชุมชนนั้นไป ผู้ศึกษาเห็นว่า การสลายข้อจำกัดในกรณีนี้ ก็คือการพิจารณาไปที่กรอบแห่งการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้น ซึ่งจะต้องถูกนำไปบังคับใช้โดยอนุโลมกับกรณีการกำหนดค่าเวนคืนที่ดินที่จะชดเชยให้แก่ผู้ถูกเวนคืนนี้ด้วยอย่างมีนัยสำคัญ ตามที่บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 20 ประกอบมาตรา 38 โดยตามกฎหมาย ณ ปัจจุบันนั้น กฎหมายบัญญัติให้ค่านิ่งถึงราคา สภาพ เหตุและวัตถุประสงค์ จำนวน 5 ด้านประกอบกัน ได้แก่ (1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาเพื่อการเวนคืน (2) ราคาประเมินที่ดินของทางราชการที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน (4) สภาพและที่ตั้งของที่ดินนั้น และ (5) เหตุและวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ซึ่งกรอบการพิจารณาเพื่อการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เพื่อชดเชยให้แก่ผู้ถูกเวนคืนดังกล่าวนี้ กลับไม่ปรากฏกรอบการพิจารณาในเรื่องของการสูญเสียไปซึ่งสิทธิในชุมชนที่เกิดขึ้นจากระยะเวลาที่ได้อยู่อาศัยในพื้นที่นั้นมาเป็นส่วนประกอบแต่อย่างใด ทั้งที่การสูญเสียสิทธิชุมชนดังกล่าวนี้ได้ส่งผลกระทบต่อเชิงจิตใจและผลกระทบต่อทรัพย์สินอยู่อย่างมีนัยสำคัญดังที่กล่าวไว้ในบทสรุป

ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า จะต้องทำการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 โดยบรรจุเนื้อความเพื่อการรับรองสิทธิการได้รับค่าทดแทนกรณีการสูญเสียสิทธิชุมชนจากเหตุการณ์เวนคืนที่ดินไว้ใน มาตรา 20 โดยใช้คำว่า

“การกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน ให้ค่านิ่งถึงราคา สภาพ เหตุและวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้ประกอบกัน

- (1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 8
- (2) ราคาประเมินที่ดินของทางราชการที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
- (3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (4) สภาพและที่ตั้งของที่ดินนั้น และ
- (5) เหตุและวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน



การกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืนในวรรคหนึ่ง หากปรากฏการสูญเสียสิทธิชุมชนไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนจากเหตุการณ์เวนคืน ให้นำเอาผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อจิตใจหรือจากการขาดประโยชน์หรือโอกาสการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติจากสิทธิชุมชนนั้น มาประกอบการพิจารณาการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืนนั้นด้วย

ผลกระทบต่อจิตใจ หมายความรวมถึง การพลัดพรากจากภูมิลำเนา ถิ่นอาศัย วิถีชีวิต ขนบธรรมเนียม จารีต ประเพณี หรือวัฒนธรรมอันดีงาม ทั้งนี้ ให้นำระยะเวลาที่ได้อยู่อาศัยหรือความผูกพันต่อภูมิลำเนาหรือถิ่นอาศัย มาเป็นประกอบการพิจารณาเพื่อกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืนอย่างเป็นธรรม

รายละเอียดและวิธีการกำหนดราคาเบื้องต้นตามมาตรา นี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

## เอกสารอ้างอิง

### 1. หนังสือ ตำรา บทความวิชาการ

กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2550). รายงานวิจัย เรื่อง สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

กุลพล พลวัน. (2547). สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม..

กฤษฎา บุญชัย. (2547). สิทธิชุมชนกับฐานทรัพยากรเขตร้อน. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ..

ชรรค์เพชร ชายทวีป. (2552). ผู้ทรงสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์..

คณินิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ. (2561). รายงานวิจัย เรื่องความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 . สำนั ก ง า น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ..

นัฐกานต์ ชำย้ง. (2550). ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์..

ปวีตร เลิศธรรมเทวี และคณะ. (2558). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม. - กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ..

วรชัย แสนสีระ. (2554).การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตอนที่ 1 ว่าด้วยมาตรการและกระบวนการในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐ. วารสารจลนिति ก.ค.-ส.ค.,.

สุนทรียา เหมือนพะวงศ์ และ คณะ. (2550). ศึกษาขอบเขตและความหมายของชุมชนตามระบบกฎหมายระหว่างประเทศ รายงานฉบับสมบูรณ์ ชุดโครงการวิจัยเพื่อการปรับปรุงกฎหมายตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน กรณีกลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ. คณะบุคคลจัดการทรัพยากร เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ..