

## บทที่ 4

### วิเคราะห์การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน ตามร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ....

แนวคิดเรื่องการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองได้ถูกนำเข้ามาเผยแพร่ในประเทศไทยเป็นเวลานานกว่า 10 ปี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย (กรมการผังเมืองเดิม) หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร ก็ได้มีการทดลองดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินในเมืองขึ้นมาแล้วหลายโครงการ ซึ่งแต่ละหน่วยงานต้องประสบกับปัญหาสำคัญประการหนึ่งร่วมกันคือการไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองบังคับใช้ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวมาในบทที่แล้ว โดยในเรื่องนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็มีได้หนึ่งนอใจดังจะเห็นได้จากการที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินในเมืองในการประชุมครั้งที่ 2/2535 ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองขึ้น และได้มีการนำร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง พ.ศ.... เสนอต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยมีการปรับปรุงแก้ไขในรายละเอียดมาโดยตลอด โดยปัจจุบันได้มีการแก้ไขชื่อเป็นร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.... และอยู่ในระหว่างการเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณาและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป เหตุผลที่มีการแก้ไขชื่อของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็เนื่องมาจากต้องการให้การจัดรูปที่ดินสามารถดำเนินการได้ในทุกบริเวณและทุกขนาดเนื้อที่โดยไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะพื้นที่ที่เป็นเมืองเท่านั้น<sup>1</sup> ดังนั้น “การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่” ตามที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติและในเนื้อหาของบทนี้และ “การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง” จึงมีจุดมุ่งหมายและวิธีดำเนินการในลักษณะเดียวกันนั่นเอง

ในบทนี้จึงได้นำบทบัญญัติที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.... มาวิเคราะห์ประกอบกับหลักกฎหมายและแนวทางการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในต่างประเทศซึ่งได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 และ 3 โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีสาระสำคัญที่ควรพิจารณาแบ่งได้เป็น 4 ประเด็นคือ

- 1) องค์กรผู้มีอำนาจจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่
- 2) การดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ....”, มีนาคม 2543.

- 3) การควบคุมดูแลการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่
- 4) การนำทฤษฎีประสานประโยชน์สาธารณะมาใช้กับประโยชน์ของเจ้าของที่ดิน

### 1. องค์กรผู้มีอำนาจจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จำเป็นต้องมีผู้ดำเนินโครงการ ซึ่งควรเป็นนิติบุคคลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยในร่างพระราชบัญญัติได้กำหนดให้มีองค์กรผู้มีอำนาจดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่

- 1) สมาคมจัดรูปที่ดินซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยความร่วมมือกันของเจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการ
- 2) หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง การเคหะแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ
- 3) หน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลอื่นซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

#### 1.1 สมาคมจัดรูปที่ดิน

ร่างพระราชบัญญัติกำหนดให้สมาคมจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นสมาคมที่จะจัดตั้งขึ้นและมีสภาพเป็นนิติบุคคลโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ก่อตั้งโดยคณะผู้เริ่มก่อตั้งสมาคมไม่น้อยกว่า 3 คน ซึ่งได้รับเลือกจากเจ้าของที่ดินที่จะเป็นสมาชิกสมาคม ต้องยื่นคำขอจดทะเบียนพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินส่วนจังหวัด และเมื่อคณะกรรมการฯ รับจดทะเบียนสมาคมแล้ว สมาคมดังกล่าวจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลโดยมีผลเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่หากคณะกรรมการส่วนจังหวัดไม่รับจดทะเบียนสมาคม ผู้ยื่นคำขอมีสสิทธิตุลากรรมคำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อคณะกรรมการส่วนจังหวัดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่รับจดทะเบียน คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ให้เป็นที่สุด

สมาคมมีสมาชิกที่มาจากเจ้าของที่ดินภายในพื้นที่โครงการและดำเนินงานผ่านทางคณะกรรมการของสมาคมซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสมาชิก อำนาจหน้าที่สำคัญของสมาคมคือการเป็นผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่โดยในการดำเนินการนั้นจะต้องเป็นไปตามความสมัครใจของเจ้าของที่ดิน โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินไม่น้อยกว่าสองในสามของเจ้าของที่ดินทั้งหมด และเป็นเจ้าของที่ดินมีเนื้อที่รวมกันไม่น้อยกว่าสองในสามของที่ดินในบริเวณนั้นจึงจะ

ดำเนินการได้ หรือในกรณีอาคารชุดให้คำนวณเฉพาะที่ดินที่ตั้งอาคารชุดรวมกับที่ดินที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกันสำหรับเจ้าของอาคารชุดทั้งหมด และการนับคะแนนเสียงระหว่างอาคารชุดนั้นกับเจ้าของที่ดินอื่นภายในโครงการจัดรูปที่ดิน ให้ถือว่าอาคารชุดนั้นเป็นเจ้าของที่ดินหนึ่งราย โดยให้ผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดเป็นผู้ออกเสียงลงคะแนนตามมติเจ้าของร่วม ในกรณีที่อาคารชุดนั้นได้จดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดแล้ว

คณะกรรมการของสมาคมต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญขึ้นอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และสมาคมต้องรายงานกิจการ งบดุล บัญชีรายรับรายจ่ายซึ่งผู้สอบบัญชีได้รับรองแล้วต่อคณะกรรมการส่วนจังหวัดภายในสามเดือนนับแต่วันสิ้นงวดการบัญชีและประกาศรายงานดังกล่าวโดยเปิดเผยให้สมาชิกทราบเพื่อเป็นการตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการสมาคม

สมาคมย่อมเลิกกันได้ตามเหตุที่กำหนดไว้ในมาตรา 31 คือ

1) ถ้าข้อบังคับของสมาคมกำหนดให้เลิกในกรณีใด เมื่อมีกรณีนั้น  
2) เมื่อที่ประชุมใหญ่ของสมาคมได้ลงมติให้เลิกด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของสมาชิกทั้งหมด โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่และได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการส่วนจังหวัด

3) เมื่อสมาคมล้มละลาย

4) เมื่อคณะกรรมการส่วนจังหวัดมีคำสั่งให้เลิกในบางกรณีคือ สมาคมไม่เริ่มดำเนินการภายในหนึ่งปีนับแต่วันจัดตั้งสมาคม หรือหยุดดำเนินการติดต่อกันตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป หรือการดำเนินการของสมาคมขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ

ทั้งนี้เมื่อมีการเลิกสมาคมแล้วคณะกรรมการส่วนจังหวัดต้องนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

ในปัจจุบันมีการจัดตั้งสมาคมเพื่อการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ขึ้นบ้างแล้ว เช่น สมาคมจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองโครงการพระรามที่ 9 (ทิศตะวันออก) และสมาคมจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองโครงการหนองบัวมน แต่เป็นสมาคมที่ก่อตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิใช่สมาคมที่จัดตั้งตามรูปแบบที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติฯ นี้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตามในกรณีนี้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย สมาคมเหล่านี้ก็สามารถยื่นคำขอต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เพื่อรับจดทะเบียนเป็นสมาคมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินที่ประกาศใช้ได้เพื่อให้โครงการจัดรูปที่ดินดำเนินไปได้อย่างไม่ติดขัด

## 1.2 หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่โดยหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องมีลักษณะการดำเนินการที่แตกต่างกับการจัดรูปที่ดินโดยสมาคมหรือหน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลอื่น เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้องค์กรประเภทนี้สามารถจัดรูปที่ดินได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดิน เหมือนกับกรณีการจัดรูปที่ดินโดยสมาคมหรือหน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลอื่นใดที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่อย่างใด โดยหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องตามร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้มีทั้งหมด 3 หน่วยงานได้แก่

### (1) กรมโยธาธิการและผังเมือง

กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นส่วนราชการระดับกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 โดยกรมโยธาธิการและผังเมืองเกิดขึ้นจากการรวมกันของหน่วยงานระดับกรม 2 หน่วยงาน ได้แก่ กรมการผังเมือง และกรมโยธาธิการ ซึ่งแต่เดิมนั้นเป็นหน่วยงานที่มีภาระหน้าที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 กรมโยธาธิการและผังเมืองได้แบ่งส่วนราชการออกเป็นราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยราชการบริหารส่วนกลางได้แบ่งออกเป็น 17 หน่วยงาน และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่คือสำนักสนับสนุนและพัฒนาตามผังเมือง ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีหน่วยงานเดียวคือสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด

กรมโยธาธิการและผังเมืองมีอำนาจหน้าที่หลายประการได้แก่

- 1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- 2) วางและจัดทำผังเมืองประเภทอื่น ๆ ตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย หรือตามที่ส่วนราชการอื่นร้องขอ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังนั้น ๆ
- 3) ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่
- 4) ดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการวางผัง วิจัย การติดตาม ประเมินผล และพัฒนามาตรฐานด้านการผังเมืองและโยธาธิการ รวมทั้งการจัดทำเกณฑ์มาตรฐาน และคู่มือด้านการผังเมืองและโยธาธิการ

- 5) ดำเนินการเกี่ยวกับการวางผัง ออกแบบ ควบคุมการก่อสร้าง บูรณะเมืองหรืออาคาร และสิ่งก่อสร้างของหน่วยงานของรัฐ
- 6) ให้บริการและคำปรึกษา เกี่ยวกับงานออกแบบ งานก่อสร้าง และงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมแก่หน่วยงานต่างๆ
- 7) ดำเนินการเกี่ยวกับการออกแบบ การก่อสร้างและควบคุมอาคาร ก่อสร้างอาคารและโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการบูรณะและบำรุงรักษา
- 8) ดำเนินการประสาน กำกับดูแล สนับสนุนและพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมือง รวมทั้งกำกับตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น
- 9) ดำเนินการพัฒนาระบบและบริหารข้อมูลการผังเมืองและโยธาธิการ
- 10) ดำเนินการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรของกรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานอื่นด้านการผังเมืองและโยธาธิการ
- 11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

หน่วยงานในกรมโยธาธิการและผังเมืองที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ก็คือสำนักสนับสนุนและพัฒนาตามผังเมือง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่โดยตรง โดยปัจจุบันมีโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ซึ่งเป็นโครงการที่สำคัญซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้ดำเนินการและสนับสนุนการดำเนินการอยู่ 3 โครงการ ได้แก่ โครงการจัดรูปที่ดินบริเวณถนนพระราม 9 เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร โครงการจัดรูปที่ดินในเขตเทศบาลนครลำปาง และโครงการจัดรูปที่ดินในเขตเทศบาลนครยะลา

## (2) การเคหะแห่งชาติ

การเคหะแห่งชาติเป็นองค์กรรัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งปัจจุบันได้ยกเลิกและบังคับตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 โดยเป็นนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่สำคัญหลายประการ เช่น เพื่อเป็นหน่วยงานที่จัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือจัดหาที่ดิน และปรับปรุงหรือย้ายแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อให้มีสภาพการอยู่อาศัยสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคมดีขึ้น เป็นต้น

การเคหะแห่งชาติมีการแบ่งส่วนงานออกเป็น 9 ฝ่าย 1 สำนัก และ 5 ศูนย์ บริหารงานโดยผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติซึ่งมีหน้าที่บริหารกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์นโยบายและข้อบังคับที่คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติเป็นกำหนด รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการ

การเคหะแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนอง ว่าจ้าง รับจ้าง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน ถูกรวมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินอื่นหรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน
- 2) ให้กู้ยืมเงินหรือจัดหาแหล่งเงินกู้หรือค้ำประกันเงินกู้ให้แก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะเป็นของตนเอง
- 3) ให้กู้ยืมเงินหรือจัดหาแหล่งเงินกู้หรือค้ำประกันเงินกู้ให้แก่บุคคลผู้ประสงค์จะร่วมดำเนินกิจการกับการเคหะแห่งชาติในการจัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชน เช่า เช่าซื้อ หรือซื้อตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- 4) จัดหาที่ดินและวัสดุก่อสร้างสำหรับการก่อสร้างเคหะ
- 5) จัดให้มีหรือพัฒนาสาธารณูปโภคหรือบริการอื่นที่จำเป็นเพื่อให้สภาพการอยู่อาศัยดีขึ้น
- 6) กู้ยืมเงินในประเทศหรือต่างประเทศ หรือจากองค์การระหว่างประเทศ
- 7) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน
- 8) เข้าร่วมดำเนินกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด เพื่อประโยชน์ของกิจการการเคหะแห่งชาติ

เดิมการเคหะแห่งชาติเคยจัดทำโครงการนำร่องในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในบริเวณพื้นที่ด้านตะวันตกของโครงการเคหะชุมชนร่มเกล้า (ลาดกระบัง) เนื้อที่ประมาณ 588.65 ไร่ โดยมีจุดประสงค์เพื่อนำมาใช้เป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย แต่ต่อมาได้ยกเลิกโครงการไปเนื่องจากการเคหะแห่งชาติเป็นองค์กรรัฐวิสาหกิจซึ่งต้องมีผลงานในการดำเนินการและต้องพิจารณาเกี่ยวกับผลตอบแทนและกำไรจากการดำเนินการด้วย ในขณะที่โครงการจัดรูปที่ดินยังไม่มีกฎหมายบังคับใช้และต้องใช้เวลาจัดทำนานทำให้ต้องยกเลิกโครงการไป

### (3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ร่างพระราชบัญญัติฯ มิได้ให้ความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เฉพาะ แต่อย่างไรก็ดีหากพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 หรือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง กรุงเทพมหานคร องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมืองพัทยา องค์กรบริหารส่วนตำบล

และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น<sup>2</sup> ซึ่งสอดคล้องกับการให้คำนิยามของ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ในมาตรา 3 ของร่างพระราชบัญญัติฯ นี้

ดังนั้น หน่วยงานเหล่านี้จึงมีอำนาจดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ได้เช่นเดียวกัน โดยในขณะที่ยังไม่มีกฎหมายประกาศใช้นี้ก็ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งคือ เทศบาล นครลำปางและเทศบาลนครยะลา ได้ร่วมมือกับกรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ขึ้นในเขตพื้นที่ของตนแล้วโดยอยู่ในช่วงเริ่มต้นโครงการ

### 1.3 หน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลอื่น

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดเปิดช่องทางให้แก่หน่วยงานรัฐหรือนิติบุคคลอื่นนอกเหนือจากที่ได้กำหนดไว้แล้วซึ่งอาจมีขึ้นในอนาคตให้สามารถดำเนินการจัดรูปที่ดินได้ โดยในส่วนของนิติบุคคลอื่นนั้นต้องเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งจะมีขึ้นภายหลังจากกฎหมายนี้ใช้บังคับด้วย

การจัดรูปที่ดินโดยหน่วยงานเหล่านี้ต้องอาศัยความยินยอมของเจ้าของที่ดินในลักษณะเดียวกับการจัดรูปที่ดินโดยสมาคมจัดรูปที่ดิน ทั้งนี้แม้จะเป็นหน่วยงานของรัฐก็ตาม

### 1.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับองค์กรผู้มีส่วนอำนาจจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

เมื่อพิจารณารูปแบบขององค์กรผู้มีส่วนอำนาจจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เปรียบเทียบกับองค์กรในรูปแบบเดียวกันของต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่ารูปแบบองค์กรตามร่างพระราชบัญญัติฯ ได้รับอิทธิพลทางแนวความคิดมาจากองค์กรผู้มีส่วนอำนาจจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐจีนใต้หัวนอญ่มาก กล่าวคือมีการดำเนินงานทั้งโดยภาครัฐและการรวมตัวกันของเจ้าของที่ดิน โดยเฉพาะองค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันของเจ้าของที่ดินนั้นสามารถดำเนินการจัดรูปที่ดินได้โดยไม่ต้องอาศัยความยินยอมของเจ้าของที่ดินทุกราย โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ต้องได้รับความยินยอมอย่างน้อยสองในสามคล้ายกับของประเทศญี่ปุ่น ทั้งนี้เป็นเพราะประเทศไทยได้รับแนวความคิดและได้รับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการและในภาคการปฏิบัติจากประเทศญี่ปุ่นมาเป็นเวลานานโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น (JICA) ดังจะเห็นได้จากในปัจจุบันกรมโยธาธิการและผังเมืองและกรุงเทพมหานครก็ยังคงได้รับความร่วมมือและ

<sup>2</sup> ในส่วนของสุขาภิบาลนั้นเดิมเคยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง แต่ปัจจุบันได้ถูกเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลทั้งหมดตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542

สนับสนุนจากองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น โดยการส่งผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองให้มาทำงานและเป็นที่ปรึกษาให้ด้วย

ในส่วนของสมาคมจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่นั้นแม้ร่างพระราชบัญญัติฯ จะใช้คำว่า “สมาคม” ก็ตาม แต่ก็อาจถือได้ว่าเป็นสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้เพราะมิได้เป็นสมาคมที่มีข้อบังคับและจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากแต่เป็นสมาคมตามร่างพระราชบัญญัติฯ โดยเฉพาะ และผู้วิจัยเห็นว่าสมาคมจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนประเภทหนึ่งด้วย เพราะเป็นนิติบุคคลที่มีกฎหมายกำหนดวิธีการจัดตั้ง อำนาจหน้าที่ การตรวจสอบการดำเนินงาน และการยุบเลิกไว้โดยเฉพาะ อีกทั้งยังเป็นนิติบุคคลที่มีอำนาจในลักษณะที่กระทบต่อสิทธิของผู้อื่น หรือสามารถใช้ทรัพย์สินของรัฐได้ในบางกรณีอีกด้วย

การกำหนดให้มีสมาคมจัดรูปที่ดินเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเฉพาะขึ้นมีข้อดีคือ

1) เป็นองค์กรนิติบุคคลแยกต่างหากจากบรรดาเจ้าของที่ดิน ทำให้ตัดปัญหาเรื่องการขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการจากการขาดคุณสมบัติหรือการไม่อาจดำเนินการได้ในบางกรณีของบุคคลธรรมดา เช่น การเสียชีวิตหรือเจ็บป่วย รวมทั้งในการทำนิติกรรมต่างๆ และการกักขังเงินมาใช้ในโครงการก็สามารถทำได้โดยไม่ต้องกระทบต่อเจ้าของที่ดินแต่ละรายเป็นการส่วนตัว

2) สามารถกำหนดรูปแบบการจัดตั้ง การบริหารงาน อำนาจในการดำเนินงาน และ การตรวจสอบการดำเนินงานได้โดยสะดวกและเหมาะสมกับสภาพของงานนั้นๆ

สมาคมจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นองค์กรสำคัญในการจัดรูปที่ดินซึ่งเปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินมีส่วนร่วมมากที่สุดทั้งในการก่อตั้ง การดำเนินงาน ตลอดจนการเลิกสมาคม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดพื้นฐานของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองซึ่งต้องเป็นการดำเนินการโดยมีส่วนร่วมและความเห็นชอบของเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ในโครงการ รวมทั้งยังเป็นการส่งเสริมแนวคิดของระบอบประชาธิปไตยในชุมชนอีกด้วย และหากพิจารณาจากการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินของประเทศญี่ปุ่นแล้วจะพบว่า องค์กรที่ร่วมมือกันเพื่อการจัดรูปที่ดินหรือสมาคมจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment cooperative) ยังเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญและดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเป็นจำนวนโครงการมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรจัดรูปที่ดินประเภทอื่นๆ อีกด้วย ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในกรณีทั่วไป ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับกรณีของพื้นที่พิเศษหรือมีความจำเป็นพิเศษแล้ว ก็ควรให้สมาคมจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินโครงการมากที่สุด

สำหรับการจัดรูปที่ดินโดยหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องนั้น นอกจากประเด็นเรื่องการใช้อำนาจจัดรูปที่ดินได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินซึ่งจะขอเข้าไปวิเคราะห์ในหัวข้อที่ 4 แล้ว ปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนของการจัดทำบริการสาธารณะของราชการส่วนกลางและ



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของระบบราชการไทยในขณะนี้ การกำหนดบทบาทหน้าที่ของราชการส่วนกลางคือกรมโยธาธิการและผังเมือง รัฐวิสาหกิจคือการเคหะแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีอำนาจดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ไว้ โดยไม่กำหนดเงื่อนไขหรือขอบเขตใดๆ ไว้จึงเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณา แต่เนื่องจากเป็นเรื่องที่เนื้อหาทางทฤษฎีและการวิเคราะห์ความเหมาะสมค่อนข้างมากและไม่เกี่ยวข้องกับสมมติฐานของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยจึงขอละไว้ไม่ศึกษาในประเด็นนี้ แต่ขอตั้งข้อสังเกตว่าควรมีการศึกษาและแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฯ ในส่วนนี้ หรืออาจมีการอกระเบียบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายแล้ว โดยกำหนดเงื่อนไขหรือขอบเขตของอำนาจในการจัดรูปที่ดินของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจนต่อไป

## 2. การดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

ในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงขั้นตอนการดำเนินการจัดรูปที่ดินทั้งหมดตามที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ตั้งแต่เริ่มต้นโครงการจนกระทั่งเสร็จสิ้นโครงการ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 6 ขั้นตอนได้แก่

### 2.1 การกำหนดพื้นที่จัดทำโครงการ

ขั้นตอนแรกที่เจ้าของที่ดินหรือองค์กรจัดรูปที่ดินจะต้องดำเนินการคือการกำหนดพื้นที่จัดทำโครงการเพื่อให้ทราบจำนวนและขอบเขตของพื้นที่โครงการตลอดจนจำนวนเจ้าของที่ดินทั้งหมดในโครงการ โดยในการกำหนดพื้นที่เพื่อดำเนินโครงการนั้นจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองตามกฎหมายผังเมืองด้วย

ในกรณีที่มีเหตุพิเศษบางประการคือเป็นกรณีเกิดเพลิงไหม้หรืออุบัติเหตุอย่างอื่นเป็นเหตุให้อาคารเสียหายร้ายแรงในบริเวณตั้งแต่ห้าไร่ขึ้นไป หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นเป็นการสมควรก็อาจเสนอความเห็นพร้อมด้วยแผนที่แสดงแนวเขตเพลิงไหม้หรืออุบัติเหตุอย่างอื่นต่อคณะกรรมการส่วนจังหวัดภายในสามสิบวันนับแต่วันเกิดเหตุเพลิงไหม้หรืออุบัติเหตุอย่างอื่น เพื่อกำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินก็ได้

สิ่งที่ควรพิจารณาเพิ่มเติมในการกำหนดพื้นที่จัดทำโครงการคือ พื้นที่นั้นควรเป็นพื้นที่ซึ่งมีสภาพเหมาะสมกับการดำเนินการตามที่ได้กล่าวมาในหัวข้อ 1.2.1 ของบทที่ 2 เช่น เป็นพื้นที่เขตชานเมืองที่มีการแบ่งแยกและกระจายการถือครองที่ดินโดยไม่มีการถือครองที่ดินแปลงใหญ่จนเกินไป เป็นพื้นที่ซึ่งมีความพร้อมเพียงพอแก่การพัฒนาให้เป็นเมืองโดยพิจารณาจากระบบโครงสร้างพื้นฐาน เป็นพื้นที่ซึ่งเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่สนับสนุนการจัดรูปที่ดิน เป็นต้น

## 2.2 สํารวจสภาพพื้นที่และวางแผนการดําเนินงาน

เมื่อได้พื้นที่จัดทําโครงการแล้ว ร่างพระราชบัญญัติ ได้กําหนดไว้ในมาตรา 41 ให้ผู้ขอ ดําเนินการสามารถยื่นคำขอต่อคณะกรรมการส่วนจังหวัดเพื่อประกาศกำหนดบริเวณที่จะสํารวจเพื่อ จัดทําโครงการจัดรูปที่ดิน โดยให้ประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ และสถานที่ที่เห็นได้ชัดในบริเวณที่จะทําการสํารวจ ก่อนที่จะลงมือทําการสํารวจไม่ น้อยกว่าสิบห้าวัน และประกาศไว้จนกว่าจะดําเนินการสํารวจเสร็จสิ้น โดยให้ลงวันที่ปิดประกาศใน ประกาศนั้นด้วย

เมื่อได้ประกาศเขตสํารวจตามที่กฎหมายกําหนดแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ซึ่งปฏิบัติงาน ร่วมกับบุคคลดังกล่าวก็จะมีอำนาจเข้าไปสํารวจ ทําเครื่องหมาย แนวเขต สร้างหมุดหลักฐาน ขุดดิน ตัดกิ่งไม้ และกระทำการอย่างอื่นแก่สิ่งที่กีดขวางการสํารวจได้เท่าที่จำเป็นในที่ดินหรือ อสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่น และในกรณีที่เป็นการดําเนินการในโรงเรือนหรือเคหสถานก็ต้องแจ้งให้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน และให้คํานึงถึงการที่จะให้เจ้าของหรือผู้ ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายน้อยที่สุด ทั้งนี้หากเกิดความเสียหายขึ้นจากการ สํารวจเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ก็สามารถเรียกค่าทดแทนได้จากผู้ขอดําเนินการ

นอกจากการสํารวจสภาพพื้นที่แล้ว แม้ร่างพระราชบัญญัติ จะมีได้กําหนดไว้แต่สิ่งที่ผู้ปฏิบัติ ควรสํารวจเพิ่มเติมด้วยก็คือข้อมูลในด้านต่างๆ ของพื้นที่ เช่น สภาพแวดล้อม สภาพเศรษฐกิจและ สังคมในพื้นที่ รวมทั้งการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ในบริเวณพื้นที่โครงการทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อใช้ เป็นข้อมูลในการวางแผนการดําเนินโครงการและกําหนดผังโครงการเพื่อนําเสนอต่อเจ้าของที่ดิน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

เป็นที่น่าสังเกตว่าการให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับบุคคลดังกล่าว ในการเข้าไปสํารวจในโรงเรือนหรือเคหสถานนั้น ร่างพระราชบัญญัติ กําหนดให้ต้องแจ้งแก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองในระยะเวลาที่ค่อนข้างน้อยและไม่ให้โอกาสในการโต้แย้งคัดค้านอันเป็นการควบคุม ก่อนมีการสํารวจอันถือเป็นการกระทำทางปกครองแต่อย่างใด โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่มี สิทธิโต้แย้งไม่ว่าจะเป็นเรื่องความเหมาะสมหรือไม่ของรูปแบบการดําเนินการ หรือช่วงเวลาในการ ดําเนินการ ซึ่งอาจก่อปัญหาในทางปฏิบัติได้ เช่น แม้มีการแจ้งให้เจ้าของโรงเรือนทราบแล้วว่าจะ เข้ามาสํารวจในวันที่กําหนด แต่หากเจ้าของที่ดินไม่สะดวกในวันนั้นและต้องการให้มาสํารวจในวัน ถัดไปก็ไม่สามารถโต้แย้งได้หากพิจารณาตามบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติ ดังนั้นในการออกกฎ กระทรวงหรือระเบียบต่างๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องพิจารณาและบัญญัติแนวทางแก้ไขใน เรื่องดังกล่าวด้วย

## 2.3 การเสนอโครงการเพื่อขอความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่อาจถูกดำเนินการโดยองค์กรต่างๆ กัน ซึ่งร่างพระราชบัญญัติก็ได้กำหนดรูปแบบการเสนอโครงการไว้แตกต่างกันด้วย โดยอาจแบ่งได้ดังนี้

### (1) การเสนอโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่แบบทั่วไป

เมื่อได้ผังโครงการและแผนการดำเนินงานเบื้องต้นแล้ว ในการเสนอโครงการแบบทั่วไปซึ่งได้แก่การจัดรูปที่ดินโดยสมาคมจัดรูปที่ดินหรือโดยหน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลอื่นใดที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งจะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินไม่น้อยกว่าสองในสามของเจ้าของที่ดินทั้งหมด และเป็นเจ้าของที่ดินมีเนื้อที่รวมกันไม่น้อยกว่าสองในสามของที่ดินในบริเวณนั้น ผู้ที่จะดำเนินโครงการจะต้องนำผังโครงการและแผนการดำเนินงานเบื้องต้นไปเสนอต่อเจ้าของที่ดินเพื่อรับฟังความคิดเห็น และปรับปรุงแก้ไขผังโครงการให้สอดคล้องกับความต้องการของเจ้าของที่ดินให้มากที่สุด โดยการประชุมเจ้าของที่ดินเพื่อพิจารณาและปรับปรุงผังโครงการนั้นอาจต้องดำเนินการหลายครั้งและต้องใช้ระยะเวลา เพื่อให้เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่พอใจและตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ

เมื่อได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินตามที่กำหนดแล้ว ผู้จะดำเนินการจัดรูปที่ดินจะต้องเสนอโครงการเพื่อขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการส่วนจังหวัดเป็นขั้นตอนต่อไป โดยในการเสนอโครงการจะต้องมีรายละเอียดอย่างน้อยตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา 40 เช่น

- ขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการ
- ผังแม่บทการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ โดยแสดงบริเวณพื้นที่ที่จะดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ซึ่งแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินของผู้ซึ่งเห็นด้วยและผู้ซึ่งไม่เห็นด้วยกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่
- ที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์อื่นที่จะจัดเพื่อจำหน่ายแก่บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่เจ้าของที่ดินในพื้นที่ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน (ถ้ามี)
- ภาระผูกพันต่าง ๆ ซึ่งบุคคลอื่นมีส่วนได้เสียในที่ดินที่ยื่นคำขอ
- รายการอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

เมื่อมีผู้เสนอโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว คณะกรรมการส่วนจังหวัดต้องจัดให้มีการประกาศโครงการจัดรูปที่ดินนั้นไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่และสถานที่ที่เห็นได้ชัดในบริเวณที่จะดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นเวลาสิบห้าวัน โดยแสดงรายละเอียดที่สำคัญของโครงการเพื่อให้เจ้าของที่ดินในบริเวณโครงการจัดรูปที่ดินยื่นคัดค้านหรือเสนอข้อคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันครบกำหนดการประกาศ เพื่อ

ให้คณะกรรมการส่วนจังหวัดนำมาใช้พิจารณาประกอบการอนุมัติโครงการ และคณะกรรมการต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอดำเนินการโครงการจัดรูปที่ดิน และเอกสารถูกต้องครบถ้วน โดยอาจเรียกหลักประกันหรือกำหนดเงื่อนไขอย่างอื่นเพื่อคุ้มครองผู้ซึ่งเกี่ยวข้องหรืออาจมีคำสั่งให้แก้ไขปรับปรุงโครงการจัดรูปที่ดินที่เสนอมาก็ได้

ทั้งนี้ในกรณีที่ผู้ขอดำเนินการจัดรูปที่ดินขอรับเงินอุดหนุนหรือขอกู้ยืมเงินจากกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ และแจ้งว่าไม่ประสงค์จะดำเนินการจัดรูปที่ดินถ้าไม่ได้รับเงินจากกองทุน คณะกรรมการส่วนจังหวัดต้องเสนอพร้อมทำความเข้าใจประกอบให้คณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อพิจารณาอนุมัติเกี่ยวกับการขอรับเงินอุดหนุนหรือขอกู้ยืมเงิน จากนั้นคณะกรรมการส่วนจังหวัดจึงต้องพิจารณาโครงการต่อไปโดยต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการบริหารกองทุนมีมติ

เมื่อคณะกรรมการส่วนจังหวัดมีมติเป็นประการใด โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดมีหน้าที่แจ้งมติดังกล่าวให้ผู้ขอดำเนินการจัดรูปที่ดินทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มิตติ และหากเป็นคำสั่งไม่ให้ความเห็นชอบโครงการจัดรูปที่ดิน ผู้เสนอโครงการจัดรูปที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด แต่หากเป็นคำสั่งให้ความเห็นชอบก็ให้นำคำสั่งดังกล่าวประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

## (2) การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่โดยหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง

การจัดรูปที่ดินโดยหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง การเคหะแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดขั้นตอนไว้แตกต่างกับขั้นตอนที่ได้กล่าวมาแล้วบางประการ โดยหน่วยงานเหล่านี้จะมีอำนาจพิเศษบางประการคือสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน ดังนั้นหน่วยงานเหล่านี้จึงสามารถจัดทำผังโครงการและแผนการดำเนินการเสนอต่อคณะกรรมการส่วนจังหวัดได้โดยไม่ต้องเสนอต่อเจ้าของที่ดินก่อน แต่เมื่อคณะกรรมการส่วนจังหวัดได้รับคำขอจัดรูปที่ดินแล้วก็ยังคงต้องนำมาประกาศต่อสาธารณะและพิจารณาอนุมัติเช่นเดียวกับการจัดรูปที่ดินในโครงการทั่วไป

## (3) การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในกรณีที่เกิดเพลิงไหม้หรืออุบัติเหตุอย่างอื่น

ในกรณีเกิดเพลิงไหม้หรืออุบัติเหตุอย่างอื่นเป็นเหตุให้อาคารเสียหายร้ายแรงในบริเวณตั้งแต่ห้าไร่ขึ้นไป หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นควรให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจเสนอความเห็นพร้อมด้วยแผนที่แสดงแนวเขตเพลิงไหม้หรืออุบัติเหตุอย่างอื่นต่อคณะกรรมการส่วนจังหวัดภายในสามสิบวัน นับแต่วันเกิดเหตุเพลิงไหม้หรืออุบัติเหตุอย่างอื่น จากนั้นคณะกรรมการส่วนจังหวัดจะต้องพิจารณาโครงการให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และตีประกาศต่อสาธารณะเช่นเดียวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อ

พัฒนาพื้นที่แบบทั่วไป แต่มีข้อแตกต่างบางประการคือ เจ้าของที่ดินในบริเวณโครงการจะแจ้งยินยอม คัดค้าน หรือเสนอข้อคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรไม่ได้

ทั้งนี้ในขั้นตอนของการดำเนินการเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจมอบให้หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง หรือหน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้

บทบัญญัติในส่วนของการเสนอโครงการเพื่อขอความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นบทบัญญัติที่มีผลกระทบต่อสิทธิของเจ้าของที่ดินและผู้มีส่วนได้เสียในโครงการรวมทั้งมีรายละเอียดเกี่ยวกับข้อกำหนดที่ต้องวิเคราะห์อยู่มาก จึงขอนำไปกล่าวโดยละเอียดในหัวข้อที่ 4 ของบทนี้ต่อไป

## 2.4 ดำเนินการจัดรูปที่ดิน

เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการส่วนจังหวัดให้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินได้แล้วผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดินมีหน้าที่ประกาศกำหนดเขตดำเนินการจัดรูปที่ดิน ตลอดจนวัน เวลา และสถานที่ซึ่งจะจัดประชุมเจ้าของที่ดินในเขตดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเลือกตั้งคณะที่ปรึกษาโครงการจัดรูปที่ดินประจำโครงการจัดรูปที่ดินนั้น โดยติดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่และสถานที่ที่เห็นได้ชัดในบริเวณที่จะดำเนินการจัดรูปที่ดินเป็นเวลาสิบห้าวัน

หลังจากตั้งคณะที่ปรึกษาโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว ผู้ดำเนินโครงการต้องจัดทำแผนชั่วคราวเพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินในระหว่างการดำเนินการจัดรูปที่ดินและนำมาขอความเห็นชอบจากคณะที่ปรึกษา ทั้งนี้แผนชั่วคราวจะต้องกำหนดขั้นตอนและวิธีดำเนินการที่ทำให้เจ้าของที่ดินได้รับผลกระทบน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และหากจำเป็นต้องเกิดผลกระทบจากการต้องย้ายที่อยู่อาศัยชั่วคราวหรือเสื่อมเสียการทำประโยชน์หรือธุรกิจในระหว่างการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน ก็อาจต้องมีการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบตามความเป็นธรรม

ในระหว่างการดำเนินการนั้นอาจมีเหตุจำเป็นบางอย่างที่ทำให้ต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการหรือวิธีดำเนินการในโครงการจัดรูปที่ดิน ผู้ดำเนินโครงการก็สามารถยื่นคำขอต่อคณะกรรมการส่วนจังหวัดพร้อมทั้งแผนผังโครงการ หรือวิธีการที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อพิจารณาอนุมัติในสิ่งที่แก้ไขได้ แต่หากการแก้ไขเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงพื้นที่โครงการและเจ้าของที่ดินส่วนที่เพิ่มขึ้นใหม่ยังไม่ได้ความยินยอม คณะกรรมการส่วนจังหวัดก็ต้องจัดให้มีการประกาศโครงการจัดรูปที่ดินดังกล่าวและเปิดโอกาสให้มีการแจ้งคัดค้านหรือยินยอมเช่นเดียวกับการอนุมัติโครงการใหม่ ทั้งนี้เพราะการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งซึ่งต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอและจะต้องสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นแม้กฎหมายจะระบุให้มี

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการได้ แต่ในการพิจารณาคำขอของคณะกรรมการส่วนจังหวัดย่อมต้องพิจารณาด้วยว่าการแก้ไขดังกล่าวเป็นไปตามความต้องการของประชาชนหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่เป็นสำคัญ

ขั้นตอนที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการจัดรูปที่ดินก็คือการประเมินราคาทรัพย์สินในโครงการ โดยเป็นหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาโครงการจัดรูปที่ดินต้องจัดให้มีผู้เชี่ยวชาญการตีราคาทรัพย์สินขึ้นจำนวนสามราย เพื่อนำผลการประเมินราคาทรัพย์สินมาคำนวณค่าเฉลี่ย และเก็บรักษาไว้เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ต่อไป นอกจากนี้เพื่อให้รูปแปลงที่ดินอยู่คงที่ไม่เปลี่ยนแปลงไปในระหว่างการดำเนินโครงการ ร่างพระราชบัญญัติฯ จึงกำหนดห้ามมิให้เจ้าของที่ดินขอลดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใดๆ ที่ต้องมีการรังวัดในระหว่างดำเนินการจัดรูปที่ดินเว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการส่วนจังหวัดก่อนอีกด้วย

ในส่วนของการก่อสร้างและการจัดรูปที่ดินนั้น เพื่อให้สามารถดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ได้อย่างสะดวกและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงได้บัญญัติให้ผู้ดำเนินโครงการมีอำนาจและสิทธิพิเศษบางประการในการดำเนินโครงการได้แก่

(1) การดำเนินการจัดรูปที่ดินในอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่น

ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายมีสิทธิที่จะดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน ได้แก่

- เข้าไปรื้อถอน เคลื่อนย้าย หรือตัดแปลงอาคาร ตลอดจนทำการอันจำเป็นอย่างอื่นในที่ดินของผู้สมัครใจเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน
- เข้าไปสำรวจ รังวัด จัดสร้างถนน ระบบระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย และการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดิน
- ทำเครื่องหมายระดับ ขอบเขต และแนวเขต
- ดำเนินการเพื่อแบ่งแยกแปลงที่ดิน รวมแปลงที่ดิน และทำนิติกรรมใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินหรือสิทธิการเช่าแทนเจ้าของที่ดินในบริเวณโครงการจัดรูปที่ดินได้ ทั้งนี้ ภายใต้วัตถุประสงค์ของโครงการจัดรูปที่ดินนั้น

โดยในกรณีที่เป็นกรดำเนินการในอาคารหรือที่ดินที่มีผู้อาศัยอยู่ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการส่วนจังหวัด และมีการแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบล่วงหน้าตามระยะเวลาที่สมควรแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากผู้นั้น แต่หากไม่มีผู้อาศัยอยู่ก็เพียงขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการส่วนจังหวัดเท่านั้น

## (2) การเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินใกล้กับบริเวณโครงการจัดรูปที่ดินเป็นการชั่วคราว

ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินมีสิทธิเข้าไปใช้สอยหรือครอบครองที่ดินที่มีใช้ที่อยู่อาศัยของบุคคลใดที่อยู่ใกล้กับที่ดินในบริเวณโครงการจัดรูปที่ดินได้เป็นการชั่วคราว เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการในสิ่งที่จำเป็นสำหรับการจัดรูปที่ดิน โดยต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของที่ดินทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน แต่หากไม่สามารถติดต่อกับเจ้าของที่ดินได้ให้ประกาศเป็นหนังสือแจ้งกำหนดการดำเนินการโดยปิดไว้ ณ ที่บริเวณที่ดินนั้นตั้งอยู่ และสถานที่สาธารณะอื่นตามที่กำหนด

ในกรณีที่มีการดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของที่ดินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น บุคคลนั้นก็ยังมีสิทธิเรียกค่าทดแทนจากโครงการจัดรูปที่ดินได้

## (3) การใช้ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและหน่วยงานอื่น

ในกรณีที่เป็นผู้ดำเนินโครงการสามารถเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เพื่อพิจารณาขอใช้ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในเขตพื้นที่โครงการ ซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินขององค์การรัฐบาล องค์การมหาชน ที่วัด หรือหน่วยงานที่มีกฎหมายคุ้มครองการโอนโดยเฉพาะภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 54 เช่น ต้องขออนุญาตจากมหาเถรสมาคมในกรณีเป็นที่ธรณีสงฆ์ เป็นต้น โดยเมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบแล้วก็ให้มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่น ๆ แต่ทั้งนี้เมื่อโครงการแล้วเสร็จจำนวนเนื้อที่ของที่ดินของรัฐรวมกันทั้งหมดจะต้องมีขนาดไม่น้อยกว่าเดิม และต้องมีสภาพแวดล้อม ที่ตั้ง รูปแปลงที่ดิน และการใช้ประโยชน์ในที่ดินใกล้เคียงกับสภาพที่ดินเดิมด้วย

## (4) การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้รัฐมีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาเพื่อใช้ในโครงการจัดรูปที่ดินรายใดก็ได้ โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อพัฒนาพื้นที่ที่เหมาะสมยิ่งขึ้นเท่านั้น

จะเห็นได้ว่าในส่วนของขั้นตอนการดำเนินการนั้นร่างพระราชบัญญัติฯ จะมีได้กำหนดลงไป ในรายละเอียดมากนัก ทั้งนี้เนื่องจากส่วนใหญ่จะเป็นขั้นตอนในทางปฏิบัติซึ่งอาจปล่อยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการไปได้โดยเสรีหรืออาจออกเป็นกฎหรือระเบียบปฏิบัติโดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ในภายหลัง บทบัญญัติส่วนใหญ่จึงเป็นเรื่องของขั้นตอนที่จำเป็นต้องกำหนดไว้เนื่องจากเป็นเรื่องสำคัญหรือเป็นเรื่องที่ต้องกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งต้องให้ตัวแทนที่ประชาชนเลือกมาเป็นฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบ เช่น ในเรื่องของการตั้งคณะที่ปรึกษาโครงการจัดรูปที่ดิน ซึ่งแม้จะดูเสมือนว่าไม่มีส่วนกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่แท้จริงแล้วหน่วยงานนี้เป็นหน่วยงาน

ที่มีบทบาทอย่างมากในการดำเนินการ ตรวจสอบ และควบคุมดูแลโครงการจัดรูปที่ดินซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อที่ 3 ต่อไป หรือในเรื่องการใช้อำนาจและสิทธิพิเศษในการดำเนินการซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องประสานประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเจ้าของที่ดินให้เข้ากันได้เหมาะสมซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดในหัวข้อที่ 4 ต่อไปอีกด้วย

## 2.5 วางผังการจัดรูปแปลงที่ดินขั้นสุดท้ายและส่งมอบที่ดินคืนให้แก่เจ้าของเดิม

เมื่อมีการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ รวมทั้งพัฒนาพื้นที่ในส่วนต่างๆ เสร็จเรียบร้อยหรือใกล้จะแล้วเสร็จตามผังโครงการและแผนการดำเนินงานตามที่ได้รับความคิดเห็นชอบจากคณะกรรมการส่วนจังหวัดแล้ว ผู้ดำเนินโครงการต้องปรึกษากับคณะที่ปรึกษาโครงการเพื่อกำหนดแปลงที่ดินใหม่และจำนวนค่าชดเชยที่ต้องชำระเพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการส่วนจังหวัดต่อไป

การจะกำหนดแปลงที่ดินใหม่นั้นคณะที่ปรึกษาโครงการต้องจัดให้มีการประเมินราคาทรัพย์สินเช่นเดียวและวิธีการเกี่ยวกับการประเมินราคาก่อนการจัดรูปที่ดิน โดยในการกำหนดแปลงที่ดินใหม่นั้นต้องพยายามจัดที่ดินแปลงใหม่ให้มีสภาพแวดล้อม ที่ตั้ง รูปแปลงที่ดิน และการใช้ประโยชน์ในที่ดินใกล้เคียงกับสภาพที่ดินเดิมให้มากที่สุด โดยที่ดินแปลงใหม่จะต้องมีขนาดไม่เล็กเกินไปกว่าที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง กล่าวคือจะต้องไม่เล็กจนเกิดการเสื่อมเสียต่อมาตรฐานการดำรงชีวิตหรือสภาพแวดล้อมของผู้พักอาศัย ผู้ดำเนินโครงการจะไม่จัดที่ดินแปลงใหม่ให้แก่เจ้าของที่ดินหรือจัดที่ดินแปลงใหม่ซึ่งมีราคาในขณะโครงการแล้วเสร็จต่ำกว่าราคาประเมินก่อนการจัดรูปที่ดินไม่ได้ เว้นแต่เจ้าของที่ดินจะยินยอม

ในกรณีที่เจ้าของที่ดินมีที่ดินก่อนการจัดรูปขนาดเล็กกว่าขนาดที่กำหนดในกฎกระทรวง ผู้ดำเนินโครงการจะไม่จัดที่ดินแปลงใหม่ให้ก็ได้ถ้าจะทำให้ไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินรายอื่นเป็นอย่างมาก แต่จะต้องเสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการส่วนจังหวัดเพื่อขออนุมัติก่อน โดยเจ้าของที่ดินผู้นั้นมีสิทธิที่จะเลือกถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของอาคารชุดที่ราคาใกล้เคียงกัน หรือได้รับค่าทดแทนเป็นเงินก็ได้ แต่หากเจ้าของที่ดินนั้นยังไม่พอใจก็สามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ได้ โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวให้เป็นที่สุด

กรณีของผู้เช่าอสังหาริมทรัพย์หรือมีทรัพย์สินอื่นๆ ในอสังหาริมทรัพย์ก่อนการจัดรูปที่ดินนั้นเมื่อมีการจัดรูปที่ดินเสร็จสิ้นแล้วสิทธิต่างๆ เหล่านี้จะถือว่าได้ออมนายอสังหาริมทรัพย์ภายหลังการจัดรูปด้วย แต่หากผลการจัดรูปที่ดินทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกับการใช้สิทธิหรือไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการเช่าอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินนั้น ผู้เช่าหรือผู้ทรงสิทธิดังกล่าวสามารถบอกเลิกการเช่าหรือยกเลิกสิทธิเหนือที่ดินนั้น รวมทั้งมีสิทธิเรียกเงินที่ได้จ่ายไปในการทำสัญญาเช่า



หรือค่าใช้จ่ายที่ดังกล่าวจากผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงด้วย

เมื่อสามารถจัดรูปแปลงที่ดินและที่ตั้งแปลงที่ดินใหม่ได้แล้ว อาจมีกรณีที่เกิดความเหลื่อมล้ำกันระหว่างเจ้าของที่ดินแต่ละรายในเรื่องของมูลค่าเพิ่มของที่ดิน หรือค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการจัดรูปที่ดิน ซึ่งในเรื่องของค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินนั้นเจ้าของที่ดินต้องเฉลี่ยออกกันตามส่วน และหากเป็นที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างที่ตกเป็นของรัฐนั้น รัฐก็ต้องช่วยเหลือในเรื่องค่าใช้จ่ายด้วย ส่วนกรณีที่เป็นประโยชน์ซึ่งได้เพิ่มขึ้นจากการจัดรูปที่ดิน เช่น ผลกำไรจากการขายที่ดินในโครงการให้บุคคลภายนอก มูลค่าที่เพิ่มขึ้นของที่ดินแต่ละแปลง เหล่านี้ก็ต้องนำมาคำนวณเพื่อเฉลี่ยให้แก่เจ้าของที่ดินในบริเวณโครงการจัดรูปที่ดิน ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน และผู้ร่วมลงทุนตามความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

ในส่วนของมูลค่าเพิ่มของที่ดินนั้นแม้โดยหลักการแล้วที่ดินแปลงใหม่ที่เจ้าของที่ดินแต่ละรายจะได้รับจะต้องมีราคาในขณะที่โครงการแล้วเสร็จไม่ต่ำกว่าราคาเดิมของที่ดินก็ตาม แต่ก็อาจมีกรณีที่เกิดความเหลื่อมล้ำกันของสัดส่วนมูลค่าเพิ่มของที่ดินแต่ละรายได้ ดังนั้นจึงต้องมีการจ่ายค่าชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดินที่ได้รับมูลค่าเพิ่มในสัดส่วนที่น้อยกว่าและเรียกค่าชดเชยจากเจ้าของที่ดินที่ได้รับประโยชน์หรือมูลค่าเพิ่มในสัดส่วนที่สูงกว่า โดยหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าชดเชยนั้นจะถูกบัญญัติไว้ในรูปของกฎกระทรวง

เมื่อได้กำหนดแปลงที่ดินใหม่และค่าชดเชยเสร็จสิ้นและเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการส่วนจังหวัดแล้ว หากคณะกรรมการส่วนจังหวัดเห็นชอบด้วยก็ต้องนำผังที่ดินแปลงใหม่และจำนวนค่าชดเชยดังกล่าวไปปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่และสถานที่ที่เห็นได้ชัดในบริเวณโครงการจัดรูปที่ดินเป็นเวลาสิบห้าวันเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ตรวจดู โดยเจ้าของที่ดินที่ไม่เห็นด้วยก็มีสิทธิคัดค้านโดยต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ภายในสามสิบวันนับแต่วันครบกำหนดการประกาศนั้น และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวให้เป็นที่สิ้นสุด

เมื่อได้ข้อยุติเกี่ยวกับการกำหนดแปลงที่ดินใหม่แล้วก็ต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินหรือในอาคารชุดซึ่งได้จัดรูปใหม่ของเจ้าของที่ดินหรืออาคารชุดแต่ละราย ส่วนทรัพย์สินหรือสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ ที่จัดทำขึ้นเพื่อให้เป็นทรัพย์สินของรัฐนั้นก็ถือว่าตกเป็นของรัฐและอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตั้งแต่วันที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ส่วนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้จัดได้ให้เพื่อทดแทนทรัพย์สินของแผ่นดินในกรณีที่ได้นำทรัพย์สินของรัฐมาดำเนินโครงการก็ให้มีสถานะเป็นที่ราชพัสดุและอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงการคลังตั้งแต่วันที่ประกาศการสิ้นสุดโครงการจัดรูปที่ดินในราชกิจจานุเบกษา

ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในส่วนของการวางผังการจัดรูปแปลงที่ดินขั้นสุดท้ายและส่งมอบที่ดินให้แก่เจ้าของเดิมนั้นอาจมีได้หลายประการ เช่น ในเรื่องการเฉลี่ยค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการการเฉลี่ยผลประโยชน์และการเรียกเก็บค่าชดเชย การกำหนดแปลงที่ดินใหม่ซึ่งอาจไม่เป็นที่พอใจของเจ้าของที่ดินหรือผู้เกี่ยวข้อง เป็นต้น เหล่านี้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติซึ่งไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเนื้อหาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงไม่ขอกล่าวถึงในที่นี้ อย่างไรก็ตามก็ตีปัญหาเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วในต่างประเทศ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำมาศึกษาและประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมได้

ปัญหาเรื่องภาษีและค่าธรรมเนียมในการโอนที่ดินเป็นอีกปัญหาหนึ่งซึ่งจะต้องเกิดขึ้นตามมาในการจัดรูปที่ดิน ซึ่งแม้ร่างพระราชบัญญัติฯ จะกำหนดให้เจ้าของที่ดินในเขตจัดรูปที่ดินมีสิทธิได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งปวงในการจดทะเบียนรับโอนที่ดินกลับมาหลังการจัดรูปที่ดินก็ตาม แต่ในส่วนของภาษีอื่นๆ เช่น ภาษีเงินได้ หรือภาษีธุรกิจเฉพาะนั้นกลับมิได้กล่าวถึงไว้แต่อย่างใด ทั้งนี้เป็นเพราะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเห็นว่าควรดำเนินการตามขั้นตอนการยกเว้นภาษีในประมวลรัษฎากร จึงเห็นควรให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร และในส่วนของการแบ่งคืนทรัพย์สินแก่สมาชิกเมื่อเลิกสมาคมซึ่งถือเป็นรายรับที่ต้องเสียภาษีอากรตามประมวลรัษฎากรนั้น ก็เห็นควรให้ยกเว้นภาษีอากรในส่วนนี้เนื่องจากเป็นเพียงการคืนทรัพย์สินให้แก่เจ้าของเดิม โดยอาจเสนอร่างกฎหมายในภายหลังเนื่องจากการเลิกสมาคมจะเกิดขึ้นภายหลังจากการใช้บังคับกฎหมายแล้วประมาณ 5 ปี ทั้งนี้เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะของการจัดเก็บภาษีในขณะนั้น<sup>3</sup>

## 2.6 จำหน่ายพื้นที่จัดหาประโยชน์

ในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จำเป็นต้องใช้เงินลงทุนสูงซึ่งเป็นภาระที่เจ้าของที่ดินในโครงการต้องรับผิดชอบ โดยอาจต้องขอรับหรือกู้ยืมเงินสนับสนุนโครงการจากรัฐหรือภาคเอกชนหรือสถาบันการเงิน ซึ่งในการหาเงินเพื่อมาชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยนั้นวิธีการที่ใช้กันเป็นส่วนใหญ่ในต่างประเทศคือการจำหน่ายพื้นที่ในโครงการที่กันส่วนไว้จากการจัดรูปที่ดิน (Reserve Land) โดยอาจจำหน่ายให้แก่ผู้สนใจในรูปของที่ดินที่ได้พัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานแล้ว หรือขายที่ดินพร้อมกับอสังหาริมทรัพย์ หรือให้เช่าอาคารสำนักงานหรืออาคารชุด เป็นต้น

ขั้นตอนในส่วนนี้มิได้ถูกบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.... ทั้งนี้เพราะเป็นขั้นตอนในการดำเนินงานที่ผู้ดำเนินโครงการและเจ้าของที่ดินสามารถจัดการได้โดยไม่

<sup>3</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ....,” มีนาคม 2543.

ส่งผลกระทบต่อบุคคลภายนอกหรือต่อความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ แต่ก็นับเป็นขั้นตอนที่สำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินโครงการจึงได้นำมากล่าวไว้แต่พอสังเขป

### 3. การควบคุมดูแลการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

ในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 5 องค์กรคือ

1) คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับสูงหรือระดับประเทศที่ทำหน้าที่ควบคุมในระดับนโยบายและออกระเบียบต่าง ๆ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ และทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือข้อโต้แย้งของเจ้าของที่ดินในบางกรณีอันเป็นการกลั่นกรองการใช้อำนาจของหน่วยงานในระดับล่างอีกชั้นหนึ่ง

2) คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัด มีทั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในกรุงเทพมหานครและในแต่ละจังหวัด มีหน้าที่สำคัญคือควบคุมดูแลการดำเนินงานของสมาคมจัดรูปที่ดิน และการพิจารณาอนุมัติโครงการจัดรูปที่ดินในเขตพื้นที่ของจังหวัดนั้น ๆ คณะกรรมการชุดนี้จึงเป็นหน่วยงานที่ต้องมีปฏิสัมพันธ์ใกล้ชิดกับองค์กรจัดรูปที่ดินและประชาชนเป็นอย่างมาก

3) เจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่โครงการ มีอำนาจควบคุมดูแลการจัดรูปที่ดินโดยผ่านทางกระบวนการต่าง ๆ เช่น การมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการส่วนจังหวัดในบางกรณี การให้ความยินยอมในการจัดรูปที่ดินในกรณีที่ไม่ใช่การจัดรูปที่ดินโดยหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง และการตั้งคณะที่ปรึกษาโครงการจัดรูปที่ดิน ซึ่งทำหน้าที่สำคัญในการให้คำปรึกษาแก่ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน การกำหนดแผนการใช้ที่ดินชั่วคราว และการประเมินราคาที่ดิน

จากการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.... ยังพบปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดความหมายของเจ้าของที่ดินไว้ค่อนข้างแคบ ซึ่งส่งผลให้เกิดการจำกัดสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ตามมา

4) คณะกรรมการกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ มีหน้าที่ควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินของกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ซึ่งเป็นนิติบุคคล โดยเป็นเงินที่มีไว้ให้องค์กรที่ดำเนินงานจัดรูปที่ดินกู้ยืม หรือให้เป็นเงินอุดหนุน เพื่อส่งเสริมให้เกิดการจัดรูปที่ดินเพิ่มมากขึ้น

5) องค์กรอื่นๆ นอกเหนือจากที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่แล้ว การควบคุมดูแลการจัดรูปที่ดินยังอาจดำเนินการได้โดยอาศัยกฎหมายหรือองค์กรอื่นๆ เช่น ศาลปกครอง จึงได้นำมากล่าวไว้พอสังเขป

### 3.1 คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

#### 3.1.1 รูปแบบและที่มาของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

ร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.... กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน และผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินสามคนเป็นกรรมการ และอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นกรรมการและเลขานุการ

การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงเป็นองค์ประชุม โดยในการวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด ทั้งนี้หากกรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียเป็นการส่วนตัวในเรื่องใด ก็ห้ามมิให้เข้าร่วมพิจารณาและออกเสียงคะแนนในเรื่องนั้น

#### 3.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการตามที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา 6 โดยอาจแบ่งได้ดังนี้

1) การกำหนดนโยบาย กำหนดมาตรฐาน และมาตรการสำคัญเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

2) การออกระเบียบและหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อให้การจัดรูปที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น หลักเกณฑ์ในการขอจัดรูปที่ดินและหลักเกณฑ์ในการอนุมัติโครงการของคณะกรรมการส่วนจังหวัด การจ่ายเงินอุดหนุนหรือเงินให้กู้ยืมแก่องค์กรจัดรูปที่ดิน ออกระเบียบเกี่ยวกับการจดทะเบียนสมาคมและการตรวจสอบการดำเนินการของสมาคม เป็นต้น

3) วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับปัญหาการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดินหรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินในโครงการจัดรูปที่ดิน ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดไว้ในหลายกรณี ได้แก่ การอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการส่วนจังหวัดที่ไม่รับจดทะเบียนสมาคมให้แก่ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียน (มาตรา19) การอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการ

ส่วนจังหวัดที่ไม่ให้ความเห็นชอบกับโครงการจัดรูปที่ดินของผู้เสนอโครงการ (มาตรา 46) พิจารณา คำร้องขอใช้ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ฯลฯ ในการจัดรูปที่ดินของผู้ ดำเนินโครงการ (มาตรา 54) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้ดำเนินโครงการและคณะกรรมการส่วนจังหวัด ที่ไม่จัดที่ดินแปลงใหม่ให้แก่เจ้าของที่ดิน (มาตรา 63) การอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการส่วน จังหวัดและผู้ดำเนินโครงการในการกำหนดแปลงที่ดินใหม่และจำนวนค่าชดเชย (มาตรา 69)

4) ให้ความเห็นหรือคำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนา พื้นที่

5) ดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เพื่อให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัตินี้ เช่น ให้ความเห็นชอบแก่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดใน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนการให้ความเห็นชอบในโครงการจัดรูปที่ดิน (มาตรา 72) หรือ การพิจารณาผลการตรวจสอบบัญชีของกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ (มาตรา 81) เป็นต้น

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กล่าวมาใน 1) – 5) นั้น คณะกรรมการอาจมอบหมายให้ กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้ปฏิบัติการหรือเตรียมข้อเสนอมายังคณะกรรมการเพื่อพิจารณา ดำเนินการต่อไปได้ นอกจากนี้ยังมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณา ศึกษา วิจัยหรือ ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่มอบหมายก็ได้

### 3.1.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

เมื่อพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ แล้วจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการชุดนี้เป็นหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะและมีกรรมการ ที่มาจากทั้งส่วนของข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และอาจมีผู้ซึ่งมิได้เป็นข้าราชการใดๆ รวมอยู่ในฐานะของผู้ทรงคุณวุฒิก็ได้ จึงอาจทำให้สงสัยได้ว่าหน่วยงานดังกล่าวมีสถานะทางกฎหมาย เป็นหน่วยงานฝ่ายปกครองหรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้หากพิจารณาจากความหมายของฝ่ายปกครอง (Administration) ซึ่งหมายถึงหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหาร ส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งหมด มีหน้าที่ทั่วไปในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อ สนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบายและคำสั่งของรัฐบาล เป็นส่วนหนึ่งแห่งหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยอยู่ใต้บังคับบัญชาของรัฐบาลแล้ว อาจยังไม่ชัดเจนเท่าที่ ควรว่าคณะกรรมการดังกล่าวจะเป็นหน่วยงานฝ่ายปกครองหรือไม่ แต่หากพิจารณาจากกฎหมายที่

เกี่ยวข้องกับหน่วยงานฝ่ายปกครอง เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>4</sup> และ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2542<sup>5</sup> จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ถือเป็นหน่วยงานฝ่ายปกครองประเภทหนึ่งด้วย โดยเป็น คณะบุคคลที่กฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลนั้นเอง

การที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นหน่วยงาน ฝ่ายปกครองส่งผลให้คณะกรรมการต้องตกอยู่ภายใต้หลักการทางกฎหมายปกครองต่างๆ ดังที่ได้ กล่าวมาในบทที่ 2 เช่น การมีอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองและการมีภาระกระทำทางปกครอง ซึ่งจะ เห็นได้จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในรูปแบบต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เช่น การออกกฎ ระเบียบต่างๆ บังคับให้ประชาชนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตาม และในส่วนของ การต้อง ถูกควบคุมการดำเนินการเช่นเดียวกับฝ่ายปกครองทั่วไปนั้น นอกเหนือจากการรับฟังความคิดเห็น ของผู้เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดินหรือ บุคคลผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินในโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว ยังมีการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการอีกช่องทางหนึ่งโดยผ่านทางคณะรัฐมนตรี เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิออกจากตำแหน่งได้หากกรรมการผู้นั้น บกพร่อง ไม่สุจริตต่อหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ แต่จะเห็นได้ว่ากำหนดให้คณะรัฐมนตรีสั่งให้ ออกจากตำแหน่งได้เฉพาะกรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเท่านั้น เนื่องจากกรรมการอื่นๆ ล้วนเป็น กรรมการโดยตำแหน่งทั้งสิ้น

นอกจากช่องทางในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการตามที่ ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติฯ แล้ว ผู้เกี่ยวข้องก็ยังสามารถตรวจสอบดูแลได้โดยอาศัยกฎหมาย อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การขอทราบข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ

<sup>4</sup> บัญญัติไว้ในมาตรา 5 กำหนดให้ “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

<sup>5</sup> บัญญัติไว้ในมาตรา 3 กำหนดให้ “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง

และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

- (1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
- (2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ
- (3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

พ.ศ. 2540 หรือการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นต้น

ในภาพรวมเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่นั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่ามีเหมาะสมและสอดคล้องกับแนวคิดของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองแล้ว โดยจะเห็นได้ว่ารูปแบบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้จะมีลักษณะคล้ายกับคณะกรรมการระดับสูงหรือระดับประเทศในประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐจีนไต้หวัน กล่าวคือเป็นระบบที่มีคณะกรรมการ 2 ระดับ โดยคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จะควบคุมดูแลการจัดรูปที่ดินใน 2 ลักษณะใหญ่ๆ คือ

- ในเรื่องของนโยบายและแนวทางการดำเนินการที่ต้องมีลักษณะเหมือนกันทั่วประเทศ จะควบคุมโดยวิธีออกเป็นระเบียบ มาตรการ หรือมาตรฐานต่างๆ เพื่อให้องค์กรจัดรูปที่ดินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตาม รวมถึงการกำหนดเป็นแนวทางให้คณะกรรมการส่วนจังหวัดใช้ในการพิจารณาซึ่งเป็นการควบคุมการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการส่วนจังหวัดในบางกรณีอีกประการหนึ่งด้วย

- ในเรื่องการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือข้อโต้แย้งของเจ้าของที่ดินหรือผู้เกี่ยวข้องในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน ทั้งนี้เพื่อเป็นการควบคุมและถ่วงดุลการใช้อำนาจดุลยพินิจของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพรวมทั้งประโยชน์ของประชาชนและประโยชน์สาธารณะได้รับการดูแลโดยหน่วยงานระดับสูงซึ่งทำให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น โดยในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือข้อโต้แย้งเหล่านี้คณะกรรมการย่อมมีอำนาจในการพิจารณาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และในการมีคำวินิจฉัยก็จะต้องระบุเหตุผลของคำวินิจฉัยด้วยเนื่องจากเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง<sup>6</sup> การพิจารณาข้อพิพาทโดยคณะกรรมการดังกล่าวจึงเป็นการพิจารณาคดีแบบกึ่งตุลาการ กล่าวคือเป็นการพิจารณาคดีโดยคนกลางซึ่งไม่มีส่วนได้เสีย แต่ก็ยังเป็นเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองเองและไม่มีวิธีพิจารณาความที่แน่ชัดอันจะเป็นหลักประกันให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียได้

การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในลักษณะเช่นนี้เป็นรูปแบบที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในพระราชบัญญัติต่างๆ ในระบบกฎหมายมหาชนของไทย ดังจะเห็นได้ในกฎหมายฉบับต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 รวมทั้งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 ซึ่งต่าง

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 37

ก็กำหนดให้มีคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ทั้งสองลักษณะดังกล่าวไว้เพื่อใช้ควบคุมการทำคำวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่และวางกฎระเบียบให้เจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะข้อดีของการใช้อำนาจในรูปของคณะกรรมการคือทำให้มีการตัดสินใจที่รอบคอบโดยต้องฟังความจากคณะกรรมการทั้งหมด จึงป้องกันปัญหาความอคติ ลำเอียง หรือการทุจริตได้ดีกว่าการให้มีการตัดสินใจจากบุคคลเพียงคนเดียว อีกทั้งผู้เข้ามาเป็นกรรมการจะมาจากผู้เชี่ยวชาญในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้การวางแผน วางกฎระเบียบเป็นไปโดยรอบคอบและมีความบูรณาการ

ร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง พ.ศ..... กำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินถือเป็นที่สุด ซึ่งอาจทำให้เข้าใจไปได้ว่าเมื่อคณะกรรมการชุดนี้มีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้วผู้มีส่วนได้เสียจะนำคดีขึ้นสู่ศาลไม่ได้ แต่แท้ที่จริงแล้วคำวินิจฉัยดังกล่าวถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>7</sup> ดังนั้นการบัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวให้เป็นที่สุดท้ายจึงถือเป็นเพียงการเป็นที่สุดท้ายในทางการพิจารณาของฝ่ายปกครองเองเท่านั้น แต่หากกรณีในคำวินิจฉัยดังกล่าวไม่พอใจก็ยังสามารถนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ และโดยที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>8</sup> จึงอาจนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดได้ทันทีหากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนดไว้ตามมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ในส่วนของตัวบุคคลที่เข้ามาเป็นคณะกรรมการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของประธานคณะกรรมการซึ่งกำหนดให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่าต่างจากคณะกรรมการผังเมืองซึ่งกำหนดให้เพียงปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานซึ่งมีฐานะทางการปกครองที่ต่ำกว่า ทั้งที่การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองเป็นเพียงส่วนหนึ่งหรือเครื่องมืออย่างหนึ่งของการผังเมืองเท่านั้น จึงอาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการขัดกันของอำนาจได้เนื่องจากการจัดรูปที่ดินนั้นต้องเป็นไปโดยสอดคล้องต่อการผังเมือง ดังนั้นหากมีกรณีปัญหาความไม่สอดคล้องเกิดขึ้นอาจ

<sup>7</sup> มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้ .....

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>8</sup> มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ .....

“คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย



ทำให้กลายเป็นว่าคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ซึ่งมี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกลับต้องปฏิบัติตามคณะกรรมการผังเมืองซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน อย่างไรก็ตามในเรื่องของความเหมาะสมของการกำหนดตัวผู้จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการต่างๆ นั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิชาการรัฐศาสตร์อยู่มากและไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงขอกล่าวเป็นเพียงประเด็นปัญหาไว้เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องพิจารณาต่อไป

### 3.2 คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัด

#### 3.2.1 รูปแบบและที่มาของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัด

นอกจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่แล้ว ร่างพระราชบัญญัติฯ ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการอีกชุดหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการส่วนจังหวัด” ซึ่งหมายถึงคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดในแต่ละจังหวัดที่มีการจัดรูปที่ดิน และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่กรุงเทพมหานครในกรณีที่โครงการจัดรูปที่ดินนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการส่วนจังหวัดมีกรรมการประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ รองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ เกษตรและสหกรณ์จังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ฆนารักษ์จังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าทำการอัยการจังหวัด ผู้แทนกรมทางหลวง และผู้แทนการเคหะแห่งชาติเป็นกรรมการและโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

ส่วนในกรณีที่เป็นการจัดรูปที่ดินในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครนั้นจะมีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีกรรมการประกอบไปด้วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธานกรรมการ ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นรองประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนการกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนการเคหะแห่งชาติ ผู้แทนการประปานครหลวง และผู้แทนการไฟฟ้าานครหลวงเป็นกรรมการและผู้อำนวยการสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการและเลขานุการ

ในกรณีที่มีการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในกรุงเทพมหานครคาบเกี่ยวกับเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด หรือเป็นการดำเนินโครงการในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดในกรณีของจังหวัดอื่น ก็ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแห่งท้องที่นั้นร่วมเป็นกรรมการด้วย

### 3.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัด

คณะกรรมการส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการตามที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา 13 ได้แก่

(1) ให้ความเห็นชอบการตั้งสมาคมและควบคุมกำกับการดำเนินงานของสมาคม

หน้าที่ในการให้ความเห็นชอบการตั้งสมาคมนั้นเริ่มต้นขึ้นเมื่อผู้เริ่มก่อตั้งสมาคมหรือเป็นสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อยู่ก่อนหรือในวันที่ประกาศใช้กฎหมายที่ประสงค์จะเป็นสมาคมตามกฎหมายฉบับนี้ ยื่นคำขอพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องมายังคณะกรรมการส่วนจังหวัด จากนั้นจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่วนจังหวัดที่จะต้องพิจารณาว่าจะรับจดทะเบียนให้หรือไม่ โดยอาจมีคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ส่งเอกสารมาเพื่อประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการรับจดทะเบียนสมาคมด้วยก็ได้ หากให้คณะกรรมการส่วนจังหวัดพิจารณาคำขอจดทะเบียนและร่างข้อบังคับของสมาคมแล้วและเห็นว่าถูกต้อง ก็จะต้องรับจดทะเบียนสมาคม ออกใบสำคัญรับจดทะเบียนแก่สมาคมนั้น และประกาศการจดทะเบียนสมาคมในราชกิจจานุเบกษา แต่หากมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนสมาคม ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ได้ต่อไป

ในส่วนของการควบคุมการดำเนินงานของสมาคมนั้นคณะกรรมการส่วนจังหวัดมีหน้าที่หลายประการ คือ

1) มีอำนาจสั่งเพิกถอนมติของที่ประชุมใหญ่ของสมาคมซึ่งฝ่าฝืนกฎหมายหรือข้อบังคับของสมาคม

2) กรณีที่คณะกรรมการของสมาคมกระทำการไม่ถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสมาคมหรือสมาชิก หรือสมาคมมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงินหรือการบัญชี คณะกรรมการส่วนจังหวัดมีหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือให้แก้ไขตามวิธีการที่กำหนด โดยคณะกรรมการสมาคมต้องดำเนินการแก้ไขให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าไม่แก้ไขให้เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรคณะกรรมการส่วนจังหวัดอาจมีคำสั่งให้คณะกรรมการของสมาคมออกจากตำแหน่งทั้งคณะหรือให้กรรมการสมาคมซึ่งเกี่ยวข้องกับการนั้นออกจากตำแหน่งกรรมการและแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ชั่วคราว ให้ระงับการปฏิบัติบางส่วนที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรือเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสมาคมหรือสมาชิก หรือให้หยุดดำเนินการชั่วคราวเพื่อปฏิบัติการแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้เสร็จตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการส่วนจังหวัดกำหนดก็ได้

3) หน้าที่ในการพิจารณารายงานกิจการ งบดุล บัญชีรายรับรายจ่ายซึ่งผู้สอบบัญชีได้รับรองแล้วของสมาคม โดยหากมีความบกพร่องก็สามารถสั่งให้สมาคมแก้ไขได้ตามที่กล่าวมาใน 2) แล้ว

4) อำนาจออกคำสั่งให้เลิกสมาคมได้ในกรณีที่สมาคมไม่เริ่มดำเนินการภายในหนึ่งปีนับแต่วันจัดตั้งสมาคม หรือหยุดดำเนินการติดต่อกันตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป หรือการดำเนินการของสมาคมขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ

## (2) แต่งตั้งผู้ตรวจการสมาคม และพนักงานเจ้าหน้าที่

คณะกรรมการส่วนจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งผู้ตรวจการสมาคมเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการและการเงินของสมาคมและเสนอรายงานการตรวจสอบต่อคณะกรรมการส่วนจังหวัดตามที่กำหนด โดยทั้งคณะกรรมการส่วนจังหวัดและผู้ตรวจการสมาคมมีอำนาจออกคำสั่งให้คณะกรรมการ พนักงาน หรือสมาชิกสมาคม มาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสมาคม หรือให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงาน หรือรายงานการประชุมของสมาคม รวมทั้งมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในสำนักงานของสมาคมในระหว่างเวลาทำการของสมาคมได้ โดยผู้เกี่ยวข้องต้องอำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือ หรือให้คำชี้แจงแก่ผู้ปฏิบัติการตามสมควรด้วย หากมีผู้ฝ่าฝืนการเข้าตรวจสอบในสำนักงานของสมาคมดังกล่าวบุคคลนั้นอาจต้องรับโทษทางอาญาคือต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำปรับ

นอกจากนั้นในกรณีที่กรรมการหรือพนักงานสมาคมทำให้สมาคมเสียหาย หากสมาคมไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดี คณะกรรมการส่วนจังหวัดอาจมีคำสั่งให้ผู้ตรวจการสมาคมร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทน โดยให้พนักงานอัยการรับว่าต่างและให้สมาคมชดใช้ค่าใช้จ่ายในการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีก็ได้

ในส่วนของการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น เนื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในลักษณะของฝ่ายปฏิบัติงานหรือเป็นผู้ที่ทำงานด้านธุรการให้แก่คณะกรรมการส่วนจังหวัด เช่น การสำรวจที่ดิน การติดประกาศผังโครงการ หรือจัดทำเอกสารบางอย่าง ซึ่งไม่มีความสำคัญมากนัก คณะกรรมการส่วนจังหวัดจึงมีอำนาจแต่งตั้งได้เอง

## (3) ประสานโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่กับโครงการหลักของท้องถิ่น

การจัดรูปที่ดินนั้นนอกจากจะต้องสอดคล้องกับการผังเมืองแล้ว โครงการพัฒนาอื่น ๆ ของท้องถิ่นก็เป็นสิ่งที่ไม่อาจมองข้ามได้ เพราะการจัดรูปที่ดินอาจส่งผลกระทบต่อโครงการเหล่านั้น หรือโครงการเหล่านั้นอาจส่งผลกระทบต่อการจัดรูปที่ดินได้ เช่น เรื่องการจัดระบบการจราจร การสร้างนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น ดังนั้นเพื่อมิให้ต้องเกิดผลกระทบในแง่ลบโดยไม่จำเป็น

และเพื่อให้การพัฒนาเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด จึงต้องมีการติดต่อบริษัทงานกันระหว่างการจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินและโครงการหลักอื่นๆ ของท้องถิ่น โดยหน้าที่ดังกล่าวเหมาะสมที่สุดที่จะให้คณะกรรมการส่วนจังหวัดเป็นผู้ดูแลและดำเนินการ เนื่องจากคณะกรรมการส่วนจังหวัดมีกรรมการที่ประกอบไปด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ภายในท้องถิ่นนั้น จึงย่อมต้องทราบถึงแนวทางหรือโครงการพัฒนาของหน่วยงานตนได้เป็นอย่างดี ทำให้สามารถตรวจสอบได้ว่าโครงการจัดรูปที่ดินแต่ละโครงการจะส่งผลกระทบต่อโครงการอื่นๆ ของหน่วยงานตนหรือไม่

#### (4) อนุมัติโครงการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการภายในเขตจังหวัด

หน้าที่นี้นับเป็นหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการส่วนจังหวัดในการควบคุมดูแลการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน เนื่องจากการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ไม่ว่าจะดำเนินการโดยสมาคมจัดรูปที่ดิน หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง หรือโดยหน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลอื่น และไม่ว่าจะดำเนินการในกรณีทั่วไปหรือกรณีพิเศษ เช่น การจัดรูปที่ดินในกรณีที่เกิดเพลิงไหม้หรืออุบัติเหตุอย่างอื่นก็ตาม ล้วนแต่ต้องเสนอโครงการเพื่อให้คณะกรรมการส่วนจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุมัติก่อนทั้งสิ้น โดยอาจมีวิธีการแตกต่างกันบ้างในบางกรณี

ขั้นตอนการอนุมัติโครงการจัดรูปที่ดินของคณะกรรมการส่วนจังหวัดจะเริ่มต้นขึ้นเมื่อผู้ที่จะดำเนินการจัดรูปที่ดินเสนอโครงการมายังคณะกรรมการส่วนจังหวัด หากเห็นว่ามียารายการหรือรายละเอียดบางอย่างที่ไม่ถูกต้อง คณะกรรมการส่วนจังหวัดก็มีอำนาจสั่งให้ผู้เสนอโครงการจัดรูปที่ดินแก้ไขเสียใหม่ได้ แต่หากเห็นว่าถูกต้องแล้วก็ต้องจัดให้มีการประกาศโครงการจัดรูปที่ดินนั้นไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่และสถานที่ที่เห็นได้ชัดในบริเวณที่จะดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นเวลาสิบห้าวัน โดยให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศในประกาศนั้นด้วย เพื่อให้เจ้าของที่ดินในบริเวณโครงการแจ้งการยินยอมหรือคัดค้านหรือเสนอข้อคิดเห็นอื่น หลังจากครบกำหนดเวลาแล้วคณะกรรมการส่วนจังหวัดต้องนำคำคัดค้านหรือข้อเสนอเหล่านี้มาพิจารณาประกอบการอนุมัติโครงการด้วย โดยอาจเรียกให้ผู้เสนอโครงการจัดหาหลักประกันมาวางหรือกำหนดรายละเอียดหรือเงื่อนไขใดก็ได้ และหากคณะกรรมการส่วนจังหวัดไม่ให้ความเห็นชอบกับโครงการนั้น ผู้เสนอโครงการมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ได้ต่อไป

อย่างไรก็ดีมีข้อแตกต่างจากหลักการที่ได้กล่าวมาบ้างในกรณีที่เป็นการจัดรูปที่ดินในกรณีเกิดเพลิงไหม้หรืออุบัติเหตุอย่างอื่น ซึ่งคณะกรรมการส่วนจังหวัดสามารถพิจารณาอนุมัติโครงการได้เองโดยไม่ต้องรับฟังคำคัดค้านหรือข้อคิดเห็นใดๆ ของเจ้าของที่ดินก่อน

นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้ว การอนุมัติโครงการของคณะกรรมการส่วนจังหวัดยังหมายรวมถึงการอนุมัติคำขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในโครงการอีกด้วย โดยหากการแก้ไขนั้นมี

ผลเป็นการเปลี่ยนแปลงพื้นที่โครงการโดยเจ้าของที่ดินส่วนที่เพิ่มขึ้นใหม่ยังไม่ได้ความยินยอม ก็จะต้องมีการประกาศรับฟังความคิดเห็นเช่นเดียวกับขั้นตอนการอนุมัติโครงการที่ได้กล่าวมา

(5) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการกองทุนเกี่ยวกับการขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากเงินกองทุน

หน้าที่ของคณะกรรมการส่วนจังหวัดในเรื่องนี้จะเกิดขึ้นเฉพาะกรณีที่ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินต้องการขอรับเงินอุดหนุนหรือขอกู้ยืมเงินจากกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เท่านั้น โดยในกรณีดังกล่าวคณะกรรมการส่วนจังหวัดต้องเสนอโครงการดังกล่าวให้คณะกรรมการบริหารกองทุนพิจารณาอนุมัติเกี่ยวกับการขอรับเงินอุดหนุนหรือขอกู้ยืมเงินก่อนจึงจะพิจารณาอนุมัติโครงการตามหน้าที่ของตนได้ โดยในการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการบริหารกองทุนนั้นคณะกรรมการส่วนจังหวัดต้องแสดงความเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมของโครงการเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารกองทุนด้วย

(6) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เกี่ยวกับการนำที่ดินของรัฐและที่วัดมาใช้ การจัดหาที่ดินทดแทนที่ดินของรัฐและที่วัด และการเวนคืนที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

เช่นเดียวกับ (5) หน้าที่ของคณะกรรมการส่วนจังหวัดในกรณีนี้เป็นเพียงการเสนอเรื่องและความเห็นต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในกรณีที่ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินจำเป็นจะต้องนำที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ขององค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน ที่วัด หรือหน่วยงานที่มีกฎหมายคุ้มครองการโอนโดยเฉพาะ หรือในกรณีที่ต้องมีการเวนคืนที่ดินมาใช้ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ โดยอำนาจในการอนุมัติเป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เท่านั้น

(7) พิจารณากำหนดค่าเสียหายหรือค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่กำหนด

ในการดำเนินโครงการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของกรกระทำทางกายภาพ อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่นได้ ในกรณีนี้ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิเรียกค่าเสียหายหรือค่าทดแทนได้ โดยคณะกรรมการส่วนจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณารายละเอียดและความเหมาะสมเพื่อกำหนดจำนวนค่าเสียหายหรือค่าทดแทนภายใต้กรอบของหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่กำหนด สำหรับกรณีต่างๆ ที่ร่างพระราชบัญญัติกำหนดให้เรียกค่าเสียหายหรือค่าทดแทนได้คือ

1) การเข้าไปสำรวจสภาพพื้นที่ของผู้ขอดำเนินการจัดรูปที่ดิน ขั้นตอนนี้เป็น การสำรวจสภาพพื้นที่ ทำแนวเขตและสร้างหมุดหลักฐาน เพื่อจัดทำผังโครงการเสนอต่อเจ้าของที่ดินและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นกรณีที่อาจก่อความเสียหายให้แก่เจ้าของที่ดิน หรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์บางรายได้ ในกรณีนี้ผู้มีคำขอให้มีการสำรวจต้องเป็นผู้จ่ายค่าทดแทน ความเสียหายเนื่องจากการสำรวจดังกล่าว แต่หากไม่สามารถตกลงกันได้ก็ต้องเสนอเรื่องให้เสนอ คณะกรรมการส่วนจังหวัดเป็นผู้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ กำหนด

2) การเข้าไปใช้สอยหรือครอบครองที่ดินที่มีใช้ที่อยู่อาศัยของบุคคลที่อยู่ ใกล้กับที่ดินในบริเวณโครงการจัดรูปที่ดินได้เป็นการชั่วคราว เพื่อสำรวจก่อสร้าง เคลื่อนย้าย หรือ กระทำการอันจำเป็นเพื่อการจัดรูปที่ดิน ซึ่งหากเกิดความเสียหายแก่เจ้าของที่ดินหรือผู้ทรงสิทธิ อื่น ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้บุคคลนั้นสามารถเรียกค่าทดแทนจากโครงการจัดรูปที่ดินได้ แต่ มิได้กำหนดถึงกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้เช่นเดียวกับการเข้าไปสำรวจสภาพพื้นที่ของผู้ขอ ดำเนินการจัดรูปที่ดิน ซึ่งในเรื่องนี้ผู้วิจัยเห็นว่าหากไม่สามารถตกลงกันได้ก็น่าจะต้องเสนอเรื่องต่อ คณะกรรมการส่วนจังหวัดโดยถือเป็นหน้าที่ทั่วไปอย่างหนึ่งของคณะกรรมการส่วนจังหวัดในการ พิจารณากำหนดค่าเสียหายและค่าทดแทน

3) กรณีที่ผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดินจะไม่จัดที่ดินแปลงใหม่ให้แก่เจ้าของที่ดิน เดิมเนื่องจากเจ้าของที่ดินดังกล่าวมีที่ขนาดเล็กกว่าขนาดที่กำหนดในกฎกระทรวงมาก่อนการจัดรูป ที่ดิน เจ้าของที่ดินผู้นั้นมีสิทธิที่จะเลือกถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของอาคารชุดที่มีราคาใกล้เคียงกัน หรือได้รับค่าทดแทนเป็นเงินก็ได้ โดยผู้ดำเนินโครงการต้องเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ส่วนจังหวัดเพื่อพิจารณาด้วย

4) ในกรณีที่คณะกรรมการส่วนจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ จัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่มีคำสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือสั่งเพิกถอนการให้ความเห็นชอบโครงการ จัดรูปที่ดิน และผู้ดำเนินโครงการไม่ประสงค์จะเป็นผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินนั้นต่อไป ผู้ดำเนิน โครงการจัดรูปที่ดินเดิมก็มีสิทธิได้รับค่าทดแทนในบรรดาสิ่งที่ดินได้จัดทำไว้โดยชอบด้วยกฎหมาย จากโครงการจัดรูปที่ดินตามความเป็นธรรม หรืออาจได้รับค่าทดแทนความเสียหายในกรณีมีคำสั่ง เพิกถอนการให้ความเห็นชอบโครงการจัดรูปที่ดินเดิม

#### (8) อื่นๆ

นอกจากหน้าที่ต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว คณะกรรมการส่วนจังหวัดยังมีหน้าที่อีก บางประการเพื่อให้การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นไปอย่างราบรื่นมีประสิทธิภาพ ได้แก่

1) อำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ต้องมีการรังวัดของเจ้าของที่ดิน

2) อำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องการกำหนดที่ดินแปลงใหม่และจำนวนค่าชดเชยต่าง ๆ ที่ผู้ดำเนินการโครงการจัดรูปที่ดินและคณะที่ปรึกษาโครงการจัดรูปที่ดินเสนอขึ้นมา ทั้งนี้หากเจ้าของที่ดินไม่พอใจก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ได้ต่อไป

3) อำนาจในการสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการโดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ในกรณีที่ปรากฏว่ากฎหมายหรือพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือมีเหตุสำคัญที่จะกระทบถึงการจัดรูปที่ดิน หรือกรณีที่มีปัญหารุนแรงจะสั่งเพิกถอนการให้ความเห็นชอบโครงการจัดรูปที่ดินก็ได้

4) หน้าที่ในการพิจารณาบัญชีต่าง ๆ ที่ได้มีการชำระภายหลังจากโครงการจัดรูปที่ดินสิ้นสุดลง และประกาศการสิ้นสุดโครงการจัดรูปที่ดินในราชกิจจานุเบกษา

### 3.2.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัด

สถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการส่วนจังหวัดก็เช่นเดียวกับคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่คือเป็นหน่วยงานฝ่ายปกครองประเภทหนึ่ง โดยเป็นหน่วยงานฝ่ายปกครองที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ เป็นคณะกรรมการประจำซึ่งมีกรรมการที่มาจากทั้งส่วนของข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ แต่ไม่มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเช่นเดียวกับคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ โดยในเรื่องกรรมกรณีนี้อาจสังเกตว่าในส่วนของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่กรุงเทพมหานครนั้นมิได้มีผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเข้าร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่เหมาะสมแล้วเนื่องจากการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินอาจส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมได้ทั้งโดยตรงและโดยทางอ้อม รวมทั้งป้องกันปัญหาความขัดแย้งกันในเชิงนโยบายหรือในการพัฒนาระหว่างการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินกับการจัดการสิ่งแวดล้อม แต่ในขณะเดียวกันในกรณีที่การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เกิดขึ้นในต่างจังหวัด กลับไม่มีการกำหนดให้มีผู้แทนจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างเช่นสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเข้าเป็นกรรมการร่วมด้วยแต่อย่างใด ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นเรื่องไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะตัดกรรมการที่มาจากหน่วยงานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมออกไป เพราะในปัจจุบันปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาใกล้ตัวที่ประชาชนรวมทั้งภาครัฐให้ความสำคัญมากขึ้นทุกขณะ และแม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่ดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตนอยู่แล้ว แต่ในบางกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจไม่ทราบหรือไม่ให้ความสนใจเกี่ยวกับปัญหาในด้านนี้มากนักโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเช่นองค์การบริหารส่วนตำบล และหากพิจารณาถึงรูปแบบของการจัดรูปที่ดิน

ในต่างประเทศแล้ว ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันก็กำหนดให้ต้องมีมาตรการป้องกันปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมรวมทั้งแผนการชดเชยสิ่งแวดล้อมไว้ในแผนการพัฒนาเมืองด้วยเช่นกัน ดังนั้นจึงควรมีการแก้ไขบทบัญญัติในส่วนนี้ให้มีผู้แทนจากหน่วยงานรัฐเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นนั้นๆ โดยอาจกำหนดให้ผู้แทนสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคซึ่งปัจจุบันมีอยู่ 12 สำนักงานทั่วประเทศ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดอื่นๆ นอกจากกรุงเทพมหานครด้วย

ในด้านการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานและการใช้อำนาจของคณะกรรมการส่วนจังหวัดนั้นอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) การควบคุมก่อนการดำเนินการ ในกรณีนี้ส่วนใหญ่จะเป็นการควบคุมโดยการให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมด้วยการให้เสนอข้อมูล ความเห็น และข้อคัดค้านก่อนการดำเนินงานเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาสั่งการของคณะกรรมการส่วนจังหวัด เช่น การให้ส่งเอกสารหรือเรียกบุคคลมาชี้แจงในการรับจดทะเบียนสมาคม การให้เจ้าของที่ดินในบริเวณโครงการแจ้งการยินยอมหรือคัดค้านหรือเสนอข้อคิดเห็นอื่นเพื่อประกอบการอนุมัติโครงการจัดรูปที่ดินเป็นต้น และการควบคุมโดยให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ถูกกำหนดไว้ โดยกำหนดให้คณะกรรมการส่วนจังหวัดต้องประกาศเรื่องนี้อาจส่งผลกระทบต่อเจ้าของที่ดินหรือบุคคลภายนอกอื่นๆ โดยผ่านทาง การปิดประกาศในที่สาธารณะหรือการประกาศในราชกิจจานุเบกษาในบางกรณี นอกจากนั้นยังมีการกำหนดรูปแบบการควบคุมโดยผ่านทางองค์กรที่ปรึกษาด้วยคือกรณีการกำหนดแปลงที่ดินใหม่และจำนวนค่าชดเชยต่างๆ ซึ่งแม้จะมีได้กำหนดให้คณะกรรมการส่วนจังหวัดต้องหารือกับคณะที่ปรึกษาโครงการจัดรูปที่ดินโดยตรง แต่ก็กำหนดให้ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินต้องหารือกับคณะที่ปรึกษาก่อนจึงจะเสนอให้คณะกรรมการส่วนจังหวัดพิจารณา ซึ่งก็เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของคณะกรรมการส่วนจังหวัดโดยผ่านทางคณะที่ปรึกษาโดยปริยายนั่นเอง

2) การควบคุมภายหลังการดำเนินการ ในกรณีนี้ส่วนใหญ่ถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ซึ่งถือเป็นองค์กรระดับสูงกว่าและมีอำนาจตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการส่วนจังหวัดโดยตรง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามที่กล่าวมาในหัวข้อที่ 3.1.2 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาต่างๆ หลังจากคณะกรรมการส่วนจังหวัดพิจารณาแล้วอันเป็นการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการส่วนจังหวัดรูปแบบหนึ่ง ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดไว้ในหลายกรณี เช่น การอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการส่วนจังหวัดที่ไม่รับจดทะเบียนสมาคม หรืออุทธรณ์คำสั่งกรณีคณะกรรมการส่วนจังหวัดไม่เห็นชอบกับโครงการจัดรูปที่ดินเป็นต้น นอกจากนี้ในบางกรณีที่มีได้กำหนดให้สามารถอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ได้ เช่น การมีคำสั่งเพิกถอนมติของสมาคม หรือการมีคำสั่งให้เลิกสมาคม เหล่านี้ผู้มีส่วนได้เสียก็สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้เนื่องจากคำสั่งเหล่านี้ถือเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง แต่ทั้งนี้ผู้มีส่วนได้เสียจะต้องนำคำสั่งดังกล่าวไปฟ้องยังศาลปกครองชั้นต้นเท่านั้น



โดยจะนำไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดตั้งเช่นกรณีการมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ไม่ได้ เนื่องจากคณะกรรมการชุดนี้มีได้มีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้นเอง

ในส่วนของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่วนจังหวัดนั้น คณะกรรมการชุดนี้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดและมีหน้าที่โดยตรงในการกำกับดูแลการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินและผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดิน จึงเป็นองค์กรที่ต้องมีอำนาจรัฐหรือใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองอยู่มาก ซึ่งในส่วนของการใช้อำนาจเหล่านี้ต่อบุคคลอื่นนอกเหนือจากผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดิน เช่น เจ้าของที่ดินในโครงการและใกล้กับที่ดินในบริเวณโครงการนั้น ในสาระสำคัญก็นับว่ามีรูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมดีแล้ว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการใช้อำนาจอนุญาตให้ผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดินเข้าไปดำเนินการทางกายภาพต่าง ๆ ในที่ดินของเจ้าของที่ดินในโครงการหรือที่ดินใกล้เคียงกับโครงการหรือการให้ความเห็นชอบในการกำหนดรูปแบบที่ดินใหม่ ฯลฯ และในส่วนของการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลอื่นนอกเหนือจากผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดินนั้น ส่วนมากแล้วจะมีการกำหนดมาตรการตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการส่วนจังหวัดโดยผ่านทางระบบการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ไว้ด้วยเสมอตั้งแต่อย่างที่ได้เคยยกมาแล้ว แต่อย่างไรก็ดียังมีข้อบกพร่องอีกบางส่วนเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการส่วนจังหวัดในความเห็นของผู้วิจัยคือการกำหนดให้คณะกรรมการส่วนจังหวัดมีอำนาจพิจารณาอนุมัติโครงการจัดรูปที่ดินในกรณีเกิดเพลิงไหม้หรืออุบัติเหตุอย่างอื่นได้โดยไม่ต้องพิจารณาคำคัดค้านหรือข้อเสนอของเจ้าของที่ดิน ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องวินิจฉัยเปรียบเทียบและชั่งน้ำหนักกันระหว่างผลประโยชน์ของสาธารณะที่จะได้รับกับการให้อำนาจคณะกรรมการส่วนจังหวัดโดยตัดสิทธิของเจ้าของที่ดิน จึงขอเข้าไปอธิบายในหัวข้อที่ 4 ต่อไป

สำหรับการใช้อำนาจของคณะกรรมการส่วนจังหวัดในส่วนของผู้ดำเนินการหรือผู้จะดำเนินการจัดรูปที่ดินนั้น จะเป็นการใช้อำนาจในลักษณะของการควบคุมตรวจสอบและดูแลการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน เช่น การให้ความเห็นชอบในการตั้งสมาคมและควบคุมการดำเนินงานของสมาคม การแต่งตั้งผู้ตรวจการสมาคม รวมถึงการอนุมัติโครงการจัดรูปที่ดิน เป็นต้น อำนาจเหล่านี้ในบางกรณีเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเป็นไปโดยราบรื่น มีประสิทธิภาพและยังเป็นการคุ้มครองเจ้าของที่ดินในโครงการจากการดำเนินงานที่ผิดพลาดหรือโดยทุจริตของผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดินได้เป็นอย่างดีอีกด้วย

### 3.3 เจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่โครงการ

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นการดำเนินการที่ต้องมีปฏิสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างเจ้าของที่ดิน ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากเป็นการดำเนินงานในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน ดังนั้นเจ้าของที่ดินรวมทั้งผู้มีสิทธิต่างๆ ในที่ดินในฐานะผู้ อาจต้องเสียหายจากการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน จึงต้องมีบทบาทในการติดตามและตรวจสอบ การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินได้ โดยบทบาทของบุคคลเหล่านี้แสดงออกได้ใน 2 สถานะคือ ในการ เป็นเจ้าของที่ดิน และในการเป็นหรือแต่งตั้งที่ปรึกษาโครงการจัดรูปที่ดิน โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 3.3.1 การควบคุมดูแลการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินโดยเจ้าของที่ดิน

##### (1) ความหมายของ “เจ้าของที่ดิน”

ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้ให้ความหมายของ “เจ้าของที่ดิน” ไว้ว่าหมายถึง ผู้มีสิทธิ ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและให้หมายความรวมถึงเจ้าของห้องชุดตามกฎหมายว่าด้วย อาคารชุดด้วย ซึ่ง “สิทธิในที่ดิน” นั้นตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 ให้ความหมายไว้ว่า “กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย” ดังนั้น “เจ้าของที่ดิน” ตามร่างพระราช บัญญัติฯ นี้จึงหมายรวมถึงบุคคลดังต่อไปนี้

- ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินในกรณีของที่ดินมีโฉนด
- ผู้มีสิทธิครอบครองในกรณีเป็นที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) หรือมีแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1)
- เจ้าของห้องชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

##### (2) อำนาจของเจ้าของที่ดินในการควบคุมดูแลการจัดรูปที่ดิน

เจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินมีอำนาจในการควบคุมดูแลการดำเนิน โครงการจัดรูปที่ดินในหลายรูปแบบ โดยอาจแบ่งได้เป็น

1) การให้ความยินยอมหรือคัดค้านโครงการจัดรูปที่ดิน ในกรณีที่เป็น การจัดรูปที่ดินแบบทั่วไปซึ่งจะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินไม่น้อยกว่าสอง ในสามของเจ้าของที่ดินทั้งหมด และเป็นเจ้าของที่ดินมีเนื้อที่รวมกันไม่น้อยกว่าสองในสามของที่ดิน ในบริเวณนั้น รวมถึงกรณีอาคารชุดตั้งที่กล่าวมาแล้ว เจ้าของที่ดินหรืออาคารชุดในเขตพื้นที่โครงการ ย่อมมีสิทธิพิจารณาถึงความเป็นไปได้ รูปแบบ วิธี รวมถึงผลตอบแทนที่จะได้รับจากโครงการจัดรูป ที่ดินได้ โดยในทางปฏิบัตินั้นผู้ที่ประสงค์จะดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินจะต้องทำผังและขั้นตอนการ ดำเนินโครงการเบื้องต้นมาเสนอต่อเจ้าของที่ดินเพื่อพิจารณา และหากเจ้าของที่ดินหรืออาคารชุด

เห็นว่าสมควรให้มีการดำเนินโครงการก็จะให้ความยินยอมและจัดทำโครงการต่อไป แต่หากไม่เห็นด้วยก็มีสิทธิคัดค้านโครงการต่อคณะกรรมการส่วนจังหวัดได้เช่นกัน

การให้ความยินยอมหรือคัดค้านนี้โดยปกติจะให้ในขณะที่เริ่มต้นโครงการ เว้นแต่ในกรณีที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในโครงการที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงพื้นที่โครงการเจ้าของที่ดินส่วนที่เพิ่มขึ้นใหม่ซึ่งยังไม่ได้ความยินยอมก็มีอำนาจพิจารณาให้ความยินยอมได้เช่นเดียวกับกรณีเริ่มต้นโครงการ

อำนาจในการให้ความยินยอมหรือคัดค้านนั้นเป็นอำนาจโดยเฉพาะของเจ้าของที่ดินและอาคารชุดเท่านั้นมิได้หมายรวมไปถึงบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ใช่เจ้าของห้องชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด ดังนั้น ผู้ครอบครอง อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลอื่น ผู้เช่าที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอื่น ผู้รับจ้างนอง ผู้ขายฝาก ผู้ทรงสิทธิยึดหน่วง ผู้มีสิทธิเก็บกิน ผู้ได้ภาระจำยอม ผู้มีสิทธิอาศัย ผู้มีสิทธิเหนือพื้นดิน ผู้รับประโยชน์ในภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์ หรือผู้มีสิทธิอื่นๆ ในลักษณะเหล่านี้ ย่อมไม่เกี่ยวข้องและไม่มีสิทธิใดๆ ในการให้ความยินยอมหรือคัดค้านการจัดรูปที่ดินได้ อย่างไรก็ตามเมื่อได้มีการจัดแปลงที่ดินหรือห้องชุดใหม่แล้วสิทธิต่างๆ เหล่านี้จะถูกโอนกลับมายังผู้ทรงสิทธิอีกครั้ง และหากเป็นกรณีที่มีหลักฐานทางทะเบียนก็ต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนให้ถูกต้องด้วย

2) การขอความยินยอมหรือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง อสังหาริมทรัพย์ทราบก่อนการดำเนินการบางอย่าง เช่น ในการสำรวจเพื่อจัดทำโครงการ การเข้าไปรีดถนน ก่อสร้าง หรือดำเนินการใดๆ ในการจัดรูปที่ดิน การเข้าไปใช้สอยครอบครองชั่วคราวในที่ดินที่มีใช้ที่อยู่อาศัยซึ่งอยู่ใกล้กับที่ดินในบริเวณโครงการ เป็นต้น

การกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง อสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าถึงกำหนดเวลาและสิ่งที่จะต้องดำเนินการนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินสามารถควบคุมดูแลการดำเนินงานของผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดินได้ และนอกจากเจ้าของที่ดินในโครงการแล้วยังรวมถึงเจ้าของที่ดินในบริเวณข้างเคียงในกรณีที่เป็นกรณที่เป็นการเข้าไปดำเนินการในที่ดินที่อยู่ใกล้กับโครงการด้วย ทั้งนี้เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินงาน อย่างไรก็ตามแม้จะมีการควบคุมดูแลแล้วแต่หากเกิดความเสียหายขึ้นเจ้าของที่ดินก็สามารถเรียกค่าทดแทนหรือค่าเสียหายจากโครงการจัดรูปที่ดินได้เช่นกัน จึงถือได้ว่าเป็นการควบคุมทั้งก่อนและหลังการกระทำทางปกครองที่ตัวอย่างหนึ่ง แต่ทั้งนี้มิขอสงวนระยะเวลาในการบอกกล่าวล่วงหน้าในแต่ละกรณีนั้นมีการกำหนดไว้ไม่เท่ากันกล่าวคือในการสำรวจเพื่อจัดทำโครงการนั้นกำหนดให้บอกกล่าวล่วงหน้าให้ทราบก่อนดำเนินการเพียง 3 วัน ในขณะที่กรณีอื่นๆ กำหนดไว้ 7 วัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าค่อนข้างน้อยมากสำหรับกรณี 3 วัน เพราะเจ้าของที่ดินฯ อาจไม่มีเวลาได้เตรียมตัวมากนัก นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติฯ ยังไม่มีบทบัญญัติให้เจ้าของที่ดินฯ ขอเลื่อนกำหนดเวลาหรือขอให้

เปลี่ยนแปลงวิธีดำเนินการในที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ของตนหรือที่ครอบครองอีกด้วย ซึ่งเป็นปัญหาที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อที่ 2.2 ของบทนี้

3) สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการส่วนจังหวัด โดยปกติแล้วอำนาจในการสั่งการทั่วไปเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จะเป็นอำนาจโดยเด็ดขาดของคณะกรรมการส่วนจังหวัด เช่น การมีคำสั่งให้ผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดินส่งเอกสารเพิ่มเติม การแต่งตั้งผู้ตรวจการสมาคม การมีคำสั่งเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ของสมาคมที่ฝ่าฝืนกฎหมาย เป็นต้น แต่ทั้งนี้ในบางกรณีคำสั่งของคณะกรรมการส่วนจังหวัดอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือเป็นเรื่องสำคัญต่อการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการกลั่นกรองโดยองค์กรในระดับที่สูงกว่า ดังนั้นในบางกรณีร่างพระราชบัญญัติฯ จึงกำหนดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการส่วนจังหวัดได้ เพื่อเป็นการควบคุมคณะกรรมการส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายปกครองอีกชั้นหนึ่ง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วใน (3) ของหัวข้อที่ 3.1.2 ของบทนี้

(3) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าของที่ดินในการควบคุมดูแลการจัดรูปที่ดิน

จะเห็นได้ว่าขอบเขตของผู้มีอำนาจให้ความยินยอมหรือคัดค้านในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินนั้นถูกจำกัดอยู่เฉพาะ “เจ้าของที่ดิน” เท่านั้น ทั้งที่ในความเป็นจริงผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการจัดรูปที่ดินมิได้ถูกจำกัดอยู่แต่เฉพาะกลุ่มบุคคลดังกล่าว แม้ร่างพระราชบัญญัติฯ จะกำหนดแนวทางแก้ไขผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นไว้บางประการแล้ว โดยหากการจัดรูปที่ดินหรืออาคารชุดใหม่ทำให้เกิดผลที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการเช่าที่ดินหรืออาคารชุด หรือการใช้สิทธิเหนือที่ดินแปลงเดิม ผู้เช่าที่ดินหรือห้องชุด หรือผู้ทรงสิทธิเหนือที่ดินสามารถบอกเลิกการเช่าหรือยกเลิกสิทธิเหนือที่ดินนั้นได้ รวมทั้งมีสิทธิเรียกเงินที่ได้จ่ายไปในการทำสัญญาเช่าหรือค่าใช้สิทธิดังกล่าวจากผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินได้ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วผลกระทบจากการจัดรูปที่ดินหาได้เกิดขึ้นกับผู้เช่าหรือผู้ทรงสิทธิเหนือที่ดินในโครงการจัดรูปที่ดินแต่เพียงเท่านั้นไม่ เจ้าของที่ดินหรือผู้อยู่อาศัยในบริเวณข้างเคียงอาจได้รับผลกระทบจากมลภาวะทางเสียงหรือต่อสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ก่อสร้างโครงการ หรือต้องถูกผู้ดำเนินโครงการเข้ามาใช้ที่ดินในการดำเนินการ หรือตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดก็เช่น ในกรณีที่ต้องมีการก่อสร้างอาคารสูงในบริเวณติดกับที่พักอาศัยของเจ้าของที่ดินบริเวณใกล้เคียงกับโครงการ ย่อมเป็นที่แน่ชัดว่าผู้พักอาศัยในที่ดินดังกล่าวย่อมได้รับผลกระทบในเรื่องสภาวะแวดล้อมทั้งเรื่องของแสงแดดและทิศทางลมอย่างแน่นอน แต่บุคคลเหล่านี้กลับไม่ได้รับสิทธิใดๆ ตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ในการคัดค้านหรือแม้แต่การยื่นข้อคิดเห็นก่อนการจัดทำโครงการซึ่งในทางตรงข้ามหากบุคคลเหล่านี้ภาคีไปฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลอาจสั่งให้รับฟ้องและพิจารณาคดีได้ เนื่องจากผู้มีอำนาจฟ้องคดีปกครองคือผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือเพียงแต่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น นอกจากนี้สิทธิในสิ่งแวดล้อมและสิทธิในการ

มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อตน ยังเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธินี้ไว้ในมาตรา 59<sup>9</sup> และ 60<sup>10</sup> แล้วด้วย

อย่างไรก็ดี การกำหนดให้สิทธิแก่ผู้เช่าที่ดินหรือห้องชุด ผู้ทรงสิทธิเหนือที่ดิน หรือผู้ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมหรือได้รับผลกระทบในกรณีอื่น มีอำนาจให้ความเห็นชอบหรือคัดค้านโครงการเช่นเดียวกับเจ้าของที่ดินทุกประการ กล่าวคือหากมีจำนวนเจ้าของที่ดินและบุคคลเหล่านี้ให้ความเห็นชอบน้อยกว่าสองในสามก็จะทำให้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินไม่ได้นั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าจะทำให้การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า ควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเหล่านี้สามารถยื่นข้อคิดเห็นหรือข้อคัดค้านโครงการได้ โดยถือเป็นส่วนประกอบในการพิจารณาอนุมัติโครงการของคณะกรรมการส่วนจังหวัดเท่านั้น แต่ไม่ผูกพันคณะกรรมการในการพิจารณาอนุมัติแม้บุคคลเหล่านี้จะมีจำนวนมากกว่าเจ้าของที่ดินก็ตาม และเพื่อให้การพิจารณาอนุมัติโครงการเป็นไปโดยการรับฟังข้อมูลอย่างรอบด้านและมีความละเอียดถี่ถ้วนยิ่งขึ้น ก็อาจกำหนดให้บุคคลเหล่านี้สามารถอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการส่วนจังหวัดที่อนุมัติให้ดำเนินโครงการต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ได้ในบางกรณี เช่น กรณีที่มีผู้มีส่วนได้เสียอื่นนอกจากเจ้าของที่ดินคัดค้านเกินกว่าจำนวนเจ้าของที่ดินที่ยินยอมให้มีการจัดรูปที่ดิน เป็นต้น

### 3.3.2 การควบคุมดูแลการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินโดยคณะที่ปรึกษาโครงการจัดรูป

#### ที่ดิน

#### (1) ที่มาและรูปแบบของคณะที่ปรึกษาโครงการจัดรูปที่ดิน

คณะที่ปรึกษาโครงการจัดรูปที่ดินเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นและมีบทบาทหน้าที่เฉพาะโครงการจัดรูปที่ดินโครงการใดโครงการหนึ่งเท่านั้น มิได้มีอำนาจหรือจัดตั้งขึ้นเป็นการทั่วไป ดังเช่นกรณีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่หรือคณะกรรมการส่วนจังหวัด โดยคณะที่ปรึกษาฯ จะประกอบไปด้วยผู้แทนจาก 3 ฝ่าย คือ ผู้แทนคณะกรรมการส่วนจังหวัด เจ้าของที่ดินที่

<sup>9</sup> มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>10</sup> มาตรา 60 บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาจากการเลือกตั้งจากเจ้าของที่ดินด้วยตนเอง และผู้ทรงวุฒิซึ่งคณะกรรมการส่วนจังหวัดแต่งตั้ง โดยมีจำนวนกรรมการ วิธีการเลือกตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง การเลือกตั้งซ่อม องค์ประชุมและวิธีการดำเนินงานเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะกำหนดไว้ในกฎกระทรวงต่อไป

ในการเลือกตั้งคณะที่ปรึกษา ในส่วนของเจ้าของที่ดินนั้น ในวันประชุมเจ้าของที่ดินครั้งแรกภายหลังจากที่คณะกรรมการส่วนจังหวัดให้ความเห็นชอบกับโครงการจัดรูปที่ดินแล้วเจ้าของที่ดินจะต้องเลือกตั้งบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในโครงการซึ่งมิได้เป็นกรรมการของสมาคมจัดรูปที่ดิน ในกรณีที่การจัดรูปที่ดินนั้นดำเนินการโดยสมาคม โดยจัดให้มีตัวแทนเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่แตกต่างกันโดยกระจายตามกลุ่มต่างๆ ตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่กำหนดเพื่อเข้าเป็นกรรมการในคณะที่ปรึกษา โดยกรรมการในคณะที่ปรึกษาดังกล่าวอาจพ้นจากตำแหน่งได้เมื่อมิได้เป็นเจ้าของที่ดินในเขตดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ หรือในกรณีที่เจ้าของที่ดินจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามเข้าชื่อให้พ้นจากตำแหน่ง

(2) อำนาจหน้าที่ของคณะที่ปรึกษา ในการควบคุมดูแลการจัดรูปที่ดิน คณะที่ปรึกษา มีอำนาจหน้าที่หลายประการได้แก่

1) ให้คำปรึกษาแก่ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินในการกำหนดแผนชั่วคราวเพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินไปพลางก่อนในระหว่างการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ โดยผู้ดำเนินโครงการต้องจัดทำแผนชั่วคราวและขอความเห็นชอบจากคณะที่ปรึกษา เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วจึงนำไปใช้บังคับกับเจ้าของที่ดินต่อไป

2) การประเมินราคาทรัพย์สินในการดำเนินการโครงการจัดรูปที่ดิน โดยคณะที่ปรึกษา ต้องจัดให้มีผู้เชี่ยวชาญการตีราคาทรัพย์สินขึ้นจำนวนสามราย เพื่อนำผลการประเมินราคาทรัพย์สินมาคำนวณค่าเฉลี่ย เพื่อใช้ประกอบการพิจารณากำหนดแปลงที่ดินใหม่ภายหลังการจัดรูปที่ดินต่อไป

3) ให้คำปรึกษาแก่ผู้ดำเนินโครงการเพื่อตกลงกันในการกำหนดที่ดินแปลงใหม่และจำนวนค่าชดเชยต่างๆ เมื่อก่อสร้างและการดำเนินการทางกายภาพของโครงการแล้วเสร็จหรือใกล้จะแล้วเสร็จ เพื่อนำไปเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการส่วนจังหวัดต่อไป

4) ให้คำปรึกษาแก่ผู้ดำเนินโครงการในเรื่องอื่นๆ ที่จำเป็นแก่การจัดรูปที่ดิน เช่น การบริหารที่ดิน การจัดหาประโยชน์สำหรับโครงการจัดรูปที่ดิน หรือแผนการเงินของโครงการจัดรูปที่ดิน เป็นต้น

(3) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจของคณะที่ปรึกษา ในการควบคุมดูแลการจัดรูปที่ดิน คณะที่ปรึกษา นับเป็นองค์กรที่สำคัญอีกองค์กรหนึ่งในการจัดรูปที่ดิน เนื่องจากในกรณีที่มีการจัดรูปที่ดินโดยสมาคมจัดรูปที่ดินซึ่งมีสมาชิกมาจากเจ้าของที่ดินในโครงการนั้น อาจไม่

มีผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเป็นสมาชิกสมาคมอยู่ด้วย การกำหนดให้มีคณะที่ปรึกษา จึงเป็นการดึงเอาผู้เชี่ยวชาญเข้ามาช่วยเหลือและให้คำปรึกษาในการจัดรูปที่ดินโดยปริยาย นอกจากนี้ในกรณีที่เป็นการจัดรูปที่ดินโดยหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่สมาคมจัดรูปที่ดิน เจ้าของที่ดินซึ่งได้รับเลือกเป็นคณะที่ปรึกษา ก็สามารถเป็นตัวแทนในการพิจารณาและเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ให้แก่เจ้าของที่ดินในโครงการได้ในระดับหนึ่งอีกด้วย

คณะที่ปรึกษา เป็นอีกองค์กรหนึ่งซึ่งมีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน ซึ่งแม้จะมีได้ระบุไว้ชัดแจ้งว่าผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดินต้องผูกพันต่อข้อที่ได้ปรึกษาไปหรือไม่อย่างไร แต่ก็เป็นที่เห็นได้ว่าส่วนใหญ่แล้วผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดินต้องผูกพันโดยปริยายในข้อที่ได้ปรึกษานั้น เช่น ในกรณีของการจัดทำแผนชั่วคราว หรือการกำหนดแปลงที่ดินใหม่ และจำนวนค่าชดเชย ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะที่ปรึกษา ด้วย ดังนั้นผู้ดำเนินโครงการจึงไม่อาจดำเนินการดังกล่าวได้หากคณะที่ปรึกษา ไม่เห็นด้วย นอกจากนี้ขั้นตอนการขอคำปรึกษาดังกล่าวยังเป็นขั้นตอนหรือกระบวนการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องทำ โดยหากนำเรื่องไปเสนอต่อคณะกรรมการส่วนจังหวัดโดยไม่มีการขอคำปรึกษาในกรณีที่บังคับว่าต้องมีการปรึกษาแล้ว ย่อมมีผลทำให้คำสั่งการของคณะกรรมการส่วนจังหวัดในเรื่องดังกล่าวซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากเป็นคำสั่งที่มีกระบวนการออกคำสั่งที่ไม่ถูกต้องนั่นเอง อย่างไรก็ตามก็ตีบุคคลซึ่งเข้ามาเป็นคณะที่ปรึกษา นั้น บางส่วนก็เป็นเจ้าของที่ดินในโครงการด้วย จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องความขัดกันของผลประโยชน์และส่งผลให้ที่ปรึกษาที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานบางขั้นตอนไม่เห็นด้วยกับการดำเนินงานดังกล่าวและทำให้ขั้นตอนดังกล่าวหยุดชะงักได้ ดังนั้นในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดจำนวน วิธีเลือกตั้ง องค์กรประชุมและวิธีดำเนินงาน ฯลฯ ของคณะที่ปรึกษาจึงต้องเป็นไปโดยรอบคอบและมีระบบการถ่วงดุลย์อำนาจที่เหมาะสมด้วย

### 3.4 คณะกรรมการกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จำเป็นต้องใช้เงินทุนจำนวนมากในการดำเนินการ โดยปกติเงินทุนดังกล่าวจะได้มาจากการขายที่ดินในโครงการให้แก่บุคคลภายนอก แต่ทั้งนี้เงินที่ได้จากการขายที่ดินก็จะได้เมื่อมีการจัดรูปที่ดินและก่อสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ เสร็จเรียบร้อยหรือใกล้จะเสร็จเรียบร้อยแล้ว ทำให้ในต่างประเทศผู้ดำเนินโครงการอาจต้องกู้ยืมเงินจากธนาคารพาณิชย์หรือเอกชนอื่น รวมทั้งอาจขอรับเงินสนับสนุนหรือเงินกู้ยืมจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาใช้เป็นค่าก่อสร้างและค่าใช้จ่ายต่างๆ ในระหว่างการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ดังนั้นในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งกองทุนขึ้นเพื่อเป็นเงินกู้ยืมหรือสนับสนุนโครงการจัดรูปที่ดินด้วย โดยในเรื่องนี้มีสาระสำคัญคือ

### 3.4.1 ที่มาและอำนาจของกองทุน

ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้มีกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ขึ้น มีสภาพเป็นนิติบุคคล โดยเป็นหน่วยงานในกรมโยธาธิการและผังเมืองและมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงเทพมหานคร กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินซึ่งสามารถส่งเข้ากองทุนโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน โดยมีที่มาของเงินและทรัพย์สินจากหลายทาง เช่น เงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการจัดรูปที่ดินในเมือง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2536 หรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เป็นต้น โดยเงินกองทุนนั้นมีไว้เพื่อนำมาใช้จ่ายในกิจการต่างๆ เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เช่น เป็นเงินให้กู้ยืมแก่ผู้ดำเนินโครงการ เป็นเงินอุดหนุนหรือเงินให้กู้ยืมแก่ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในการจัดสร้างหรือปรับปรุงสาธารณูปโภคหรือสถานที่สาธารณประโยชน์ที่เป็นการรองรับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เป็นต้น

กองทุนมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่หลายประการ เช่น การให้ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินกู้ยืมเงิน หรือการลงทุนหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุน โดยในการดำเนินการนั้นต้องกระทำผ่านทางคณะกรรมการบริหารกองทุน เป็นต้น

### 3.4.2 ที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุน

คณะกรรมการบริหารกองทุนมีกรรมการซึ่งประกอบไปด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้แทนสำนักงานประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับกองทุน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินสามคนเป็นกรรมการ และผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจหน้าที่หลายประการ เช่น การทำนิติกรรมต่างๆ ให้ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินกู้ยืมเงิน การควบคุม ติดตามผล และประเมินผลการใช้จ่ายเงินกองทุน เพื่อรายงานต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ และการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้ผู้ดำเนินโครงการกู้ยืมเงิน เป็นต้น คณะกรรมการบริหารกองทุนจึงมีบทบาทควบคุมการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินโดยทางอ้อมทั้งในส่วนของ การควบคุมรูปแบบและความเหมาะสมของโครงการ ในกรณีที่เป็นโครงการซึ่งผู้ขอดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินขอรับเงินอุดหนุนหรือขอกู้ยืมเงินจากกองทุนฯ ซึ่งต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารกองทุนก่อน รวมทั้งการควบคุมและติดตามผลการใช้จ่ายเงินดังกล่าวอีกด้วย



คณะกรรมการบริหารกองทุนมีลักษณะแตกต่างไปจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาพื้นที่และคณะกรรมการส่วนจังหวัด เนื่องจากคณะกรรมการชุดนี้มีลักษณะเป็นคณะกรรมการบริหารและดูแลการใช้จ่ายเงินกองทุนซึ่งเป็นนิติบุคคลโดยมีประธานกรรมการบริหารกองทุนเป็นผู้ดำเนินการต่างๆ ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก จึงอาจกล่าวได้ว่ารูปแบบของคณะกรรมการบริหารกองทุนมีลักษณะคล้ายกับคณะกรรมการบริหารในบริษัทเอกชนนั่นเอง

### 3.4.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับกองทุน

การที่กำหนดให้กองทุนมีสภาพเป็นนิติบุคคลนั้นเป็นเพราะต้องการให้กองทุนมีอำนาจจัดทำนิติกรรม และบริหารการเงินได้ด้วยตัวเอง ดังนั้นจึงต้องมีคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อเป็นผู้ดำเนินการในด้านต่างๆ แทนกองทุน โดยอำนาจหน้าที่หลักของกองทุนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่คือ การขอรับเงินอุดหนุนหรือขอกู้ยืมเงินจากกองทุน ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินงานโดยสรุปคือ ในกรณีที่โครงการจัดรูปที่ดินใดขอรับเงินอุดหนุนหรือขอกู้ยืมเงินจากกองทุน เมื่อได้ยื่นขออนุมัติโครงการต่อคณะกรรมการส่วนจังหวัดแล้ว ให้คณะกรรมการส่วนจังหวัดเสนอโครงการดังกล่าวให้คณะกรรมการบริหารกองทุนพิจารณาอนุมัติเกี่ยวกับการขอรับเงินอุดหนุนหรือขอกู้ยืมเงินก่อน โดยคณะกรรมการส่วนจังหวัดต้องแสดงความเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมของโครงการเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารกองทุนด้วย

ปัจจัยทางการเงินเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่สำเร็จไปได้ด้วยดี การกำหนดให้มีเงินกองทุนเพื่อใช้เป็นแหล่งทุนในการกู้ยืมหรือเป็นเงินอุดหนุนแก่โครงการ ก็จะช่วยให้การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ดำเนินการได้โดยสะดวกและได้รับการยอมรับจากประชาชนมากขึ้น แต่ทั้งนี้เนื่องจากในปัจจุบันได้มีการนำแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การพัฒนาเมืองหรือบริษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation – UDC.) เข้ามาใช้ในประเทศไทย ซึ่งการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวก็จำเป็นต้องมีเงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินการเช่นกัน ดังนั้นหากมีการจัดตั้งองค์การพัฒนาเมืองขึ้นก่อนก็อาจกำหนดให้ใช้เงินกองทุนหมุนเวียนขององค์การพัฒนาเมืองมาปรับใช้กับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่โดยไม่ต้องจัดตั้งกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ขึ้นมาโดยเฉพาะก็ได้ เพื่อเป็นการลดภาระรายจ่ายของรัฐและลดจำนวนหน่วยงานที่ต้องทำงานซ้ำซ้อนหรือคล้ายคลึงกัน

### 3.5 องค์กรณ์อื่น ๆ

นอกเหนือจากองค์การควบคุมตรวจสอบการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีองค์กรณ์อื่นซึ่งมิได้บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่มีอำนาจควบคุมดูแลการจัดรูปที่ดินในบางขั้นตอนด้วยเช่นกันซึ่งก็คือศาลปกครอง แต่ทั้งนี้เนื่องจากเป็นองค์กรณ์ที่อยู่นอกเหนือจากร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ..... และมีได้เกี่ยวเนื่องโดยตรงกับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงขอกล่าวแต่เพียงสังเขปเท่านั้น

โดยในการดำเนินงานจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นการกระทำทางกายภาพหรือการออกคำสั่งต่างๆ การกระทำการหรืองดเว้นกระทำการของคณะกรรมการชุดต่างๆ และของพนักงานเจ้าหน้าที่ล้วนแต่อาจเกิดผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล หรือเป็นการละเมิดต่อทรัพย์สินหรือเนื้อตัวร่างกายของเจ้าของที่ดินหรือบุคคลอื่นในกรณีที่เป็นการกระทำทางกายภาพ ในกรณีเหล่านี้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 9 และมาตรา 42 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

เมื่อพิจารณาขอบข่ายของบุคคลที่สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเปรียบเทียบกับบุคคลที่สามารถยื่นคำคัดค้านหรือข้อคิดเห็นในขณะเสนอโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว จะเห็นได้ว่าผู้มีอำนาจฟ้องคดีปกครองมีขอบข่ายที่กว้างกว่า ดังนั้นหากพิจารณาตามร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ ก็อาจมีกรณีที่ผู้ที่จะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องเสนอข้อคัดค้านต่อคณะกรรมการส่วนจังหวัดก่อน ในขณะที่หากเป็นเจ้าของที่ดินจะต้องมีการคัดค้านต่อคณะกรรมการส่วนจังหวัดก่อนจึงมีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลปกครองได้ ซึ่งจะเกิดความลังเลในการดำเนินงานได้ตั้งรายละเอียดที่ได้กล่าวมาแล้วใน (3) ของหัวข้อ 3.3.1 ในบทนี้

## 4. การนำทฤษฎีประสานประโยชน์สาธารณะมาใช้กับประโยชน์ของเจ้าของที่ดิน

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในหลายประการ เช่น เสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้การรับรองและคุ้มครอง ทั้งนี้ก็เพื่อให้การจัดรูปที่ดินเป็นไปได้อย่างสะดวกรวดเร็ว และไม่เกิดค่าใช้จ่ายที่สูงเกินสมควร อันจะส่งผลให้เกิดพื้นที่เมืองซึ่งสวยงามน่าอยู่และมีระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่เรียบร้อยและเพียงพอ และเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนทั่วไป

การประสานประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเจ้าของที่ดินในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จึงนับเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งจากการวิเคราะห์ของผู้วิจัยพบว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังมีปัญหาบางประการซึ่งไม่เป็นการประสานประโยชน์กันเท่าที่ควร กล่าวคือในขั้นตอนการจัดรูปที่ดินของหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องซึ่งมุ่งแต่ประโยชน์สาธารณะมากจนกระทบต่อสิทธิของเจ้าของที่ดินจนเกินควร ซึ่งน่าจะต้องแก้ไขปรับปรุงต่อไป

#### 4.1 สิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อาจถูกกระทบจากการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

เมื่อพิจารณาถึงประโยชน์ของภาคราชการ ต่อส่วนรวม และต่อเจ้าของที่ดินเองที่จะได้รับจากการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่แล้วจะเห็นได้ว่าการจัดรูปที่ดินนั้นก่อให้เกิดคุณประโยชน์ในหลายประการดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ 1.3 ของบทที่ 2 แต่ในขณะเดียวกันการจัดรูปที่ดินก็ส่งผลให้เจ้าของที่ดินและประชาชนบางส่วนต้องเสียประโยชน์บางอย่างด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะการรุกรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ว่าจะเป็นเจ้าของที่ดินที่ไม่เห็นด้วยกับการจัดทำโครงการ ผู้ทรงสิทธิต่างๆ ในสังหาริมทรัพย์ รวมไปถึงผู้อยู่อาศัยในบริเวณข้างเคียงโครงการจัดรูปที่ดิน ซึ่งสิทธิและเสรีภาพที่ต้องถูกกระทบจากการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินตามที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.....นี้ หากพิจารณาโดยจำแนกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้ว อาจแบ่งได้เป็น

##### (1) เสรีภาพในเคหสถาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองเสรีภาพในเคหสถานของประชาชนไว้ดังนี้

“ มาตรา 35 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน

บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถาน จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ”

การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่มีหลายกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องเข้าไปในเคหสถานของเจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่โครงการเพื่อดำเนินการต่างๆ เช่น การเข้าไปรังวัดตรวจสอบเขตที่ดิน การเข้าไปก่อสร้างหรือเคลื่อนย้ายระบบสาธารณูปโภคต่างๆ เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการเหล่านี้ย่อมไม่อาจกระทำได้หากยังไม่มีมีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดคุ้มครองเสรีภาพในเคหสถานของบุคคลไว้ โดยยินยอมให้มีการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้โดยอาศัย

เงื่อนไขของกฎหมายทั่วไปไว้เท่านั้น กล่าวคือการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำโดยอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ดังนั้นหากไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ให้อำนาจไว้ การกระทำต่าง ๆ ดังกล่าวของพนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและขัดต่อมาตรา 364 ประมวลกฎหมายอาญา<sup>11</sup>

## (2) สิทธิในทรัพย์สิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนไว้ดังนี้

“ มาตรา 48 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ... ” และ

“ มาตรา 49 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ... ”

บทบัญญัติในสองมาตราดังกล่าวแสดงถึงการให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลในลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือในการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินทั่วไปนั้นรัฐธรรมนูญยอมให้กระทำได้เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจเท่านั้น ดังนั้นในบางขั้นตอนของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เช่น การบังคับให้ประชาชนต้องจัดรูปที่ดินในกรณีเกิดเพลิงไหม้หรืออุบัติเหตุอย่างอื่นหรือกรณี que ดำเนินโครงการ โดยหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง หรือการห้ามมิให้เจ้าของที่ดินขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใดๆ ที่ต้องมีการรังวัดในระหว่างดำเนินการจัดรูปที่ดินเว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการส่วนจังหวัด เป็นต้น จึงสามารถกระทำต่อเมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่แล้วเท่านั้น แต่ทั้งนี้หากเป็นกรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อมาใช้ในโครงการจัดรูปที่ดินนั้น จะกระทำได้โดยไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องกระทำเพื่อประโยชน์บางอย่างตามที่มาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ก็เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ทางการผังเมือง จึงสามารถเวนคืนที่ดินเพื่อการจัดรูปที่ดินได้เมื่อมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ขึ้นใช้บังคับแล้ว

<sup>11</sup> มาตรา 364 ผู้ใดโดยไม่มีเหตุอันสมควร เข้าไปหรือซ่อนตัวอยู่ในเคหสถาน อาคารเก็บรักษาทรัพย์สินหรือสำนักงานในความครอบครองของผู้อื่น หรือไม่ยอมออกไปจากสถานที่เช่นว่านั้น เมื่อผู้มีสิทธิที่จะห้ามมิให้เข้าไปได้ไล่ให้ออก ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

### (3) สิทธิในสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนไว้ดังนี้

“ มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการ การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย บัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง ”

สิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิไว้แตกต่างจากสิทธิเสรีภาพ ประเภทอื่นที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านี้ กล่าวคือการจำกัดสิทธินั้นนอกจากจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแล้วยังต้องมีกระบวนการที่ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยในกรณีที่มีการดำเนินโครงการนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้นในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินในบางพื้นที่ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่รุนแรงก็ย่อมกระทำได้เมื่อมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่แล้ว แต่หากพื้นที่โครงการหรือพื้นที่บริเวณใกล้เคียงนั้นเป็นพื้นที่เปราะบางหรือพื้นที่ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงหากมีการจัดทำโครงการแล้ว การดำเนินโครงการจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่มาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวกำหนดไว้ โดยจะดำเนินการเฉพาะตามขั้นตอนของกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่แต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้เพราะจะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

### (4) สิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสารและการแสดงความคิดเห็นของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสารของประชาชนไว้ดังนี้

“ มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ” และ

“ มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ ”

สิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการนั้นได้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นเพื่อกำหนดขอบเขตและขั้นตอนการใช้สิทธิดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้นนอกจากข้อมูลข่าวสารที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เจ้าของที่ดินในพื้นที่จัดทำโครงการหรือบุคคลอื่นซึ่งแม้จะมีได้มีส่วนได้เสียก็ตาม หากต้องการใช้สิทธิรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินก็สามารถกระทำได้โดยอาศัยสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ เว้นแต่เป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลในบางกรณี

นอกจากนั้นในกรณีที่เป็นกรณื่อดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือของชุมชนท้องถิ่น บุคคลที่มีส่วนได้เสียเหล่านั้นก็ย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกรมโยธาธิการและผังเมือง รวมทั้งมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าวตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอีกด้วย

อย่างไรก็ดีในการใช้สิทธิแสดงความคิดเห็นในกรณีโครงการจัดรูปที่ดินซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น มีข้อน่าสังเกตว่าในร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.... มีบทบัญญัติในหลายกรณีที่อาจขัดต่อหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากโดยปกตินั้นการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ย่อมต้องส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือของชุมชนท้องถิ่นไม่มากก็น้อย ซึ่งรัฐธรรมนูญก็บัญญัติให้สิทธิในการแสดงความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียเหล่านั้นแม้ว่าจะกำหนดให้ต้องดำเนินการตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งต้องออกกฎหมายขึ้นมารองรับก็ตาม แต่ผู้วิจัยเห็นว่าแม้ยังมีได้บัญญัติกฎหมายขึ้นรองรับก็ไม่ได้หมายความว่าไม่มีการรับรองสิทธิในการแสดงความคิดเห็นนี้ ในทางตรงข้ามร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

พ.ศ.... กลับมีบทบัญญัติตัดสิทธินี้ไว้อย่างชัดเจนดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้คณะกรรมการส่วนจังหวัดสามารถพิจารณาอนุมัติโครงการจัดรูปที่ดินได้โดยไม่ให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินในการคัดค้านในกรณีที่เป็นการจัดรูปที่ดินในบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้หรืออุบัติเหตุอย่างอื่นเป็นเหตุให้อาคารเสียหายร้ายแรงในบริเวณตั้งแต่ห้าไร่ขึ้นไป หรือการจำกัดสิทธิในการคัดค้านโครงการจัดรูปที่ดินในกรณีอื่นๆ เฉพาะแก่เจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการ ซึ่งทั้งสองกรณีนี้เป็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่ามีได้เป็นการให้สิทธิในการแสดงความคิดเห็นแก่บุคคลที่มีส่วนได้เสียเฉพาะตนหรือในชุมชนท้องถิ่นของตนแต่อย่างใด ผู้วิจัยจึงเห็นว่าบทบัญญัตินี้หากมีการประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยมิได้แก้ไขแล้วอาจเป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญได้ จึงสมควรแก้ไขโดยให้สิทธิในการคัดค้านโครงการจัดรูปที่ดินทั้งในกรณีทั่วไปและในการจัดรูปที่ดินในพื้นที่พิเศษแก่ผู้มีส่วนได้เสียในโครงการเพื่อให้สอดคล้องต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

#### (5) สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐของประชาชนไว้ดังนี้

“ มาตรา 60 บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรานี้ให้สิทธิแก่บุคคลที่จำกัดเฉพาะผู้ได้รับผลหรืออาจได้รับผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของตนเท่านั้น ดังนั้นบุคคลที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จึงต้องเป็นผู้ได้รับผลหรืออาจได้รับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพเท่านั้น ซึ่งในเรื่องนี้จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.... ในส่วนของการขอความเห็นชอบของเจ้าของที่ดินก่อนการอนุมัติโครงการจัดรูปที่ดินเป็นสิ่งที่แสดงถึงหลักการดังกล่าวของรัฐธรรมนูญได้อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ดี การกำหนดให้สิทธิในการแสดงความคิดเห็นเฉพาะเจ้าของที่ดินก็ดี การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องสามารถจัดรูปที่ดินได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมของเจ้าของที่ดินก็ดี หรือกรณีที่เป็นการจัดรูปที่ดินในบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้หรืออุบัติเหตุอย่างอื่นเป็นเหตุให้อาคารเสียหายร้ายแรงในบริเวณตั้งแต่ห้าไร่ขึ้นไปก็ดี ล้วนแต่เป็นบทบัญญัติที่มีใช้เพียงการจำกัดสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนเท่านั้น หากแต่เป็นการไม่กำหนดให้สิทธิดังกล่าวไว้เลยทีเดียว ซึ่งแม้ว่าในปัจจุบันยังไม่มีกรอกกฎหมายเพื่อรองรับในเรื่องของสิทธิในการมีส่วนร่วมดังกล่าวไว้โดยตรงก็ตาม แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตเช่นเดียวกับสิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสารตาม (4) ว่าบทบัญญัติ

ในเรื่องดังกล่าวที่ปรากฏตามร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.... อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญได้หากมีการนำออกใช้บังคับเป็นกฎหมายโดยไม่มี การแก้ไขปรับปรุง

#### 4.2 การประสานประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเจ้าของที่ดิน

เมื่อพิจารณาถึงประเภทและขอบเขตของการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าล้วนแต่เป็นสิทธิเสรีภาพที่ถูกจำกัดได้โดยการออกกฎหมาย ดังนั้นหากมีการนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายโดยวางเงื่อนไขหรือแก้ไขปรับปรุงให้มีการวางเงื่อนไขการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพแต่ละประเภทตามที่กล่าวมาในข้อข้อก่อนหน้านี้ ก็ย่อมเป็นกฎหมายที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญในส่วน of สิทธิเสรีภาพในแต่ละประเภทนั้น แต่อย่างไรก็ดีสิ่งที่จะต้องพิจารณาร่วมด้วยในการบัญญัติกฎหมายนอกจากการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามที่กล่าวมาในข้อข้อก่อนหน้านี้แล้ว ยังต้องพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา 29<sup>12</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันถือเป็นบทบัญญัติพื้นฐานในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพอีกด้วย ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

- 1) การจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นมีกฎหมายบัญญัติไว้เฉพาะหรือไม่
- 2) การจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นเป็นสิ่งจำเป็นหรือไม่
- 3) การจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพนั้นหรือไม่
- 4) กฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นใช้บังคับเป็นการทั่วไปหรือไม่

ซึ่งในส่วนของการมีกฎหมายบัญญัติไว้เฉพาะหรือไม่ และกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพนั้นหรือไม่ ได้วิเคราะห์รวมไปแล้วในข้อข้อก่อนหน้านี้ ส่วนในประเด็นที่กฎหมายนั้นใช้บังคับเป็นการทั่วไปหรือไม่ก็ไม่สู้จะเป็นปัญหามากนั้น เนื่องจากในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีกรณีใดที่แสดงถึงการบัญญัติกฎหมายขึ้นเพื่อใช้บังคับเฉพาะกับบุคคลใดโดยเฉพาะเจาะจง ส่วนในเรื่องที่ว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นเป็นสิ่งจำเป็นหรือไม่ นั้นเป็นสิ่งที่เกี่ยวพันกันอยู่มากกับหลัก

<sup>12</sup> มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม



ความได้สัดส่วนและทฤษฎีการประสานสิทธิเสรีภาพของประชาชนกับประโยชน์ของสาธารณะ อีกทั้งยังส่งผลต่อความมีผลใช้บังคับของกฎหมายและการยอมรับนับถือกฎหมายของประชาชนอีกด้วย เพราะหากกฎหมายนั้นมีบทบังคับหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพประชาชนมากแต่ก่อประโยชน์ให้แก่ประชาชนน้อย แม้จะบัญญัติขึ้นโดยไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่ก็ย่อมไม่ได้รับความร่วมมือหรือการยอมรับจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนค่อนข้างมาก ดังเช่นร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

โดยนัยนี้การพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายให้อยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีการประสานสิทธิเสรีภาพของประชาชนกับประโยชน์ของสาธารณะ โดยมีการประสานประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเจ้าของที่ดินให้เหมาะสมลงตัวที่สุดจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมาก ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงทฤษฎีดังกล่าวประกอบกับบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่แล้วผู้วิจัยเห็นว่ามีความสมควรพิจารณาเพื่อประสานประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเจ้าของที่ดินให้เหมาะสมในหลายประเด็น ได้แก่

#### 4.2.1 ขั้นตอนการเสนอโครงการเพื่อขอความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.... ได้กำหนดรูปแบบการเสนอโครงการไว้ 3 รูปแบบ คือ การเสนอโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่แบบทั่วไป การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่โดยหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง และการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในกรณีที่เกิดเพลิงไหม้หรืออุบัติเหตุอย่างอื่น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ 2.3 ของบทนี้ ซึ่งการแบ่งประเภทดังกล่าวก็เนื่องมาจากมีขั้นตอนและวิธีการในการขอความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่แตกต่างกัน อันส่งผลถึงประโยชน์และผลเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเจ้าของที่ดินและต่อสาธารณะที่แตกต่างกันด้วย ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเจ้าของที่ดินในการเสนอโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่แบบทั่วไป

หลักการสำคัญของการเสนอโครงการในรูปแบบนี้คือต้องเป็นการดำเนินโครงการโดยสมาคมจัดรูปที่ดินหรือโดยหน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลอื่นใดที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งการที่จะดำเนินโครงการได้นั้นก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินไม่น้อยกว่าสองในสามของเจ้าของที่ดินทั้งหมด และเป็นเจ้าของที่ดินมีเนื้อที่รวมกันไม่น้อยกว่าสองในสามของที่ดินในบริเวณนั้น และเมื่อได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินแล้วก็ต้องเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดเพื่อพิจารณา

อนุมัติโครงการต่อไป โดยในการพิจารณาคำขอตกลงว่าคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ส่วนจังหวัดจะต้องประกาศโครงการดังกล่าวในที่เปิดเผยเพื่อให้เจ้าของที่ดินแจ้งยินยอมหรือยื่นคัดค้านด้วย

นอกจากประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่โดยทั่วไปแล้ว การกำหนดขั้นตอนในลักษณะดังกล่าวย่อมไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะมากนัก เนื่องจากการกำหนดเงื่อนไขให้ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินเป็นส่วนใหญ่เป็นการสร้างเงื่อนไขบางอย่างให้แก่การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินทำให้ไม่อาจทำได้โดยอิสระตามความพอใจของเจ้าของที่ดินแต่ละรายซึ่งส่งผลให้การดำเนินโครงการเป็นไปได้อย่างยากขึ้น แต่ทั้งนี้การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวก็มีเหตุผลเนื่องมาจากการที่หน่วยงานที่ดำเนินโครงการในประเภทนี้เป็นสมาคมจัดรูปที่ดินซึ่งเป็นเรื่องที่เกิเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของเจ้าของที่ดินเอง และโดยหน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลอื่นซึ่งในทางปฏิบัติก็คงไม่มีการดำเนินการมากนัก จึงต้องกำหนดให้สามารถดำเนินการได้โดยมีพื้นฐานจากความสมัครใจของเจ้าของที่ดินเองแม้การจัดรูปที่ดินนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะด้วยก็ตาม อีกทั้งการปล่อยให้เจ้าของที่ดินแต่ละรายสามารถดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเองได้ก็จะส่งผลให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา เช่น ไม่อาจกำหนดรูปแบบโครงการให้เหมาะสมต่อการผังเมืองได้ เกิดที่ดินซึ่งไม่มีทางเข้าออกในกรณีที่เจ้าของที่ดินซึ่งไม่ยินยอมถูกโอบล้อมจากเจ้าของที่ดินที่ยินยอมให้จัดรูปที่ดินเป็นต้น แต่ทั้งนี้การกำหนดให้ไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินทั้งหมดจึงจะดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินได้นั้นก็เป็น การแสดงถึงการให้ความสำคัญของประโยชน์สาธารณะด้วยเช่นกัน เพราะยอมทำให้โครงการจัดรูปที่ดินเกิดขึ้นได้แม้จะมีเจ้าของที่ดินที่ไม่เห็นด้วยก็ตาม อันส่งผลต่อการพัฒนาเมืองซึ่งเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นการทั่วไป

ในส่วนของประโยชน์ของเจ้าของที่ดินนั้นการกำหนดเงื่อนไขความยินยอมย่อมเป็นการให้ประโยชน์และให้ความคุ้มครองแก่สิทธิในทรัพย์สินแก่เจ้าของที่ดิน โดยเจ้าของที่ดินมีสิทธิของตนโดยอิสระในการเลือกที่จะให้มีการดำเนินโครงการนั้นหรือไม่ แม้จะมีการจำกัดสิทธิอยู่บ้างในกรณีที่เจ้าของที่ดินส่วนน้อยซึ่งต้องถูกบังคับให้ต้องดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินก็ตาม แต่การจำกัดสิทธิดังกล่าวก็อยู่บนพื้นฐานของหลักความเสมอภาคกล่าวคือในการกำหนดจำนวนผู้ให้ความยินยอมนั้นใช้วิธีพิจารณาจากขนาดของที่ดินและจำนวนเจ้าของที่ดินประกอบกัน ดังนั้นเจ้าของที่ดินแต่ละคนย่อมมีสิทธิโดยเสมอภาคกันในกรณีที่พิจารณาจากจำนวนเจ้าของที่ดิน และเนื่องจากที่ดินแต่ละแปลงซึ่งโดยหลักแล้วต้องได้รับผลกระทบจากการจัดรูปที่ดินอย่างเท่าเทียมกันโดยเฉลี่ยจากขนาดแปลงที่ดินจึงทำให้ต้องนำจำนวนที่ดินมาใช้พิจารณาร่วมกับจำนวนเจ้าของที่ดินเพื่อความเสมอภาคด้วย

เมื่อพิจารณาถึงประโยชน์และผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสาธารณะและต่อเจ้าของที่ดินจากการเสนอโครงการจัดรูปที่ดินในรูปแบบนี้แล้วจะเห็นได้ว่าทั้งสองฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์และผลกระทบไปด้วยเช่นกัน และหากพิจารณาจากการจัดรูปที่ดินในต่างประเทศแล้วเงื่อนไขในรูปแบบ

เดียวกันนี้ก็ใช้บังคับอยู่ในประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นอย่างมากโดยเฉพาะการจัดรูปที่ดินโดยสมาคมจัดรูปที่ดิน ซึ่งในทางตรงข้ามประเทศที่กำหนดให้ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินทั้งหมดจึงจะดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ได้ดังเช่นประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและประเทศออสเตรเลียกลับไม่ประสบความสำเร็จมากนักในการจัดรูปที่ดินโดยภาคเอกชน ส่วนสาธารณรัฐจีนได้หวั่นซึ่งกำหนดให้ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินเกินกว่าครึ่งหนึ่งและเป็นเจ้าของที่ดินที่มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าครึ่งหนึ่งในกรณีที่เป็นการจัดรูปที่ดินโดยสมาคมของเจ้าของที่ดินนั้น แม้ว่าประสบความสำเร็จและให้ประโยชน์แก่สาธารณะค่อนข้างมาก แต่ผู้วิจัยเห็นว่าอาจไม่เหมาะสมกับการจัดรูปที่ดินในกรณีของสมาคมที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของเจ้าของที่ดินเอง เพราะหากโครงการนั้นมีจำนวนเจ้าของที่ดินที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยในจำนวนที่ใกล้เคียงกันมากก็จะก่อให้เกิดความขัดแย้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้ง่ายซึ่งจะส่งผลถึงการต่อต้านและความล้มเหลวในการดำเนินโครงการ

(2) ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเจ้าของที่ดินในการเสนอโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่โดยหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง

การเสนอโครงการจัดรูปที่ดินในลักษณะนี้มีหลักการสำคัญคือหน่วยงานดังกล่าวอันได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง การเคหะแห่งชาติ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถยื่นคำขอจัดรูปที่ดินต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดได้เลยโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินก่อน แต่ในการพิจารณาคำขอดังกล่าวคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดจะต้องประกาศโครงการดังกล่าวในที่เปิดเผยเพื่อให้เจ้าของที่ดินแจ้งยินยอมหรือยื่นคัดค้านเช่นเดียวกับการเสนอโครงการในแบบทั่วไป

จะเห็นได้ว่าการเสนอโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในรูปแบบนี้เป็นการให้ประโยชน์แก่สาธารณะเป็นอย่างมาก กล่าวคือเป็นการบัญญัติกฎหมายโดยพิจารณาจากความสะดวกของฝ่ายรัฐแต่เพียงอย่างเดียวในการที่สามารถดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินได้อย่างสะดวกรวดเร็วซึ่งแม้จะกำหนดให้มีการควบคุมการใช้อำนาจของหน่วยงานเหล่านี้โดยผ่านทางการอนุมัติโครงการของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดและการให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินในการทำความเข้าใจได้ก็ตาม แต่ก็มิได้ให้สิทธิที่มีผลเป็นการคัดค้านมิให้จัดทำโครงการแก่เจ้าของที่ดินเลย จึงนับได้ว่าเป็นการให้อำนาจแก่หน่วยงานรัฐเหล่านี้อยู่มาก

ส่วนประโยชน์และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อเจ้าของที่ดินนั้น เนื่องจากการจัดรูปที่ดินโดยหน่วยงานเหล่านี้สามารถขอรับเงินอุดหนุนหรือเงินกู้ยืมจากกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ได้ ในขณะที่การจัดรูปที่ดินโดยสมาคมนั้นจะทำได้เพียงขอเงินกู้ยืมเท่านั้น ดังนั้นหากมีการจัดรูปที่ดินโดยหน่วยงานรัฐเหล่านี้และมีการขอรับเงินอุดหนุนก็จะทำให้เจ้าของที่ดินได้รับประโยชน์ในเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการและได้เปรียบกว่าการจัดรูปที่ดินโดยสมาคม แต่ในทางตรงข้ามหากมี

ได้มีการขอกู้เงินอุดหนุนและเจ้าของที่ดินต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการแล้ว เจ้าของที่ดินก็จะถูกบังคับให้ได้รับผลกระทบกับค่าใช้จ่ายดังกล่าวทั้งที่ดินมิได้ต้องการ รวมไปถึงสิทธิในการโต้แย้งคัดค้านโครงการของเจ้าของที่ดินที่ต้องถูกตัดออกไปอีกด้วย

ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงประโยชน์และผลกระทบของสาธารณะและของเจ้าของที่ดินแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่มุ่งที่จะก่อประโยชน์แก่สาธารณะเป็นอย่างมากจึงทำให้เกิดผลกระทบและรบกวนสิทธิของเจ้าของที่ดินมากด้วยเช่นกัน อีกทั้งการที่มีได้กำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจดำเนินโครงการของหน่วยงานรัฐเหล่านี้ว่าให้ดำเนินโครงการได้ในกรณีใดบ้าง ก็อาจทำให้มีการดำเนินการของหน่วยงานเหล่านี้ไปโดยขัดต่อหลักความได้สัดส่วนได้ กล่าวคือหน่วยงานเหล่านี้อาจจัดทำโครงการไปตามอำเภอใจโดยมิได้กระทำไปเพียงเท่าที่จำเป็น รวมทั้งอาจดำเนินการในโครงการที่ก่อความเสียหายให้แก่เจ้าของที่ดินอย่างมากในขณะที่มิได้ก่อประโยชน์ต่อส่วนรวมมากนัก ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงการจัดรูปที่ดินในต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐจีนไต้หวันแล้วจะพบว่าการจัดรูปที่ดินโดยหน่วยงานรัฐนั้นล้วนแต่เป็นการดำเนินการภายใต้ขอบเขตและเงื่อนไขบางอย่างทั้งสิ้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรมีการกำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจดำเนินโครงการของหน่วยงานรัฐเหล่านี้ เช่น เพื่อประโยชน์และความจำเป็นทางการผังเมืองหรือการพัฒนาเมือง เพื่อประโยชน์ในการรักษาสภาพแวดล้อม เพื่อป้องกันปัญหาสาธารณสุข เพื่อการสาธารณสุข หรือเพื่อประโยชน์ในการคมนาคมขนส่งของสาธารณะ เป็นต้น หรือต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินเกินกว่ากึ่งหนึ่ง หรือต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เพื่อเป็นการเพิ่มเงื่อนไขให้แก่หน่วยงานเหล่านี้ว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของที่ดินอันเป็นการให้ประโยชน์แก่เจ้าของที่ดินเพิ่มขึ้นมาอีกทางหนึ่ง

(3) ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเจ้าของที่ดินในการเสนอโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในกรณีที่เกิดเพลิงไหม้หรืออุบัติเหตุภัยอย่างอื่น

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในรูปแบบนี้จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีกรณีที่เกิดเพลิงไหม้หรืออุบัติเหตุภัยอย่างอื่นเป็นเหตุให้อาคารเสียหายร้ายแรงในบริเวณตั้งแต่ห้าไร่ขึ้นไป และเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควรให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจเสนอความเห็นพร้อมด้วยแผนที่แสดงแนวเขตเพลิงไหม้หรืออุบัติเหตุภัยอย่างอื่นต่อคณะกรรมการส่วนจังหวัดเพื่อติดประกาศต่อสาธารณะและพิจารณาอนุมัติคำขอดังกล่าว แต่ทั้งนี้เจ้าของที่ดินในบริเวณโครงการจะแจ้งยินยอม คัดค้าน หรือเสนอข้อคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรใดๆ ไม่ได้

การจัดรูปที่ดินในรูปแบบนี้เป็นการจัดรูปที่ดินโดยหน่วยงานรัฐประเภทหนึ่งซึ่งมีการกำหนดขอบเขตและเงื่อนไขของการดำเนินการไว้อย่างชัดเจน ซึ่งเป็นที่เห็นได้ว่าประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจากโครงการนั้นก็ได้แก่การพัฒนาเมืองอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชนทั่วไป ใน

ขณะที่เจ้าของที่ดินก็จะได้รับประโยชน์ดังกล่าวด้วยเช่นกัน และหากพิจารณาถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อเจ้าของที่ดินแล้วก็จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกับการจัดรูปที่ดินในกรณีอื่นเนื่องจากกรณีที่เกิดเพลิงไหม้หรืออุบัติเหตุอย่างอื่นจนทำให้อาคารเสียหายร้ายแรงนั้นมีผลเท่ากับว่าเจ้าของที่ดินจะได้รับผลกระทบจากการจัดรูปที่ดินเพียงเฉพาะสิทธิในที่ดินของตนเท่านั้นเนื่องจากอาคารและสิ่งปลูกสร้างได้รับความเสียหายไปหมดแล้ว สิทธิที่ถูกระทบของเจ้าของที่ดินในกรณีนี้จึงค่อนข้างน้อยกว่ากรณีอื่นๆ และการกำหนดเงื่อนไขของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในลักษณะดังกล่าวไว้ก็ยังไม่อาจถือได้ว่าขัดต่อหลักความเสมอภาค ทั้งนี้เพราะการปฏิบัติของฝ่ายปกครองอันจะถือว่ายึดต่อหลักความเสมอกันต้องเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติโดยแตกต่างกันต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญ หรือปฏิบัติในรูปแบบเดียวกันต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญ ดังนั้นเมื่อเจ้าของที่ดินในกรณีที่เกิดเพลิงไหม้หรืออุบัติเหตุอย่างอื่นเป็นกลุ่มเจ้าของที่ดินที่มีความแตกต่างกับเจ้าของที่ดินในกรณีปกติ การกำหนดรูปแบบและขั้นตอนของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในกรณีนี้ให้ต่างไปจากการจัดรูปที่ดินโดยทั่วไปจึงไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคดังกล่าว

อย่างไรก็ดีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในรูปแบบนี้ก็ยังคงส่งผลกระทบต่อสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐอยู่มากดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้วิจัยจึงเห็นว่าในเรื่องของรูปแบบและเงื่อนไขของการจัดรูปที่ดินในกรณีนี้เป็นการประสานประโยชน์ของสาธารณะและของเจ้าของที่ดินที่เหมาะสมดีแล้วแต่เห็นควรให้มีการแก้ไขในเรื่องผลกระทบต่อสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

#### 4.2.2 ขั้นตอนการดำเนินการจัดรูปที่ดิน

ขั้นตอนการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในบางขั้นตอนอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพในเคหสถานของประชาชนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐจะกระทำการดังกล่าวได้ต่อเมื่อมีอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองซึ่งได้รับมอบมาจากกฎหมายเท่านั้น อำนาจดังกล่าวยังอาจขยายรวมไปถึงการให้เอกชนเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นได้ในบางกรณีอีกด้วย การมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐและเอกชนดังกล่าวย่อมเป็นไปเพื่อให้การปฏิบัติการกิจของรัฐเป็นไปได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด แต่การบัญญัติกฎหมายเพื่อให้อำนาจดังกล่าวมากเพียงใดก็จะสะท้อนถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะต้องลดน้อยลงในอัตราที่เท่าเทียมกัน การประสานประโยชน์ของสาธารณะเพื่อให้การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นไปได้อย่างสะดวกกับประโยชน์ของเจ้าของที่ดินในการมีสิทธิในทรัพย์สินของตนและมีเสรีภาพในเคหสถานของตนจึงต้องเป็นไปอย่างเหมาะสม ซึ่งหากพิจารณาจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินแล้วอาจแบ่งได้ดังนี้

### (1) เจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการ

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่มีประโยชน์ต่อเจ้าของที่ดินและผู้อยู่อาศัยในเขตพื้นที่โครงการโดยตรง ทั้งในแง่ของระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่ดีขึ้น ราคาของที่ดินซึ่งสูงมากขึ้น รวมถึงสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น แต่สิ่งดังกล่าวก็ต้องแลกมาจากที่ดินและค่าใช้จ่ายบางส่วนซึ่งเจ้าของที่ดินต้องจ่ายออกไป นอกจากนี้ในระหว่างการดำเนินโครงการเจ้าของที่ดินจำเป็นต้องได้รับผลกระทบบางอย่างทั้งที่กระทบต่อเสรีภาพในเคหาสถานและต่อสิทธิในทรัพย์สิน ทั้งในขั้นตอนการสำรวจพื้นที่เพื่อจัดทำโครงการและขณะดำเนินการ

เจ้าของที่ดินจะต้องยินยอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับบุคคลดังกล่าวเข้าไปทำการสำรวจ สอบเขต รวมถึงขุดดิน หรือตัดกิ่งไม้ต่างๆ ในที่ดินของตนเพื่อประโยชน์ในการสำรวจที่ดิน และเมื่อมีการดำเนินการจัดรูปที่ดินแล้วผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายก็มีสิทธิเข้าไป รื้อถอน เคลื่อนย้าย หรือตัดแปลงอาคาร ตลอดจนทำการอันจำเป็นอย่างอื่นในที่ดินของผู้สมัครใจเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน การเข้าไปก่อสร้างสิ่งต่างๆ ฯลฯ รวมถึงการเวนคืนที่ดิน สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่เจ้าของที่ดินจะต้องได้รับผลกระทบโดยตรง แต่เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการและขั้นตอนของการดำเนินการในเรื่องเหล่านี้แล้วก็จะเห็นได้ว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องกระทำเพื่อให้การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ประสบผลสำเร็จ และเมื่อพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่ภาครัฐและเจ้าของที่ดินจะได้รับแล้วก็ต้องถือว่าผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวของเจ้าของที่ดินมิได้เกินเลยไปกว่าประโยชน์ที่ภาครัฐจะได้รับเลย ผู้วิจัยจึงเห็นวาทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวของร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.... มีความสอดคล้องและประสานประโยชน์ของสาธารณะกับของเจ้าของที่ดินได้ที่อยู่แล้ว แต่ทั้งนี้ควรมีการแก้ไขปรับปรุงในส่วนของ การให้สิทธิในการโต้แย้งคัดค้านแก่เจ้าของที่ดินในขั้นตอนของการสำรวจสภาพพื้นที่ดังกล่าวมาในหัวข้อที่ 2.2

### (2) เจ้าของที่ดินใกล้กับโครงการจัดรูปที่ดิน

ร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.... มีบทบัญญัติที่ส่งผลกระทบต่อเจ้าของที่ดินใกล้กับโครงการจัดรูปที่ดินบางประการ คือการให้อำนาจแก่ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินในการเข้าไปใช้สอยหรือครอบครองที่ดินที่มีชายที่อยู่อาศัยของบุคคลใดที่อยู่ใกล้กับที่ดินในบริเวณโครงการจัดรูปที่ดินได้เป็นการชั่วคราว เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการในสิ่งที่จำเป็นสำหรับการจัดรูปที่ดิน

แต่ทั้งนี้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ให้ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินต้องปฏิบัติเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของที่ดินเหล่านั้นด้วยเช่นกัน โดยการกำหนดให้ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของที่ดินทราบล่วงหน้าก่อนการดำเนินการ

และยังให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นในการเรียกค่าทดแทนได้หากเกิดความเสียหายแก่เจ้าของที่ดินหรือผู้ทรงสิทธินั้นอันเป็นการเยียวยาให้แก่บุคคลเหล่านี้อีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งเมื่อนำผลกระทบทที่เจ้าของที่ดินเหล่านี้ได้รับมาพิจารณาประกอบกับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่แล้ว จะเห็นได้ว่าการที่ต้องดำเนินการโดยส่งผลกระทบต่อเจ้าของที่ดินเหล่านี้ก็เป็นเพราะว่าในบางกรณีซึ่งต้องมีการก่อสร้าง รั้ววัด หรือดำเนินการอย่างอื่นในบริเวณขอบพื้นที่ของโครงการ ย่อมเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่อาจต้องเข้าไปวางกองวัสดุ หรือรั้ววัดสำรวจที่ดินบางส่วนในที่ดินของบุคคลเหล่านี้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องกำหนดขึ้นเพื่อให้การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่สำเร็จลุล่วงไปได้ ในขณะที่เจ้าของที่ดินเหล่านี้ก็ได้ถูกกระทบสิทธิมากนัก อีกทั้งยังมีสิทธิเรียกค่าทดแทนในกรณีที่ดินเสียหายได้ จึงนับได้ว่าเป็นการประสานประโยชน์ของสาธารณะและของเจ้าของที่ดินเหล่านี้ได้อย่างเหมาะสมดีแล้ว

### (3) ผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ

ประโยชน์ที่ประชาชนโดยทั่วไปจะได้รับการพัฒนาเมืองโดยการจัดรูปที่ดินคือการมีเมืองที่น่าอยู่อาศัย เสริมสร้างสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และช่วยแก้ปัญหาด้านการจราจรและการระบายน้ำของเมือง ในขณะเดียวกันประชาชนทั่วไปรวมทั้งเจ้าของที่ดินในบริเวณใกล้เคียงก็อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินนี้ด้วยในบางกรณี เช่น ในกรณีที่ไม่มีการจัดการผังเมืองที่ดีพอก็อาจเกิดปัญหาเรื่องการเจริญเติบโตเฉพาะส่วนพื้นที่โครงการ หรือการต้องสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมเนื่องจากความเจริญของเมืองได้เข้ามา รวมทั้งปัญหาเรื่องมลพิษต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในส่วนของการดำเนินการหรือจากการบริหารจัดการเมืองที่ไม่สอดคล้องกัน มิใช่ปัญหาอันเกิดขึ้นโดยตรงเนื่องจากบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

อย่างไรก็ดี ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 3.3.1 ของบทนี้ว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติจำกัดขอบเขตการให้สิทธิในการยื่นข้อคิดเห็นก่อนการจัดทำโครงการและในการอุทธรณ์ต่างๆ ไว้เฉพาะเจ้าของที่ดินในโครงการเท่านั้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นซึ่งมิใช่เจ้าของที่ดินแต่อาจได้รับผลกระทบ และเป็นการริดรอนประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียเหล่านี้ ดังนั้นหากมีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ เพื่อให้สิทธิแก่ผู้มีส่วนได้เสียให้เพิ่มมากขึ้นดังที่ได้กล่าวมาในหัวข้อ 3.3.1 แล้ว ก็จะช่วยให้เกิดการประสานประโยชน์ของสาธารณะกับประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ได้ดียิ่งขึ้น