

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้เป็นหลักเสมอว่าสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิ และการจำกัดสิทธิ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งที่ผ่านมามีการจำกัดสิทธิของบุคคลในทางทรัพย์สินที่รัฐดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายที่เห็นได้ชัดเจน คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กล่าวคือ พระราชบัญญัติดังกล่าวเปรียบเสมือนการบังคับซื้อที่ดินจากเจ้าของรัฐเป็นผู้มีอำนาจเพียงฝ่ายเดียวที่จะกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนซึ่งก็คือ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนนั้นเอง โดยที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในบริเวณที่จะเวนคืนไม่อาจโต้แย้งหรือขัดขวางการเวนคืนดังกล่าวได้ รัฐไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ก่อนการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน อีกทั้งเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ก็ไม่อาจนำเรื่องดังกล่าวไปใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอให้เพิกถอนการเวนคืนที่ดินของรัฐได้ เจ้าของทรัพย์สินจึงต้องจำยอมออกจากอสังหาริมทรัพย์ของตนเอง แม้ว่าจะอยู่มาเป็นระยะเวลายาวนานแล้วก็ตาม ดังนั้น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐจึงเป็นการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อสิทธิของบุคคลเป็นอย่างมาก การเยียวยาหรือการชดเชยความเสียหายจึงต้องกระทำด้วยความเหมาะสมและเป็นธรรม ฉะนั้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐคำนวณเงินค่าทดแทนไม่เป็นธรรมหรือไม่เป็นที่พอใจของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ รัฐจึงกำหนดให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ที่เสียหายสามารถดำเนินการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลได้

อย่างไรก็ตาม กระบวนการข้างต้นเป็นขั้นตอนที่มีกฎหมายรองรับจึงชอบด้วยกฎหมาย แต่ยังมีกรณีที่เมื่อรัฐประกาศบังคับใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนแล้ว ก็พบว่า ที่ดินในบริเวณที่เวนคืนมีทั้งที่ดินที่มีเอกสารสิทธิหรือสิทธิครอบครอง ซึ่งเป็นที่ดินที่มีสิทธิที่จะได้รับการจ่ายเงินค่าทดแทนตามกฎหมายร่วมกับที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิหรือสิทธิใดๆ แต่มีราษฎรอาศัยหรือครอบครองอยู่ก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินใน

บริเวณที่ที่จะเวนคืนด้วย ทำให้มีปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิใน 3 ประเด็น ดังนี้

1) ปัญหาลำดับศักดิ์กฎหมายเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีเป็นคณะบุคคลฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและใช้กฎหมายสามารถกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินได้ซึ่งโดยหลักแล้วคณะรัฐมนตรีจะต้องกระทำการบริหารราชการแผ่นดินตามที่กฎหมายบัญญัติไว้จะกระทำเกินหรือนอกเหนือขอบเขตอำนาจไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม มีหลายกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้หรือ มีบัญญัติที่ไม่อาจครอบคลุมถึง ดังเช่น กรณีที่ราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิเข้าไปครอบครองและ ทำประโยชน์อยู่ในที่ดินของรัฐก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไม่ว่าจะอยู่มาเป็นระยะเวลาหนึ่งหรือนานแล้วก็ตาม เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ ให้จ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรดังกล่าวแล้ว ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่มีบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษรให้อำนาจไว้ เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายและขัดต่อลำดับศักดิ์กฎหมาย

2) ปัญหาการจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดินก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนที่ไม่มีเอกสารสิทธิ

ปัจจุบันคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดินซึ่งมีทั้งก่อนและหลังวันใช้บังคับ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน โดยในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดิน ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนอาจเกิดขึ้นได้เป็นปกติ เพราะที่ดินของรัฐมีหลายประเภท จึงเป็นไปได้ที่จะมีราษฎรอาศัยหรือครอบครองมาก่อนที่จะทำการเวนคืน แต่ในกรณีที่รัฐทำการเวนคืนที่ดินเสร็จสิ้นแล้วกลับมีราษฎรเข้าไปอาศัยหรือครอบครองใหม่ไม่ควรจะเกิดขึ้นได้ เพราะมีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนแล้ว อีกทั้ง การจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดินหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติไว้แล้วว่า “ห้ามจ่าย” ดังนั้น การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้จ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายนั้น ในกรณีนี้จึงถือได้ว่าเป็นการจ่ายเงินเกินความจำเป็น

3) ปัญหาหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าขนย้าย รื้อย้าย อาคาร บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง ต้นไม้ยืนต้น พืชล้มลุก ให้แก่ราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีล้วนจะพิจารณาให้ความเห็นชอบอนุมัติให้จ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดิน ทั้งก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเสมอ ปัญหาที่ตามมาก็คือ ไม่ได้มีการกำหนดวิธีการหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าขนย้าย รื้อย้าย อาคาร บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง ต้นไม้ยืนต้น พืชล้มลุก ให้แก่ราษฎรดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทำให้การพิจารณาการจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายขึ้นอยู่กับคณะกรรมการที่หน่วยงานของรัฐที่จะเวนคืนแต่งตั้งขึ้นเป็นผู้กำหนดจำนวนเงิน ซึ่งการพิจารณาของแต่ละหน่วยงานย่อมแตกต่างกัน ไม่มีมาตรฐานกลาง

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเฉพาะมาตรา 18 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนประกอบกับหลักการจ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรา 40 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 แล้ว รัฐต้องดำเนินการจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้กับราษฎรเจ้าของที่ดินที่มีเอกสารสิทธิหรือมีสิทธิครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ก็พบว่ามีหลายโครงการเวนคืนที่ดินของรัฐเพื่อสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ มีการจ่ายเงินไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ทำให้มีสภาพปัญหา ใน 3 ประเด็นตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น รัฐจึงควรดำเนินการปรับปรุง เพิ่มเติม หรือแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้สอดคล้องกับลำดับศักดิ์กฎหมายและปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบัน ซึ่งผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาในแต่ละประเด็น ดังนี้

### 1) ปัญหาลำดับศักดิ์กฎหมายเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี

รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องบริหารราชการแผ่นดินโดยบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามลำดับศักดิ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัด เนื่องจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรมีอยู่หลายรูปแบบกฎหมายแต่ละรูปแบบนั้นมีค่าไม่เท่ากัน ตรงกันข้ามกลับมีค่าบังคับสูงต่ำที่แตกต่างกัน ลำดับศักดิ์ของกฎหมายหรือลำดับชั้นของกฎหมายจึงหมายถึงลำดับชั้นค่าบังคับของกฎหมาย กฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นที่ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นสูงกว่าไม่ได้

ดังนั้น แม้ว่ารัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า ต้องกระทำการอย่างใดๆ ขึ้น เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและมีมนุษยธรรมในสังคม โดยเห็นควรจ่ายเงินค่าทดแทนให้กับราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิที่เข้าไปครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินของรัฐก่อนหรือหลัง วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น

รัฐจึงควรดำเนินการปรับปรุง เพิ่มเติม หรือแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เสียก่อนการดำเนินการอย่างใดๆ หรือก่อนมีมติ คณะรัฐมนตรี กล่าวคือ รัฐควรกำหนดข้อยกเว้นของมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยหากเกิดเหตุหรือกรณีพิเศษที่จะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนหรือ ค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรรายใดนอกเหนือบุคคลที่กฎหมายกำหนดไว้ใน มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้วให้กระทรวงหรือส่วนราชการนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติได้ ซึ่งกรณีนี้จะเป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามลำดับศักดิ์ของกฎหมายและทำให้ มติคณะรัฐมนตรีสอดคล้องกับกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

2) ปัญหาการจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดินก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนที่ไม่มีเอกสารสิทธิ

เมื่อรัฐมีนโยบายจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดินก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนอยู่แล้ว รัฐจึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดข้อยกเว้นกฎหมายไว้ดังเช่น หลักกฎหมายของสหรัฐอเมริกาว่า ในกรณีที่การกระทำของรัฐในบางกรณีที่มีได้ถือว่าเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกระบวนการเวนคืนของกฎหมาย แต่การกระทำของรัฐนั้นๆ ส่งผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน ทำให้การใช้สอยทรัพย์สินของเอกชนไม่อาจเป็นไปได้อย่างมีเหตุผล การกระทำของรัฐดังกล่าว ต้องถือเสมือนเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ด้วย รัฐจึงมีหน้าที่ต้องคำนวณความเสียหายที่เกิดขึ้น เพื่อเยียวยาสิ่งที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินของเอกชน โดยถือเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญและเจ้าของทรัพย์สินยังมีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม ตามหลักเกณฑ์การคำนวณที่มีความชัดเจน

อย่างไรก็ดี เมื่อหน่วยงานของรัฐในประเทศไทยได้ทำการจ่ายค่าทดแทนให้กับเอกชน ผู้ที่มีเอกสารสิทธิหรือผู้ที่มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายหรือจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดินก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไปแล้ว ซึ่งบุคคลที่อยู่ในพื้นที่เดิมทั้งหมด ก็ต้องออกจาก

พื้นที่และส่งมอบพื้นที่ให้กับหน่วยงานของรัฐเพื่อดำเนินโครงการตามที่ได้มีการเวนคืนที่ดินนั้น รัฐจึงควรแก้ไขหรือเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ให้นำหน่วยงานของรัฐที่ทำการเวนคืนที่ดินดำเนินการคุ้มครอง ดูแล และป้องกันการบุกรุกพื้นที่ดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติอย่างเคร่งครัดนับจากกระทำการเวนคืนที่ดินแล้วเสร็จ ซึ่งจะเป็นวิธีการป้องกันที่ดีที่สุด ทำให้รัฐไม่ต้องขัดแย้งกับราษฎรในพื้นที่และไม่สูญเสียงบประมาณเกินกว่าความจำเป็น ส่วนกรณีการตัดแปลง ปรับปรุง แก้ไขทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนภายหลังจากกระบวนการเวนคืนได้เริ่มต้นขึ้น โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และกรณีข้อสัญญาใดที่เห็นได้ชัดว่าเปลี่ยนแปลงไปจากข้อสัญญาเดิมหรือข้อเท็จจริงให้สันนิษฐานได้ว่า สร้างขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้รับค่าทดแทนเพิ่มมากขึ้นด้วย รัฐไม่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายดังกล่าว

3) ปัญหาหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าขนย้าย รื้อย้าย อาคาร บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง ต้นไม้ยืนต้น พืชล้มลุก ให้แก่ราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน

รัฐควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าขนย้าย รื้อย้าย อาคาร บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง ต้นไม้ยืนต้น พืชล้มลุก ให้แก่ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิเพื่อกำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจนเป็นมาตรฐานเดียวกัน เช่น

- (1) หากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไม่สมบูรณ์ราษฎรก็ไม่อาจได้รับค่าทดแทนได้
- (2) การตัดแปลง ปรับปรุง แก้ไขทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนภายหลังจากกระบวนการเวนคืนได้เริ่มต้นขึ้น โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เป็นการสร้างขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้รับค่าทดแทนเพิ่มมากขึ้น ราษฎรไม่อาจได้รับค่าทดแทน
- (3) การเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายที่เจ้าของทรัพย์สินต้องสูญเสียไปต้องเรียกร้องเป็นเงินก้อนเดียวครั้งเดียวให้ครอบคลุมทุกเรื่องความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงและสามารถพิสูจน์ได้โดยในราคาเหมาะสมเฉพาะตัวทรัพย์สินที่ราษฎรเป็นเจ้าของและ
- (4) กำหนดทรัพย์สินตามราคาตลาด เป็นต้น

จากข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้น หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจนในการจ่ายเงินค่าทดแทนให้กับราษฎรผู้ครอบครองที่ดินโดยไม่มีเอกสารสิทธิ ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนให้มีมาตรฐานไปในแนวทางเดียวกันในการคิดคำนวณค่าเสียหายให้แก่ราษฎร จึงจะทำให้เกิดความเป็นธรรม ตลอดจนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะได้ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่กฎหมายกำหนด