

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 18 บัญญัติไว้ว่า “เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

(1) เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน  
(2) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลัง โดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

(3) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ทำขึ้นภายหลัง โดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเช่านั้นยังมีได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ

(4) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6

(5) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 แต่ต้องไม่เป็นผู้ซึ่งจำต้องรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน เงินค่าทดแทนตาม (5) นี้ พึงกำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอนค่าขนย้ายและค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น

(6) บุคคลผู้เสียหายในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้าหรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา 1349 หรือมาตรา 1352 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่บุคคลเช่นว่านั้นได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว”

โดยบทบัญญัติดังกล่าวมีหลักการที่สำคัญประการหนึ่งว่า รัฐจะต้องจ่ายค่าทดแทน อสังหาริมทรัพย์ให้กับเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เจ้าของโรงเรียน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ที่มีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เป็นต้น ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้บัญญัติข้อยกเว้นให้ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชย เยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดิน โดยไม่มีเอกสารสิทธิก่อนหรือหลัง วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ซึ่งหากจะมีการจ่ายเงินให้กับ ราษฎรตามกรณีดังกล่าวก็ต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์หลักการจ่ายเงินแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 40 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้ส่วนราชการจะ จ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายหรือ ตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น และในทุกครั้งที่รัฐออกพระราช กฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค หรือเพื่อประโยชน์ สาธารณะมักจะมีที่ดินของรัฐปะปนอยู่ในเขตที่ดินที่จะเวนคืนเสมอ และจากการศึกษาของผู้วิจัย ก็พบสาเหตุที่ทำให้ราษฎรครอบครองที่ดินของรัฐก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน กล่าวคือ

ปี 2557 ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด 320.70 ล้านไร่ สามารถจำแนกออกเป็นที่ดิน ในความดูแลของกรมที่ดินจำนวน 130.74 ล้านไร่ (ร้อยละ 40.88 ของที่ดินในประเทศ), สำนักงาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีพื้นที่ 34.76 ล้านไร่ (ร้อยละ 10.87) ป่าสงวนแห่งชาติ และกรมป่าไม้ มีพื้นที่ 144.54 ล้านไร่ (ร้อยละ 45.19) และที่ดินราชพัสดุของกรมธนารักษ์มี พื้นที่ 9.78 ล้านไร่ (ร้อยละ 3.06) และเมื่อเทียบสัดส่วนพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศไทยเป็นพื้นที่ ป่าสงวนแห่งชาติ ภายใต้การดูแลของกรมป่าไม้ จำนวน 144.54 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 45.19 ของ พื้นที่ประเทศไทยเมื่อรวมกับที่ดินราชพัสดุแล้วจะพบว่า ที่ดินในประเทศไทยเกือบครึ่งหนึ่ง ของประเทศ จำนวน 154.32 ล้านไร่ อยู่ภายใต้กรรมสิทธิ์ของรัฐในขณะที่ที่ดินในความครอบครอง ของประชาชนจะอยู่ที่ 165.5 ล้านไร่<sup>1</sup> ดังนั้น การที่ราษฎรเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ของรัฐ จึงเป็นเรื่องปกติและเป็นการยากที่รัฐจะควบคุมดูแลได้ทั้งหมดและเมื่อรัฐกำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่จะเวนคืนจึงจะพบว่า มีทั้งที่ดินของเอกชนที่มีเอกสารสิทธิโดยถูกต้องและที่ดินของรัฐ ที่มีราษฎรส่วนหนึ่ง เข้าไปครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินดังกล่าว ทำให้รัฐไม่อาจจะ

<sup>1</sup> สำนักงานประมาณ. (2557). *ผ่ตัวเลขถือครองที่ดินในประเทศไทย กรมป่าไม้ครองแชมป์ที่ดินรัฐ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://www.bb.go.th/BBfaq/asp/extn/asp/desc\\_topic.asp?cid=2549/0329&cbxtype=&no=238](http://www.bb.go.th/BBfaq/asp/extn/asp/desc_topic.asp?cid=2549/0329&cbxtype=&no=238). [2559, 10 ธันวาคม].

ดำเนินโครงการได้โดยง่าย ฉะนั้น เพื่อเป็นการขจัดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานและลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับราษฎรและเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหาย รัฐจึงเลือกที่จะจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดิน โดยไม่มีเอกสารสิทธิก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน แทนที่จะทำการจับได้และดำเนินคดีกับราษฎร

ยกตัวอย่าง กรณีที่กระทรวงคมนาคมทำเรื่องขออนุมัติหลักการและวิธีการจ่ายเงินช่วยเหลือเกี่ยวกับที่ดินให้แก่ราษฎรผู้ถือครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่หน่วยงานราชการดูแลเนื่องในการสร้างทางหลวงใน 12 สายทาง จำนวนเนื้อที่ 21,600 ไร่ 1 งาน 89 ตารางวา ซึ่งมีประชาชนที่ได้รับผลกระทบ 1,092 ราย<sup>2</sup> คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2541 อนุมัติหลักการเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือค่ารื้อถอนและสิ่งปลูกสร้าง ค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้นและพืชล้มลุกให้แก่ราษฎรในที่ดินที่หน่วยราชการอื่นดูแลเนื่องในการสร้างทางหลวง ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอและกรณีของกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทำเรื่องขออนุมัติหลักการและวิธีการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าขนย้าย รื้อย้าย อาคาร บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง ต้นไม้ยืนต้น พืชล้มลุกให้แก่ราษฎรผู้ถือครองที่ดิน โดยไม่มีเอกสารสิทธิ ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2532 ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0202/10585 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2532 เป็นต้น จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ผู้วิจัยได้ศึกษากฎหมายที่ถือได้ว่าเป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับการเวนคืน คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพบปัญหาเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิในประเด็น ดังนี้

#### 1) ประเด็นปัญหาลำดับศักดิ์กฎหมายเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี

จากการศึกษาสรุปได้ว่า มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มุ่งกำหนดให้รัฐจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองในที่ดิน โดยชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ผู้ที่มีสิทธิที่จะได้รับเงิน ค่าทดแทนจึงย่อมต้องเป็นผู้ที่มีเอกสารสิทธิในที่ดินหรือมีเอกสารการเช่าที่ดินในที่ดินที่มีการเวนคืนเท่านั้น ดังนั้น บุคคลใดก็ตามที่อยู่หรือครอบครองที่ดินที่มีการเวนคืน โดยไม่มีเอกสารสิทธิจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามนัยมาตรา 18 ประกอบกับมาตราดังกล่าว ก็ไม่ได้บัญญัติข้อยกเว้นเอาไว้ว่าให้จ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎร ที่ไม่มีเอกสารสิทธิไม่ว่าจะได้เข้าครอบครองที่ดินก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน โดยหลักการดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันรัฐให้ต้องปฏิบัติ ตามกฎหมาย รัฐไม่ต้องจ่ายเงิน

<sup>2</sup> ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถือครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่หน่วยราชการดูแลของสำนักจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน.

ค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงที่ผ่านมาพบว่าหน่วยงานของรัฐล้วนนำเรื่องเสนอขออนุมัติ ต่อคณะรัฐมนตรีให้จ่ายเงิน ทุกครั้งที่มีความขัดแย้ง ฉะนั้น จึงมีปัญหาว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีสถานะใด สามารถยกเว้นบทบัญญัติของมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่จ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ของราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิ ได้อย่างไร

2) ประเด็นปัญหาการจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหาย ให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดินก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่ที่จะเวนคืนที่ไม่มีเอกสารสิทธิ

จากการศึกษาเกี่ยวกับ โครงการของหน่วยงานรัฐที่ต้องการเวนคืนที่ดิน เพื่อก่อสร้าง ผู้วิจัยพบว่า หน่วยงานของรัฐมีการนำเรื่องเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีให้จ่ายเงินค่าทดแทน หรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดินทั้งก่อนหรือหลังวันใช้ บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ทั้งที่ราษฎรดังกล่าว ไม่มีเอกสาร สิทธิหรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายทั้งที่รัฐไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายให้กับราษฎรดังกล่าว แต่เนื่องจากรัฐมีที่ดินอยู่หลายประเภทเป็นจำนวนมาก การดูแลย่อมไม่ทั่วถึงทำให้ราษฎรสามารถ เข้าไปครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินได้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ ที่จะเวนคืน หน่วยงานของรัฐจึงมีเหตุผลทางการบริหารในการจ่ายเงินให้กับราษฎร แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีของรัฐได้ทำการเวนคืนที่ดินแล้วและได้จ่ายเงินค่าทดแทนให้กับเจ้าของที่ดินพร้อมทั้งจ่ายเงิน ค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎร ที่ครอบครองที่ดินก่อนวันใช้ บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไปแล้ว ที่ดินดังกล่าวก็ต้องถือว่า ปราศจากภาระใด ๆ แล้ว เหตุใดรัฐจึงยังคงมีความผูกพันที่จะต้องจ่ายเงินให้กับราษฎรที่เข้าทำการ ครอบครองหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนอีก

3) ประเด็นปัญหาหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าขนย้าย รื้อย้าย อาคาร บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง ต้นไม้ยืนต้น พืชล้มลุก ให้แก่ราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน

จากการศึกษาพบว่า การจ่ายเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รัฐไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้กับราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน แต่รัฐต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ เช่น ที่ดินมีโฉนด ที่ดินมีโฉนดแผนที่ โฉนดตราจองและตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” น.ส.3 ก. และ น.ส. 3 หรือ ใบจองและให้รวมความถึง ส.ค.1 เท่านั้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ปัจจุบันพบว่า การเวนคืนที่ดินของ ส่วนราชการเพื่อก่อสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น ระบบไฟฟ้า ประปา หรือถนนหลวงฯ ล้วนมีการ

นำเรื่องเสนอขออนุมัติหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าขนย้าย รื้อย้าย อาคาร บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง ดันไม้ยืนต้น พืชล้มลุก ให้แก่ราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิ ในที่ดินต่อคณะรัฐมนตรี ต่อมาเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ราษฎรจึงมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่ว่าจะเรียกชื่อว่าเป็น ค่าขนย้าย รื้อย้าย อาคาร บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง ดันไม้ยืนต้น พืชล้มลุก ก็ตาม ปัญหาที่คือ หลักเกณฑ์ การจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน จะขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็น คณะกรรมการซึ่งหน่วยงานนั้น ๆ ได้แต่งตั้งขึ้นเพื่อกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนโดยคณะกรรมการ ไม่ต้องพิจารณากำหนดจำนวนเงินตามนัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กล่าวคือ คณะกรรมการไม่ต้องพิจารณากำหนดจำนวนเงินจากราคา ที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงสภาพทำเล ที่ตั้ง ขนาดที่ดิน รูปแปลงที่ดิน หน้ากว้างที่ดิน รูปร่างที่ดิน การถมดิน สภาพการใช้ประโยชน์ สาธารณูปโภค ข้อกฎหมายที่มี ผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน เงื่อนไขการขายที่ดินและอื่น ๆ เช่น ขนาดเนื้อที่อาคาร คุณภาพและชนิด ของวัสดุ รูปแบบอาคาร อายุอาคาร รวมทั้งสภาพอาคาร ดังนั้น คณะกรรมการจึงสามารถใช้ดุลพินิจ กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนในอัตราเท่าใดก็ได้ ตามที่คณะกรรมการเห็นว่าสมควรหรือเหมาะสม ซึ่งลักษณะดังกล่าวอาจทำให้ราษฎรผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการที่รัฐ ไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจ่ายเงิน ค่าขนย้าย รื้อย้าย อาคาร บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง ดัน ไม้ยืนต้น พืชล้มลุก ให้แก่ราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นมาตรฐานกลางไว้นั่นเอง

จากข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาข้างต้นผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ทั้ง 3 ประเด็นไว้อย่างละเอียด ในบทที่ 4 พร้อมได้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาไว้ในบทที่ 5 เพื่อเป็นแนวทาง ในการพัฒนา หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาวิวัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดิน ที่ดินของรัฐ การเวนคืนที่ดินและความรับผิดชอบของรัฐของประเทศไทยและต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของราษฎร ที่ไม่มีเอกสารสิทธิของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของราษฎร ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ของราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิ เพื่อพัฒนาและแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติมต่อไป

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเฉพาะมาตรา 18 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่ที่จะเวนคืนประกอบกับหลักการจ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรา 40 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 นั้น รัฐต้องดำเนินการจ่ายเงินค่าทดแทน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กับราษฎรเจ้าของที่ดินที่มีเอกสารสิทธิหรือมีสิทธิครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ที่ผ่านมามีข้อเท็จจริงว่า โครงการเวนคืนที่ดินของรัฐเพื่อสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ มีการจ่ายเงินไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น กรมทางหลวง และ การทำอากาศยาน สังกัดกระทรวงคมนาคม กรมชลประทาน สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ได้นำเรื่องเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีให้จ่ายเงิน ค่าทดแทนความเสียหายอย่างใด ๆ ให้กับราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิที่เข้าไปครอบครองและ ทำประโยชน์อยู่ในที่ดินของรัฐก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่ที่จะเวนคืน กรณีดังกล่าวจึงมีปัญหาใน 3 ประเด็น ดังนี้ 1) ประเด็นปัญหาลำดับศักดิ์กฎหมายเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี 2) ประเด็นปัญหาการจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดินก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่ที่จะเวนคืนที่ไม่มีเอกสารสิทธิ และ 3) ประเด็นปัญหาหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าขนย้าย รื้อย้าย อาคาร บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง ต้นไม้ยืนต้น พืชล้มลุก ให้แก่ราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน ดังนั้น จึงควรดำเนินการปรับปรุง เพิ่มเติม หรือแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้สอดคล้องกับลำดับศักดิ์กฎหมายและปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบันต่อไป

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายปกครอง และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส

## 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากสื่ออินเทอร์เน็ต บทบัญญัติของกฎหมาย ตำรากฎหมาย หนังสือ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย บทความทางวิชาการ แนวทางปฏิบัติและกรณีศึกษาโครงการของหน่วยงานรัฐ ได้แก่ กรมทางหลวง และการทำอากาศยาน สังกัดกระทรวงคมนาคม กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ตลอดจนคำพิพากษาของศาลยุติธรรมและศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดิน ที่ดินของรัฐ การเวนคืนที่ดินและความรับผิดชอบของรัฐของประเทศไทยและต่างประเทศ
2. ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิ
4. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิ เพื่อพัฒนาและแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม