

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิ

จากการศึกษาพบว่า รัฐหรือหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนในชาติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และการดำเนินการเพื่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคหรือเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ดังเช่น ระบบไฟฟ้า ประปา สะพานและทางสาธารณะ เป็นต้น ฉะนั้น หากรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคหรือเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุวัตถุประสงค์ รัฐก็มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งตามมาตรา 18<sup>1</sup> แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักการที่สำคัญไว้ประการหนึ่งว่า บุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน คือ เจ้าของกรรมสิทธิ์

---

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530. มาตรา 18 บัญญัติว่า “เงินค่าทดแทนนั้นให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

- (1) เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน
- (2) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเข้านั้นยังมีได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวแต่เงินค่าทดแทนในการเข้านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เข้าได้เสียหาจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ
- (4) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6
- (5) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 แต่ต้องไม่เป็นผู้ซึ่งจำต้องรื้อถอน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน เงินค่าทดแทนตาม (5) นี้พึงกำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอนค่าขนย้ายและ ค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น
- (6) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้าหรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา 1349 หรือมาตรา 1352 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่บุคคลเช่นว่านั้นได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว”.

หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เจ้าของ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ที่มีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ประกอบกับการจ่ายเงินตามมาตรา 18 ข้างต้นยังเป็นไปตามหลักการจ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรา 40<sup>2</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ด้วย

ดังนั้น จึงมีปัญหาตามมาว่า การที่ราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิเข้าไปครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินของรัฐก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนนั้นรัฐมีข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหาย ให้กับราษฎรดังกล่าวหรือไม่อย่างไร

#### 4.1 ปัญหาลำดับศักดิ์กฎหมายเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า อำนาจของคณะรัฐมนตรี คือ การบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ใช่การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรและไม่ใช่การพิพากษาบรรดาคดีซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของศาล โดยคำว่า “บริหารราชการแผ่นดิน” นั้นมีความหมาย 4 ประการ คือ 1) การกำหนดนโยบายการปกครองประเทศ 2) การปฏิบัติตามนโยบายที่ได้กำหนด 3) การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และ 4) การวินิจฉัยชี้ขาดหรือมีคำสั่งในปัญหาเฉพาะกิจ บางเรื่องซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินโดยคณะรัฐมนตรีหมายความว่า การบริหารราชการแผ่นดิน โดยการประชุมกันของคณะรัฐมนตรีแล้วมีการตัดสินใจ ถ้าเรื่องใดนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีไม่สามารถตัดสินใจหรือสั่งการเองได้จะนำเข้าไปประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณามีมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ เรื่องที่ต้องนำเข้าไปประชุมคณะรัฐมนตรี ได้แก่ 1) เรื่องที่มีกฎหมายกำหนดว่าต้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเท่านั้น 2) เรื่องที่มีมติคณะรัฐมนตรีที่ต้องการให้เรื่องนั้นผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีแม้กฎหมาย จะให้อำนาจรัฐมนตรีสั่งการได้เอง 3) กรณีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและ 4) กรณีกระทรวงอยากเสนอเข้าคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา<sup>3</sup> ดังนั้นในกรณีที่มีราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิเข้าไปครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินของรัฐก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนจึงเป็นกรณีที่กระทรวงอยากเสนอเรื่องดังกล่าวเข้าคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ไม่ใช่เรื่องที่มีกฎหมายกำหนดว่า

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561. มาตรา 40 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “หน่วยรับงบประมาณจะจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายหรือตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น”.

<sup>3</sup> วิษณุ เครืองาม. (2547). *รัฐบาลในด้านที่มา การบริหารราชการแผ่นดิน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.krisdika.go.th>. [2561, 27 พฤศจิกายน].

ต้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณากรณีดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการหาแนวทางแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนซึ่งคณะรัฐมนตรีสามารถพิจารณาขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีเดิมที่เคยมีมาก่อนได้ เพราะมีผลเท่ากับเป็นการทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเดิมนั้น แต่มีปัญหาต่อไปว่าคณะรัฐมนตรีจะสามารถมีมติขัดต่อหลักกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันได้หรือไม่อย่างไร ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาประเด็นปัญหานี้จากข้อเท็จจริงที่ส่วนราชการได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีจ่ายค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิเข้าไปครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินของรัฐก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพราะกรณีนี้อาจเป็นการกระทำที่อยู่นอกเหนืออำนาจของคณะรัฐมนตรี กล่าวคือการที่กระทรวงเสนอให้คณะรัฐมนตรีจ่ายค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิเข้าไปครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินของรัฐก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนอาจเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดว่าให้รัฐจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่บุคคลประเภทใดบ้าง

จากการศึกษาพบว่า เมื่อมีการประกาศบังคับใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนแล้ว การตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่มีผลทำให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐในทันที เพียงแต่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีลักษณะเป็นการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนเพื่อกำหนดหรือคำนวณจำนวนเงินค่าทดแทนที่รัฐจะต้องจ่ายให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติมนั่นเอง อีกทั้งการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ไม่ได้ทำให้นิติกรรมต่างๆ ที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ทำขึ้นตกเป็นโมฆะแต่อย่างใด เพียงแต่เอกชนไม่มีสิทธิที่จะนำอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวก่อสร้างเพิ่มเติมหรือปลูกต้นไม้ขึ้นต้นภายหลังจากที่พระราชกฤษฎีกามีผลบังคับใช้แล้ว เพราะจะทำให้ค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินสูงขึ้นหลังจากที่ได้ทำการสำรวจไว้แล้ว ซึ่งการกำหนดหรือคำนวณจำนวนเงินค่าทดแทนที่รัฐจะต้องจ่ายให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น จะต้องพิจารณาจากมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จากการศึกษาบทบัญญัติดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่า กฎหมายมีความมุ่งหมายกำหนดให้รัฐจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองในที่ดิน โดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

ดังนั้น ผู้ที่มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทนจึงต้องเป็นผู้ที่มีเอกสารสิทธิในที่ดินหรือมีเอกสารการเช่าที่ดินในที่ดินที่มีการเวนคืน กล่าวคือ บุคคลใดก็ตามที่อยู่หรือครอบครองที่ดินที่มีการเวนคืนโดยไม่มีเอกสารสิทธิจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามนัยมาตรา 18 ประกอบกับบทบัญญัติในมาตรา 18 ก็ไม่ได้กำหนดข้อยกเว้นเอาไว้ว่าให้จ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิไม่ว่าจะได้เข้าครอบครองที่ดินก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนประกอบกับการที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนมีผลใช้บังคับแล้วทำให้เอกชนไม่มีสิทธิที่จะนำอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไปทำการก่อสร้างเพิ่มเติมหรือปลูกต้นไม้ยืนต้นภายหลังจากที่พระราชกฤษฎีกามีผลบังคับใช้แล้วเพราะเจ้าของหรือผู้ครอบครองจะไม่สามารถเรียกร้องค่าทดแทนกับรัฐเพิ่มขึ้นได้อีก ฉะนั้น การที่ราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิเข้าไปครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินของรัฐก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ก็ย่อมไม่มีผลผูกพันรัฐให้ต้องจ่ายค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรรายใดการที่คณะรัฐมนตรีกลับมีมติให้จ่ายค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิเข้าไปครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินของรัฐก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนย่อมเป็นการจ่ายเงินงบประมาณไปโดยที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้และอาจ ขัดต่อหลักกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน จึงต้องวิเคราะห์ต่อไปว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีสถานะใดสามารถยกเว้นบทบัญญัติของมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้หรือไม่อย่างไร

ประเด็นนี้จึงต้องศึกษาลำดับศักดิ์ของกฎหมายในการวิเคราะห์ปัญหา กล่าวคือ ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร กฎหมายลายลักษณ์อักษรอาจมีชื่อเรียกรูปแบบและความสำคัญแตกต่างกันออกไปตามศักดิ์ฐานะขององค์กรที่มีอำนาจบัญญัติกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎทบวง ประกาศกระทรวง ประกาศทบวง ตลอดจนข้อบังคับ ระเบียบ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ เป็นต้น ซึ่งบทกฎหมายดังกล่าวมีศักดิ์ฐานะไม่เท่ากันโดยถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์ฐานะสูงสุด สำหรับกรณีที่กฎหมายมีฐานะไม่เท่ากันมีผลทำให้กฎหมายที่มีศักดิ์ฐานะต่ำกว่าจะไปแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกกฎหมายที่มีศักดิ์ฐานะสูงกว่าไม่ได้ ดังนั้น บทกฎหมายที่มีศักดิ์ฐานะเท่ากันหรือสูงกว่าเท่านั้นที่จะไปแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกกฎหมายอื่นได้ อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะมีศักดิ์ฐานะไม่เท่ากัน แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนแล้วกฎหมายย่อมมีผลบังคับแก่ประชาชนอย่างเดียวกันทั้งสิ้น

กฎหมายลายลักษณ์อักษรมี 3 ประเภทใหญ่ ดังนี้

- 1) กฎหมายลายลักษณ์อักษรซึ่งถูกบัญญัติขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย
- 2) กฎหมายลายลักษณ์อักษรซึ่งถูกบัญญัติขึ้นโดยฝ่ายบริหาร ได้แก่ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา และประกาศพระบรมราชโองการ
- 3) กฎหมายลายลักษณ์อักษรซึ่งถูกบัญญัติขึ้นโดยฝ่ายปกครอง ได้แก่ กฎกระทรวง กฎทบวง ประกาศกระทรวง ประกาศทบวง ระเบียบกระทรวง ข้อบังคับ เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติ บทกฎหมายเหล่านี้มีผลใช้บังคับแก่ประชาชนเป็นการทั่วไป แต่มีศักดิ์ฐานะหรือมีความสำคัญต่ำกว่าบทกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารในฐานะรัฐบาล

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมายจะเป็นกฎหมายที่ถูกบัญญัติขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดียวกันก็ตามแต่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็มีลักษณะและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เป็นพิเศษสูงกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป เช่นการเรียกชื่อกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ต้องเรียกว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย... พ.ศ. ...” เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2540 ส่วนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะกระทำได้ที่แต่เฉพาะเรื่องรัฐธรรมนูญบังคับไว้เท่านั้นจะตราขึ้นเพื่อใช้ในเรื่องอื่นๆ ดังเช่น พระราชบัญญัติต่างๆ ไปไม่ได้โดยผลของการจัดลำดับศักดิ์หรือลำดับชั้นของกฎหมายมีผลทางกฎหมาย 3 ประการ คือ 1) การตรากฎหมายลำดับศักดิ์หรือลำดับชั้นต่ำกว่าออกใช้ ต้องอาศัยอำนาจกฎหมายที่มีศักดิ์หรือลำดับชั้นสูงกว่า กล่าวคือกฎหมายที่มีศักดิ์หรือลำดับชั้นสูงกว่าเป็นกฎหมายแม่บท การออกกฎหมายลูกบทต้องอ้างกฎหมายแม่บทเสมอ 2) กฎหมายลูกบทจะตราออกใช้เกินอำนาจที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไม่ได้ ถ้าเกินอำนาจถือว่ากฎหมายลูกบทไม่มีผลใช้บังคับ และ 3) กฎหมายที่มีศักดิ์หรือลำดับชั้นต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีศักดิ์หรือลำดับชั้นสูงกว่าไม่ได้ ไม่ว่ากฎหมายที่มีศักดิ์หรือลำดับชั้นสูงกว่าจะประกาศใช้ก่อนหรือหลัง กรณีนี้ต้องใช้กฎหมายที่มีศักดิ์หรือลำดับชั้นสูงกว่า

ผู้วิจัยกล่าวโดยสรุปได้ว่า โดยหลักของการบังคับใช้กฎหมายแล้วย่อมไม่อาจขัดแย้งกันเองได้ แต่เมื่อใดก็ตามที่บทบัญญัติหรือเนื้อหาของกฎหมายมีความขัดแย้งกัน การพิจารณาลำดับศักดิ์ของกฎหมายย่อมจะต้องนำมาใช้เพื่อการพิจารณาหรือวินิจฉัยเสมอและจากการศึกษาสามารถเรียงลำดับศักดิ์กฎหมายได้ ดังนี้

- 1) รัฐธรรมนูญ
- 2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
- 3) พระราชบัญญัติ

- 4) พระราชกำหนด
- 5) พระราชกฤษฎีกา
- 6) กฎกระทรวง
- 7) กฎหมายที่ตราโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนในกรณีของกฎและข้อบังคับต่างๆ นั้น ในทางปกครองหรือในทางหลักกฎหมายทั่วไปแล้ว ทั้งกฎและข้อบังคับมีความเหมือนกัน คือ มีลำดับศักดิ์เท่ากัน กฎและข้อบังคับจึงไม่อาจขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าอย่างรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติพระราชกำหนดพระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวงได้ เป็นต้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดเมื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับสถานะของมติคณะรัฐมนตรีตามคำอธิบายของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้วพบว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีให้ความหมายสถานะของมติคณะรัฐมนตรีว่าไม่ใช่กฎหมายและจะขัดต่อกฎหมายไม่ได้ รวมทั้งไม่สามารถอ้างเป็นข้อยกเว้นบทกฎหมาย ดังนั้น เมื่อคณะรัฐมนตรีเป็นคณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีความสำคัญทั้งในการเสนอ แก้ไข เพิ่มเติม รัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ หรือกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาของชาติหรืออำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการเงินการคลังของรัฐ ตลอดจนทั้งกำหนดโครงสร้างและปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม รวมถึงอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐ อีกทั้งยังมีอำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครองที่ต้องกระทำทางปกครอง ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายด้วย กล่าวคือ ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องผูกพันตนต่อกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือที่ตนเองตราขึ้น จะกระทำการเกินหรือนอกเหนือขอบเขตอำนาจไม่ได้ ฉะนั้น คณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจมีมติอย่างใดๆ ที่เป็นการขัดหรือแย้งกับมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ ใดๆ ก็ดีในการบริหารราชการแผ่นดินหรือการกระทำทางปกครองบางกรณีก็ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้หรือไม่อาจออกเป็นกฎหมายใช้ได้ แต่รัฐบาลก็ต้องกระทำการอย่างใดๆ ขึ้น เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและมีมนุษยธรรมในสังคมตามกรณีที่ผู้วิจัยสนใจศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ กล่าวคือกรณีที่ราษฎรซึ่งไม่มีเอกสารสิทธิเข้าไปครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินของรัฐก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนทำให้หน่วยงานของรัฐตัวอย่างเช่น

- 1) กระทรวงคมนาคมเสนอเรื่องขออนุมัติหลักการและวิธีการจ่ายเงินช่วยเหลือเกี่ยวกับที่ดินให้แก่ราษฎรผู้ถือครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่หน่วยงานราชการดูแลเนื่องในการสร้าง

<sup>4</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 21-27.

ทางหลวงใน 12 สายทาง จำนวนเนื้อที่ 21,600 ไร่ 1 งาน 89 ตารางวา ซึ่งมีประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบ 1,092 ราย ต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2541 อนุมัติหลักการเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือค่าซื้อรถขนส่งปลูกสร้าง ค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้นและพืชล้มลุกให้แก่ราษฎรในที่ดินที่หน่วยราชการอื่นดูแล เนื่องในการสร้างทางหลวง ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ และ

2) กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอเรื่องขออนุมัติหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าขนย้าย รื้อย้าย อาคาร บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง ต้นไม้ยืนต้น พืชล้มลุกให้แก่ราษฎรผู้ถือครองที่ดินโดยไม่มีเอกสารสิทธิ ต่อมาคณะรัฐมนตรี ได้มีมติอนุมัติเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2532 ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0202/10585 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2532 ซึ่งการจ่ายเงินตามมติคณะรัฐมนตรีนี้กรมชลประทานให้เหตุผลสรุปความได้ว่า เกิดขึ้นจากการที่กรมชลประทานได้เข้าไปดำเนินการก่อสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำขนาดใหญ่ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่จะเป็นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิอื่นๆ แต่มีราษฎรจับจองเป็นพื้นที่ทำกินบางแห่งรวมตัวกันเป็นหมู่บ้านขนาดใหญ่และราษฎรเหล่านั้น ไม่ยินยอมย้ายออกจากพื้นที่โดยมีความรู้สึกผูกพันว่าตนเป็นเจ้าของที่ดินจริงๆ กรมชลประทานไม่สามารถใช้กฎหมายเวนคืนบังคับกับบุคคลกลุ่มนี้ได้ จึงได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อจ่ายเงินค่าชดเชยให้กับบุคคลกลุ่มนี้โดยได้เปลี่ยนจากคำว่า “เงินค่าชดเชย” เป็น “เงินค่าขนย้าย” โดยเหตุผลหลักก็เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎร การที่ราษฎรครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยเป็นที่ดินของรัฐในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินสาธารณประโยชน์ หรือที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิอื่นๆ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันในการนำที่ดินดังกล่าวมาใช้เพื่อดำเนินการก่อสร้างเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นจึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการเวนคืนและจ่ายค่าทดแทนให้แก่ราษฎรผู้ครอบครองและทำประโยชน์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การก่อสร้างโครงการของรัฐดังกล่าวแล้วเสร็จตามแผนงานและงบประมาณที่ได้รับ อีกทั้งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐดังกล่าว จึงให้นำหลักการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าขนย้าย ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2532 มาใช้บังคับ

จากกรณีศึกษาข้างต้นเห็นว่า การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้จ่ายเงินค่าทดแทนหรือเงินค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้กับราษฎรเป็นการกระทำที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ อันเป็นการขัดต่อมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ยังมีลักษณะเป็นการขัดแย้งกับที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ให้

ความหมายคำว่า “สถานะของมติคณะรัฐมนตรี” ไว้ว่าไม่ใช่กฎหมายและจะขัดต่อกฎหมายไม่ได้ รวมทั้งไม่สามารถอ้างเป็นข้อยกเว้นบทกฎหมายด้วย ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวยังอาจเป็นการสนับสนุนให้ราษฎรกระทำผิดกฎหมาย คือ ราษฎรสามารถบุกรุกที่ดินของรัฐได้นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะได้ให้ความหมายคำว่าสถานะของมติคณะรัฐมนตรีไว้ว่าไม่ใช่กฎหมาย แต่จากการศึกษาโดยละเอียดของผู้วิจัยกลับพบว่า หากมติคณะรัฐมนตรีใดมีลักษณะเป็นการสร้างกฎเกณฑ์และระบบกฎหมายยอมรับบังคับใช้กฎเกณฑ์ตามนั้น มติคณะรัฐมนตรีก็ย่อมมีสภาพเป็น “กฎ” อันถือว่าเป็นกฎหมายในความหมายอย่างกว้างได้ ดังนั้น ในการพิจารณาสถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี จึงต้องพิจารณาเนื้อหาและผลบังคับใช้ของมติคณะรัฐมนตรีเป็นหลักด้วยซึ่งพิจารณาได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่า มติคณะรัฐมนตรีมีสถานะเป็นกฎ กล่าวคือ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.26/2546 วินิจฉัยว่า “มติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติซึ่งบุคคลในองค์กรฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตามโดยมีสภาพบังคับ มีสถานะเป็นกฎตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้สิทธิพิเศษแก่องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ในการให้บริการเลขหมายโทรศัพท์แก่หน่วยงานของรัฐ อันเป็นการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษตามข้อ 26 (2) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 อันมีสภาพบังคับเป็นการทั่วไปกับหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องปฏิบัติตามจึงมีสถานะเป็นกฎ การให้สิทธิพิเศษแก่ ทศท. ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้น อันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนกับ ทศท. ไม่อาจให้บริการแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถือว่าเป็นการออกกฎอันเป็นการลดสิทธิหรือจำกัดสิทธิตามสัญญาฯ ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ผู้เข้าทำสัญญาจัดทำบริการสาธารณะหรือสัญญาสัมปทานกับรัฐตามนัยมาตรา 335 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อสิทธิตามสัญญาฯ ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งขัดกับหลักความเสมอภาคตามที่มาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติรับรองไว้ กรณีจึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีมาจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่มีอยู่ตามสัญญาฯ”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.14/2548 ที่วินิจฉัยว่า “มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2544 ซึ่งรับทราบมติของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีที่ให้จ่ายเงินเพิ่มพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรัฐวิสาหกิจโดยมีเงื่อนไขว่าต้องเป็นพนักงานในตำแหน่งสายงานหลักซึ่งหาบุคลากรทดแทนได้ยากและปฏิบัติงานด้าน Science and Technology ซึ่งเคยได้รับ



เงินเพิ่มเติมพิเศษอยู่เดิมก่อนที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ระงับการจ่ายและมีตำแหน่งต่ำกว่าระดับผู้อำนวยการฝ่ายหรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกซึ่งเป็นอย่างอื่นลงมา มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎ” ซึ่งยังมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 101/2546<sup>5</sup> และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 501/2548<sup>6</sup> ด้วย เป็นต้น

ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีที่อนุมัติหลักการและวิธีการจ่ายเงินให้ราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิเข้าไปครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินของรัฐก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน จึงมีลักษณะเป็นการสร้างกฎเกณฑ์และระบบกฎหมายยอมรับบังคับใช้กฎเกณฑ์ตามนั้นมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็น “กฎ” อันถือว่าเป็นกฎหมายในความหมายอย่างกว้างนั่นเอง และเมื่อมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีลักษณะเป็น “กฎ” แล้วการบังคับใช้กฎก็ต้องพิจารณาประกอบกับกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายในลำดับเหนือขึ้นไป กล่าวคือ กฎย่อมไม่อาจที่จะขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติซึ่งสูงกว่ากฎได้

มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดไว้แล้วว่า บุคคลใดเป็นผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนบ้างและเมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้ราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิที่เข้าไปครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินของรัฐก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนมีสิทธิได้รับเงินจากรัฐแล้วคณะรัฐมนตรีไปมีมติจ่ายค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้กับราษฎรดังกล่าวจึงทำให้กฎสามารถยกเว้นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติได้ กรณีลักษณะเช่นนี้เทียบเคียงได้จากแนวคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เคยวินิจฉัยกรณีของการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันสรุปได้ว่า “คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 5) มีความเห็นว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดในทางบริหารได้มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐปฏิบัติแล้ว ย่อมผูกพันให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องนั้น

<sup>5</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 101/2546 วินิจฉัยว่า “มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพงานอื่นกับทางราชการที่มีผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา มีลักษณะเป็นกฎและมีสภาพบังคับเป็นการทั่วไปให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องถือปฏิบัติตาม”

<sup>6</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 501/2548 วินิจฉัยว่า “มติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบมาตรการและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพงานอื่น และให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มิใช่เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ นั้น มีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์ภายในของฝ่ายบริหารที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองและให้ประโยชน์แก่เอกชนที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตาม จึงมีสถานะเป็นกฎ”

ปฏิบัติตาม การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2550 กำหนดให้กรุงเทพมหานครควบคุมมิให้มีการเปิดสถานบริการ LPG เพิ่มขึ้น และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาแนวทางและมาตรการให้สถานบริการ LPG ปรับเปลี่ยนไปให้บริการ NGV เป็นเพียงมาตรการในทางบริหารที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องไปดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น โดยในเรื่องใดที่จำเป็นต้องแก้ไขหรือออกกฎหมายใหม่เพื่อให้เกิดอำนาจในการดำเนินการก็ต้องไปดำเนินการเสียก่อน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมธุรกิจพลังงานและกรมโยธาธิการและผังเมืองยังมิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี กรมธุรกิจพลังงานและกรมโยธาธิการและผังเมืองจึงยังคงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน” และ

คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เคยวินิจฉัยว่า “...ที่ฝ่ายจำเลยอ้างว่า คณะรัฐมนตรีเพียงแต่เห็นชอบในหลักการของโครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว หากจะต้องมีกฎหมายหรือแก้กฎหมายมารองรับก็เป็นเรื่องของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต้องไปดำเนินการตามกฎหมายก็เห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบในหลักการตามโครงการที่เสนอนั้นก็เทียบเท่ากับเป็นการอนุมัติให้ดำเนินการตามโครงการที่เสนอมาดังกล่าว โดยให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลดำเนินการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว (ห่วยบนดิน) นำรายได้หลังจากหักค่าใช้จ่ายแล้วคืนผู้สังคมกับให้ยกเว้นและลดหย่อนภาษีแล้ว ทั้งหากคณะรัฐมนตรีเห็นว่า ควรต้องมีการแก้ไขกฎหมายมารองรับก่อนก็ควรระงับไว้ในมติไม่ควรที่จะลงมติอนุมัติให้ดำเนินการไปก่อน เพราะจะเป็นการขัดต่อกฎหมายได้... แม้มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องโครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว จะเป็นการสั่งให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลดำเนินการ แต่ก็ได้ไม่ได้หมายความว่า คณะรัฐมนตรีจะมีมติที่ ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย<sup>7</sup>”

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้นวิเคราะห์ได้ว่า ไม่ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายอย่างไรก็ตาม มติของคณะรัฐมนตรีก็ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักกฎหมายที่บังคับใช้อยู่แล้วในปัจจุบันซึ่งหากรัฐมีความจำเป็นต้องดำเนินการใด รัฐก็ต้องดำเนินการปรับปรุงเพิ่มเติม หรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสียก่อน

ฉะนั้น การที่คณะรัฐมนตรีมีมติจ่ายค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้กับราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิที่เข้าไปครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินของรัฐก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนมีสิทธิได้รับเงินจากรัฐแล้ว จึงเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

<sup>7</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องข้อหารือมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2550 กรณีการตั้งสถานบริการ LPG และ NGV เรื่องเสรีที่ 566/2551.

และที่แก้ไขเพิ่มเติมอย่างชัดเจน อีกทั้ง มติดังกล่าวยังเป็นการสร้างความผูกพันทางกฎหมายในการใช้บังคับกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานต่างๆ<sup>8</sup> ทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องนำมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมาถือเป็นแนวทางปฏิบัติเดียวกันกล่าวคือหากต่อไปรัฐเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใดแล้วพบข้อเท็จจริงที่มีลักษณะเช่นเดียวกันรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องใช้แนวทางปฏิบัติหรือหลักเกณฑ์ตามที่เคยมติคณะรัฐมนตรี หากรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเป็นอย่างอื่นอาจเข้าข่ายเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและนำไปสู่การฟ้องร้องคดีปกครองต่อไป

ดังนั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจะเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ออกเพื่อรองรับหลักความรับผิดชอบของรัฐ โดยปราศจากความผิด จะไม่ได้กำหนดให้รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องจ่ายค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ราษฎรที่เข้าไปครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินของรัฐก็ตาม แต่การที่คณะรัฐมนตรีต้องมีมติเช่นนั้น ก็เป็นเพราะว่ารัฐต้องให้ความช่วยเหลือแก่ราษฎรในสังคมมาจากหลักความเป็นธรรมและเป็นหน้าที่หนึ่งของรัฐตามนัยที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ก็ย่อมถือได้ว่าเป็นความรับผิดชอบของรัฐอย่างหนึ่งตามหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดได้ ดังเช่นหลักกฎหมายทั่วไปของประเทศฝรั่งเศสที่มีหลักการว่า

“แม้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะไม่ได้กระทำการอันเป็นความผิด แต่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐก็ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการจัดทำบริการสาธารณะ”

ผู้วิจัยเห็นว่า การที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าวซึ่งอยู่มาเป็นระยะเวลาหนึ่งหรือนานแล้วก็ตาม ก็ต้องถือว่าราษฎรเหล่านั้นเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ได้แก่ บ้าน สิ่งสาธารณูปโภคที่สร้างขึ้น หรือพืชไร่พืชสวน ที่ราษฎรปลูกเพื่อการดำรงชีพเช่นกัน อีกทั้งแม้ว่าเงินที่จ่าย รัฐจะไม่ใช้คำว่าเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อันอาจมีลักษณะเป็นการเลี่ยงภาษาก็ตามแต่ก็ยังจะพอถือได้ว่าการดำเนินการของรัฐเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐที่พึงมีต่อประชาชนรวมถึงยังสอดคล้องกับหลักทฤษฎีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติที่เกิดจากความต้องการให้มีการช่วยเหลือประชาชนในชาติที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายด้วย ดังนั้น การที่รัฐหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐต้องรับผิดชอบจ่ายค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ราษฎรที่เข้าไป

<sup>8</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขแดงที่ อม.10/2552 ลงวันที่ 30 กันยายน 2552. หน้า 55-56.

ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินของรัฐ โดยไม่มีบัญชีของกฎหมายลายลักษณ์อักษรให้อำนาจไว้ อาจจะเป็นการขัดต่อลำดับศักดิ์กฎหมายและหลักการจ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้ส่วนราชการจะจ่ายเงินได้แต่เฉพาะกรณีที่ถูกกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ตาม แต่หากมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองผู้วิจัยก็เห็นว่า ศาลปกครองจะสามารถใช้ดุลพินิจให้สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรม วินิจฉัยวางหลักความรับผิดชอบของรัฐที่อยู่บนพื้นฐานของความรับผิดชอบของรัฐ โดยปราศจากความผิดและปรับใช้หลักทฤษฎีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติ ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบจ่ายค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เป็นธรรมให้แก่ราษฎรที่เข้าไปครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินของรัฐได้ โดยถือว่ากรณีดังกล่าวเป็นความรับผิดชอบอย่างอื่นซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อย่างไรก็ตาม นั่นเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ อีกทั้งการที่ราษฎรจะได้รับความเป็นธรรมในชั้นศาลก็ย่อมที่จะต้องใช้ระยะเวลายาวนาน ในขณะที่ความเดือดร้อนของราษฎรมีอยู่รัฐก็จัดทำบริการสาธารณะ

สำหรับประเด็นมติคณะรัฐมนตรีของไทยที่มีการอนุมัติหลักการและวิธีการจ่ายเงินให้ราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิเข้าไปครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินของรัฐก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนด้วยนั้น จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศสแล้ว ผู้วิจัยก็ไม่พบว่า ทั้ง 4 ประเทศได้ใช้มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐอยู่เหนือกระบวนการทางกฎหมายหรือบัญญัติกฎหมาย กล่าวคือ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินในต่างประเทศ จะใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนเป็นหลักอย่างเคร่งครัดและจะไม่จ่ายค่าทดแทนให้กับผู้ที่ไม่มิตสิทธิ

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาปฎิญาสาจากว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ มาตรา 17 ที่กำหนดไว้ว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของทรัพย์สินไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินของตนเองหรือทรัพย์สินที่อยู่ร่วมกับผู้อื่น” ประกอบกับมาตรา 37 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เท่านั้น” แล้วเห็นว่า แม้มติคณะรัฐมนตรีที่อนุมัติหลักการและวิธีการจ่ายเงินให้ราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิเข้าไปครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินของรัฐก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนจะมีลักษณะเป็น “กฎ” ที่ขัดแย้งหรือฝ่าฝืนการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติมก็ตาม

แต่การที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้จ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดินก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนอาจมีลักษณะเป็นการบริหารงานราชการแผ่นดินเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนและให้ความเมตตาพอสมควร ซึ่งอาจถือได้ว่ารัฐได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ตามมาตรา 17 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเพราะมนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของทรัพย์สินของตนเองและได้รับการชดเชยความเสียหายอย่างใด ๆ ที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินของตนด้วย ดังนั้น ในกรณีที่ราษฎรเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยการสร้างที่พักอาศัยหรือปลูกต้นไม้หรือพืชชนิดใดๆ ก็ตามในที่ดินของรัฐก็ต้องถือว่าราษฎรเป็นเจ้าของทรัพย์สินเหล่านั้นด้วยแม้ราษฎรจะไม่มีเอกสารสิทธิใดๆ

ฉะนั้น หากมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใดแล้วมีผลกระทบกับทรัพย์สินของราษฎรไม่ว่ารายใด รัฐก็มีหน้าที่ที่จะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่คณะรัฐมนตรีมีมติจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดินก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนจึงเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในงานบริหารราชการแผ่นดินเฉพาะคราวที่พึงกระทำมากกว่าการยึดลำดับศักดิ์กฎหมายเป็นหลัก ดังนั้น หากส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถควบคุมดูแลแนวเขตที่ดินตามที่ประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนได้ ทำให้มีประชาชนบุกรุกเข้าไปครอบครองหรืออยู่อาศัยเป็นระยะเวลาอันนานได้ รัฐก็มีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนให้กับพลเมืองของประเทศต่อไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งนี้ การกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรซึ่งครอบครองที่ดินก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน รัฐควรมีหลักเกณฑ์ที่เป็นธรรมและไม่มากเกินไปกว่าบุคคลตามกฎหมายซึ่งมีสิทธิได้รับค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติมให้ครอบคลุมถึงราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิเข้าไปครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินของรัฐก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนยอมทำให้มติดคณะรัฐมนตรีไม่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายและก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนด้วย

#### 4.2 วิเคราะห์ปัญหาการจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรซึ่งครอบครองที่ดินก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนที่ไม่มีเอกสารสิทธิ

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า กฎหมายประเทศไทยได้แบ่งแยกที่ดินของเอกชนเป็น 3 ประเภทตามสิทธิในที่ดิน คือ

1) ประเภทที่มีเอกสารสิทธิที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ ได้แก่ (1) โฉนดแผนที่ (2) โฉนดตราจอง (3) ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” (4) โฉนดที่ดินออกหลังจากประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อวันที่ 1 ธ.ค. 2497 เช่น น.ส.4 ง. และ น.ส.4 จ. เป็นต้น

2) ประเภทที่มีเอกสารสิทธิเป็นสิทธิครอบครอง ได้แก่ หนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3) หนังสือแสดงการทำประโยชน์ในที่ดิน (ก.ส.น.5) แบบแสดงรายการที่ดินเพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภบท.5) หนังสือแสดงสิทธิทำกิน (สทก.) ออกโดยกรมป่าไม้ และส.ป.ก.4-01 คือหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

3) ประเภทที่ดินที่ไม่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ได้แก่ การใช้ประโยชน์หรือปลูกที่อยู่อาศัยบนที่ดินของรัฐ เช่น เขตอุทยานหรือวนอุทยาน หรือที่ราชพัสดุ หรือที่สาธารณประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นต้น

โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1367 บัญญัติว่า “บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน ท่านว่าบุคคลนั้นได้ซึ่งสิทธิครอบครอง” ซึ่งบุคคลที่ยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตนแล้วได้ซึ่งสิทธิครอบครองตามมาตรานี้ ผู้วิจัยเห็นว่าจะต้องเป็นที่ดินประเภทที่ 2 ที่มีเอกสารเป็นสิทธิครอบครองเท่านั้น ดังนั้น ราษฎรรายใดก็ตามที่เข้ายึดถือที่ดินของรัฐในประเภทที่ 3 แล้วปลูกสร้างที่พักอาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐก็ไม่อาจได้ซึ่งสิทธิครอบครองตามนัยมาตรา 1367 เพราะที่ดินของรัฐไม่อาจมีบุคคลใดยึดถือเป็นของตนเองได้ มีแต่สิทธิตามข้อเท็จจริงเท่านั้น แต่ก็ไม่อาจบังคับใช้กับรัฐได้มีแต่สิทธิหวงห้ามระหว่างเอกชน ด้วยกันเอง

ฉะนั้น การที่ปัจจุบันคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดินซึ่งมีทั้งก่อนและหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน โดยในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรซึ่งครอบครองที่ดินก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนจะพบว่า มีเกือบทุกโครงการเนื่องจากที่ดินของรัฐมีหลายประเภท โดยเฉพาะที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือทอดทิ้งหรือกลับมา

เป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินหรือที่ดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน<sup>9</sup> เป็นต้น ทั้งที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 24 ก็มีลักษณะบัญญัติไว้ว่า “ห้ามมิให้คิดเงินค่าตอบแทนสำหรับราคาที่ดินที่สูงขึ้นเพราะทรัพย์สินได้ทำขึ้นภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนหรือได้ทำขึ้นก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฯ โดยอุบายฉ้อฉลเพื่อประสงค์ที่จะได้รับเงินค่าทดแทน”<sup>10</sup> ซึ่งสามารถแยกวิเคราะห์ได้ ดังนี้

#### 4.2.1 กรณีอนุมัติให้จ่ายเงินก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า ส่วนใหญ่กรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติจ่ายเงิน ค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธินั้นจะเป็นกรณีที่ราษฎรครอบครองที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิก่อนวันใช้บังคับ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน เนื่องจากที่ดินของรัฐมีหลายประเภทและมีจำนวนมากทำให้พื้นที่ของโครงการล้วนมีทั้งที่ดินที่มีเอกสารสิทธิและไม่มีเอกสารปะปนกันเสมอ ยกตัวอย่างกรณีของกรมชลประทาน สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กล่าวคือ ในการจัดหาที่ดินของกรมชลประทานเพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำขนาดใหญ่ต้องใช้พื้นที่จำนวนมาก กล่าวคือ นอกจากจะเข้าก่อสร้างตามโครงการในที่ดินที่มีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจะต้องดำเนินการ

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 24 “ห้ามมิให้คิดเงินค่าตอบแทนสำหรับราคาที่ดินที่สูงขึ้นเพราะทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้คือ

(1) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้สร้างหรือต่อเติมขึ้นใหม่การเพาะปลูก การทำให้ที่ดินเจริญขึ้น หรือการเช่า ที่ได้ทำขึ้นภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เว้นแต่การทำนา ทำไร่ หรือทำสวนตามที่จัดทำอยู่ตามปกติ

(2) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้สร้างหรือต่อเติมขึ้นใหม่การเพาะปลูก การทำให้ที่ดินเจริญขึ้น หรือการเช่า ที่ได้ทำขึ้นก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 โดยอุบายฉ้อฉลเพื่อประสงค์ที่จะได้รับเงินค่าทดแทน

<sup>10</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. มาตรา 1304 บัญญัติว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายคลอง ทางน้ำ ทางหลวงทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าป้อม และ โรงทหาร สำนักราชการ บ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์”

จ่ายเงิน โดยวิธีจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้น นอกจากราษฎรเจ้าของที่ดินจะต้องมีเอกสารสิทธิอย่างน้อยเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) แล้ว หน่วยงานยังจะต้องเข้าดำเนินการในที่ดินที่ประกอบด้วย พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินอุทยานแห่งชาติและที่ดินสาธารณประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งกรมชลประทาน ได้ดำเนินการขออนุญาตใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่เรียบร้อยแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อกรมชลประทาน ได้เข้าสำรวจดำเนินการในพื้นที่จริงก็พบว่า ในพื้นที่ของโครงการที่จะเข้าทำการก่อสร้างล้วนมีราษฎรเข้าไปยึดถือครอบครองอาศัยตั้งบ้านเรือนและทำกินในพื้นที่โดยไม่มีเอกสารสิทธิมาเป็นเวลานานแล้วด้วยซึ่งในกรณีเหล่านี้ ย่อมเป็นไปได้ว่า ราษฎรมิได้ยื่นเรื่องขออนุญาตเอกสารสิทธิในที่ดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจดำเนินการให้ได้เพราะขัดต่อระเบียบและกฎหมายกรมชลประทานและส่วนราชการที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ก็ไม่สามารถจะให้ราษฎรเหล่านั้นโยกย้ายออกจากพื้นที่เขตปฏิบัติการได้ในทันที หากไม่ได้รับการแก้ไขจะทำให้กรมชลประทานต้องหยุดชะงักการก่อสร้างโครงการตามแผนงานที่ได้กำหนดไว้ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปได้อย่างราบรื่นเรียบร้อย อันจะทำให้การก่อสร้างโครงการชลประทานแล้วเสร็จตามแผนงานและงบประมาณ ที่ได้รับ อีกทั้งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรเจ้าของทรัพย์สิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาโดยการขออนุมัติในหลักการเกี่ยวกับการจ่ายเงิน ค่าทดแทนทรัพย์สินต่างๆ เป็นกรณีพิเศษ<sup>11</sup> ดังนี้

1) บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้างและต้นไม้ยืนต้น ซึ่งปลูกสร้างในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินอุทยานแห่งชาติ ที่ดินอุทยานแห่งชาติ ที่ดินสาธารณประโยชน์และหรือที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิอื่นๆ ซึ่งราษฎรได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ก่อนวันที่กรมชลประทานจะเข้าทำการก่อสร้าง

2) พืชล้มลุกที่ยังไม่เก็บเกี่ยวผล ซึ่งปลูกอยู่ในที่ดินที่มีเอกสารสิทธิหรือไม่มีเอกสารสิทธิ จะจ่ายเงินค่าทดแทนให้เฉพาะที่เสียหาย เนื่องจากการก่อสร้างชลประทาน โดย ไม่สามารถจะเก็บเกี่ยวผลได้ทัน

3) ที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิทั้งที่อยู่ในเขตหรือนอกเขตสงวนหวงห้ามของทางราชการ แต่อยู่ในเขตทำการก่อสร้างการชลประทาน โดยได้ครอบครองและทำประโยชน์ มาก่อนที่กรมชลประทานจะเข้าดำเนินการก่อสร้าง

4) ที่ดินที่มีหลักฐาน น.ค.3 หรือสมาชิกในเขตสหกรณ์นิคมและนิคมสร้างตนเองที่มีสิทธิที่จะได้รับหลักฐาน น.ค. 3 ตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ สำหรับที่ดินที่มีหลักฐาน น.ค. 3 นั้น เป็นเอกสารที่ออก

<sup>11</sup> สำนักกฎหมายและที่ดิน กรมชลประทาน. (2546). *การจัดทำบัญชีค่าทดแทนทรัพย์สินที่ย้ายต้นไม้และไม้ผลที่ถูกเขตชลประทาน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://kmcenter.rid.go.th/kclaw/news\\_ins\\_doc/project5.pdf](http://kmcenter.rid.go.th/kclaw/news_ins_doc/project5.pdf). [2559, 10 ตุลาคม].



สืบเนื่องจาก น.ค. 1 ซึ่งเป็นหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตนิคมสร้างตนเอง โดยกรมประชาสงเคราะห์ (ปัจจุบันกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ) จะเป็นผู้ออกให้กับบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นสมาชิกนิคมตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ต่อมาเมื่อสมาชิกของนิคมได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับอนุญาตเกินกว่า 5 ปีได้ชำระเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลได้ลงไปแล้ว และชำระหนี้สินเกี่ยวกับกิจการนิคมให้ทางราชการแล้ว ก็จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3) เป็นหลักฐานสมาชิกนิคมสร้างตนเองที่ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3) แล้ว มาตรา 11 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 บัญญัติให้สามารถนำหลักฐานดังกล่าวขอโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ถ้าเป็นการขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือสำนักงานที่ดินส่วนแยกที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ในเขตอำนาจ ถ้าเป็นการออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (1) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้เข้าไปดำเนินการเดินสำรวจจริงวัดออกโฉนดที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง และได้เข้าไปทำการสำรวจจริงวัดถึงที่ดินของผู้ใด หากผู้นั้นมีหลักฐาน น.ค. 3 ก็สามารถนำ น.ค. 3 เป็นหลักฐานในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้ โฉนดที่ดินที่ได้ออกจากหลักฐาน น.ค. 3 จะถูกกำหนดห้ามโอน 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน เว้นแต่ตกทอดทางมรดก และในกำหนดเวลาห้ามโอนนี้ที่ดินไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ดังนั้นหากผู้ครอบครองที่ดินไม่ใช่สมาชิกของนิคมฯ แต่ได้ซื้อที่ดินที่อยู่ในนิคมฯ มาโดยไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวข้างต้นและเนื่องจากสิทธิในที่ดินในเขตนิคมฯ เป็นสิทธิเฉพาะตัวก็จะทำให้ผู้ซื้อหรือผู้ครอบครองไม่มีสิทธิในที่ดินที่อยู่ในเขตนิคมฯ ผู้ซื้อหรือผู้ครอบครองจึงไม่สามารถนำ น.ค. 3 ซึ่งมีชื่อเจ้าของเดิมไปขอออกโฉนดที่ดินได้ ต้องให้ผู้มีชื่อใน น.ค. 3 เดิม นำ น.ค.3 ไปขอออกโฉนดที่ดิน และเมื่อพ้นกำหนดห้ามโอน 5 ปี ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วผู้ซื้อหรือครอบครองจึงจะสามารถจดทะเบียนโอนโฉนดที่ดินดังกล่าวให้แก่บุคคลอื่นต่อไปได้

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า หลายนๆ กรณีย่อมทำให้ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินที่แท้จริงย่อมไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินที่จะเวนคืน จึงไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หากจะยึดหลักกฎหมายในกรณีที่ว่าราษฎรเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่มีเอกสารสิทธิเพราะเป็นที่ดินของรัฐในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินสาธารณประโยชน์ หรือที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิอื่นๆที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์

ร่วมกัน<sup>12</sup> นั้น โดยหลักแล้วในการที่จะนำที่ดินดังกล่าวมาใช้เพื่อดำเนินการก่อสร้างเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น ไม่จำเป็นต้องดำเนินการเวนคืนและจ่ายค่าทดแทนให้แก่ราษฎรผู้ครอบครองและทำประโยชน์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเลย แต่รัฐก็ไม่อาจจะกระทำการเช่นนั้นได้ เพราะจะเป็นการสร้างความเดือดร้อนและความขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่ การขออนุมัติความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีจึงมีความจำเป็นและต้องกระทำในทุกโครงการควบคู่ไปกับการจ่ายค่าทดแทนตามกฎหมาย

สำหรับประเด็นกรณีอนุมัติให้จ่ายเงินก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนของประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือทรัพย์สินของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศสแล้วพบว่าทั้ง 4 ประเทศ จะจ่ายค่าทดแทนให้แก่เฉพาะกับผู้ที่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น และการใช้ประโยชน์ในที่ดินต้องได้รับการอนุญาตก่อน ดังนั้น หากสิทธิโดยยังไม่สมบูรณ์ก็ต้องไปดำเนินการให้ถูกต้องก่อน จึงจะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนการเวนคืนและมีสิทธิเจรจาต่อรองเรื่องค่าทดแทนกับรัฐต่อไปได้ อีกทั้ง กฎหมายเวนคืนที่ดินของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเมื่อมีการจ่ายเงินค่าทดแทนกันเสร็จสิ้นแล้วรัฐสามารถเข้าครอบครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้เด็ดขาด กล่าวคือ ผู้ครอบครองทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนจะต้องย้ายออกจากสถานที่ดังกล่าวภายในกำหนด 1 เดือน หากไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการขับไล่โดยขอให้ศาลมีคำสั่งได้ทันทีและศาลคดีเวนคืนมีอำนาจพิพากษาให้ผู้ครอบครองต้องจ่ายค่าทดแทนอันเนื่องจากการขัดขวางการเข้าครอบครองของรัฐด้วย จะเห็นได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายของฝรั่งเศสชัดเจนและมีความเคร่งครัดมาก ฉะนั้นในทั้ง 4 ประเทศจึงไม่ต้องใช้มติคณะรัฐมนตรีแต่สำหรับประเทศไทยนั้นไม่ว่าผู้ที่อาศัยในที่ดินที่มีการเวนคืนจะมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ก็สามารถเจรจาต่อรองกับรัฐได้ตลอดเวลา โดยอาศัยหลักมนุษยธรรม เป็นต้น

<sup>12</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. มาตรา 1304 บัญญัติว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายคลอง ทางน้ำ ทางหลวงทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าป้อม และ โรงทหาร สำนักราชการ บ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์”

#### 4.2.2 กรณีอนุมัติให้จ่ายเงินหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ ที่จะเวนคืน

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า ถ้ายึดหลักการตามนัยมาตรา 18 และมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนกฎหมายที่ดิน และกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิหรือสิทธิในการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐทั้งก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ก็ย่อมไม่มีสิทธิเรียกร้องให้รัฐต้องจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายใดๆ เพราะรัฐไม่ได้กระทำการละเมิดสิทธิประชาชนหรือรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบโดยปราศจากความผิด แต่ในความเป็นจริงก็หาได้เป็นเช่นนั้นไม่ กล่าวคือ ความรับผิดชอบของรัฐนอกจากที่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายแล้ว ก็ยังมีกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนโดยมิได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าเป็นความรับผิดชอบของรัฐ เช่น การให้ความช่วยเหลือการโยกย้ายราษฎรออกจากพื้นที่โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งที่ 2 (สนามบินหนองงูเห่า) ซึ่งแม้ว่าจะได้มีการจัดซื้อและเวนคืนที่ดินในพื้นที่โครงการดังกล่าวเสร็จสิ้นแล้วโดยที่ดินได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐและได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแล้วก็ตาม แต่เมื่อรัฐยังไม่มียุทธศาสตร์ที่จะก่อสร้างท่าอากาศยานในขณะนั้น จึงมิได้ดำเนินการให้ราษฎรโยกย้ายออกจากพื้นที่ ราษฎรจึงอยู่อาศัยทำกินในที่ดินดังกล่าวเรื่อยมา ต่อมาเมื่อรัฐต้องซื้อที่ดินดังกล่าวตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้ดำเนินการตามโครงการท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งที่ 2 และตัวแทนราษฎรได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลให้ช่วยเหลือค่ารื้อย้ายและสิทธิเช่าซื้อบ้าน คณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติรับทราบมติของคณะกรรมการบริหารการพัฒนาท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งที่ 2 ซึ่งเห็นชอบให้ความช่วยเหลือการโยกย้ายราษฎรออกจากพื้นที่โครงการ โดยมี 2 ทางเลือก คือ จ่ายเงินชดเชยให้ราษฎรหลังคาเรือนละ 800,000 บาท โดยจะจ่ายเงินช่วยเหลือในวันที่ราษฎรรื้อย้ายบ้านจากที่ดินหรือในกรณีที่ราษฎรไม่ขอรับเงินชดเชย ก็จะเป็นการให้ความช่วยเหลือเป็นที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยตามที่รัฐจัดให้เนื้อที่ 50 ตารางวา พร้อมเงินช่วยเหลือหลังคาเรือนละ 50,000 บาท<sup>13</sup>

การที่รัฐมีนโยบายช่วยเหลือเช่นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า ไม่ได้เป็นการช่วยเหลือบนพื้นฐานของหลักกฎหมายและอาจสร้างบรรทัดฐานให้รัฐมีภาระผูกพันที่รัฐจะต้องจ่ายและดำเนินการตามผู้ที่กระทำผิดกฎหมายทุกครั้ง หากเกิดกรณีเรียกร้องในลักษณะเช่นเดียวกันขึ้นอีก ประกอบกับหากรัฐไม่ดำเนินการจ่ายค่าชดเชยหรือให้ความช่วยเหลือใดๆ แก่ราษฎรที่ครอบครองที่ดินหลังวันใช้บังคับ

<sup>13</sup> จันทิกา กุลธำรงค์. (2551). *ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 40.

พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเลข รัฐก็ย่อมกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้ง หน่วยงานของรัฐก็ยังสามารที่จะดำเนินคดีแพ่งเนื่องจากการละเมิดและฐานบุกรุก เป็นคดีอาญากับราษฎรที่เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวได้อีกด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้ว รัฐไม่อาจจะทำเช่นนั้นได้ แม้ว่าราษฎรจะกระทำผิดกฎหมายก็ตาม กล่าวคือ จากการศึกษาของผู้วิจัยพบว่า ในความเป็นรัฐนั้นจะมีหน้าที่ของรัฐ ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเสมอ และแม้ว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเป็นหลักก็ตาม แต่ก็ยังมีหลายๆ กรณีที่รัฐไม่อาจบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นอย่างเคร่งครัดได้ หากส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก จึงเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐต้องเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติเป็นกรณีๆ ไป อีกทั้ง หากต่อไปในภายภาคหน้ารัฐไม่ยอมจ่ายเงินค่าชดเชยหรือให้ความช่วยเหลือใดๆ แก่ราษฎรที่ครอบครองที่ดินหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนอีกแล้ว และมีกรณีลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นอีก หากราษฎรนำเรื่องไปฟ้องเป็นคดีขึ้นสู่ศาลปกครองผู้วิจัยก็เห็นว่า ศาลปกครองจะใช้ดุลพินิจพิจารณาพิพากษาคดีให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติเดิมที่คณะรัฐมนตรีเคยมีมาประกอบกับหลักความเป็นธรรม เพื่อไม่ให้หน่วยงานของรัฐกระทำการในลักษณะเลือกปฏิบัติ โดยวินิจฉัยวางหลักความรับผิดชอบของรัฐที่อยู่บนพื้นฐานของความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดและถือว่ากรณีดังกล่าวเป็นความรับผิดชอบอื่นอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2542 และ โดยที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้จ่ายเงินให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดินหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนแล้วก็ตาม

ผู้วิจัยก็ยังเห็นต่อไปว่า เมื่อหลักการหรือที่มาของการจ่ายเงินไม่ได้เกิดขึ้นเนื่องมาจากมีกฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้นเงินที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้จ่ายก็ไม่ควรจะเรียกว่าเป็นการจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยใดๆ หากแต่เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีนโยบายพิจารณาให้ความช่วยเหลือเพื่อเยียวยาและบรรเทาความเดือดร้อนเสียหาย บนพื้นฐานที่รัฐไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิด คณะรัฐมนตรีสามารถให้ความช่วยเหลือเยียวยาแก่ราษฎรบนพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ได้ กล่าวคือ ปริญญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนมาตราที่ 1 กำหนดว่า มนุษย์ทั้งหลายเกิดมามีอิสระและเท่าเทียมกันทั้งศักดิ์ศรีและสิทธิต่างๆ ทุกคนได้รับการประสิทธิประสาททางเหตุผลและมโนธรรมและควรปฏิบัติต่อกันโดยจิตวิญญาณอย่างภราดรภาพ<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Universal Declaration of Human Rights. Article 1: All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood

ฉะนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าในทางปฏิบัติจึงเป็นไปได้โดยที่รัฐจะขับไล่ราษฎรผู้ยากไร้ หรือขับไล่ เด็ก คนชรา หรือคนพิการออกจากพื้นที่ต่างๆ ที่ราษฎรดังกล่าวก็ไม่มีที่ไปหรือไม่ให้การช่วยเหลืออย่างใดๆ ทำให้คณะรัฐมนตรีต้องอนุมัติให้มีการจ่ายเงินหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนให้กับราษฎรดังกล่าว ซึ่งไม่แตกต่างจากหลักกฎหมายของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ หลักกฎหมายของสหรัฐอเมริกามีการกำหนดให้ผู้ทรงสิทธิอื่นที่เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียในที่ดินที่ถูกเวนคืนย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนด้วย และกรณีที่มีการกระทำของรัฐในบางกรณีที่มีได้ถือว่าเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกระบวนการเวนคืนตามกฎหมาย แต่การกระทำของรัฐก็ส่งผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนเช่นกัน ทำให้การใช้สอยทรัพย์สินของเอกชนไม่อาจเป็นไปได้อย่างมีเหตุผล การกระทำดังกล่าวจึงมีผลเสมือนเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (Inverse Condemnation) นั่นเอง ดังนั้น เจ้าของทรัพย์สินจึงมีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินของตนเองโดยถือเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้ง เจ้าของทรัพย์สินยังมีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมอีกด้วย

อย่างไรก็ดี เมื่อหน่วยงานรัฐไทยได้ทำการจ่ายค่าทดแทนให้กับเอกชนผู้ที่มีเอกสารสิทธิหรือผู้ที่มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายหรือจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดินก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไปแล้ว ซึ่งบุคคลที่อยู่ในพื้นที่เดิมทั้งหมดก็ต้องออกจากพื้นที่และส่งมอบพื้นที่ให้กับหน่วยงานของรัฐเพื่อดำเนินโครงการตามที่ได้มีการเวนคืนที่ดินนั้น อีกทั้งพื้นที่ที่เวนคืนมีจำนวนแน่นอน มีขอบเขตที่ชัดเจน แตกต่างจากที่ดินของรัฐประเภทอื่นๆ ดังเช่นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน<sup>15</sup> เป็นต้น แล้วก็ต้องถือว่าหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่คุ้มครอง ดูแล และป้องกันการบุกรุกพื้นที่ดังกล่าวนับจากการเวนคืนแล้วเสร็จ ดังนั้นเมื่อรัฐไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบในกรณีที่ต้องจ่ายเงินช่วยเหลือเพื่อเยียวยาและบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดินหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนได้ รัฐก็ควรต้องแก้ไขหรือเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการ

<sup>15</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. มาตรา 1304 บัญญัติว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายคลอง ทางน้ำ ทางหลวงทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าป่าม และ โรงทหาร สำนักราชการ บ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้หน่วยงานของรัฐที่ทำการเวนคืนที่ดิน ดำเนินการคุ้มครอง ดูแล และป้องกันการบุกรุกพื้นที่ดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติอย่างเคร่งครัดนับจากกระทำการเวนคืนที่ดินแล้วเสร็จ ซึ่งจะเป็นวิธีการป้องกันที่ดีที่สุด ทำให้รัฐไม่ต้องขัดแย้งกับราษฎรในพื้นที่และไม่สูญเสียงบประมาณเกินกว่าความจำเป็น

สำหรับกรณีการอนุมัติให้จ่ายเงินหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนของประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือทรัพย์สินของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศสแล้ว พบว่าทั้ง 4 ประเทศ ไม่ปรากฏว่ามีการจ่ายเงินให้กับผู้ใดที่เข้าครอบครองที่ดิน ภายหลังจากสิ้นสุดกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว เช่นกรณีการประเมินราคาค่าทดแทนที่ดินตามกฎหมายเยอรมันนั้นจะพิจารณาจากสภาพที่ดินในวันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนได้อนุมัติค่าขอเวนคืนในวันดังกล่าวหากกรรมสิทธิ์ในที่ดินรายใดยังไม่สมบูรณ์ให้ถือเอาสภาพที่ดินในวันที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินสมบูรณ์เป็นตัวกำหนดค่าทดแทน ดังนั้น หากกรรมสิทธิ์ไม่สมบูรณ์ ประชาชนก็ไม้อาจได้รับค่าทดแทนการเวนคืนได้ อีกทั้ง การคำนวณค่าทดแทนของเยอรมันจะไม่นำกรณีดังต่อไปนี้มาพิจารณาด้วย เช่น การคิดแปลง ปรับปรุง แก้ไขทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนภายหลังจากกระบวนการเวนคืนได้เริ่มต้นขึ้นโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และกรณีข้อสัญญาใดซึ่งเห็นได้ชัดว่าเปลี่ยนแปลงไปจากข้อสัญญาเดิมหรือข้อเท็จจริงสันนิษฐานได้ว่า สร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้รับค่าทดแทนเพิ่มมากขึ้นด้วย เป็นต้น

#### 4.2.3 กรณีคณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดให้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนแล้ว แต่เจ้าของสิ่งปลูกสร้างได้รื้อถอนออกไปก่อนจ่าย

ประเด็นนี้สืบเนื่องมาจากมีราษฎรปลูกสร้างอสังหาริมทรัพย์อยู่บนที่สาธารณประโยชน์ และอยู่ในแนวเวนคืนที่ดินซึ่งไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่ต่อมาหากมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนแล้ว แต่เจ้าของสิ่งปลูกสร้างได้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปก่อน กรณีเช่นนี้รัฐมีข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนให้เจ้าของสิ่งปลูกสร้างหรือไม่

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า กรณีนี้รัฐยังคงมีความผูกพันที่จะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติไว้แล้ว แม้ว่าเจ้าของสิ่งปลูกสร้างจะรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปก่อน ที่จะมีการจ่ายเงินก็ตาม เนื่องจากสิทธิในการได้รับเงินค่าทดแทนเกิดขึ้นก่อนการรื้อถอนซึ่งเรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.222/2554 “เมื่อเป็นการ ปลูกสร้างอยู่บนที่สาธารณประโยชน์ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดี

ได้ยอมรับว่า คณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทน ได้มีมติให้จ่ายเงินค่าทดแทนแก่บุคคลรายอื่นที่ปลูกสร้างบุกรุกที่สาธารณะเพื่อเป็นการช่วยเหลือเยียวยาตามมติคณะรัฐมนตรี ประกอบกับเมื่อพิจารณาเหตุผลที่กระทรวงคมนาคมได้ขออนุมัติหลักการดังกล่าวแล้วจึงให้จ่ายเงินช่วยเหลือแก่สิ่งปลูกสร้างซึ่งอยู่ในที่สาธารณประโยชน์ ก่อนที่กรมทางหลวงเข้าทำการก่อสร้างทางหลวง เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ปลูกสร้างบ้านก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรุงเทพมหานคร) จะเข้าทำการก่อสร้างทางหลวง และคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาค่าทดแทน ได้มีมติกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยขึ้นราคาตามที่คณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกาฉบับแรกกำหนด ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้ออกลดสิ่งปลูกสร้างออกไปแต่ก็เป็นการออกลดในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาฉบับแรกมีผลใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนประกอบกับเมื่อเป็นกรณีต้องจ่ายเงินค่าทดแทนตามมติคณะรัฐมนตรี มิใช่เป็นการจ่ายเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรณีจึงไม่จำเป็นต้องทำความตกลงซื้อขายกันตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องจ่ายเงินค่าทดแทนตามที่กำหนดให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด”

ดังนั้น คดีนี้จึงสามารถเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการพิจารณาจ่ายค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเมื่อคณะรัฐมนตรีได้ออก “มติคณะรัฐมนตรี” เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินหรือเจ้าของสิ่งปลูกสร้างและเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งในการปฏิบัติงานระหว่างส่วนราชการกับราษฎรแล้ว ย่อมถือว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีผลในทางกฎหมาย และมีผลผูกพันฝ่ายปกครองในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติและต่อประชาชนในฐานะผู้ครอบครองที่ดินหรือเจ้าของสิ่งปลูกสร้างที่อาจได้รับผลกระทบซึ่งการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือพิจารณาเฉพาะแต่กฎหมายหรือหลักเกณฑ์เพียงฉบับหนึ่งฉบับใด อันเป็นการตัดสิทธิหรือลดทอนสิทธิของผู้อยู่ได้บังคับกฎหมายหรือหลักเกณฑ์นั้น ย่อมถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ขัดต่อ “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” ซึ่งได้กำหนดเป็นหลักการพื้นฐานให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น นอกจากนี้เมื่อได้นำกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ฉบับใดมาใช้บังคับกับบุคคลซึ่งอยู่ในสถานะและข้อเท็จจริงแบบเดียวกันแล้ว ก็ต้องใช้กฎหมายหรือหลักเกณฑ์ฉบับนั้นกับบุคคลทุกคนซึ่งอยู่ใน

สถานะและข้อเท็จจริงเช่นเดียวกันนั้น มิฉะนั้น อาจถือว่าการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมได้<sup>16</sup>

#### 4.3 วิเคราะห์ปัญหาหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าขนย้าย รื้อย้าย อาคาร บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง ต้นไม้ยืนต้น พืชล้มลุก ให้แก่ราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า การพิจารณาการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สิน และค่าขนย้าย รื้อย้าย อาคาร บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง ต้นไม้ยืนต้น พืชล้มลุก หลักใหญ่ มี 2 กรณี คือ

1) กรณีที่ดินมีเอกสารสิทธิจะพิจารณาจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินที่อยู่ภายในเขตพื้นที่โครงการและที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ เช่น ที่ดินมีโฉนด ที่ดินที่มีโฉนดแผนที่ โฉนดตราจองและตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” น.ส. 3 ก น.ส. 3 หรือใบจอง และให้รวมความถึง ส.ค. 1 ด้วยการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินกรณีที่ดินมีเอกสารสิทธิกระทำได้โดย 1.1 วิธีเจรจา ตกลงซื้อขาย ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม 1.2 วิธีการเจรจาประมูล และ 1.3 วิธีการเวนคืนโดยปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2) กรณีที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิและที่ดินที่ครอบครองโดยส่วนราชการ เช่น ที่ราชพัสดุซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมธนารักษ์ ที่ดินในความรับผิดชอบของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ที่ดินที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทางหลวง ที่ดินที่อยู่ในความรับผิดชอบของการรถไฟแห่งประเทศไทย สังกัดกระทรวงคมนาคม และกรมชลประทาน สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น แต่ในกรณีที่ราษฎรเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของส่วนราชการนั้น โดยหลักแล้วหน่วยงานราชการจะไม่มี การดำเนินการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินให้ราษฎร ผู้ครอบครอง และทำประโยชน์เนื่องจากพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้บัญญัติให้จ่ายเงินค่าขนย้าย รื้อย้าย อาคาร บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง ต้นไม้ยืนต้น พืชล้มลุก ให้แก่ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิไว้ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงต้องนำเรื่องเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีให้จ่ายเงินค่าขนย้าย รื้อย้าย อาคาร บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง ต้นไม้ยืนต้น พืชล้มลุก ให้แก่ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิและทำประโยชน์ในวันที่

<sup>16</sup> ฌฐพล ลือสิงหนาท. (2554). *คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 222/2554*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง.



คณะกรรมการกำหนดราคาค่าขนย้าย รื้อย้าย อาคาร บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง ดันไม้ยืนต้น พืชล้มลุก ให้แก่ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ โดยให้จ่ายในจำนวนเนื้อที่ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่จริง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะอนุมัติให้จ่ายเงินค่าขนย้าย รื้อย้าย อาคาร บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง ดันไม้ยืนต้น พืชล้มลุก ให้แก่ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิแล้วราษฎรจึงจะมีสิทธิได้รับเงินดังกล่าว แต่ก็มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่ตามมาก็คือ การจ่ายเงินดังกล่าว ต้องไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากกว่าการจ่ายเงินค่าทดแทนกับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่มีเอกสารสิทธิหรือมีสิทธิครอบครองโดยชอบตามกฎหมาย และปัญหาที่สำคัญมากกว่าก็คือการจ่ายเงินให้กับราษฎรหลังคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแล้วนั้น ไม่ได้มีการกำหนดวิธีการหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าขนย้าย รื้อย้าย อาคาร บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง ดันไม้ยืนต้น พืชล้มลุก ให้แก่ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิไว้ในพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทำให้การพิจารณาจ่ายเงินขึ้นอยู่กับคณะกรรมการที่หน่วยงานของรัฐที่จะเวนคืนแต่งตั้งขึ้นเป็นผู้กำหนดจำนวนเงิน โดยไม่ได้นำหลักเกณฑ์การพิจารณาการซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดมาวิเคราะห์ ไม่ได้คำนึงถึงสภาพทำเลที่ตั้ง ขนาดที่ดิน รูปแปลงที่ดิน หน้ากว้างที่ดิน รูปร่างที่ดิน การถมดิน สภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดิน สาธารณูปโภคต่างๆ ข้อกฎหมายที่มีผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน เงื่อนไขการขายที่ดินและอื่นๆ เช่น ขนาดเนื้อที่อาคาร คุณภาพและชนิด ของวัสดุ รูปแบบอาคาร อายุอาคาร รวมทั้งสภาพอาคาร

ดังนั้น คณะกรรมการกำหนดราคาค่าขนย้าย รื้อย้าย อาคาร บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง ดันไม้ยืนต้น พืชล้มลุก ให้แก่ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ จึงมีอำนาจในการพิจารณา กำหนดอัตราเงินที่ต้องจ่ายเป็นจำนวนมากหรือน้อยเพียงใดก็ได้ตามที่คณะกรรมการกำหนดราคา จะเห็นว่าสมควรหรือเหมาะสมซึ่งหากเป็นการพิจารณาจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ราษฎรที่มีเอกสารสิทธิจะมีวิธีการเจรจาตกลงซื้อขายที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือวิธีปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องยึดถือหรือปฏิบัติตามกฎหมาย หากไม่ดำเนินการก็สามารถตรวจสอบขั้นตอนและวิธีการได้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ แต่ในกรณีคณะกรรมการกำหนดราคาค่าขนย้าย รื้อย้าย อาคาร บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง ดันไม้ยืนต้น พืชล้มลุก ให้แก่ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ จะไม่สามารถเปรียบเทียบขั้นตอนและวิธีการทางกฎหมายที่ถูกต้องได้ ซึ่งราษฎรอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือเป็นช่องทางหนึ่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตได้ เนื่องจากไม่มีมาตรฐานกลางหรือกฎหมายควบคุมไว้ อีกทั้ง

เมื่อหน่วยงานของรัฐนำเรื่องเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีให้จ่ายเงินค่าขนย้าย รื้อย้าย อาคาร บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง ต้นไม้ยืนต้น พืชล้มลุก ให้แก่ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ และหน่วยงานของรัฐนั้นๆ จะแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาขึ้นเองซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคาของแต่ละหน่วยงานย่อมมีหลักเกณฑ์การพิจารณาหรือดุลพินิจแตกต่างกัน เช่น กรณีที่กระทรวงคมนาคมนำเรื่องเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีให้กรมทางหลวงจ่ายเงินค่าชดเชยที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิโดยถือเป็นค่าขนย้ายให้แก่ราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานจังหวัดนครราชสีมาเป็นเงินจำนวน 8,478,470 บาท เป็นกรณีพิเศษ โดยให้กรมการบินพาณิชย์ได้แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดค่าชดเชยทรัพย์สินที่อยู่ในพื้นที่ก่อสร้าง ท่าอากาศยานนครราชสีมาต่อมาคณะกรรมการกำหนดค่าชดเชยทรัพย์สิน ได้มีมติให้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายค่าเสียโอกาสเพื่อมนุษยธรรมให้แก่ราษฎรที่อาศัยอยู่ในที่ดินโดยไม่มีเอกสารสิทธิ จำนวน 140 ราย เนื้อที่ 1,304-1-52 ไร่ เป็นเงิน 8,478,470 บาท (จ่ายแบบเหมาจ่ายในราคาไร่ละ 6,500 บาท โดยไม่จ่ายค่าผลอาสินให้) และโดยที่โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานนี้มีงบประมาณเฉพาะค่าก่อสร้างแต่ไม่มีงบประมาณสำหรับค่าชดเชยที่ดิน พืชผลและสิ่งปลูกสร้างให้แก่ราษฎรที่ครอบครองที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิประกอบกับหน่วยงานก็ไม่สามารถจัดซื้อตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ แต่เนื่องจากราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่โครงการได้ร้องเรียนและประท้วงเป็นจำนวนหลายครั้ง หากราษฎรไม่ได้รับเงินช่วยเหลือจากทางราชการ จะทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการก่อสร้างสนามบิน<sup>17</sup>เปรียบเทียบกับกรณีที่ดินที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดิน (ค่าขนย้าย) โครงการฝายเชิงเขาดาวของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

กล่าวคือ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินและคณะอนุกรรมการจ่ายค่าทดแทนทรัพย์สิน ซึ่งในการดำเนินการเจรจา ค่าขนย้าย มีมติให้จ่ายเงินต่ำกว่าราคาไร่ละ 105,000 บาท โดยกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าขนย้ายสำหรับที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิที่อยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติว่าไม่ควรใช้ราคาประเมินที่ดินของกรมที่ดินในการพิจารณาแต่ให้พิจารณาจ่ายค่าชดเชยเพื่อทดแทนสิ่งปลูกสร้างและต้นไม้ ต่อมาคณะอนุกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินและคณะอนุกรรมการจ่ายค่าทดแทนทรัพย์สินพิจารณาเห็นว่า การจ่ายค่าทดแทนให้ราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิในปี 2539 ราคาประเมินที่ดินในขณะนั้นไร่ละ 150,000 บาท แต่จ่ายค่าทดแทนในราคาไร่ละ 105,000 บาท ปัจจุบันราคาประเมินที่ดินในบริเวณใกล้เคียงกันราคา 200,000 บาท ซึ่งมีระยะเวลาห่างกันประมาณ 4 ปี ดังนั้น การจ่ายค่าชดเชย (ค่าขนย้าย) ในปัจจุบัน

<sup>17</sup> อารัวยทีไนน์. (2559). การจ่ายเงินค่าชดเชยที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิโดยถือเป็นค่าขนย้ายให้แก่ราษฎรซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานนครราชสีมา เป็นกรณีพิเศษ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.ryt9.com/s/cabt/204638>. [2559, 10 ตุลาคม].

ราคา 103,000 บาท คณะอนุกรรมการฯ จึงมีความเห็นว่าเหมาะสมแล้วส่วนราษฎรที่ครอบครองที่ป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณสถานที่ก่อสร้างดังกล่าวได้ทำประโยชน์มาก่อนการก่อสร้างเป็นเวลา 30 ปีเศษแล้ว ดังนั้น การที่จะให้ราษฎรขนย้ายออกจากที่ดินบริเวณดังกล่าวที่ราษฎรเคยอยู่มานานเป็นค่าชดเชย (ค่าขนย้าย) ไร่ละ 103,000 บาท จึงเป็นราคาที่เหมาะสมเช่นกัน<sup>18</sup>

จากตัวอย่างทั้งสองกรณีข้างต้นจะเห็นได้ชัดเจนว่า จำนวนเงินที่คณะกรรมการกำหนดให้จ่ายเงินแก่ราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินมีจำนวนเงินค่าชดเชยต่อไร่ แตกต่างกันหลายเท่า ซึ่งระยะเวลาที่ต่างกันแค่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ดังนั้น การที่กฎหมายไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าขนย้าย รื้อย้าย อาคาร บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง ดันไม้ยืนต้น พืชล้มลุก ให้แก่ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิไว้ ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบขั้นตอนวิธีการและการดำเนินการที่ถูกต้องของคณะกรรมการกำหนดราคาได้ อีกทั้ง คณะกรรมการกำหนดราคายังสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างไม่มีขอบเขต ซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อเงินงบประมาณและที่สำคัญราษฎรจะไม่ได้รับความเป็นธรรม เปรียบเทียบกับหลักกฎหมายของประเทศอังกฤษที่กำหนดว่าการเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายที่เจ้าของที่ดินต้องสูญเสียที่ดินไปนั้นจะต้องเรียกร้องเป็นเงินก่อนเดิยวครั้งเดียวให้ครอบคลุมทุกเรื่องความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงและสามารถพิสูจน์ได้

ผู้วิจัยเห็นว่า สามารถนำมาปรับใช้กับการจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดินก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนได้ โดยคิดในราคาเหมาะสมเฉพาะตัวทรัพย์สินที่ราษฎรเป็นเจ้าของ ซึ่งการกำหนดตัวเงินให้อ้างอิงตัวทรัพย์สินจาก“มูลค่าตามราคาตลาด” ตามนัยมาตรา 5 ของ Land Compensation Act 1961 ที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย Acquisition of Land (Assessment of Compensation) Act 1919 ของประเทศอังกฤษ และมีหลักเกณฑ์ห้ามนำเอาความเสื่อมค่าของทรัพย์สินเพราะเหตุ ถูกเวนคืนมาเป็นปัจจัยในการประเมินราคาค่าทดแทน เป็นต้น ดังนั้น หากรัฐแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้รวมถึงการจ่ายเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดินก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนแล้ว รัฐก็จะสามารถดำเนินการ ออกกฏหรือระเบียบโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อกำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าขนย้าย รื้อย้าย อาคาร บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง ดันไม้ยืนต้น พืชล้มลุก ให้แก่ราษฎรที่ครอบครองที่ดินก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่

<sup>18</sup> กุลนันทน์ คันธีก. (2560). *ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย กับการดำเนินนโยบายต่างประเทศ พ.ศ. 2544-2548*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://cuir.car.chula.ac.th/dspace/bitstream/123456789/59435/1/5581201024.pdf>. [2559, 10ตุลาคม].

ที่จะเวนคืน ในราคาเหมาจ่ายได้ โดยห้ามนำเอาความเสื่อมค่าของทรัพย์สินเพราะเหตุถูกเวนคืน มาเป็นปัจจัยในการประเมินราคาค่าทดแทนด้วย เป็นต้น

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า ประชาชน ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส จะรับรู้ในเรื่องของการจำกัดสิทธิดังกล่าวดี และจะไม่เกิดกรณีการเข้าอยู่อาศัยหรือเข้าครอบครองที่ดินก่อนหรือหลังจากวันที่รัฐได้ประกาศกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เนื่องจากในทางกฎหมายของทั้ง 4 ประเทศนั้น มีนัยยะสำคัญว่าจะจ่ายค่าทดแทนให้กับผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น หากเป็นผู้ที่กระทำผิดกฎหมายจะไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐ ซึ่งมีลักษณะเด็ดขาดมากกว่า มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยประกอบกับประชาชนของทั้ง 4 ประเทศ ส่วนมากทราบถึงสิทธิตรงนี้อยู่แล้วและไม่อาจฟ้องศาลหรือเรียกร้องรัฐเพื่อความเป็นธรรมได้ ทำให้ประชาชนของทั้ง 4 ประเทศไม่มีกรณีหรือตัวอย่างของการบุกรุกที่ดินของรัฐ เนื่องการบุกรุกที่ดินของรัฐ จะถูกเจ้าหน้าที่ขับไล่ตั้งแต่ต้นแล้ว เช่น ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการขับไล่โดยขอให้ศาลมีคำสั่งได้ทันที เป็นต้น ประกอบกับในทั้ง 4 ประเทศที่ดินของรัฐไม่ได้มีพื้นที่จำนวนมากเหมือนกับที่ดินของรัฐในประเทศไทย เพราะที่ดินของรัฐใน 4 ประเทศดังกล่าว มักจะสงวนไว้เฉพาะเพื่อสาธารณประโยชน์และสถานที่สำคัญๆ เท่านั้น ฉะนั้น ที่ดิน ส่วนใหญ่ใน 4 ประเทศ จึงล้วนแล้วแต่เป็นของเอกชน แตกต่างจากประเทศไทยที่พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ดินของรัฐซึ่งที่ดินของเอกชนมีเพียงส่วนน้อยเท่านั้น ทำให้มาตรการทางกฎหมายของไทย ไม่อาจเด็ดขาดเหมือนของต่างประเทศ ซึ่งจะเห็นได้จากมาตรา 18 และมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับมาตรา 40 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 กล่าวคือ ทั้งที่กฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนแล้วว่า รัฐไม่มีหน้าที่หรือความผูกพันที่จะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ให้กับผู้ที่ไม่มียกสสารสิทธิหรือไม่มีสิทธิครอบครองหรือทำประโยชน์ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนก็ตาม แต่ในความเป็นจริงก็ปรากฏว่า รัฐมีนโยบายที่สร้างภาระและหน้าที่ที่จะต้องจ่ายเงินให้แก่ราษฎรที่ไม่มีเอกสสารสิทธิในที่ดินในทุกกรณีไม่ว่าจะจ่ายเงินให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดินก่อนหรือหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนก็ตาม ซึ่งดูรวมๆ แล้ว การกระทำของรัฐอาจเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนกระทำผิดกฎหมายได้

ผู้วิจัยเห็นว่า การที่หน่วยงานของรัฐในประเทศไทยไม่เด็ดขาดในการบังคับใช้กฎหมาย เหมือนกับประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ทำให้หน่วยงานของรัฐในประเทศไทยมีภาระด้านงบประมาณที่เพิ่มมากขึ้นสร้างแนวบรรทัดฐานผูกพันให้ต้องจ่ายเงินให้กับราษฎรที่ครอบครองในที่ดินโดยไม่มีเอกสสารสิทธิแทบจะทุกกรณี

อีกทั้งการกระทำของหน่วยงานของรัฐยังอาจเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนกระทำผิดกฎหมาย โดยทางอ้อมอยู่ตลอดเวลา ทั้งที่หน่วยงานของรัฐสามารถจัดหาพื้นที่ทำกินหรือพื้นที่ให้ประชาชนอยู่อาศัยได้ดังเช่นสหรัฐอเมริกา เป็นต้น