

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

จากปัญหาของการพัฒนาเมืองในด้านต่างๆ ของประเทศไทย เช่น การพัฒนาเมืองโดยไม่มี การประสานให้เป็นเอกภาพของภาครัฐและภาคเอกชน การเพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็วของประชากรที่เข้ามาอยู่อาศัยหรือเข้ามาประกอบอาชีพในเมือง เป็นต้น ก่อให้เกิดปัญหาความ ขาดแคลนระบบ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการของเมืองใหญ่ ทำให้ภาครัฐต้องใช้วิธีการเวนคืนที่ดินโดยอาศัย อำนาจตามพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เพื่อให้ได้มาซึ่งพื้นที่ในการจัดทำ ระบบโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ แต่การเวนคืนที่ดินนั้นเองก็ยังเป็นวิธีการที่ก่อให้เกิดปัญหาบาง ประการตามมา เช่น การต่อต้านจากเจ้าของที่ดิน รัฐต้องเสียงบประมาณเป็นจำนวนมากในการเวนคืน ปัญหาการเกิดที่ดินแปลงเล็กที่ไม่เหมาะแก่การใช้ประโยชน์ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดแนวคิดใน การนำวิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองมาใช้เป็นเครื่องมืออีกอย่างหนึ่งในการแก้ปัญหาต่างๆ ของ การพัฒนาเมือง

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองมีหลักการและแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญคือ

- 1) เป็นรูปแบบหนึ่งของการพัฒนาเมืองด้วยวิธีการทางผังเมือง โดยการนำที่ดินหลายๆ แปลงมารวมกันเพื่อพัฒนาและวางผังจัดรูปที่ดินใหม่ให้สอดคล้องกับผังเมือง พร้อมทั้งปรับปรุงหรือ จัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน หลังจากนั้นจึงนำที่ดินที่ได้จัดรูปใหม่เรียบร้อยแล้วและมีมูลค่าที่ดินที่เพิ่ม สูงขึ้นคืนให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม
- 2) เป็นการพัฒนาพื้นที่ซึ่งยังคงไว้ซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินเดิมก่อนทำ โครงการทุกคน เนื่องจากเป็นเพียงการนำแปลงที่ดินมาจัดรูปใหม่เท่านั้น จึงไม่กระทบต่อกรรมสิทธิ์ ของเจ้าของที่ดินเดิม ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่แตกต่างไปจากการเวนคืนที่ดิน
- 3) มีการร่วมรับภาระและกระจายผลตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยในการดำเนินการจัดรูป ที่ดินนั้นเจ้าของที่ดินแต่ละรายจะต้องเสียสละที่ดินของตนเพื่อใช้ในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานซึ่ง ต้องมีสัดส่วนที่เท่าเทียมกันทุกราย แต่หากมีกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการได้ก็จะต้องมีการจ่ายค่า ชดเชยให้แก่ผู้เสียประโยชน์ด้วย
- 4) เป็นการดำเนินการโดยการมีส่วนร่วมและความเห็นชอบของเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ใน โครงการ โดยอาจดำเนินการด้วยความร่วมมือกันของเอกชนเอง หรือเอกชนกับรัฐ กล่าวคือในการ

ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินนั้น ผู้มีอำนาจดำเนินการอาจแบ่งได้เป็นสองส่วนคือเอกชนเจ้าของที่ดินที่รวมตัวกัน หรือหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองมีประโยชน์ทั้งต่อภาครัฐ การต่อส่วนรวม และต่อเจ้าของที่ดินในโครงการนั่นเอง เช่น ทำให้เจ้าของที่ดินและผู้อยู่อาศัยยังคงอยู่ในพื้นที่เดิมได้โดยไม่ต้องย้ายไปที่อื่น ที่ดินทุกแปลงจะได้รับการพัฒนาออกสู่ถนนและมีระบบสาธารณูปโภคที่ดีขึ้น ทำให้ภาครัฐประหยัดค่าใช้จ่ายในการลงทุนจัดสร้างระบบสาธารณูปโภค อีกทั้งยังทำให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ว่างในเมืองและลดการขยายตัวตามถนนสายหลัก

แนวคิดเรื่องการจัดรูปที่ดินถูกนำมาใช้ครั้งแรกในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม ตั้งแต่ช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 โดยมุ่งหมายให้เกิดความเป็นระเบียบของการใช้ที่ดินในระบบศักดินา สวามิภักดิ์ (Feudal system) และเพิกถอนพื้นที่ซึ่งเป็นท้องทุ่งสาธารณะ และได้ ถูกนำมาใช้เพื่อพัฒนาเมืองเป็นครั้งแรกในเมือง Frankfurt am Main ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน โดยได้มีการออกกฎหมาย "Act of Concerning the Land Readjustment in Frankfurt a.M." หรือที่รู้จักกันในนามของ "Lex Adickes" ขึ้นใช้บังคับในปี ค.ศ.1902 หลังจากนั้นแนวคิดดังกล่าวก็ได้แพร่หลายไปยังประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐจีนไต้หวัน เกาหลีใต้ และในอีกหลายประเทศในเวลาต่อมา โดยปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นนับว่าเป็นประเทศที่มีประสบความสำเร็จและมีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองมากที่สุดแห่งหนึ่งของโลก

แนวคิดเรื่องการจัดรูปที่ดินของประเทศไทยปรากฏขึ้นครั้งแรกในพระราชบัญญัติการผังเมือง และผังชนบท พ.ศ. 2495 แต่มิได้ถูกนำมาใช้ในทางปฏิบัติจนกระทั่งกฎหมายฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกไปในปัจจุบันแนวคิดดังกล่าวมีปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญคือการจัดรูปที่ดินให้ได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณูปโภคโดยทั่วถึง และเมื่อจัดระบบชลประทานและสาธารณูปโภคเสร็จสิ้นแล้วจะมีการจัดรูปแบบแปลงที่ดินและการจัดสรรที่ดินคืนให้แก่เจ้าของที่ดิน ส่วนแนวคิดในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองนั้นได้เริ่มก่อตัวขึ้นในระหว่างการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) และได้ถูกบรรจุไว้อย่างเป็นรูปธรรมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฉบับต่อมาคือในฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) นอกจากนี้ยังได้มีความพยายามจากหน่วยงานหลายฝ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาครัฐ ในอันที่จะดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองให้เป็นรูปธรรม โดยได้มีการดำเนินโครงการจากหลายหน่วยงานคือ กรมโยธาธิการและผังเมืองได้ดำเนินโครงการบริเวณถนนพระราม 9 และร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดรูปที่ดินในเขตเทศบาลนครลำปาง และเทศบาลนครยะลา และกรุงเทพมหานครได้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมนและบริเวณสวนหลวง ร.9 แต่การดำเนินการดังกล่าวยังต้องประสบกับปัญหาอีกหลายประการ เช่น เจ้าของที่ดินไม่ยอมเข้าร่วมโครงการ ไม่มีรูปแบบองค์กรดำเนินการที่เหมาะสม การขาดงบประมาณ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งผลการวิจัยพบว่าการขาดกฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน

เพื่อพัฒนาเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีการประสบความสำเร็จในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง ทั้งนี้เพราะหากมีกฎหมายใช้บังคับแล้วก็จะช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ในหลายประการ อันจะส่งผลให้โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองประสบความสำเร็จได้

ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่ภาครัฐเองได้ตระหนักและเตรียมการแก้ไขด้วยการจัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ... ไว้แล้วตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 2535 แต่ด้วยปัญหาความล่าช้าของกระบวนการนิติบัญญัติทำให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่สามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ โดยขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ซึ่งจากการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวประกอบกับหลักกฎหมายมหาชนต่าง ๆ พบว่ามีสาระสำคัญและข้อสังเกตที่ควรพิจารณาคือ

1. แนวคิดทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

จากทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องได้แก่ ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจรัฐ และทฤษฎีเกี่ยวกับนิติบุคคล พบว่านิติบุคคลเป็นรูปแบบองค์กรที่เหมาะสมกว่าการดำเนินการในรูปของบุคคลธรรมดา โดยนิติบุคคลดังกล่าวควรเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองตามร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดไว้ได้แก่ สมาคมจัดรูปที่ดิน หรือหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง การเคหะแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานรัฐหรือนิติบุคคลอื่นใดที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงนั้นจะมีความเหมาะสมที่สุด เนื่องจากมีรูปแบบที่หลากหลายและสอดคล้องกับการดำเนินการมากกว่า รวมทั้งสามารถใช้อำนาจทางปกครองได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็นในการดำเนินการ

จากผลการศึกษาพบว่าในกรณีของการจัดรูปที่ดินโดยทั่วไปแล้ว สมาคมจัดรูปที่ดินเป็นองค์กรที่มีความเหมาะสมที่สุดในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน เนื่องจากเปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินมีส่วนร่วมมากที่สุดทั้งในการก่อตั้ง การดำเนินงาน ตลอดจนการเลิกสมาคม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดพื้นฐานของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง และสอดคล้องกับการจัดรูปที่ดินของต่างประเทศโดยเฉพาะในประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐจีนไต้หวัน

แนวทางการจัดตั้งองค์กรที่เหมาะสมที่สุดในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่ถูกประกาศใช้เป็นกฎหมายนั้น การจัดรูปที่ดินควรดำเนินการโดยผ่านองค์กรมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เนื่องจากเป็นองค์กรที่สามารถใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองได้ มีระบบการควบคุมตรวจสอบตามที่กฎหมายกำหนด สามารถจัดตั้งได้ง่าย และเจ้าของที่ดินสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการได้ ฯลฯ

2. แนวคิดทางกฎหมายในการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

จากทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องได้แก่ ทฤษฎีบริการสาธารณะ ทฤษฎีการกระทำทางปกครอง และทฤษฎีว่าด้วยการควบคุมฝ่ายปกครอง พบว่าการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งซึ่งอาจดำเนินการโดยฝ่ายปกครองเองหรือมอบอำนาจให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วยก็ได้ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องใช้อำนาจทางปกครองในบางกรณีเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปโดยสะดวกรวดเร็วและมีค่าใช้จ่ายที่ไม่สูงเกินควร ดังนั้นเพื่อเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมิให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร จึงต้องมีการควบคุมดูแลการใช้อำนาจและการกระทำทางปกครองอย่างเหมาะสม ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวและกฎหมายที่เกี่ยวข้องพบว่าสามารถควบคุมได้โดยผ่านองค์กรที่สำคัญ 5 องค์กร ได้แก่

2.1 คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับประเทศที่ทำหน้าที่สำคัญคือควบคุมในระดับนโยบายและออกระเบียบต่างๆ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ และทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือข้อโต้แย้งของเจ้าของที่ดินในบางกรณีอันเป็นการกลั่นกรองการใช้อำนาจของหน่วยงานในระดับล่างอีกชั้นหนึ่ง คณะกรรมการชุดนี้จัดเป็นหน่วยงานทางปกครองประเภทหนึ่ง ในการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงเป็นการพิจารณาคดีแบบกึ่งตุลาการซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการชุดนี้เป็นที่สุด แต่อย่างไรก็ดีหากคู่กรณีไม่พอใจในคำวินิจฉัยก็อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยอาจนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดทันทีก็ได้หากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศให้นำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดได้

2.2 คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัด ซึ่งจะจัดตั้งขึ้นในแต่ ละจังหวัดที่มีการจัดรูปที่ดิน มีอำนาจหน้าที่สำคัญคือควบคุมดูแลการดำเนินงานของสมาคมจัดรูปที่ดิน และการพิจารณาอนุมัติโครงการจัดรูปที่ดินในเขตพื้นที่ของจังหวัดนั้นๆ คณะกรรมการชุดนี้ก็เป็นหน่วยงานฝ่ายปกครองด้วยเช่นกัน ประเด็นปัญหาที่ผู้วิจัยเห็นว่าควรได้รับการแก้ไขในส่วนของคณะกรรมการชุดนี้คือการไม่มีผู้แทนจากหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมเข้าเป็นคณะกรรมการในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร และการให้อำนาจพิจารณาอนุมัติโครงการจัดรูปที่ดินในกรณีเกิดเพลิงไหม้หรืออุบัติเหตุอย่างอื่นได้โดยไม่ต้องพิจารณาค่าคัดค้านหรือข้อเสนอของเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสารและการแสดงความคิดเห็นของประชาชนซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้

2.3 เจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่โครงการ มีอำนาจควบคุมดูแลการจัดรูปที่ดินโดยผ่านทางกระบวนการต่างๆ เช่น การมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการส่วนจังหวัดในบางกรณี การให้ความยินยอมในการจัดรูปที่ดินในกรณีที่มิใช่การจัดรูปที่ดินโดยหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง และการเลือกตั้งหรือเป็นคณะที่ปรึกษาโครงการจัดรูปที่ดิน ผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดความหมายของเจ้าของที่ดินของร่างพระราชบัญญัตินี้ซึ่งหมายถึง ผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและให้

หมายความรวมถึงเจ้าของห้องชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดด้วย เป็นการกำหนดความหมายที่ค่อนข้างแคบในขณะที่กำหนดให้สิทธิและอำนาจต่าง ๆ เป็นของเจ้าของที่ดินเท่านั้น ทำให้ผู้มีส่วนได้เสียอื่นไม่อาจโต้แย้งคัดค้านหรือใช้อำนาจใดๆ โดยผ่านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เลย

2.4 คณะกรรมการกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ มีหน้าที่ควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินของกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ซึ่งเป็นนิติบุคคล โดยเป็นเงินที่มีไว้ให้องค์กรที่ดำเนินงานจัดรูปที่ดินกู้ยืม หรือให้เป็นเงินอุดหนุน เพื่อส่งเสริมให้เกิดการจัดรูปที่ดินเพิ่มมากขึ้น

2.5 องค์กรอื่นๆ การควบคุมดูแลการจัดรูปที่ดินอาจดำเนินการได้โดยอาศัยกฎหมายหรือองค์กรอื่นๆ นอกเหนือจากที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมโดยศาลปกครองซึ่งสามารถควบคุมการดำเนินงานขององค์กรต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นได้ไม่ว่าจะเป็นการกระทำทางกายภาพหรือการออกคำสั่งต่างๆ

จากผลการศึกษาหลักกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องประกอบกับเนื้อหาส่วนที่เกี่ยวข้องที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.... แล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าในส่วนขององค์กรและบทบาทหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในภาพรวมมีความครอบคลุมและเหมาะสมดีแล้ว เนื่องจากมีความหลากหลายและสอดคล้องกับขั้นตอนการจัดรูปที่ดินในทางปฏิบัติ ซึ่งจะช่วยคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและทำให้การดำเนินงานขององค์กรจัดรูปที่ดินเป็นไปได้โดยไม่ติดขัดเกินควรแก่กรณีแล้ว แต่ทั้งนี้ในส่วนของขั้นตอนและผู้ได้รับประโยชน์จากการควบคุมการดำเนินงานนั้นยังมีประเด็นที่ต้องแก้ไข โดยเฉพาะในเรื่องการพิจารณาอนุมัติโครงการจัดรูปที่ดินในกรณีเกิดเพลิงไหม้ฯ และผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับความคุ้มครอง

3. แนวคิดทางกฎหมายในการส่งเสริมให้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองมีประสิทธิภาพในการใช้บังคับ

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองมีขั้นตอนดำเนินการซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้การรับรองและคุ้มครองไว้ในหลายประการ ได้แก่ เสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในสิ่งแวดล้อม สิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสารและการแสดงความคิดเห็นของประชาชน และสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งนี้ก็เพื่อให้การจัดรูปที่ดินเป็นไปได้อย่างสะดวกรวดเร็ว และไม่เกิดค่าใช้จ่ายที่สูงเกินสมควร อันก่อให้เกิดประโยชน์แก่รัฐและแก่สาธารณะ จึงเป็นการขัดแย้งกันในเชิงผลประโยชน์ระหว่างประโยชน์ของเจ้าของที่ดินและประโยชน์ของสาธารณะ อันจะส่งผลกระทบต่อประชาชนไม่ให้การยอมรับและสนับสนุนการจัดรูปที่ดิน ทำให้กฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองไม่มีประสิทธิภาพและไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติจากประชาชน

จากการศึกษาพบว่า มีประเด็นทางกฎหมายในร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ..... ที่ยังไม่สอดคล้องกับแนวคิดทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการประสานสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับประโยชน์สาธารณะ รวม 3 ประเด็นได้แก่

3.1 การเสนอโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่โดยหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถยื่นคำขอจัดรูปที่ดินต่อคณะกรรมการส่วนจังหวัดได้เลยโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินก่อน และไม่มีบทบัญญัติจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจดังกล่าวว่าให้ใช้ ในกรณีใดได้บ้าง จึงเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ต้องยินยอมจัดรูปที่ดินเกินสัดส่วนแห่งความจำเป็น ซึ่งอาจแก้ไขได้โดยกำหนดขอบเขตหรือเงื่อนไขที่หน่วยงานเหล่านี้จะสามารถดำเนินการได้ เช่น ต้องเป็นการดำเนินการเนื่องจากความจำเป็นทางผังเมือง เพื่อความปลอดภัย แห่งสาธารณะ เพื่อรักษาสภาพแวดล้อม หรืออาจกำหนดให้ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินเกินกว่ากึ่งหนึ่ง เป็นต้น

3.2 การเสนอโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในกรณีที่เกิดเพลิงไหม้หรืออุบัติเหตุ อื่นๆ ซึ่งกำหนดให้ เจ้าของที่ดินในบริเวณโครงการจะแจ้งยินยอม คัดค้าน หรือเสนอข้อคิดเห็น เป็นลายลักษณ์อักษรใดๆ ไม่ได้ ซึ่งกระทบ ต่อสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของ เจ้าหน้าที่รัฐโดยไม่จำเป็น เพราะหากกำหนดให้เจ้าของที่ดินสามารถแสดงความคิดเห็นของตนภายใน เวลาที่กำหนดเพื่อใช้เป็นแนวทางประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการส่วนจังหวัด ก็จะช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวและไม่ส่งผลถึงความล่าช้าในการดำเนินโครงการมากนัก

3.3 การไม่มีบทบัญญัติให้สิทธิใดๆ แก่ผู้มีส่วนได้เสียอื่นซึ่งอาจได้รับผลกระทบ จากการจัดรูปที่ดิน และการจำกัดสิทธิในการยื่นข้อคิดเห็นและการอุทธรณ์ต่างๆ ไว้เฉพาะเจ้าของที่ดินใน โครงการ เป็นอีกประเด็นหนึ่งซึ่งแสดงให้เห็นถึงการไม่ประสานประโยชน์สาธารณะกับ เจ้าของที่ดิน และผู้อยู่อาศัยอื่นๆ ภายนอกโครงการ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเหล่านี้ สามารถยื่นข้อคิดเห็นหรือคัดค้านโครงการ รวมทั้ง สามารถอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการส่วน จังหวัดที่อนุมัติให้ดำเนินโครงการต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ได้ในบางกรณี ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามเงื่อนไขซึ่งต้องกำหนดไว้

ประสิทธิภาพในการบังคับใช้และความยอมรับนับถือกฎหมายของประชาชนก็เป็นปัจจัย สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะทำให้การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองสำเร็จเป็นรูปธรรมในประเทศไทย นอกเหนือจากความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองขึ้นใช้บังคับ การ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการประสานสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับประโยชน์ สาธารณะก็เป็นแนวคิดทางกฎหมายที่สำคัญที่จะทำให้ปัจจัยดังกล่าวเป็นจริงขึ้นได้ ผู้วิจัยจึงเสนอ แนะนำให้มีการปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.... ในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับประเด็นปัญหาดังกล่าวเพื่อที่ว่าเมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวแล้ว ก็จะได้รับยอมรับ และนำไปปฏิบัติจากประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นรูปธรรม

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์แนวคิดทางกฎหมายและการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.... วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อเสนอแนะทางกฎหมายใน 3 ประเด็นใหญ่ๆ คือ

(1) ควรให้มีการประกาศใช้กฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่โดยเร็วที่สุด เพื่อให้โครงการจัดรูปที่ดินซึ่งอยู่ในระหว่างดำเนินการสามารถนำมาตราการต่างๆ ในกฎหมายมาใช้เพื่อส่งเสริมให้โครงการเหล่านั้นประสบความสำเร็จได้รวดเร็วยิ่งขึ้น รวมทั้งยังช่วยให้ภาครัฐและเอกชนสามารถจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น อันจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาเมืองอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(2) ในขณะที่ยังไม่มีการประกาศใช้กฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่และสังเกตเห็นได้ว่า อาจใช้เวลาอีกนานในการประกาศใช้กฎหมาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจจัดตั้งองค์การมหาชนที่ทำหน้าที่ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ขึ้นก่อน เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีรูปแบบเหมาะสมกว่าสมาคมที่จัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในหลายกรณี เช่น การมีอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง สามารถควบคุมและตรวจสอบทางการเงินและการบริหารงานได้ สามารถคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถจากภาครัฐให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวได้ รวมทั้งเจ้าของที่ดินก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานได้ด้วย

(3) ควรมีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ..... เพื่อให้กฎหมายที่จะประกาศใช้มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ และมีการประสานประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของประชาชนที่เหมาะสม ในบางประเด็นต่อไปนี้

(3.1) ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับ “ผู้มีส่วนได้เสียจากการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่” โดยกำหนดความหมายและสิทธิหน้าที่อันพึงมีเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน และเปิดโอกาสให้บุคคลเหล่านี้สามารถยื่นความเห็นไม่ว่าจะเป็นการคัดค้านหรือสนับสนุนโครงการต่อคณะกรรมการส่วนจังหวัดได้ โดยให้ถือเป็นเพียงการแสดงความเห็นโดยไม่ผูกพันคณะกรรมการในการพิจารณาอนุมัติ

(3.2) ควรให้ “ผู้มีส่วนได้เสียจากการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่” สามารถอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการส่วนจังหวัดในการในการอนุมัติโครงการได้ โดยอาจกำหนดเงื่อนไขบางประการไว้เพื่อมิให้มีการอุทธรณ์โดยพร่ำเพรื่อ เช่น กรณีที่ผู้มีส่วนได้เสียอื่นนอกจากเจ้าของที่ดินคัดค้านเกินกว่าจำนวนเจ้าของที่ดินที่ยินยอมให้มีการจัดรูปที่ดิน เป็นต้น

(3.3) ควรให้มีผู้แทนจากภาครัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมโดยตรง เข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการจัดรูปที่ดินส่วนจังหวัดด้วย โดยอาจกำหนดให้ผู้แทนสำนักงาน

สิ่งแวดล้อมภาคซึ่งปัจจุบันมีอยู่ 12 สำนักงานทั่วประเทศเข้าเป็นกรรมการในส่วนนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในการจัดรูปที่ดินในระดับหนึ่ง

(3.4) ควรกำหนดขอบเขตหรือเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง การเคหะแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะสามารถดำเนินการจัดรูปที่ดินได้ เช่น ต้องเป็นการดำเนินการเนื่องจากความจำเป็นทางผังเมือง หรือเพื่อรักษาสภาพแวดล้อม หรืออาจกำหนดให้ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินเกินกว่ากึ่งหนึ่ง เป็นต้น

(3.5) ควรกำหนดให้คณะกรรมการส่วนจังหวัดต้องพิจารณาโครงการจัดรูปที่ดินในกรณีที่เกิดเพลิงไหม้หรืออุบัติเหตุอย่างอื่นโดยฟังคำคัดค้าน หรือความเห็นใดๆ ของ “เจ้าของที่ดิน” และ “ผู้มีส่วนได้เสียจากการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่” เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

นอกจากประเด็นดังที่ได้กล่าวมานี้ ผลการศึกษาพบว่าบทบัญญัติที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง พ.ศ.... มีความเหมาะสมสอดคล้องกับแนวคิดทางกฎหมายมหาชนและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างดีแล้ว แต่ทั้งนี้ยังมีประเด็นทางกฎหมายที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มิได้นำมาพิจารณาศึกษาอยู่บ้างในส่วนของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายที่ดิน และกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากร ซึ่งมีได้อยู่ในขอบเขตของงานวิจัยและสมควรได้รับการศึกษาจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีความสมบูรณ์และได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย