

การรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอตามกฎหมายไทย



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า  
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2561  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

THE ASSURANCE AND PROTECTION OF RIGHT TO ADEQUATE HOUSING IN THAI LAWS



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws in Laws

Common Course

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2018

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอตาม กฎหมายไทย
โดย	น.ส.วิรัชญา ตินโนเวช
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอื้ออารีย์ อัจจะนิล

---

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ  
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

.....	คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์)	
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์	
.....	ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์เดช สรุโฆษิต)	
.....	อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอื้ออารีย์ อัจจะนิล)	
.....	กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อภิวัฒน์ รัตนวราหะ)	
.....	กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์)	

วิรัญญา ดินโนเวช : การรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอตามกฎหมาย  
ไทย. ( THE ASSURANCE AND PROTECTION OF RIGHT TO ADEQUATE  
HOUSING IN THAI LAWS) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ผศ. ดร.เอื้ออารีย์ อั้งจะนิล

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงการรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอตามกฎหมายไทย ทั้งในมิติด้านกฎหมาย และด้านนโยบาย โดยจะเป็นการศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย จากการศึกษาพบว่า สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอเป็นรากฐานสำคัญที่จะทำให้มนุษย์สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีเกียรติ และเป็นรากฐานที่จะทำให้มนุษย์สามารถอุปโภคสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม ทั้งไทย ฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย ไม่มีการรับรองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และรัฐบัญญัติที่ส่งเสริมองค์ประกอบสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในบางประการ และทั้งสามประเทศก็มิได้ให้น้ำหนักความสำคัญกับองค์ประกอบของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอทั้ง 7 องค์ประกอบอย่างเท่าเทียมกันโดยแตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละประเทศ ซึ่งสำหรับไทยให้ความสำคัญกับการเข้าถึงที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย และไม่มีกฎหมายหรือมาตรการใด เพื่อส่งเสริมให้สิทธิดังกล่าวได้รับการปฏิบัติอย่างองครวม ในการนี้ เพื่อส่งเสริมการรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ จึงเห็นสมควรออกกฎหมายกลาง กล่าวคือ พระราชบัญญัติการส่งเสริมสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ เพื่อส่งเสริมการรับรองและคุ้มครองสิทธิดังกล่าว และเป็นแนวทางไปสู่การพิจารณารับรองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในรัฐธรรมนูญของไทยต่อไปในอนาคต

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สาขาวิชา นิติศาสตร์  
ปีการศึกษา 2561

ลายมือชื่อนิสิต .....  
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

# # 5886020934 : MAJOR LAWS

KEYWORD: Right to Adequate Housing, Constitution, law, ICESCR

Wiranya Tinnovech : THE ASSURANCE AND PROTECTION OF RIGHT TO ADEQUATE HOUSING IN THAI LAWS. Advisor: Asst. Prof. Dr. Aua-aree Engchanil

This Research aims to study on the protection and assurance of Right to Adequate Housing in Thai laws including Constitution, regulations and policies. It will also be compared with Malaysia and Republic of Philippines. The Research found that Right to Adequate Housing could be considered as a key component for human to have a life with dignity, and to enjoy other rights and freedom. Nevertheless, Thailand, Republic of Philippines and Malaysia haven't upheld Right to Adequate Housing in its Constitutions, but each Country has various laws that support this Right. Three countries have placed priority on the components of this Right differently, depending on the context of each country. For Thailand, we have put priority on the access to housing of low-income population but there is no law or measure to support this Right in order to be implemented holistically. As such, the law to support Right to Adequate Housing should be promoted to support the promotion and assurance of this Right in order to consider the possibility to incorporate the Right to Adequate Housing into Thai Constitution in the future.

Field of Study: Laws

Student's Signature .....

Academic Year: 2018

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ผศ. ดร. เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล อาจารย์ที่ปรึกษาที่กรุณารับผู้เขียนเป็นนิสิตในที่ปรึกษา อาจารย์เป็นอาจารย์ที่มีความเมตตาและกรุณาต่อนิสิตเป็นอย่างมาก ท่านมิได้เพียงให้คำปรึกษา มุมมองทางวิชาการในการทำวิทยานิพนธ์ แต่ยังให้ออกาส ให้กำลังใจ และมีความเมตตาเห็นอกเห็นใจ เป็นที่พึ่งของนิสิตทั้งในด้านเนื้อหาวิชาการ และกำลังใจตลอดระยะเวลาการเขียนวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งและจะระลึกถึงพระคุณอาจารย์ตลอดไป

ขอกราบขอบพระคุณ รศ. ดร. ณรงค์เดช สรุโฆษิต ประธานสอบวิทยานิพนธ์ ผู้ให้แนวทางและมุมมองที่แหลมคมในการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้มีทิศทางที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ขอบพระคุณอาจารย์ที่กรุณารับเป็นประธาน และเมตตาให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์สำหรับการทำวิทยานิพนธ์นี้

ขอกราบขอบพระคุณ ผศ. ดร. อภิวัฒน์ รัตนวราหะ กรรมการ ผู้มีความเชี่ยวชาญและให้แนวทางในการทำวิทยานิพนธ์เป็นอย่างดี อาจารย์แบ่งปันประสบการณ์ และให้คำแนะนำในการแก้ปัญหาตลอดจนแนะนำให้ผู้เขียนไปพบกับผู้เชี่ยวชาญเพื่อเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นในการทำวิทยานิพนธ์

ขอกราบขอบพระคุณ ผศ. อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ กรรมการ สำหรับความเมตตาที่อาจารย์กรุณารับเป็นกรรมการสอบ ข้อเสนอแนะและแนวทางการเขียนวิทยานิพนธ์ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา อาจารย์ช่วยชี้จุดบกพร่อง ทั้งยังกรุณาให้แนวทางและคำแนะนำเพื่อแก้ไข ช่วยให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้มีขอบเขตและเป้าหมายที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอขอบคุณกัลยาณมิตรทั้งหลาย ขอขอบคุณพัชรินทร์ คุณณัฐดนัย สำหรับความช่วยเหลือตั้งแต่วันแรกจนถึงวันนี้ ขอขอบคุณคุณธรินด์ และคุณพ่อที่กรุณาแนะนำให้ผู้เขียนได้มีโอกาสเข้าพบกับผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ได้ข้อมูลที่จำเป็น หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้สามารถเป็นแนวทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์ใด ๆ ในทางวิชาการ หรือเป็นแม้ส่วนเล็ก ๆ ที่จะสร้างความตระหนักรู้ถึงสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในบริบทของไทย และนำไปสู่การรับและคุ้มครองสิทธิดังกล่าวในท้ายที่สุดได้ ผู้เขียนขอยกให้เป็นความดีความชอบของทุกท่านที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงไป ส่วนข้อผิดพลาดใด ๆ ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว และขออภัยมา ณ ที่นี้ ด้วย ท้ายที่สุดแล้ว ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ที่ให้การสนับสนุน และช่วยเหลือ ทั้งร่างกาย และแรงใจ ขอขอบคุณตัวผู้เขียนเองที่อดทน และไม่ยอมแพ้ต่ออุปสรรคต่าง ๆ จนวิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จดังที่ตั้งใจ ขอขอบคุณบททดสอบต่าง ๆ ที่เข้ามาที่ทำให้ผู้เขียนได้เติบโตไปอีกขั้นหนึ่ง



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**



## สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
1.3 สมมุติฐานของการศึกษา.....	7
1.4 ขอบเขตและเนื้อหาของการศึกษาวิจัย.....	7
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ .....	9
2.1 แนวคิดว่าด้วยสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ .....	9
2.1.1 นิยามของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ .....	9
2.1.2 การรับรองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในกฎหมายระหว่างประเทศ .....	10
2.1.2.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights: UDHR) .....	10
2.1.2.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR) .....	11

2.1.3 องค์ประกอบสำคัญของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอตาม ICESCR.....	11
2.1.3.1 หลักประกันทางกฎหมายในการถือครอง.....	12
2.1.3.2 การมีบริการโครงสร้างพื้นฐาน.....	14
2.1.3.3 ความสามารถในการได้มา .....	14
2.1.3.4 ความเหมาะสมที่จะอาศัยอยู่.....	16
2.1.3.5 การเข้าถึง.....	16
2.1.3.6 ทำเล .....	16
2.1.3.7 ความสอดคล้องกับวัฒนธรรม.....	17
2.1.5 การชี้ขาดโดยศาลในเรื่องสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ.....	18
2.2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิมนุษยชนภายใต้รัฐธรรมนูญ และทฤษฎี ในทางมหาชนที่เกี่ยวข้อง.....	19
2.2.1 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชน.....	19
2.2.2 หลักความเสมอภาค.....	22
2.2.2.1 ความหมาย .....	22
2.2.2.2 ประเภทของหลักความเสมอภาค.....	22
2.2.2.3 หลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาค.....	23
2.2.2.4 ข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาค.....	23
2.2.3 หลักกรรมสิทธิ์.....	25
2.3.4.1 ความหมาย .....	25
2.3.4.2 การคุ้มครองหลักกรรมสิทธิ์.....	25
2.3.4.3 องค์ประกอบของกรรมสิทธิ์.....	26
2.3.4.4 การจำกัดกรรมสิทธิ์.....	26
2.2.4 ประโยชน์มหาชน.....	27
2.3.5.1 ความหมาย .....	27

2.3.5.2	ขอบเขตของประโยชน์มหาชน.....	27
2.3	แนวทางการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ.....	28
2.3.1	การรับรองตามพันธกรณีระหว่างประเทศ.....	28
2.3.2	การรับรองตามรัฐธรรมนูญ.....	31
2.3.2.1	สิทธิในเชิงเนื้อหา และสิทธิในเชิงกระบวนการ.....	31
2.3.2.2	แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ/แนวนโยบายแห่งรัฐ.....	32
2.3.2.3	หน้าที่ของรัฐ.....	36
2.4	บทบาทของรัฐในเรื่องสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ.....	37
2.4.1	หน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ในกติกา ICESCR.....	38
2.4.2	การส่งเสริมสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในรูปแบบการเช่า.....	40
2.4.3	การละเมิดสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ.....	41
2.4.3.1	การละเมิดซึ่งเป็นผลมาจากการกระทำ นโยบาย หรือกฎหมาย.....	41
2.4.3.2	การละเมิดในรูปแบบของการเลือกปฏิบัติ.....	42
2.4.3.3	การละเมิดเนื่องจากรัฐไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำ.....	42
บทที่ 3	การคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในต่างประเทศ.....	43
3.1	ประเทศฟิลิปปินส์.....	43
3.1.1	สถานการณ์และปัญหาด้านที่อยู่อาศัย.....	43
3.1.2	แนวคิดและการส่งเสริมหลักการของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอของฟิลิปปินส์.....	44
3.1.2.1	รัฐธรรมนูญ.....	44
3.1.2.2	กฎหมายระดับรัฐบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง.....	45
3.1.2.2.1	Urban Development and Housing Act (RA 7279).....	46
3.1.2.2.2	The Comprehensive and Integrated Shelter and Financing Act (CISFA) of 1994 (RA 7835).....	61
3.1.2.2.3	Batas Pambansa BLG. 220 of 1982 (Accessibility Law).....	62

3.1.2.2.4 Home Guaranty Corporation Act of 2000 (Republic Act 8763)...	64
3.1.2.2.5 Rent Control Act (Republic Act 9653).....	64
3.1.2.2.6 The Right-of-Way Act (RA 10752) .....	65
3.1.2.2.7 Socialized and Low-Cost Housing Loan Restructuring Act (Republic Act 9507).....	67
3.1.2.2.9 National Building Code of Philippines (Republic Act 6541).....	68
3.1.2.3 Executive Order และ Memorandum Order.....	69
3.1.2.3.1 Executive Order 90 (1986) .....	70
3.1.2.3.2 Executive Order 152 (2002).....	72
3.1.2.3.3 Memorandum Order No. 67 (1999) .....	74
3.1.2.3.4 Executive Order 216 (2000).....	74
3.1.2.3.5 Executive Order 272 (2004).....	75
3.1.2.3.6 Executive Order 577 (2006).....	75
3.1.2.3.7 Executive Order 129 (1993).....	75
3.1.2.3.8 Executive Order 708 (2008).....	77
3.1.2.3.9 Administrative Order 249 (2008).....	77
3.1.2.4 การดำเนินการของฝ่ายบริหาร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	78
3.1.2.4.1 หน่วยงานรัฐ/คณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง .....	78
3.2.2.4.2 โครงการด้านที่อยู่อาศัย.....	81
3.2.2.4.3 การจัดตั้งกองทุน.....	82
3.1.2.4.4 แนวปฏิบัติในการดำเนินการ .....	83
3.2 ประเทศมาเลเซีย.....	89
3.2.1 สถานการณ์และปัญหาด้านที่อยู่อาศัย .....	89
3.2.2 แนวคิดและการส่งเสริมหลักการของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอของมาเลเซีย .....	95

3.2.2.1 รัฐธรรมนูญ .....	95
3.2.2.2 กฎหมายระดับรัฐบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง.....	95
3.2.2.2.1 The Housing Development (Control and Licensing) Act 1966....	95
3.2.2.2.2 The Town & Country Planning Act 1976 .....	96
3.2.2.2.3 The Street, Drainage and Building Act 1974 .....	99
3.2.2.2.4 The National Land Code 1965.....	101
3.2.2.2.5 กฎระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้บุกรุก.....	101
3.2.2.2.6 Local Government Act 1976 (Act 171).....	103
3.2.2.2.7 The Land Acquisition Act 1960.....	107
3.2.2.2.8 Uniform Building By-Laws 1984.....	107
3.2.2.2.9 Emergency (Clearance of Squatters) Regulations 1969 ('ECSR')	
.....	107
3.2.2.3 การดำเนินการของฝ่ายบริหาร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	108
3.2.2.3.1 หน่วยงานรัฐ/คณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง .....	108
3.2.2.3.2 โครงการด้านที่อยู่อาศัย.....	109
3.2.2.3.3 การจัดตั้งกองทุน/ความช่วยเหลือทางการเงิน .....	114
3.2.2.3.4 แนวปฏิบัติในการดำเนินการ .....	115
บทที่ 4 การคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในกฎหมายไทย .....	117
4.1 สถานการณ์ด้านที่อยู่อาศัยในประเทศไทย .....	117
4.2 แนวคิดและการส่งเสริมหลักการของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอของประเทศไทย .....	119
4.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	119
4.2.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.....	120
4.2.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 .....	120
4.2.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 .....	122

4.2.2 กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรอง .....	123
4.2.2.1 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคการบังคับคดี.....	124
4.2.2.2 พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 .....	125
4.2.2.3 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2558 (ฉบับที่ 4) .....	126
4.2.2.4 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2550 .....	128
4.2.2.5 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.....	130
4.2.2.6 กฎหมายคุ้มครองผู้เช่า/ผู้ให้เช่า.....	133
4.2.2.7 พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 รวมทั้งกฎ ระเบียบ และ ประกาศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง.....	134
4.2.2.8 การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อความเหมาะสมในการอาศัยอยู่.....	136
4.2.2.9 กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 .....	138
4.2.2.10 พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556.....	141
4.2.3 ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง .....	142
4.3 การดำเนินการของฝ่ายบริหารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	145
4.3.1 การจัดหาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ และระบบการคัดกรองผู้มีสิทธิได้รับความ ช่วยเหลือ .....	147
4.3.2 การพัฒนาที่อยู่อาศัยของสถาบันองค์กรพัฒนาชุมชน .....	149
4.3.3 การจัดหาที่ดินเพื่อจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยของรัฐ .....	151
4.3.4 การจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ที่มีรายได้น้อย.....	154
4.3.5 มาตรการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย.....	155
4.3.6 มาตรการของรัฐเพื่อกระตุ้นภาคอสังหาริมทรัพย์ .....	158
บทที่ 5 บทวิเคราะห์เกี่ยวกับสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในกฎหมายไทย .....	161
5.1 สรุปสาระสำคัญของกฎหมายและมาตรการในการส่งเสริมการรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่อยู่ อาศัยที่เพียงพอเปรียบเทียบกับกฎหมายไทย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ .....	161

5.1.1 การรับรองในระดับรัฐธรรมนูญ.....	161
5.1.2 กฎหมายหรือนโยบายที่ส่งเสริมองค์ประกอบของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ .....	162
5.1.2.1 หลักประกันทางกฎหมายในการถือครอง.....	162
5.1.2.2 การมีบริการโครงสร้างพื้นฐาน.....	165
5.1.2.3 ความสามารถในการได้มา .....	167
5.1.2.4 ความเหมาะสมที่จะอาศัยอยู่.....	172
5.1.2.5 การเข้าถึง.....	174
5.1.2.6 ทำเล .....	175
5.1.2.7 ความสอดคล้องกับวัฒนธรรม.....	177
5.2 การวิเคราะห์เกี่ยวกับการส่งเสริมการรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอใน กฎหมายไทย .....	177
5.2.1 การรับรองในระดับรัฐธรรมนูญ.....	177
5.2.2 การรับรองในระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรอง.....	185
5.2.2.1 หลักประกันทางกฎหมายในการถือครอง.....	186
5.2.2.2 การมีบริการโครงสร้างพื้นฐาน.....	190
5.2.2.3 ความสามารถในการได้มา .....	190
5.2.2.4 ความเหมาะสมในการอาศัยอยู่.....	195
5.2.2.5 การเข้าถึง.....	197
5.2.2.6 ทำเล .....	198
5.2.2.7 ความสอดคล้องกับวัฒนธรรม.....	200
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	202
6.1 บทสรุป.....	202
6.2 ข้อเสนอแนะ .....	207
บรรณานุกรม.....	213



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**



## บทที่ 1 บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

“ที่อยู่อาศัย” มีความสำคัญในฐานะเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต เป็นฐานรากที่สำคัญต่อการมีอัตลักษณ์ของตนเอง การเจริญเติบโต และมีพัฒนาการทั้งทางร่างกาย จิตใจ เพื่อดำรงชีวิตได้อย่างมีเกียรติ และศักดิ์ศรี ทั้งยังเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่จะนำไปสู่การรวมกลุ่ม และการเจริญเติบโตทางวัฒนธรรม รวมทั้งการใช้สิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่พบเห็นได้ในปัจจุบันคือ พบว่าปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐาน ประชาชนไหลเข้าสู่พื้นที่เมืองเพื่อการจ้างงาน ส่งผลให้เกิดปัญหาประชากรล้นเมือง<sup>1</sup> เป็นปัญหาการพัฒนาที่กระจุกตัวอยู่เฉพาะเมืองหลวง นำมาสู่ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย และความแออัดในที่อยู่อาศัย นอกจากปัญหาความแออัดแล้ว ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ยังทำให้มีประชาชนอีกมากที่ยังไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ต้องเป็นคนไร้ที่อยู่อาศัย หรือหากมีที่อยู่อาศัยก็เป็นที่อยู่อาศัยที่ไม่มีสุขลักษณะและการดำรงชีวิตที่ดี อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด บุกรุกที่ดินของรัฐและเอกชน ที่มักถูกขับไล่ รื้อถอน จนต้องโยกย้ายหาที่อยู่อาศัยแห่งใหม่ ก่อให้เกิดผลกระทบในหลากหลายแง่มุมที่ตามมา เช่น ผลกระทบในด้านการทำงาน การศึกษาของเด็ก สุขลักษณะของที่อยู่อาศัยแห่งใหม่ ผลกระทบจากปัญหาดังกล่าว ทำให้รัฐบาลต้องเร่งสร้างและพัฒนาที่อยู่อาศัยซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณา 2 ประเด็น ได้แก่ การสร้างที่อยู่อาศัยให้เพียงพอกับปริมาณความต้องการของประชาชน และที่อยู่อาศัยเหล่านั้นจะต้องคุณภาพสำหรับการอาศัยอยู่ ซึ่งแม้ว่าปัจจุบัน รัฐบาลยังประสบความสำเร็จกับการดำเนินการตามสองประเด็นข้างต้น แต่เรื่องนี้ก็เป็นประเด็นที่ไม่อาจสามารถมองข้ามได้ และรัฐบาลก็จำเป็นต้องดำเนินการสร้างที่อยู่อาศัยต่อไปให้เพียงพอทั้งในแง่ปริมาณและเป็นที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพ เกี่ยวกับเรื่องนี้ กติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) ได้บัญญัติคำ ๆ หนึ่งไว้ เรียกว่า “สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ” เพื่อผลักดันให้แต่ละประเทศให้ความสำคัญกับเรื่องที่อยู่อาศัย และแก้ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย หรือยกระดับคุณภาพที่อยู่อาศัยให้เหมาะสมโดยมีเป้าหมายเพื่อบรรลุสิทธิดังกล่าว ซึ่งประกอบไปด้วยองค์ประกอบย่อยอีก 7 ประการ ได้แก่ (1) หลักประกันทางกฎหมายในการถือ

<sup>1</sup> อรรถัย กักผล, Urbanization เมื่อเมืองกลายเป็นโจทย์ของการบริหารจัดการท้องถิ่นสมัยใหม่, [ออนไลน์], 1 ธันวาคม 2561, แหล่งที่มา: [http://www.kpi.ac.th/media/pdf/book/m10\\_672\\_0ba988a084a09c1533f007140fcc1631.pdf](http://www.kpi.ac.th/media/pdf/book/m10_672_0ba988a084a09c1533f007140fcc1631.pdf), หน้า III

ครอง (2) การมีบริการโครงสร้างพื้นฐาน (3) ความสามารถในการได้มา (4) ความเหมาะสมที่จะอาศัย อยู่ (5) การเข้าถึง (6) ทำเล (7) ความสอดคล้องกับวัฒนธรรม อย่างไรก็ตาม กติกา ICESCR มิได้ กำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการและประสบความสำเร็จในการรับรองสิทธิดังกล่าวทันที เพราะต้อง อาศัยงบประมาณ และทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อให้สิทธิแต่ละประเภทเป็นจริงขึ้นมาได้<sup>2</sup> แต่ให้ใช้ ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อให้สิทธิซึ่งรับรองไว้ ในกติกานี้เป็นจริงอย่างบริบูรณ์โดย ลำดับด้วยวิธีที่พึงปฏิบัติที่เหมาะสม”<sup>3</sup>

UN-HABITAT หรือ โครงการตั้งถิ่นฐานเพื่อมนุษย์ของสหประชาชาติ ได้ตระหนัก ความสำคัญของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ให้ข้อสังเกตและข้อคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ซึ่งถือเป็น ปัญหาในระดับสากล โดยเห็นว่ารัฐบาลทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นยังประสบปัญหาที่อยู่อาศัย ขาดแคลนและไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชน โดยกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ กลุ่มคนยากจนและกลุ่มผู้เปราะบาง เพราะมักเป็นกลุ่มที่ไม่มีคุณสมบัติเพียงพอที่จะได้รับการ สนับสนุนต่าง ๆ ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐหรือกลุ่มสถาบันทางการเงินกำหนด ผู้เขียนขอสรุปปัญหาที่ สำคัญ ดังนี้<sup>4</sup>

(1) ปัญหาการเข้าถึงเงินทุนเพื่อที่อยู่อาศัย ปัจจุบันพบว่ามีการเปลี่ยนแปลงมุมมอง ของที่อยู่อาศัยจากการเป็น “social function” เป็น “commodity” ซึ่งการดำเนินนโยบายด้าน ที่อยู่อาศัยในลักษณะเปิดเสรี และลดการแทรกแซงจากรัฐยิ่งทำให้โอกาสในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยของ กลุ่มคนยากจน และกลุ่มผู้มีรายได้ปานกลางลดน้อยลงไปมากกว่าเดิมอีก ซึ่งการมีส่วนร่วมของ ภาคเอกชนในด้านที่อยู่อาศัย ที่ผ่านมามีพบว่าไม่ค่อยมีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของ กลุ่มคนระดับล่าง ซึ่งรัฐบาลก็ประสบปัญหาในการโน้มน้าวให้ภาคเอกชนทั้งกลุ่มผู้พัฒนาที่อยู่อาศัย และสถาบันการเงินเหล่านี้เข้ามาลงทุนหรือปล่อยเงินกู้ เพราะกลุ่มผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยจะให้

<sup>2</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชย์, เอกสารประกอบการสอบชุดวิชา กฎหมายสิทธิมนุษยชน (Human Rights Law), สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชย์ พิมพ์ครั้งที่ 5 พ.ศ. 2552

<sup>3</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ประมวลสรุปการประเมินและตรวจสอบการ ปฏิบัติงานของรัฐบาลไทย ตามกติการะหว่างประเทศด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในคราวประชุม ครั้งที่ 55 (พ.ศ. 2558), [ออนไลน์], 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560. แหล่งที่มา <https://t.co/5qsuSKnjeS>

<sup>4</sup> The United Nations Task Team on Habitat III, HABITAT III ISSUE PAPERS 20 – HOUSING, [Online] Accessed: 2018, October 14. Available from: [http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Issue-Paper-20\\_Housing-2.0.pdf](http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Issue-Paper-20_Housing-2.0.pdf)

ความสำคัญกับกลุ่มคนผู้มีรายได้อัตราสูง ในขณะที่สถาบันการเงินก็ไม่ต้องการเสี่ยงปล่อยกู้ให้กลุ่มผู้ไม่มีรายได้อีก การส่งเสริมเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยผ่านการจำนองสำหรับกลุ่มคนยากจนยังมีจำกัด และการใช้สถาบันการเงินประเภท community-based เช่น สหกรณ์การเงิน สถาบันการเงินระดับฐานราก ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร คนส่วนมากจึงมักสร้างที่อยู่อาศัยหรือปรับปรุงที่อยู่อาศัยด้วยตัวเอง ซึ่งเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพมากกว่าที่จะทำให้คนมีที่อยู่อาศัยในระดับที่สามารถรับภาระได้ แม้ว่าอาจเป็นที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพต่ำไปบ้างก็ตาม

(2) ปัญหาการเข้าถึงที่ดิน และปัญหาตลาดอสังหาริมทรัพย์ในเมืองที่ผิดปกติ พบว่าที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยส่วนมากมักตั้งอยู่ห่างไกลจากการดำรงชีวิตของประชาชนท้องถิ่น ทำให้ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ในขณะที่สิทธิในทรัพย์สิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกโฉนดที่ดินอันเพื่อหลักประกันความมั่นคงในที่ดินยังไม่ปรากฏผลที่เห็นประจักษ์ว่าช่วยลดปัญหาความยากจนลงได้

(3) ปัญหาการจัดเก็บข้อมูล และการคาดการณ์ปริมาณความต้องการที่อยู่อาศัยที่ไม่แม่นยำ ข้อมูลเหล่านี้ประกอบกับข้อมูลจำพวกการเปลี่ยนแปลงทางด้านประชากรศาสตร์ ภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะส่งผลต่อการกระจายตัวของประชากรตามแหล่งงาน และปัญหาการกระจุกตัวในเขตเมือง ตลอดจนความต้องการทางวัฒนธรรม ยังไม่ได้รับการให้ความสำคัญและบูรณาการเข้ากับนโยบายทางด้านที่อยู่อาศัยเท่าที่ควร รวมทั้งยังขาดการบูรณาการข้อมูลการประเมินความขาดแคลนที่อยู่อาศัย รวมทั้งที่อยู่อาศัยเก่า หรือถูกทิ้งร้าง ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อการวางแผนและกำหนดมาตรการด้านที่อยู่อาศัยในภาพรวม

อย่างไรก็ตาม UN HABITAT ยังเห็นว่าเมื่อการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยมีหลายปัจจัยที่ยังเป็นอุปสรรค รัฐบาลส่วนใหญ่จึงได้หันมาสนับสนุนการจัดทำที่อยู่อาศัยประเภทเช่า ซึ่งสามารถพัฒนาการปรับเปลี่ยนและย้ายที่อยู่อาศัย พัฒนาตลาดแรงงาน และโอกาสในการดำรงชีวิตได้ ทั้งยังช่วยแก้ปัญหาทางด้านเพศ ความพิการ และวัฒนธรรม เสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับเครือข่ายทางเศรษฐกิจและสังคม แต่ที่ผ่านมายังพบว่ามิใช่เพียงแต่ประเทศที่ดำเนินนโยบายที่อยู่อาศัยประเภทนี้

#### ปัญหาสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอของไทย

จากการวิเคราะห์ เห็นว่ามีสภาพปัญหาไม่แตกต่างจากตามที่ UN-HABITAT ได้กล่าวไปข้างต้น กล่าวคือ ไทยประสบปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยเพราะความเหลื่อมล้ำในการถือครอง

ที่ดินซึ่งกระจุกตัวอยู่กับคนกลุ่มน้อย ขาดแคลนการถือครองที่ดิน ทั้งในแง่ของการเป็นเจ้าของ และการครอบครอง รวมทั้งปัญหาความยากจน ไม่มีงานทำ จนทำให้ไม่สามารถแบกรับภาระด้านค่าใช้จ่ายที่อยู่อาศัยได้ และทำให้ต้องอาศัยอยู่ในชุมชนแออัด ซึ่งมีสภาพแวดล้อม และสุขอนามัย บริการขั้นพื้นฐานที่ไม่เหมาะสมหรือไม่เพียงพอ<sup>5</sup> ในขณะที่ประเด็นที่อยู่อาศัยประเภทเช่า ก็ยังเป็นสิ่งท้าทายกับสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอเช่นกัน เนื่องจากในส่วนของไทย แม้จะเคยมีมาตรการกำหนดเรื่องความแออัดในที่อยู่อาศัยเอาไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ 6/2538 เรื่อง กำหนดจำนวนคนต่อจำนวนพื้นที่ของอาคารที่พักอาศัยที่ถือว่ามีคนอยู่มากเกินไป) แต่ก็ยังไม่พบการใช้บังคับอย่างจริงจังในทางปฏิบัติ และโดยที่ประกาศดังกล่าวประกาศใช้มานานแล้วแต่ยังไม่มีการปรับปรุงแก้ไข ก็ย่อมไม่สอดคล้องกับบริบทที่เกิดขึ้นในทางข้อเท็จจริงในปัจจุบัน

นอกจากนี้ คณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ได้ให้ข้อสังเกต และข้อเสนอแนะต่อปัญหาสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอของประเทศไทย ดังนี้<sup>6</sup>

(1) สถิติจำนวนประชากร (ครัวเรือน) 10% ที่อาศัยอยู่ในชนบทยังมีที่อยู่ที่ไม่ถาวร และมีความเปราะบางต่อการถูกบังคับไล่ที่ และต้องเผชิญกับปัญหาใหญ่ในการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ และเรียกร้องให้ไทยเพิ่มความพยายามในการแก้ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย และทำให้แน่ใจว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด ได้รับการป้องกันจากการถูกบังคับไล่ที่ และสามารถเข้าถึง และใช้บริการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ได้ เช่น น้ำดื่ม และสุขอนามัยที่ดี

(2) ใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อเป็นหลักประกันในสิทธิในการครอบครองที่ดินโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ เพื่อให้แน่ใจว่าทุกคนสามารถเข้าถึงที่ดิน และที่อยู่อาศัยที่เพียงพอได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) ทำให้มั่นใจว่าการบังคับไล่ที่จะเป็นมาตรการที่ใช้เป็นลำดับสุดท้าย และประชาชนที่ถูกขับไล่ได้รับการชดเชยค่าเสียหาย และ/หรือ การย้ายถิ่นฐาน

<sup>5</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย 10 ปี (พ.ศ. 2559 – 2568), [ออนไลน์], 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560. แหล่งที่มา <http://www.bps.m-society.go.th/uploads/content/download/56e62ed50ab01.pdf>.

<sup>6</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the combined initial and second periodic reports of Thailand 2015 - E/C.12/THA/CO/1-2, 19 June 2015, pp. 3-4, 8

สำหรับสถานะของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอตามกฎหมายไทย แม้ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีกติกา ICESCR เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2542 แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่มีการรับรองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอโดยตรงในระดับรัฐธรรมนูญ มีปรากฏเฉพาะหลักการส่งเสริมและคุ้มครองการมีที่อยู่อาศัยในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยไม่มีการรับรองหรือคุ้มครองสิทธิดังกล่าวโดยตรงในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา พบว่าไทยได้มีการบัญญัติกฎหมาย หรือข้อบังคับบางประการที่มีเนื้อหาเป็นการคุ้มครองหลักการของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ เช่น (1) **พระราชบัญญัติการจตุรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547** กำหนดแนวทางการจตุรูปที่ดินเพื่อให้มีสาธารณูปโภคต่าง ๆ เข้าถึงที่ดินได้ทดแทนการเวนคืน ช่วยลดผลกระทบของเจ้าของที่ดิน และการต้องย้ายที่อยู่อาศัยจากแหล่งที่อยู่เดิม (2) **ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคการบังคับคดี** กำหนดหลักเกณฑ์การขับไล่หรือถอนให้เป็นไปตามกฎหมาย (3) **พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2558** กำหนดแนวทางการพิจารณาเพื่อผ่อนผันเขตผังเมืองเพื่อนำที่ดินมาใช้ประโยชน์ในการจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยของรัฐ (4) **พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535** กำหนดเกณฑ์ความแออัดและสุขอนามัยของที่อยู่อาศัย (5) **พระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558** ผ่อนผันข้อกำหนดมาตรฐานอาคารบางประการ ซึ่งมีได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับความมั่นคงแข็งแรงหรือความปลอดภัยของอาคารเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ควบคู่ไปกับมาตรการของฝ่ายบริหารที่ส่งเสริมให้ภาคเอกชน เช่น สถาบันการเงิน ผู้พัฒนาสังหาริมทรัพย์ ให้สร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย นอกเหนือจากการดำเนินการของภาคเอกชนที่ดำเนินการในเรื่องที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยเป็นปกติ ทั้งรูปแบบการจำหน่าย และการให้เช่า และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ที่ให้ความช่วยเหลือในการรวมกลุ่มของชุมชนเพื่อให้เข้มแข็งจากภายใน อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความพยายามจากหลากหลายภาคส่วน ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย รวมทั้งไม่สามารถกระจายการถือครองที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเท่าเทียม โดยกลุ่มผู้มีรายได้น้อยกว่าร้อยละ 20 ยังไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อกิจการสถาบันการเงินส่วนหนึ่งมีปัจจัยมาจากระดับรายได้ที่ไม่ผ่านเกณฑ์ รวมทั้งปัญหาในการจัดหาที่ดินเพื่อจัดทำโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยในบางพื้นที่ซึ่งราคาที่ดินค่อนข้างสูง ส่งผลให้ต้นทุนการก่อสร้างสูงขึ้นไปด้วย<sup>7</sup> และเมื่อกลุ่มคนเหล่านี้หันมาใช้วิธีการเช่าแทนการซื้อที่อยู่อาศัย แม้จะมีกฎหมายกำหนดเงื่อนไขความ

<sup>7</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, “หนังสือที่ พม. 5102/16529,” 20 ธันวาคม 2559.

เหมาะสมของอาคารเพื่อการอยู่อาศัยเป็นการเฉพาะ แต่ในส่วนพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ 6/2538 เรื่อง กำหนดจำนวนคนต่อจำนวนพื้นที่ของอาคารที่พักอาศัยที่ถือว่ามีคนอยู่มากเกินไป ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้จริงในทางปฏิบัติ ดังนั้น ประเด็นเรื่องความแออัดในที่อยู่อาศัยจึงเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่รัฐไม่อาจมองข้ามได้เพียงเพราะบุคคลเหล่านั้นมีหลักประกันความมั่นคงในการถือครองแล้วในระดับหนึ่ง ในขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมายของไทยกับ มาเลเซีย และฟิลิปปินส์แล้ว ผู้เขียนยังไม่พบว่าไทยมีมาตรการในการดำเนินการกับกลุ่มคนที่ไม่สุจริตในการได้รับสิทธิประโยชน์และความช่วยเหลือในโครงการที่อยู่อาศัยของรัฐเป็นการเฉพาะ อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม โดยที่ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ นั้นสามารถจำแนกไปได้หลากหลายประเด็น ทั้งในแง่ของการมีสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในเขตเมือง ซึ่งต้องพิจารณาในเชิงคุณภาพของที่อยู่อาศัย และปริมาณของที่อยู่อาศัย และอีกประเด็นคือการเข้าถึงที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัย และมีความเกี่ยวข้องกับคนแต่ละกลุ่ม ตั้งแต่กลุ่มคนไร้ที่อยู่อาศัย กลุ่มคนเปราะบาง กลุ่มผู้มีรายได้น้อย กลุ่มเด็ก สตรี คนพิการ คนต่างชาติ ฯลฯ ที่ล้วนมีปัจจัยในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยในรายละเอียดแตกต่างกันไป ทั้งนี้ ในการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจะขอศึกษาเฉพาะในส่วนในเรื่องสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในแง่หลักการที่เป็นพื้นฐานสำคัญของสิทธิดังกล่าว โดยจะพิจารณาเฉพาะในส่วนของที่อยู่อาศัยในเขตเมืองเป็นหลักเท่านั้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นสมควรที่จะต้องศึกษาเรื่องดังกล่าว เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัย โดยจะศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศมาเลเซีย และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ว่ามีการดำเนินการในการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวที่เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อพิสูจน์ความเพียงพอของกฎหมายไทยในการรับรองหรือคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และมาตรการเชิงนโยบายให้ตอบสนองต่อการรับรองและคุ้มครองสิทธิดังกล่าว

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

(1) เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์และปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของโลก รวมทั้งของไทย และ ความสำคัญของที่อยู่อาศัยในฐานะเป็นปัจจัยสี่ในการเป็นรากฐานต่อการเจริญเติบโต การดำรงชีวิตของมนุษย์ และอัตลักษณ์ของบุคคล รวมทั้งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้มนุษย์สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี และมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

(2) เพื่อสำรวจกฎหมาย และมาตรการของไทยที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ และพิจารณาเสนอแนะการแก้ไขเพื่อให้กฎหมาย และมาตรการของไทยมีความรอบด้าน และส่งเสริม การเข้าถึงสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอมากยิ่งขึ้น

(3) เพื่อศึกษากฎหมายของประเทศมาเลเซีย และฟิลิปปินส์เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนา กฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอของไทย

### 1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอได้รับการรับรองไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิในทาง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม กำหนดให้รัฐภาคีรับรองสิทธิดังกล่าวตามกำลังศักยภาพและ ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างค่อยเป็นค่อยไป สำหรับไทยซึ่งเป็นรัฐภาคี ยังไม่ได้มีการรับรองหรือคุ้มครอง สิทธิดังกล่าวโดยตรงในกฎหมายหรือมาตรการของฝ่ายบริหาร มีเฉพาะกฎหมายหรือมาตรการ บางประการที่มีวัตถุประสงค์เป็นการส่งเสริมการรับรองหรือคุ้มครองสาร์ตละบางประการของสิทธิใน ที่อยู่อาศัยที่เพียงพอซึ่งยังไม่ครบถ้วน จึงควรดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตลอดจนตรากฎหมาย ใหม่ และกำหนดมาตรการอื่นใดที่จำเป็น เพื่อให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ตามกฎหมายไทยมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

### 1.4 ขอบเขตและเนื้อหาของการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมุ่งศึกษาประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในแง่หลักการที่ เป็นพื้นฐานสำคัญของสิทธิดังกล่าว โดยจะพิจารณาเฉพาะในส่วนของที่อยู่อาศัยในเขตเมืองเป็นหลัก เท่านั้น โดยศึกษาหลักการและแนวคิดพื้นฐานของสิทธิดังกล่าวซึ่งปรากฏในกติการะหว่างประเทศว่า ด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเป็นหลัก รวมทั้งเอกสารในทางระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ โดยเปรียบเทียบกับ ประเทศมาเลเซีย และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เพื่อนำแนวคิดมาใช้ ในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาการรับรองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอของประเทศไทย ซึ่งปัจจุบันยังไม่ปรากฏการรับรองหรือคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอโดยตรงทั้งในระดับรัฐธรรมนูญ รวมทั้ง ระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรอง และมาตรการอื่น ๆ ของฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ วิทยานิพนธ์เล่มนี้จะศึกษาว่าประเทศไทยมีกฎหมาย มาตรการใดบ้างที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน ซึ่งจะใช้ ส่งเสริมการรับรองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอได้ รวมทั้งแนวทางในการเพิ่มเติม แก้ไข หรือออก กฎหมายเพื่อให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

## 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้จะใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าวิเคราะห์ข้อมูลจากข้อเท็จจริง ข่าว บทความ ตำรา บทกฎหมาย ทั้งของไทยและของต่างประเทศ รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(1) เพื่อส่งเสริมให้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในกฎหมายไทยให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

(2) เพื่อทราบถึงสถานการณ์และปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของโลก รวมทั้งของประเทศไทย และมาตรการ ที่ใช้อยู่ในประเทศอื่น ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายและมาตรการอื่น ๆ ในประเทศไทย

(3) เพื่อสำรวจกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ของประเทศไทยในการดำเนินการตามกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในด้านสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ

(4) เพื่อสามารถเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการรับรองและคุ้มครองหรือการส่งเสริมการรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอสำหรับประเทศไทย



## บทที่ 2

### แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ

#### 2.1 แนวคิดว่าด้วยสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ

สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในพันธกรณีระหว่างประเทศหลายฉบับ แต่พันธกรณีที่รับรองสิทธิดังกล่าว และมีการอภิปรายโดยคณะกรรมการเพื่อให้คำนิยาม และองค์ประกอบของสิทธิดังกล่าวชัดเจนที่สุด คือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งบัญญัติไว้ใน มาตรา 11 (1) “รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว ซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ และสภาพของการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐภาคีจะดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันการทำให้สิทธินี้เป็นจริง โดยรับรองความสำคัญอย่างแท้จริงของความร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความยินยอมโดยเสรี”

คณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ได้ให้ความเห็นว่า สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ เป็นสิทธิที่ปัจเจกชนทุกคน แต่ละคน แต่ละครอบครัว ไม่เว้นว่าหัวหน้าครอบครัวจะเป็นหญิงหรือชาย ล้วนแต่มีสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ โดยไม่คำนึงถึงอายุ สถานภาพทางเศรษฐกิจ กลุ่มหรือองค์กรรมกลุ่มใด ๆ หรือสถานะหรือปัจจัยอื่น ๆ และต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติใด ๆ แก่ปัจเจกชนทุกคนในการเข้าถึงสิทธิดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในทางข้อเท็จจริง แม้ว่าประชาคมโลกจะยืนยันความสำคัญของการเคารพต่อสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย ยังคงเป็นปัญหาที่รุนแรงทั้งในประเทศที่กำลังพัฒนา ในแง่ของการขาดแคลนทรัพยากร รวมทั้งอุปสรรคอื่น ๆ ในขณะที่ประเทศที่พัฒนาแล้วก็ยังไม่สามารถจัดปัญหาดังกล่าวให้หมดไปได้ จึงเป็นข้อบ่งชี้ได้ประการหนึ่งว่า การรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอตามกติการะหว่างประเทศดังกล่าวยังคงถูกละเมิดอยู่ไม่ว่าจะในประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือประเทศกำลังพัฒนาก็ตาม

##### 2.1.1 นิยามของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ

นิยามของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ คณะกรรมการฯ เห็นว่าไม่ควรถูกตีความอย่างจำกัด เช่นว่าที่อยู่อาศัยเป็นเพียงที่พักพิงซึ่งมีเพียงหลังคาคุ้มหัว หรือเห็นว่าที่อยู่อาศัยเป็นสินค้าเท่านั้น แต่ต้องเป็นสิทธิในการอาศัยอยู่ในที่ที่มีความปลอดภัย มีความสงบสุข และมีศักดิ์ศรี

สาระสำคัญของสิทธินี้ คือ

(1) ปักเจเนซนทุกคนต้องได้รับการประกันสิทธิในที่อยู่อาศัย โดยไม่คำนึงถึงระดับรายได้หรือการเข้าถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจ

(2) “ที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ” ไม่ใช่เพียงแค่ “ที่อยู่อาศัย” แต่ต้องให้นิยามดังที่คณะกรรมการว่าด้วยการจัดตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ และยุทธศาสตร์โลกเพื่อที่อยู่อาศัยภายในปี ค.ศ. 2000 กำหนดไว้ว่า “การมีที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ หมายถึง การมีความเป็นส่วนตัวเพียงพอและมีพื้นที่เพียงพอ มีความมั่นคงปลอดภัยเพียงพอ มีแสงสว่างและการถ่ายเทอากาศ มีโครงสร้างพื้นฐานเพียงพอ และอยู่ในทำเลที่ตั้งที่ไม่ห่างไกลจากสถานที่ทำงาน และสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานอื่นๆ ในราคาที่เหมาะสม”<sup>8</sup>

### 2.1.2 การรับรองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในกฎหมายระหว่างประเทศ

สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอได้รับการรับรองในกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

#### 2.1.2.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights: UDHR)

“ข้อ 25 (1) ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความอยู่ดีของตนและของครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการดูแลรักษาทางการแพทย์ และบริการสังคมที่จำเป็น และมีสิทธิในหลักประกันว่างงาน เจ็บป่วย พิกการหม้าย วัยชรา หรือปราศจากการดำรงชีพอื่นในสภาวะแวดล้อมนอกเหนือการควบคุมของตน”<sup>9</sup>

ภายหลังการรับรองปฏิญญาสิทธิมนุษยชนในปี ค.ศ. 1948 สิทธิในที่อยู่อาศัยได้รับการยืนยัน และสนับสนุนโดยสหประชาชาติซึ่งได้จัดทำมาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิที่จำเป็นและเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ในฐานะที่ที่อยู่อาศัยเป็นสิ่งจำเป็นที่ขาดไม่ได้สำหรับทุกคน และมีผลต่อการดำรงชีวิตและการใช้สิทธิอื่น ๆ สิทธิในที่อยู่อาศัยจึงได้รับการบัญญัติเป็น

<sup>8</sup> Ina Zoon, *The right to adequate housing*, [Online] Accessed: 2017, February 22. Available from: <http://www.errc.org/article/the-right-to-adequate-housing/874>.

<sup>9</sup> กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, *คำแปลปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน*. [ออนไลน์], 22 กุมภาพันธ์ 2560. แหล่งที่มา <http://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/udhr-th-en.pdf>

กฎหมายในเอกสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และได้รับการยืนยันความสำคัญในถ้อยแถลงระดับสากล รวมทั้งมีการผลักดันไปสู่กลไกอื่น ๆ ในระดับนโยบาย

โดยที่การคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ได้รับการเชิดชู และบัญญัติไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งบังคับใช้กับประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งทุกประเทศที่เป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติจึงมีพันธะที่จะต้องเคารพ ปกป้อง และเติมเต็ม ดังนั้น หลักการของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจึงได้ถูกบ่มเพาะและแทรกซึมไปสู่กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และใช้บังคับกับทุกประเทศ

### 2.1.2.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR)

ข้อ 11 (1) บัญญัติไว้ ดังนี้ “รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว ซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ และสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐภาคีจะดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันการทำให้สิทธินี้เป็นจริง โดยรับรองความสำคัญอย่างแท้จริงของความร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความยินยอมโดยเสรี”<sup>10</sup>

ทั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ซึ่งต่อจากนี้ขอเรียกว่า “คณะกรรมการฯ” ได้ให้คำจำกัดความของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ว่ามิใช่เพียงแค่การมีหลังคาคลุมศีรษะ และมีผนังกันที่อยู่อาศัยเพียงสี่ด้านเท่านั้น แต่เป็นการที่ปัจเจกชนสามารถใช้ชีวิตอยู่ในสถานที่ใด ๆ ได้อย่างมีปลอดภัย มีสันติสุข และมีศักดิ์ศรี โดยมีการอภิปรายถึงองค์ประกอบของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ว่าจะต้องประกอบด้วยหลักการ 7 ประการ ซึ่งจะกล่าวในลำดับต่อไป

### 2.1.3 องค์ประกอบสำคัญของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอตาม ICESCR

คณะกรรมการฯ ได้ให้ความเห็นว่าแนวความคิดเรื่อง “ความเพียงพอ” อาจจำเป็นต้องพิจารณาประกอบปัจจัยทางด้านต่าง ๆ เช่น ปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ภูมิอากาศ ตลอดจนสิ่งแวดล้อม โดยคณะกรรมการฯ ได้กำหนดองค์ประกอบในการพิจารณา ดังนี้

<sup>10</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม. [ออนไลน์], 22 กุมภาพันธ์ 2560. แหล่งที่มา <http://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/icescrt.pdf>.

### 2.1.3.1 หลักประกันทางกฎหมายในการถือครอง

ถ้อยคำในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “legal security of tenure” จึงน่าจะครอบคลุมการถือครองทั้งในเชิงการมีกรรมสิทธิ์และการมีสิทธิครอบครอง ในที่อยู่อาศัย จึงน่าจะเหมาะสมมากกว่าที่จะใช้คำว่า “หลักประกันทางกฎหมายในการถือครอง” มากกว่า ซึ่งไม่ว่าปัจเจกชนจะเป็นเจ้าของรูปแบบใด ต้องมีความมั่นคงในการถือครองระดับหนึ่งซึ่งเป็นหลักประกันการคุ้มครองทางกฎหมายในการที่จะไม่ถูกขับไล่ รื้อถอน ชูชีพ หรือคุกคามใด ๆ

ทั้งนี้ รัฐสามารถบทบาทในการสร้างหลักประกันทางกฎหมายในการถือครอง ดังนี้

(1) ควรวางมาตรการโดยทันที เพื่อให้มีความมั่นคงทางกฎหมายในการถือครองแก่บุคคลหรือครัวเรือนที่ปราศจากการคุ้มครอง โดยมีการปรึกษาหารือร่วมกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบ

(2) รัฐต้องทำให้แน่ใจได้ว่าการคุ้มครองต่อการถูกบังคับไล่ที่ โดยงดเว้นการขับไล่บุคคลโดยใช้กำลัง รวมทั้งทำให้กฎหมายสามารถบังคับใช้ได้มีประสิทธิภาพต่อผู้กระทำการขับไล่ หรือบุคคลที่สามที่เป็นผู้ดำเนินการขับไล่ และสร้างระบบกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเพื่อต่อต้านการขับไล่ ดังนี้

ก. การทบทวนกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการไล่ที่ที่มีอยู่ และทำให้กฎหมายและนโยบายเหล่านั้น มีความสอดคล้องและเข้ากันได้กับสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ

ข. การยกเลิกหรือแก้กฎหมายหรือนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับข้อเรียกร้องตามกติกาสากลฯ และบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมต่อทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือเอกชน

ค. การออกกฎหมาย ซึ่งสร้างโอกาสในการมีหลักประกันความมั่นคงในการถือครองให้แก่ผู้ครอบครองบ้านและที่ดินให้ได้มากที่สุด รวมทั้งออกกฎหมายที่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน และออกกฎหมายควบคุมในสถานการณ์ที่จำเป็นต้องมีการดำเนินการไล่ที่อย่างเคร่งครัด

ง. การออกกฎหมายหรือมาตรการที่ปกป้อง รวมทั้งลงโทษการไล่ที่

ซึ่งดำเนินการโดยปราศจากการควบคุมดูแลโดยบุคคล หรือหน่วยงาน และในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจในการไล่ที่ ให้มีการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย (ที่เป็นไปได้) รวมทั้งการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพต่อบุคคลผู้ได้รับผลกระทบ

(3) การทำให้มั่นใจได้ว่ามีกระบวนการคุ้มครอง และกระบวนการทางกฎหมายที่สอดคล้องกับการไล่ที่ ดังนี้

ก. มีการปรึกษาหารือกับผู้ได้รับผลกระทบ รวมทั้งการแจ้งเตือนล่วงหน้าอย่างสมเหตุสมผล และเพียงพอ ต่อผู้ได้รับผลกระทบทุกคน

ข. ข้อมูลสำหรับการดำเนินการไล่ที่ และหากเป็นไปได้ ก็ควรมีข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน หรือบ้านซึ่งจะจัดทำให้ผู้ได้รับผลกระทบภายในระยะเวลาที่เหมาะสม

ค. เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในขณะที่มีการไล่ที่ โดยเฉพาะในสถานที่ที่มีผู้ได้รับผลกระทบ และการแจ้งข้อมูลผู้ที่จะดำเนินการไล่ที่อย่างเหมาะสม

ง. การไล่ที่จะต้องไม่ดำเนินการในขณะที่มีสภาพอากาศเลวร้าย หรือในเวลากลางคืน หากปราศจากความยินยอมของผู้ได้รับผลกระทบ

จ. การมีข้อกำหนดในการเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งข้อกำหนด (หากเป็นไปได้) ในการให้ความช่วยเหลือในทางกฎหมายให้แก่ผู้ที่ต้องการดำเนินคดีในชั้นศาลเพื่อเรียกร้องค่าชดเชย <sup>11</sup>

ดังนั้น การบังคับไล่ที่ที่ต้องคุ้มครองทุกคนจากการถูกบังคับไล่ที่ซึ่งกระทำโดยละเมิดกฎหมาย โดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน และเมื่อใดก็ตามที่ต้องดำเนินการขับไล่รื้อถอน ต้องให้หลักประกันที่เหมาะสมว่ามีทางเลือกที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา โดยสรุปแล้ว คำว่า “การบังคับไล่ที่” จึงหมายถึงการให้ย้ายออกอย่างถาวร หรือชั่วคราว จากบ้านและ/หรือ ที่ดินที่เขาอยู่ โดยบุคคลนั้น ๆ ครอบครัวและ/หรือชุมชนนั้น ๆ ไม่เต็มใจ และโดยปราศจากการให้หรือทำให้เข้าถึงกระบวนการทางกฎหมายที่เหมาะสมในรูปแบบใดหรือการคุ้มครองอื่นใด **แต่มิได้รวมถึงการไล่ที่โดยใช้กำลังที่เป็นไปตามกฎหมายหรือสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน**

ทั้งนี้ แม้ว่าการบังคับไล่ที่อาจเกิดขึ้นเพื่อโยกย้ายประชากร หรือเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างเขื่อน หรือโครงการขนาดใหญ่อื่น ๆ หรือการจัดการแข่งกีฬา

<sup>11</sup> Ina Zoon. The Right to Adequate Housing

ระดับโลก ในกรณีเหล่านี้ อาจจำเป็นต้องมีการบังคับไล่ที่ และมีการละเมิดต่อสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ซึ่งในสถานการณ์ที่อาจจำเป็นต้องมีการจำกัดสิทธิดังกล่าว ก็ต้องให้เป็นไปตามข้อกำหนดในข้อ 4 ของกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เพื่อให้การจำกัดเหล่านั้น “ต้องกำหนดโดยกฎหมายเท่านั้น ครอบคลุมที่ยังสอดคล้องกับลักษณะของสิทธิต่าง ๆ และเป็นไปเพื่อเป้าหมายในการส่งเสริมสวัสดิการโดยทั่วไปในสังคมประชาธิปไตย”

โดยในกรณีที่มีผู้ได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมาก ก่อนการไล่ที่ รัฐต้องมีหลักประกันว่าได้ดำเนินการสำรวจทางเลือกอื่น ๆ ที่เป็นไปได้แล้ว โดยมีการปรึกษาหารือกับบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งไล่ที่ ในขณะเดียวกัน รัฐควรพิจารณาถึงสิทธิในการได้รับค่าชดเชยอย่างเพียงพอของผู้ที่เกี่ยวข้องสำหรับทรัพย์สินส่วนตัวและอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับผลกระทบ โดยอ้างอิงถึงข้อ 2 และ 3 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมืองที่กำหนดให้รัฐภาคีประกัน “การเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ” สำหรับบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิ และหน้าที่ของ “หน่วยงานที่มีอำนาจที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้การเยียวยาดังกล่าว เมื่อได้รับการอนุมัติ”<sup>12</sup>

### 2.1.3.2 การมีบริการโครงสร้างพื้นฐาน

ที่อยู่อาศัยที่เพียงพอจะต้องประกอบด้วยสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นสำหรับสุขภาพอนามัย ความปลอดภัย ความสะอาดสบาย และโภชนาการ ดังนั้น ปัจเจกบุคคลควรมีโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรร่วมกัน รวมทั้งการเข้าถึงน้ำดื่มที่สะอาด พลังงานสำหรับหุงต้ม อุปกรณ์ให้ความอบอุ่นและแสงสว่าง รวมทั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการซักล้างและอนามัย ที่เก็บรักษาอาหาร ที่ทิ้งขยะ ที่ระบายน้ำเสียและบริการฉุกเฉิน

### 2.1.3.3 ความสามารถในการได้มา

ค่าใช้จ่ายสำหรับบุคคล หรือครัวเรือนเพื่อที่อยู่อาศัย ควรอยู่ในระดับที่สามารถรับภาระได้ และไม่ส่งผลกระทบกับการได้รับสิ่งจำเป็นพื้นฐานอื่น โดยรัฐจะต้องจัดทำมาตรการเพื่อประกันว่า สัดส่วนค่าใช้จ่ายสำหรับที่อยู่อาศัยโดยทั่วไปนั้นมีความเหมาะสมกับระดับ

<sup>12</sup> ศรีประภา เพชรมีศรี และปราณี แก้วเอี่ยม. ความเห็นทั่วไปที่รับรองโดยคณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม สำนักข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ. พิมพ์ครั้งที่ 1 นครปฐม: สำนักงานสิทธิมนุษยชนศึกษาและการพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. 2545

รายได้ ซึ่งนิยามของการรับภาระได้ โดยทั่วไปหมายถึงค่าใช้จ่ายด้านที่อยู่อาศัยที่ไม่เกินร้อยละ 30 ของรายได้ในครัวเรือน โดยบทบาทของรัฐในการสนับสนุนองค์ประกอบของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในเรื่องความสามารถในการได้มา จำแนกได้เป็น 4 ประเด็น คือ (1) การให้เงินอุดหนุนสำหรับที่อยู่อาศัยหรือความช่วยเหลือในรูปแบบอื่น ๆ สำหรับผู้ที่ไม่สามารถจัดหาที่อยู่อาศัยได้เอง (2) การให้ความช่วยเหลือในการจัดหาวัสดุตามธรรมชาติสำหรับการสร้างที่อยู่อาศัย (3) การออกกฎหมายควบคุมค่าเช่า เพื่อป้องกันการขึ้นค่าเช่าโดยไม่สมเหตุสมผล (4) การเข้าดูแลตลาดที่อยู่อาศัย เพื่อให้ประชาชนที่ยากจนสามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยได้<sup>13</sup>

ทั้งนี้ ในการประชุมสหประชาชาติประจำปี ค.ศ. 2013 ได้รวบรวมมาตรการต่าง ๆ ของรัฐที่ส่งเสริมการมีที่อยู่อาศัย ในลักษณะของการให้ความช่วยเหลือในมิติต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนที่มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยได้<sup>14</sup> ได้แก่ (1) การจ้างงานสำหรับผู้มีรายได้น้อย หรือมีเครดิตที่ไม่ดีเท่าใดนัก ซึ่งไม่สามารถทำนิติกรรมจ้างงานได้ตามกรณีทั่วไป แต่ก็ยังมีการเลือกปฏิบัติอยู่ คือ ผู้กู้ใดที่มีเครดิตที่ไม่ดีมากนัก ก็จำต้องจ่ายอัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้น (2) ธนาคารคนยาก (micro finance) ได้จัดให้มีเงินกู้สำหรับครัวเรือนที่มีรายได้น้อย ซึ่งวงเงินน้อยกว่าและใช้สำหรับระยะสั้น มักใช้สำหรับการกู้เพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย เช่น การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก และการต่อเติมที่อยู่อาศัย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเงินกู้ประเภทนี้จะกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าแหล่งเงินกู้แบบไม่เป็นทางการ (informal money lenders) แต่ก็ยังถือว่าอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าแหล่งเงินกู้ที่เป็นทางการทั่วไป (formal financial institution) และมีกำหนดระยะเวลาสั้นกว่า กล่าวคือ ยิ่งผู้กู้ยากจนมากเท่าไร หน่วยงานที่ปล่อยกู้เพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับคนยากจน ก็จะบริหารความเสี่ยงในการผิดนัดชำระหนี้ โดยลดวงเงินให้กู้ รวมทั้งระยะเวลาที่ผู้กู้จำต้องชำระเงินกู้คืน หรือเพิ่มอัตราดอกเบี้ยการใช้อัตราเงินกู้ดอกเบี้ยแบบลอยตัว จนทำให้หนี้ที่ต้องชำระเพิ่มมากขึ้น บางครั้งอาจสูงขึ้นเป็นเท่าตัว จึงทำให้เกิดคำถามเช่นกันว่านโยบายเงินกู้ประเภทนี้ช่วยส่งเสริมให้คนมีที่อยู่อาศัยที่สามารถรับภาระได้ หรือทำให้คนมีหนี้สินเพิ่มมากขึ้นกันแน่ โดยสรุปแล้ว นโยบายเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยที่

<sup>13</sup> UN HABITAT, *World Cities Report 2016 : URBANIZATION AND DEVELOPMENT EMERGING FUTURES*, [Online] Accessed: 2018, October 14 Available from: <https://unhabitat.org/wpcontent/uploads/2014/03/WCR-2016-Full-Report-2016.pdf> p. 54

<sup>14</sup> Raquel Rolnik, *Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a component of the right to an adequate standard of living, and the right to non-discrimination (15/8.A/68/289)*, [Online] Accessed: 2018, October 14 Available from: <https://undocs.org/A/68/289>

พิจารณาเครดิตของผู้กู้ก็ยิ่งถือเป็นการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มคนที่มีรายได้น้อย และส่งเสริมการเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่สามารถรับภาระได้ของกลุ่มคนที่มีรายได้สูงและรายได้ปานกลาง ในขณะเดียวกัน เงินกู้เหล่านี้ก็มักจะให้ความสำคัญกับการเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่ไม่ครอบคลุมถึงองค์ประกอบอื่นของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ เช่น ความเหมาะสมทางวัฒนธรรม ทำเล การเข้าถึงบริการและโครงสร้างพื้นฐาน ฯลฯ การใช้นโยบายเหล่านี้ยังไม่ได้สัดส่วนทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในด้านราคาได้ง่าย

#### 2.1.3.4 ความเหมาะสมที่จะอาศัยอยู่

ความเหมาะสมดังกล่าว หมายถึงการมีพื้นที่เพียงพอ และเป็นพื้นที่ที่สามารถปกป้องผู้อยู่อาศัยจากความหนาวเย็น ความชื้น ความร้อน ฝน ลม รวมทั้งสิ่งคุกคามอื่น ๆ เช่น พะหุนาโรค อันตรายอื่น ๆ นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ยังสนับสนุนให้รัฐภาคีนำ “หลักอนามัยในที่อยู่อาศัย” (Health Principle of Housing) ซึ่งองค์การอนามัยโลกได้จัดทำขึ้นมาใช้ ดังนั้น หลักการนี้จึงพิจารณาที่อยู่อาศัยในฐานะเป็นองค์ประกอบทางสิ่งแวดล้อม<sup>15</sup>

#### 2.1.3.5 การเข้าถึง

สิทธิในที่อยู่อาศัยจะต้องรวมถึงสิทธิเข้าถึงทรัพยากรสำหรับที่อยู่อาศัยที่เพียงพออย่างยั่งยืน ดังนั้น กลุ่มคนบางกลุ่มที่ด้อยโอกาส หรือกลุ่มผู้เปราะบาง เช่น กลุ่มผู้สูงอายุ เด็ก คนพิการทางร่างกาย ผู้ป่วยระยะสุดท้าย ผู้ติดเชื้อเอชไอวี ผู้มีปัญหาเจ็บป่วยระยะยาว ผู้ป่วยทางจิต หรือเหยื่อภัยพิบัติธรรมชาติ ฯลฯ ควรได้รับการประกันว่าจะได้รับจัดลำดับความสำคัญในระดับหนึ่งในการพิจารณาเรื่องที่อยู่อาศัย รัฐต้องมีกฎหมาย นโยบาย และมาตรการให้ความช่วยเหลือต่อบุคคลเหล่านี้เป็นกรณีพิเศษ รวมทั้งประชาชนกลุ่มที่ไร้ที่ดินและยากจนให้มีโอกาสที่จะมีที่ดินทำกินของตนมากยิ่งขึ้นด้วย<sup>16</sup>

#### 2.1.3.6 ทำเล

ที่อยู่อาศัยที่เพียงพอต้องตั้งอยู่ในทำเลที่มีทางเลือกในการประกอบอาชีพ การบริการทางด้านสาธารณสุข รวมทั้งสถานศึกษา ศูนย์ดูแลเด็ก ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกทางสังคมอื่น ๆ ไม่ว่าจะที่อยู่อาศัยนั้นจะตั้งอยู่ในเขตเมืองหรือชนบท ในประเด็นนี้ คณะกรรมการฯ ได้เน้น

<sup>15</sup> ศรีประภา เพชรมีศรี และปราณี แก้วเอี่ยม. ความเห็นทั่วไปที่รับรองโดยคณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม สำนักข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ. พิมพ์ครั้งที่ 1 นครปฐม: สำนักงานสิทธิมนุษยชนศึกษาและการพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. 2545

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน



ย้าว่าที่อยู่อาศัยไม่ควรตั้งอยู่ในพื้นที่ซึ่งมีปัญหามลภาวะ หรืออยู่ใกล้กับแหล่งมลภาวะอันอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสิทธิในสุขอนามัยของผู้อาศัย<sup>17</sup>

### 2.1.3.7 ความสอดคล้องกับวัฒนธรรม

ในภาษาอังกฤษ ใช้ถ้อยคำว่า “Cultural adequacy” ซึ่งลักษณะการก่อสร้างที่อยู่อาศัย วัสดุที่ใช้ก่อสร้าง และนโยบายที่สนับสนุนในประเด็นนี้ ต้องสนับสนุนต่อการแสดงออกทางอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม และความหลากหลายของที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม กิจกรรมที่อาจมุ่งไปสู่การพัฒนาหรือสร้างความทันสมัยในที่อยู่อาศัย ต้องได้รับการประกันว่าจะไม่ละเมิดมิติทางวัฒนธรรมของที่อยู่อาศัย<sup>18</sup>

อย่างไรก็ตาม โดยที่เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอทั้ง 7 ประการแล้ว จะพบว่า การดำเนินการเพื่อบรรลุสิทธิดังกล่าว ต้องอาศัยปัจจัยจากหลากหลายมิติมิใช่เฉพาะการออกกฎหมายเท่านั้น โดยต้องอาศัยนโยบายการเงินการคลังของภาครัฐ ในการสนับสนุนการเข้าถึงที่อยู่อาศัย การมีบทบาทของรัฐในตลาดที่อยู่อาศัย การวางแผนการใช้และพัฒนาที่ดิน ผังเมือง รวมทั้งการดำเนินการด้านสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาสุขอนามัย และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ซึ่งการเข้าถึงสิทธิดังกล่าวของบุคคลแต่ละกลุ่มในสังคมก็มีความแตกต่างกันไปตามปัจจัยพิเศษของคนแต่ละกลุ่ม ดังนั้น ผู้เขียนจึงจะจำกัดกรอบการศึกษาเฉพาะกรณีสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในหลักการโดยทั่วไป โดยจะมีได้ลงรายละเอียดสิทธิดังกล่าวสำหรับบุคคลแต่ละประเภท และเพื่อให้การศึกษาวិทยานิพนธ์เรื่องนี้ ในแง่มุมของกฎหมายมีความชัดเจนมากขึ้น ผู้เขียนได้ค้นคว้าเอกสาร และพบว่า UN-Habitat ได้มีการกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอไว้ 11 ประการ ดังนี้<sup>19</sup>

1. กฎหมายที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับสิทธิในที่อยู่อาศัยซึ่งให้นิยามเนื้อหาของสิทธิดังกล่าว

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>19</sup> CONCEPTUAL OVERVIEW IN PROVIDING AFFORDABLE QUALITY HOUSING FOR MALAYSIA: Policies and Legal Perspective [Online]. Available From: [http://eprints.uthm.edu.my/5422/2/AQH\\_12\\_Bulletin-HRC.pdf](http://eprints.uthm.edu.my/5422/2/AQH_12_Bulletin-HRC.pdf) [2017, May 21]

2. กฎหมาย เช่น กฎหมายที่อยู่อาศัย กฎหมายผู้ไร้ที่อยู่อาศัย และกฎหมายความร่วมมือของหน่วยงานเทศบาล ฯลฯ
3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดิน การแบ่งสรรที่ดิน การจัดสรรที่ดิน การกำหนดโซนที่ดิน การเวนคืน รวมทั้งข้อกำหนดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชน
4. กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของผู้ครอบครองในเรื่องหลักประกันในการถือครอง การคุ้มครองจากการถูกไล่ที่ เงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย รวมทั้งการควบคุมค่าเช่า หรือเรื่องที่อยู่อาศัยที่ประชาชนสามารถรับภาระได้ ฯลฯ
5. กฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำประมวล หรือกฎข้อบังคับ และมาตรฐานในด้านโครงสร้างพื้นฐาน
6. กฎหมายกำหนดห้ามการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย รวมทั้งกลุ่มคนดั้งเดิมที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง
7. กฎหมายกำหนดห้ามการไล่ที่ในทุกรูปแบบ
8. กฎหมายอื่น ๆ ที่ปฏิรูปกฎหมายซึ่งลดคุณค่าของสิทธิในที่อยู่อาศัย
9. กฎหมายที่จำกัดการเก็งกำไรในด้านที่อยู่อาศัยหรือทรัพย์สิน โดยเฉพาะเมื่อการเก็งกำไรนั้นก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อการเติมเต็มสิทธิในที่อยู่อาศัยของคนทุกกลุ่มในสังคม
10. มาตรการทางกฎหมายที่ได้แยงสิทธิของกลุ่มคนที่อยู่อาศัยโดยผิดกฎหมาย
11. กฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนทางด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเพื่อที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์

### 2.1.5 การชี้ขาดโดยศาลในเรื่องสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ

มีแนวคิดที่แบ่งแยกเป็นสองฝ่ายว่าศาลควรจะเป็นผู้ตัดสินชี้ขาด (non-justiciability) ในเรื่องสิทธิมนุษยชนทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม หรือไม่ โดยเฉพาะในประเด็นสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ แต่เมื่ออ้างอิงตามผู้จัดทำรายงานพิเศษเรื่องสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ (Special Rapporteur on Right to Adequate Housing) องค์ประกอบของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่ควรได้รับการ

พิจารณาชี้ขาดโดยศาล ซึ่งเห็นว่ารัฐมีหน้าที่ต้องจัดหาการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพในกรณีที่มีการละเมิดในประเด็นดังนี้<sup>20</sup>

- (1) การคุ้มครองจากการไล่ที่โดยอำเภอใจ โดยปราศจากเหตุผล โดยเป็นบทลงโทษ หรือผิดกฎหมาย หรือการรื้อถอน
- (2) ความมั่นคงในการเป็นผู้ครอบครอง
- (3) การไม่เลือกปฏิบัติและการเข้าถึงอย่างเท่าเทียมในด้านที่อยู่อาศัย
- (4) ที่อยู่อาศัยที่สามารถรับภาระได้ และสามารถเข้าถึงได้
- (5) สิทธิในการครอบครอง/ผู้เช่า
- (6) สิทธิที่ทุกคนได้ประโยชน์จากกฎหมายอย่างเท่าเทียมและเสมอภาค
- (7) ความเท่าเทียมในการเข้าถึงที่ดิน บริการทางเอกชนขั้นพื้นฐาน (basic civic service) วัสดุในการก่อสร้าง และสิ่งอำนวยความสะดวก
- (8) ความเท่าเทียมในการเข้าถึงเงินทุน การสนับสนุน
- (9) สิทธิในการได้รับมาตรการพิเศษในการทำให้มั่นใจในการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมสำหรับครอบครัว
- (10) สิทธิในด้านที่อยู่อาศัยฉุกเฉินให้แก่กลุ่มคนที่ยากจนที่สุดในสังคม
- (11) สิทธิในการมีสิ่งแวดล้อมที่สะอาด ปลอดภัย และมั่นคงเหมาะสมแก่การอยู่อาศัย

## 2.2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิมนุษยชนภายใต้รัฐธรรมนูญ และทฤษฎีในทางมหาชนที่เกี่ยวข้อง

โดยที่สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ เป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่งที่ได้รับการรับรองและเชิดชูในเอกสารในทางระหว่างประเทศหลายฉบับ ในบทนี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงหลักการสำคัญของกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในกฎหมายภายใน ซึ่งสามารถจำแนกได้ 5 หลักการสำคัญ คือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ความเสมอภาค หลักกรรมสิทธิ์ และประโยชน์มหาชน

### 2.2.1 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชน

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือคุณค่าในตัวมนุษย์ ซึ่งไม่ขึ้นอยู่กับสถานที่หรือเวลา

<sup>20</sup> Ina Zoon. *The Right to Adequate Housing*

ประกอบด้วยรากฐานสำคัญ 2 ประการที่ไม่อาจแยกจากกันได้ คือ สิทธิในชีวิตและร่างกายซึ่งติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่เกิดและไม่อาจถูกพรากไปได้ และสิทธิในการได้รับความเสมอภาค ซึ่งสะท้อนถึงการมีสิทธิและเสรีภาพที่เท่าเทียมกันของมนุษย์ทุกคน อันส่งเสริมให้มนุษย์สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี<sup>21</sup>

สถานะในทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จำแนกได้ 2 ประการ คือ สถานะของการมีคุณค่าสูงสุดตามรัฐธรรมนูญ ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเยอรมนี อันทำให้หลักการดังกล่าวเป็นรากฐานของสิทธิและเสรีภาพ และกำหนดให้การดำเนินการของรัฐต้องสอดคล้องกับหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังถือเป็นสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ การแทรกแซงใดที่ละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ย่อถือว่าเป็นการกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิมนุษยชน คือสิทธิซึ่งมีอยู่โดยธรรมชาติในตัวมนุษย์ทุกคน เป็นสิทธิสากลที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่เกิด และไม่อาจถ่ายโอนให้แก่ผู้ใดได้<sup>22</sup> ทุกคนมีความเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ สิทธิมนุษยชนได้รับการรับรองทั้งในระดับระหว่างประเทศ เช่น ในรูปแบบสนธิสัญญา จารีตประเพณีระหว่างประเทศ รวมทั้งในระดับชาติ เช่น ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายภายใน ซึ่งมักวางหลักการให้รัฐบาลแต่ละรัฐดำเนินการ หรือดเว้นดำเนินการกระทำใด ๆ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคน<sup>23</sup> ทั้งนี้ สิทธิมนุษยชนแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ

**ระดับแรก** เป็นสิทธิประเภทที่ไม่สามารถถ่ายโอนให้แก่กันได้ ได้แก่ สิทธิในชีวิต ยกตัวอย่างเช่น การห้ามฆ่าคน ห้ามค้ามนุษย์ ซึ่งสิทธิมนุษยชนเหล่านี้ ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับก็สามารถดำรงอยู่ได้ โดยอย่างน้อยก็อยู่ในมโนธรรมสำนึกในเรื่องบาปบุญคุณโทษของมนุษย์แต่ละคน

<sup>21</sup>งานวิจัย เรื่อง สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. [ออนไลน์], 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560 แหล่งที่มา [http://www.kpi.ac.th/media/pdf/M8\\_217.pdf](http://www.kpi.ac.th/media/pdf/M8_217.pdf), หน้า 4-14.

<sup>22</sup> กองส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, ชุดความรู้ สิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ สนธิสัญญาหลักระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยภาคี. [ออนไลน์], 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560. แหล่งที่มา [http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd\\_1/HRC/nhr.pdf](http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_1/HRC/nhr.pdf), หน้า 3-5.

<sup>23</sup> United Nations Officer of the High Commissioners of Human Rights, What are Human Rights?, [Online] Accessed: 2017, February 22. Available from: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

**ระดับที่สอง** เป็นสิทธิประเภทที่ต้องได้รับการรับรองโดยกฎหมาย หรือได้รับการรับรองคุ้มครองโดยรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ทุกคนในรัฐว่าจะได้รับความคุ้มครอง ได้แก่ การได้รับสัญชาติ การคุ้มครองแรงงาน ความเสมอภาคทางเพศระหว่างหญิงและชาย สิทธิของเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ การได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การประกันการว่างงาน การได้รับบริการทางด้านสาธารณสุข ฯลฯ

### ประเภทของสิทธิมนุษยชน

(1) สิทธิพลเมือง ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพและความมั่นคงในชีวิต สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ สิทธิในความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย สิทธิที่จะได้รับการปกป้องจากการจับกุมหรือคุมขังโดยมิชอบ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม สิทธิในการได้รับสัญชาติ ฯลฯ

(2) สิทธิทางการเมือง ได้แก่ สิทธิในการเลือกวิถีชีวิตของตนทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และการแสดงออก สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ฯลฯ

(3) สิทธิทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิในการมีงานทำ รวมทั้งสิทธิในการมีโอกาสเลือกงานทำได้อย่างเสรี และได้รับค่าจ้างอย่างเป็นธรรม สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน รวมทั้งการได้รับมาตรฐานการครองชีพอย่างเพียงพอ

(4) สิทธิทางสังคม ได้แก่ สิทธิในการได้รับการศึกษา การได้รับหลักประกันด้านสุขภาพ ได้รับความมั่นคงทางสังคม ฯลฯ ทั้งนี้ สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอก็จัดอยู่ในหมวดนี้เช่นกัน

(5) สิทธิทางวัฒนธรรม ได้แก่ เสรีภาพในการใช้ภาษาหรือสื่อความหมายในภาษาท้องถิ่นของตน การมีเสรีภาพในการแต่งกายตามวัฒนธรรม การปฏิบัติกิจตามวัฒนธรรม

ทั้งนี้ เมื่อกล่าวถึงความเกี่ยวข้องระหว่าง “สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ” กับ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” และ “สิทธิมนุษยชน” ผู้เขียนเห็นว่า สิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้มนุษย์มีคุณค่าและมีศักดิ์ศรีอย่างสมบูรณ์ หรืออาจถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบรรลุสู่คุณค่าสูงสุดของการเป็นมนุษย์ หรือการมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ทั้งนี้ การมีที่อยู่อาศัยถือเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ ที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ทุกคน และมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาบุคลิกภาพ และตัวตนของมนุษย์แต่ละคน นอกจากนี้ สิทธิดังกล่าวจะมีความสัมพันธ์ยิ่ง ๆ ขึ้นไปกับ

สิทธิอื่น ๆ เช่น สิทธิพลเมือง สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิในการศึกษา ดังนั้น สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ จึงถือเป็นรากฐานที่ยิ่งใหญ่ ที่นำไปสู่การเข้าถึงและการมีสิทธิมนุษยชนในด้านอื่น ๆ

ดังนั้น เพื่อบรรลุสู่เป้าหมายของการทำให้ปัจเจกชนทุกคนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้อย่างสมบูรณ์แบบ ภายใต้ง่อนไขอื่น ๆ ของกฎหมาย ซึ่งจะนำไปสู่การเป็นมนุษย์ที่มีศักดิ์ศรีอย่างบริบูรณ์ รัฐจำเป็นต้องดำเนินมาตรการเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนของตนมีสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ รวมถึงสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ซึ่งสำหรับผู้เขียนแล้ว เห็นว่าเมื่อรัฐได้สนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนมีสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอแล้ว ก็ย่อมเป็นการยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในประการอื่น ๆ ไปในตัวด้วยเช่นกัน

## 2.2.2 หลักความเสมอภาค

### 2.2.2.1 ความหมาย

เป็นหลักการพื้นฐานและหลักประกันที่ทำให้การใช้เสรีภาพนั้นเป็นไปได้ อย่างทั่วถึง ทั้งนี้ หลักความเสมอภาค นับเป็นหลักการสำคัญที่ใช้ควบคุมฝ่ายปกครอง เพื่อให้องค์กรของรัฐ รวมทั้งฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อประชาชนที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันตามลักษณะของแต่ละบุคคล ทั้งนี้ ตามหนังสือเรื่องหลักพื้นฐานทางกฎหมายของ ศ. ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ได้กำหนดประเภทหลักเกณฑ์ และข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาคเอาไว้ ดังนี้<sup>24</sup>

### 2.2.2.2 ประเภทของหลักความเสมอภาค

สามารถจำแนกได้ 2 ประเภท คือ

#### (1) หลักความเสมอภาคทั่วไป

หลักดังกล่าวถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลสามารถใช้กล่าวอ้างกับการกระทำของรัฐได้ หากว่ากรณีดังกล่าวไม่มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ แต่หากมีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะก็จำเป็นต้องพิจารณาไปตามหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้น ๆ เช่น ความเสมอภาคในการได้รับบริการสาธารณสุข ความเสมอภาคในการเข้าทำสัญญากับรัฐ จึงอาจสรุปได้ว่าหลักความเสมอภาคนั้นเป็นเครื่องมือที่ประชาชนจะเรียกร้องไม่ให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ

<sup>24</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 133-142.

## (2) หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

หลักดังกล่าวถือเป็นหลักที่ใช้เฉพาะภายในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับชายและหญิง เป็นต้น

ทั้งนี้ หลักความเสมอภาคทั่วไปนั้นถือเป็นพื้นฐานของหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง ซึ่งความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนี้ไม่อาจใช้ได้กับบุคคลทุกคนเสมอไป แต่ใช้ได้เฉพาะเรื่องและกับคนเฉพาะกลุ่มเท่านั้น และด้วยเหตุที่หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องเป็นหลักกฎหมายพิเศษซึ่งต้องพิจารณาก่อนหลักความเสมอภาคโดยทั่วไป ดังนั้น หากว่าเรื่องใดได้รับการพิจารณาโดยหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องแล้วก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาตามหลักความเสมอภาคโดยทั่วไปอีก

### 2.2.2.3 หลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาค

หลักแห่งความเสมอภาคเป็นหลักที่กำหนดให้ใช้กับบุคคลทุกคนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน แต่เนื่องจากข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน ประกอบกับความหลากหลายในการปฏิบัติ จึงมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคเพื่อให้เกิดความยุติธรรมสูงสุด ดังนี้

#### (1) สิ่งที่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน กล่าวคือ ต้องไม่แตกต่างกัน

ความเท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาค ไม่ได้หมายความว่าจะต้องมีความเท่าเทียมกันในทุกเรื่อง แต่ต้องเป็นความเท่าเทียมในสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ หากว่าข้อเท็จจริงเหมือนกัน ก็ย่อมต้องได้รับผลทางกฎหมายที่เหมือนกัน

#### (2) สิ่งที่ไม่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกัน กล่าวคือแตกต่างกัน

หากเป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงมีความแตกต่างกัน ก็ย่อมต้องได้รับการปฏิบัติที่ต่างกัน ทั้งนี้ หากข้อแตกต่างกันไม่ใช่สาระสำคัญ ก็ต้องถือว่าสองสิ่งนี้เป็นสิ่งที่เหมือนกัน จึงต้องใช้หลักเกณฑ์เดียวกันในการปฏิบัติ ดังนั้น หากว่าใช้หลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันในการปฏิบัติกับสองสิ่งซึ่งถือว่าเหมือนกัน ย่อมถือเป็นการเลือกปฏิบัติและขัดกับหลักความเสมอภาค

### 2.2.2.4 ข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาค

ข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาค อาจเรียกอีกชื่อได้ว่า การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม ซึ่งจำแนกออกได้ 2 ประเภท ดังนี้

#### (1) การเลือกปฏิบัติเพื่อผลประโยชน์มหาชน

แม้โดยหลักการแล้ว รัฐบาลย่อมต้องปฏิบัติต่อบุคคลด้วยความเสมอภาคเท่าเทียม แต่ก็ต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นหลักและอยู่เหนือประโยชน์ของปัจเจกชน กล่าวคือปัจเจกชนไม่อาจอ้างหลักความเสมอภาคเท่าเทียม โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะได้ ยกตัวอย่าง กรณีการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การสร้างถนน ทางด่วน หรือรถไฟฟ้า หากว่าได้มีการทำประชาพิจารณ์ หรือมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนแล้ว ประชาชนในเขตพื้นที่ดังกล่าวก็ย่อมอ้างหลักความเสมอภาคต่อรัฐได้ เพราะการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งผลประโยชน์มหาชน หรือประโยชน์สาธารณะ เป็นเหตุผลของรัฐ (State Reason) ซึ่งประกอบด้วยศีลธรรมอันดีของประชาชน ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การยึดถือประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาค ต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่อาจยอมรับได้ ยกตัวอย่าง เช่น การแบ่งแยกซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เช่น การแบ่งแยกเพราะเหตุแห่งชาติกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา เพศ ฯลฯ

#### (2) การเลือกปฏิบัติเพื่อบังคับลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่

การเลือกปฏิบัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อขจัดอุปสรรค หรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้อย่างเท่าเทียมกับบุคคลอื่น ๆ ซึ่งมักกำหนดให้แก่บุคคลที่ด้อยโอกาสในสังคม ทั้งในทางกายภาพ เช่น การกำหนดให้มีการเลือกปฏิบัติเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่เด็ก สตรี คนชรา หรือทางเศรษฐกิจ เช่น การจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ผู้ยากไร้ หรือทางสังคม เช่น การจัดให้มีสถานที่พักพิงแก่ผู้ไร้ที่อยู่อาศัย

เมื่อพิจารณาจากกติกาสากล ICESCR ซึ่งมุ่งให้รัฐบาลให้ความสำคัญกับการไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นเพราะเชื้อชาติ ศาสนา เพศ อายุ สถานะทางการเงิน ฯลฯ แต่มิใช่ว่าจะไม่เปิดช่องให้มีการเลือกปฏิบัติอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ หลักเกณฑ์สำคัญของความเสมอภาค คือ สิ่งที่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน แต่เมื่อประชาชนในสังคมล้วนมีความแตกต่าง หลากหลาย ทั้งเชื้อชาติ เพศ และข้อจำกัดต่าง ๆ อันทำให้ปัจเจกชนทุกคนไม่มีความสามารถในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่เพียงพอได้อย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น รัฐบาลจึงสามารถดำเนินนโยบาย หรือออกกฎหมาย ที่มีผลเป็นการเลือกปฏิบัติได้ นอกจากจะใช้ประโยชน์สาธารณะมาเป็นเงื่อนไขได้ประการหนึ่งแล้ว การดำเนินการเพื่อการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มคนในสังคม ก็นับเป็นอีกข้อยกเว้นให้มีการเลือกปฏิบัติได้



## 2.2.3 หลักกรรมสิทธิ์

### 2.3.4.1 ความหมาย

กรรมสิทธิ์ หมายถึง ความเป็นเจ้าของในวัตถุซึ่งเป็นสาระสำคัญของความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ทำให้สามารถใช้สอย ติดตาม เอาคืน หรือขัดขวางไม่ให้คนอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องรวมทั้งทำลายทรัพย์สินนั้นเองได้<sup>25</sup>

### 2.3.4.2 การคุ้มครองหลักกรรมสิทธิ์

ผลของความล้มเหลวในแนวคิดการปกครองในระบอบศักดินาและระบอบกษัตริย์ ซึ่งก่อให้เกิดการปฏิวัติที่เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของโลก เช่น การประกาศเอกราชของสหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส แนวคิดทางการเมืองในยุคหลังได้หันมาให้ความสำคัญกับคุณค่าของมนุษย์แต่ละคนในฐานะปัจเจกชน และการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ดังที่หลักการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้รับการยอมรับในฐานะที่เป็นเสรีภาพพื้นฐานของมนุษย์ ซึ่งปรากฏในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 มาตรา 17<sup>26</sup>

การคุ้มครองกรรมสิทธิ์ แบ่งได้ 3 หัวข้อหลัก ได้แก่ (1) การประกันความมีอยู่ของหลักกรรมสิทธิ์ โดยตามรัฐธรรมนูญจะยกเลิกหรือกระทำการอื่นใดที่มีผลเสมือนเป็นการยกเลิกมิได้ (2) การประกันมูลค่าในการทดแทนกรณีที่มีการเวนคืนซึ่งชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นราคาที่ซื้อขายกัน แต่ต้องพิจารณาอย่างเป็นธรรมทั้งในส่วนของประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้อง และ (3) ข้อผูกมัดที่กฎหมายอาจกำหนดขึ้นในกรอบของรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 14<sup>27</sup> กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถออก

<sup>25</sup> นัฐกานต์ ขำยัง, “ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์”, (วิทยานพนธ์ปริญา มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 5-16.

<sup>26</sup> คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 มาตรา 17

“กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิ์ที่ศักดิ์สิทธิ์และไม่อาจถูกล่วงละเมิดได้ คนทุกคนไม่อาจถูกไล่ออนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตนไว้ เว้นเสียแต่จะเป็นไปด้วยความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขของการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนล่วงหน้าที่เหมาะสมและเป็นธรรม”

<sup>27</sup> รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 14

“1) สิทธิในทรัพย์สินและสิทธิในการรับมรดก ย่อมได้รับความคุ้มครอง สภาพและขอบเขตของสิทธิให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

2) การมีทรัพย์สินย่อมมีหน้าที่ด้วย การใช้ทรัพย์สินควรกระทำในลักษณะเพื่อส่วนร่วม

3) การเวนคืนจะกระทำได้อีกแต่เพื่อส่วนรวม การเวนคืนจะกระทำได้อีกแต่โดยกฎหมายให้อำนาจกระทำได้ หรืออาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งบัญญัติถึงลักษณะและขอบเขตค่าใช้จ่ายด้วยการกำหนดค่าชดเชยนั้น ให้คำนึงถึงผลประโยชน์

กฎหมายกำหนดเนื้อหา และขอบเขตของหลักกรรมสิทธิ์ได้ โดยเฉพาะเมื่อวัตถุประสงค์แห่งกรรมสิทธิ์นั้น เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ อำนาจอรัฐในกรณีดังกล่าวก็จะมีเพิ่มมากขึ้นไปด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนนั้น รัฐไม่อาจเข้าไปแทรกแซงได้

### 2.3.4.3 องค์ประกอบของกรรมสิทธิ์

องค์ประกอบของกรรมสิทธิ์ ประกอบด้วย (1) ผู้ทรงสิทธิ ซึ่งอาจเป็นได้ทั้ง บุคคลธรรมดา และนิติบุคคล (2) วัตถุประสงค์แห่งกรรมสิทธิ์ ปัจจุบัน สิทธิในอสังหาริมทรัพย์ยังนับเป็นสิทธิที่สำคัญที่สุดโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดิน (3) ขอบเขตแห่งกรรมสิทธิ์ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ของไทย มาตรา 1336<sup>28</sup> กำหนดขอบเขตของหลักกรรมสิทธิ์ไว้ในเชิงที่ให้สิทธิแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์ ในการใช้สอย หรือจำหน่ายจ่ายโอน ตลอดจนได้ดอกผลซึ่งทรัพย์สินนั้น และการติดตามเอาคืนทรัพย์สิน จากผู้ไม่มีสิทธิ และมีสิทธิมิให้ผู้อื่นเข้าสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของตนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย กล่าวโดยสรุปคือ กรรมสิทธิ์ให้สิทธิแก่เจ้าของทรัพย์สินในการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นได้ตามที่ พอใจ แต่ทั้งนี้ ต้องกระทำอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

### 2.3.4.4 การจำกัดกรรมสิทธิ์

ในกรณีนี้จะศึกษาการจำกัดกรรมสิทธิ์ในเชิงที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่อยู่ อาศัยที่เพียงพอเป็นหลัก ซึ่งการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้รัฐต้องดำเนินการเพื่อรองรับ การขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมมากยิ่งขึ้น และนำมาซึ่งการพัฒนาระบบขนส่ง และ สาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่ทำให้ต้องมีการเวนคืนทรัพย์สินของประชาชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ รัฐจำต้องให้ความคุ้มครองและไม่เข้าไปแทรกแซงการใช้สิทธิในทรัพย์สินของประชาชน เว้นแต่จะ เป็นไปโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน และหลักความสมเหตุสมผลด้วยเช่นกัน

รูปแบบของการจำกัดกรรมสิทธิ์ แบ่งออกได้ 2 ลักษณะ ได้แก่

---

สาธารณะ

และผลประโยชน์ของผู้เสียหาย ในกรณีที่ไม่อาจตกลงกันในเรื่องค่าชดเชยให้ฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมได้”

<sup>28</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336

“ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับ ทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย”

(1) ข้อผูกมัดกรรมสิทธิ์ กล่าวคือ รัฐให้เอกชนเป็นเจ้าของทรัพย์สิน แต่กำหนดเงื่อนไขอันจำเป็นโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน ในลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิใช้สอยทรัพย์สินในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเอง เพื่อมิให้มีการใช้สอยทรัพย์สินของตนในทางที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น หรืออาจเป็นกรณีที่รัฐมุ่งปกป้องผลประโยชน์ของสังคม เช่น กฎหมายผังเมืองซึ่งบังคับให้เอกชนต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินตามผังที่กำหนดไว้ ฯลฯ

(2) การเวนคืน กล่าวคือ การดำเนินการวิธีนี้ถือเป็นการพรากกรรมสิทธิ์ของราษฎรไปโดยจ่ายค่าทดแทน และมีผลเป็นการยกเว้นหลักสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ การเวนคืนจะกระทำได้ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด และมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น<sup>29</sup>

## 2.2.4 ประโยชน์มหาชน

### 2.3.5.1 ความหมาย

ประโยชน์มหาชน คือความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม ประโยชน์มหาชนจึงถือเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายมหาชน<sup>30</sup>

### 2.3.5.2 ขอบเขตของประโยชน์มหาชน

ขอบเขตของประโยชน์มหาชน มีความเป็นพลวัต เปลี่ยนแปลงไปตามเงื่อนไขและกาลเวลา จึงไม่อาจกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนได้ แต่ต้องพิจารณาในหลายองค์ประกอบร่วมกัน คือ ความสัมพันธ์กับเนื้อหา เวลา และสถานที่อันเป็นบริบท ดังนี้<sup>31</sup>

#### (1) ขอบเขตในแง่ของเนื้อหา

ในอดีต เนื้อหาของประโยชน์มหาชนค่อนข้างแคบและจำกัด เช่น การรักษาความมั่นคง การรักษาความสงบเรียบร้อย การศึกษา และสาธารณสุขไปโรค เพราะตามปรัชญาแบบเสรีนิยม หรือปัจเจกชนนิยมแบบดั้งเดิม มักจำกัดภารกิจของรัฐอยู่เพียงแค่ว่า การดำเนินการที่

<sup>29</sup> นัฐกานต์ ชำยง, “ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์”, หน้า 5-16.

<sup>30</sup> ชีระ สุธีวรังกูร, “นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 42-47.

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 42-47.

ตอบสนองต่อประโยชน์มหาชนซึ่งเอกชนไม่อาจทำได้ หรือไม่ได้เป็นผู้จัดทำ แต่ในระยะเวลาต่อมา การจัดทำภารกิจของรัฐมีการปรับเปลี่ยนไปตามยุคสมัย เช่น รัฐสวัสดิการ ซึ่งทำให้รัฐต้องเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น ดังนั้น เนื้อหาและขอบเขตของประโยชน์สาธารณะก็จะเพิ่มมากขึ้นด้วยเช่นกัน เช่น การรักษาสีเขียว การจัดทำผังเมือง การคุ้มครองผู้บริโภค และการคุ้มครองผู้ใช้แรงงาน ฯลฯ หรือการจัดตั้งสถาบันการเงินของรัฐ การส่งเสริมการส่งออก ซึ่งเป็น การเพิ่มบทบาทมากกว่าบทบาทของรัฐตามปรัชญาเสรีนิยม

### (2) ขอบเขตในแง่ของเวลาหรือยุคสมัย

ในแง่ของช่วงเวลา อาจมีผลกับการตีความประโยชน์มหาชนเช่นกัน กล่าวคือในช่วงเวลาหนึ่ง พัฒนาการในด้านต่าง ๆ อาจไม่ถือว่าเป็นประโยชน์มหาชน แต่ต่อมา การตีความประโยชน์มหาชนอาจเปลี่ยนแปลงไป ยกตัวอย่าง คดีในประเทศฝรั่งเศส เรื่องการจัดทำไฟตามท้องถนนด้วยก๊าซระหว่างบริษัทกับเทศบาล (ซึ่งขณะนั้นยังไม่มีไฟฟ้า) ซึ่งเทศบาลต้องการให้เปลี่ยนการจัดทำไฟตามท้องถนนจากก๊าซเป็นไฟฟ้า แต่ถูกบริษัทปฏิเสธ โดยอ้างถึงสัญญาสัมปทาน ซึ่งกำหนดให้จัดทำไฟฟ้าโดยใช้ก๊าซเป็นเวลา 30 ปี แต่สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยว่า เมื่อภายหลังการจัดทำสัญญาสัมปทาน สังคมมีการพัฒนาไป มีการใช้ไฟฟ้าอย่างแพร่หลาย เทศบาลย่อมมีสิทธิขอให้บริษัทเปลี่ยนการติดก๊าซตามท้องถนนให้เป็นไฟฟ้า หากบริษัทปฏิเสธ เทศบาลย่อมสามารถให้สัมปทานผู้อื่นแทนได้

### (3) ขอบเขตในแง่ของสถานที่

ในการวินิจฉัยขอบเขตตามหลักการนี้ อาจจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ประโยชน์มหาชนของรัฐ และประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น

## 2.3 แนวทางการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

### 2.3.1 การรับรองตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

หลักการ Margin of appreciation<sup>32</sup> เป็นหลักการที่ใช้ในกฎหมายสิทธิมนุษยชนยุโรป (European human rights law) ซึ่งเป็นหลักการที่แต่ละรัฐภาคีใช้เป็นกลยุทธในการหลีกเลี่ยงการปรับใช้ข้อบังคับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนยุโรป (European Convention on Human

<sup>32</sup> Eleni Frantziou, *The margin of appreciation doctrine in European human rights law*, UCL Policy Briefing: October 2014 [Online] Accessed: 2017, February 17. Available from: [https://www.ucl.ac.uk/public-policy/for-policy-professionals/research-insights/European\\_human\\_rights\\_law.pdf](https://www.ucl.ac.uk/public-policy/for-policy-professionals/research-insights/European_human_rights_law.pdf).

Rights : ECHR) หลักการนี้มีได้ทำให้เกิดข้อยกเว้นในการบังคับใช้สิทธิ แต่เป็นหลักการที่ทำให้มั่นใจว่าสิทธิมนุษยชนภายใต้ระบบอนุสัญญาพัฒนาไปหลากหลายทิศทางตามบริบทของแต่ละรัฐภาคี แต่หลักการขั้นพื้นฐานของอนุสัญญานี้ยังได้รับการประกัน

แม้ว่าหลัก Margin of Appreciation จะไม่ได้ระบุขอบเขตในการบังคับใช้ไว้กับสิทธิประเภทใดบ้าง แต่ในทางปฏิบัติ ศาลจะไม่ใช้หลักการนี้กับสิทธิประเภทสิทธิเด็ดขาด (absolute rights) ซึ่งระบุไว้ในมาตรา 2 - 4 ของอนุสัญญา ECHR<sup>33</sup> ได้แก่ สิทธิชีวิต เสรีภาพจากการไม่ถูกรังแก การห้ามบุคคลมิให้ตกอยู่ในภาวะเยี่ยงทาส การห้ามบุคคลมิให้ถูกจับกุมโดยตามอำเภอใจ การปฏิบัติต่อผู้ถูกไล่ออนเสรีภาพอย่างมีมนุษยธรรม เสรีภาพจากการเป็นทาส และการบังคับใช้แรงงาน อย่างไรก็ตาม หลักการ Margin of Appreciation มักนำมาใช้กับสิทธิประเภท Qualified Rights ตามอนุสัญญา ECHR ได้แก่ สิทธิตามมาตรา 8 - 11<sup>34</sup> คือ สิทธิในความเป็นส่วนบุคคลและ

<sup>33</sup> European Convention on Human Rights

Article 2 Right to Life

“1. Everyone’s right to life shall be protected by law. No one shall be deprived of his life intentionally save in the execution of a sentence of a court following his conviction of a crime for which this penalty is provided by law.

2. Deprivation of life shall not be regarded as inflicted in contravention of this Article when it results from the use of force which is no more than absolutely necessary:

- (a) in defence of any person from unlawful violence;
- (b) in order to effect a lawful arrest or to prevent the escape of a person lawfully detained;
- (c) in action lawfully taken for the purpose of quelling a riot or insurrection”

Article 3 Prohibition of torture

“No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.”

Article 4 Prohibition of slavery and forced labour

“1. No one shall be held in slavery or servitude.

2. No one shall be required to perform forced or compulsory labour.

3. For the purpose of this Article the term “forced or compulsory labour” shall not include:

(a) any work required to be done in the ordinary course of detention imposed according to the provisions of Article 5 of this Convention or during conditional release from such detention;

(b) any service of a military character or, in case of conscientious objectors in countries where they are recognised, service exacted instead of compulsory military service;

(c) any service exacted in case of an emergency or calamity threatening the life or well-being of the community;

(d) any work or service which forms part of normal civic obligations.”

<sup>34</sup> European Convention on Human Rights

Article 8 Right to respect for private and family life

ชีวิตครอบครัว เสรีภาพในทางความคิด มโนธรรม และการนับถือศาสนา เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพในการรวมกลุ่ม ซึ่งสิทธิดังกล่าวข้างต้นอาจถูกจำกัดได้โดยเงื่อนไขของกฎหมาย

หลักการและเหตุผลของหลัก Margin of appreciation ปรากฏขึ้นชัดเจนเป็นครั้งแรกใน the Handyside judgement ในปี ค.ศ. 1976 ซึ่งศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป (the European Court of Human Rights : ECtHR) ได้ให้ความชัดเจนว่ากระบวนการหนึ่งในการเสริมสร้างความ

1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.

2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

Article 9 Freedom of thought, conscience and religion

1. Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; this right includes freedom to change his religion or belief and freedom, either alone or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief, in worship, teaching, practice and observance.

2. Freedom to manifest one's religion or beliefs shall be subject only to such limitations as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of public safety, for the protection of public order, health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

Article 10 Freedom of expression

1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This Article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.

2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.

Article 11 Freedom of assemble and association

1. Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.

2. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others. This Article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces, of the police or of the administration of the State.

แข็งแกร่งให้กับสิทธิมนุษยชน จะเริ่มจากการประเมินความสอดคล้องของมาตรการระดับชาติและอนุสัญญาโดยศาลของแต่ละประเทศ ก่อนจะถูกทบทวนการประเมินนี้โดยศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรป (หากจำเป็น) ซึ่งศาลตระหนักดีว่าหน่วยงานของแต่ละประเทศนั้นย่อมประเมินได้ดีกว่า และมีใช้บทบาทของศาลที่จะกำหนดมาตรฐานให้ทุกประเทศ แต่เป็นลักษณะที่แต่ละประเทศคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามบริบทของประเทศตน

อย่างไรก็ตาม ความท้าทายของหลักการ Margin of Appropriation คือความไม่ชัดเจน ทำให้มีการพัฒนามาตรการในการคาดหมายและประเมินการใช้หลักการนี้ภายใต้แนวปฏิบัติของศาล

## 2.3.2 การรับรองตามรัฐธรรมนูญ

### 2.3.2.1 สิทธิในเชิงเนื้อหา และสิทธิในเชิงกระบวนการ

ในระดับรัฐธรรมนูญ มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในหลากหลายรูปแบบ เช่น การรับรองสิทธิในรูปสิทธิในเชิงเนื้อหา และสิทธิในเชิงกระบวนการ

"สิทธิในเชิงเนื้อหา" (Substantive Rights) ซึ่งโดยลักษณะของสิทธินั้นสามารถจัดได้ว่าเป็นเนื้อหาสาระของสิทธินั้น ๆ ซึ่งมีการให้ความคุ้มครองโดยจัดให้มีกระบวนการเพื่อให้บรรลุถึงการมีหรือการสามารถใช้สิทธินั้น ๆ ได้ด้วย ส่วน "สิทธิในเชิงกระบวนการ" (Procedural Rights) เป็นสิทธิในทางกระบวนการหรือขั้นตอนซึ่งมีผลเป็นการส่งเสริมสิทธิในเชิงเนื้อหา ที่จะทำให้นุชนสามารถบรรลุถึงการมีสิทธิ การใช้สิทธิ หรือการคุ้มครองสิทธิในเชิงเนื้อหาได้<sup>35</sup> ในที่นี้ หากประชาชนหรือพลเมืองถูกละเมิดโดยรัฐ หรือประชาชนด้วยกัน ก็อาจใช้สิทธิในเชิงกระบวนการเพื่อเรียกร้องให้มีการดำเนินการ หรือดเว้นดำเนินการใด ๆ ได้ เช่น มาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

<sup>35</sup> ประภัสสร ปานป้อมเพชร, "การคุ้มครองสิทธิเชิงกระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), หน้า 17-19.

### 2.3.2.2 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ/แนวนโยบายแห่งรัฐ

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ<sup>36</sup> หมายถึง แนวนโยบายขั้นพื้นฐานที่รัฐฝ่ายบริหาร และองค์กรของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เกิดประโยชน์กับประเทศชาติและประชาชน ซึ่งมีความสำคัญในฐานะเป็นบทบัญญัติซึ่งวางกรอบภารกิจให้ครอบคลุมเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ และความเป็นอยู่ของประชาชนชาวไทยในระยะยาว และมีฐานะเป็นนโยบายกลางขั้นพื้นฐานที่ผูกพันรัฐสภา และรัฐบาลทุกชุดให้บริหารประเทศตามนโยบายเหล่านี้ และมีผลไปยังการออกกฎหมาย และนโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐ ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐดังกล่าวข้างต้น

แนวนโยบายแห่งรัฐ มีการบัญญัติครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จะเป็นกรอบที่กำหนดนโยบายของรัฐบาลว่า จะต้องออกนโยบายมาให้ครอบคลุมเรื่องใดบ้าง และจะเป็นหลักประกันในขั้นต้นถึงความต่อเนื่องของนโยบายแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ทั้งนี้ สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ซึ่งมีหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ได้นำแนวคิดมาจากรัฐธรรมนูญของประเทศไอร์แลนด์ และอินเดียมาเป็นแนวทาง ซึ่งมีหลักคิดว่า เมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ไว้ให้แก่ประชาชนแล้ว เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน ก็ควรมีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของรัฐด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อให้นโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในแต่ละยุคสมัยมีความต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีการเพิ่มบทบัญญัติในหมวดดังกล่าวเข้าไปจนมีรายละเอียดยิบย่อยมากเกินไป ในช่วงปี พ.ศ. 2540 สภาร่างรัฐธรรมนูญ จึงเปลี่ยนชื่อหมวดดังกล่าว เป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ซึ่งจะกำหนดเฉพาะแนวนโยบายพื้นฐานที่เป็นหลักการสำคัญ มิใช่แนวนโยบายทั่วไปที่มักมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและสถานการณ์

สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐมี 3 ประการ คือ การใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมาย รวมทั้งการกำหนดนโยบาย แต่กลับไม่ก่อให้เกิดสิทธิหรือเปิดช่องให้ประชาชนใช้เป็นข้ออ้างหรือเงื่อนไขใด ๆ ในการฟ้องร้องรัฐ หากรัฐเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐ

#### ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมาย

<sup>36</sup> รติกร เจือแก้ว, แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ, [ออนไลน์], 17 กุมภาพันธ์ 2560. แหล่งที่มา <https://shar.es/19DLd>



(1) องค์การตุลาการและการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ<sup>37</sup>

ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจวินิจฉัยกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ใน 2 กรณี คือก่อนกฎหมายหรือบทบัญญัติใด ๆ มีผลบังคับใช้ และภายหลังจากที่กฎหมายหรือบทบัญญัติใด ๆ มีผลใช้บังคับแล้ว ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา พบว่าในกรณีที่เกี่ยวกับบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ศาลมักจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยในส่วนของบทบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าบทบัญญัติในส่วนนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมาย และกำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินซึ่งอยู่ภายใต้การตรวจสอบและควบคุมโดยรัฐสภา

ศาลปกครอง เมื่อได้พิจารณาแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองที่ผ่านมาแล้ว พบว่า ส่วนมากศาลปกครองจะไม่เข้าไปตรวจสอบหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐ โดยให้เหตุผลไว้ว่า รัฐบาลมีได้อยู่ในฐานะหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันจะมีฐานะเป็นคู่กรณีในคดีพิพาททางปกครองได้ และได้วางแนวทางไว้ว่า การกระทำของรัฐบาลที่เป็นงานในทางนโยบายเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร มิใช่การกระทำโดยอาศัยอำนาจในทางปกครอง ในกรณีของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จึงไม่อยู่ในอำนาจวินิจฉัยของศาลปกครอง

## (2) การบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดิน ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายมีปัญหา ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถส่งเรื่องดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ แต่การจะเรียกร้องให้รัฐดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มักไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะผู้ตรวจการแผ่นดินมักไม่รับเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ ที่เป็นการเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติตามนโยบาย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่ส่งเสริมการรับรอง และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และร่วมผลักดันให้เกิดการรับรอง รวมทั้งการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนในด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหน้าที่ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

<sup>37</sup> ศรีัญญา ทรัพย์ชาตอนันต์, กลไกการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Enforcement Mechanism of the directive principles of state policy), AULJ 3 (สิงหาคม 2555): [ออนไลน์], 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560. แหล่งที่มา <http://www.assumptionjournal.au.edu/index.php/LawJournal/article/viewFile/912/818>. หน้า 178 - 190.

มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หากเห็นว่าเรื่องใด ๆ หรือกฎหมายใด มีปัญหาเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และกระทบต่อสิทธิมนุษยชน ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจึงมีบทบาทสำคัญในการผลักดันการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาสู่การออกกฎหมายหรือการดำเนินนโยบาย มาตรการใด ๆ เพื่อรองรับต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าว

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หน่วยงานดังกล่าวตั้งขึ้นเพื่อให้คำปรึกษารวมทั้งข้อเสนอแนะแก่คณะรัฐมนตรีในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคม<sup>38</sup> รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อย่างไรก็ตามข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมักไม่ได้รับการรับฟังหรือผลักดันไปสู่การดำเนินนโยบายและการบังคับใช้ที่แท้จริง ทั้งยังไม่มีผลผูกมัดให้คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามคำแนะนำของสภาที่ปรึกษา

โดยสรุปแล้ว เห็นได้ว่า แม้จะมีกลไกในทางองค์กรตุลาการ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฯ รวมทั้งหน่วยงานของรัฐ แต่การบังคับใช้แนวนโยบายแห่งรัฐ และการผลักดันมาสู่การปฏิบัติจริง ยังคงขึ้นอยู่กับดำเนินการของรัฐบาลเพียงเท่านั้น และยังขาดสภาพบังคับหากไม่มีการนำแนวนโยบายซึ่งบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญมาบังคับใช้ แม้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะเคลื่อนไหว หรือสร้างแรงผลักดันให้มีการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่หากรัฐบาลเพิกเฉยไม่ดำเนินการ พิจารณาจากการตัดสินใจขององค์กรตุลาการในคดีที่ผ่านมา ก็เห็นว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ไม่ใช่การกระทำทางปกครอง แต่เป็นการกระทำทางรัฐบาล จึงไม่อยู่ในอำนาจขององค์กรตุลาการที่จะตรวจสอบ และเมื่อเป็นการกระทำทางรัฐบาล จึงต้องอาศัยการตรวจสอบโดยรัฐสภา ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หากมีการพิจารณาการเพิกเฉยหรือละเลยการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐบาลในรัฐสภา เมื่อเสียงข้างมากในสภาเป็นฝ่ายรัฐบาล ย่อมทำให้กระบวนการตรวจสอบในรัฐสภานั้นมีอาจเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนได้ว่า จะมีการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจริง

<sup>38</sup> ปัจจุบันได้สิ้นสุดลงแล้วตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 71/2559 เรื่องการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมือง และกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2559

## ข้อเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปสู่ การปฏิบัติจริง<sup>39</sup>

(1) การให้องค์การศาล โดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการรับรองว่าแนวนโยบายบางประการที่กำหนดไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองประเภทหนึ่ง ซึ่งมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550<sup>40</sup> ได้บัญญัติรับรองให้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนี้รวมถึงตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งหากรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยรับรองแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเรื่องใด ๆ ให้เป็นสิทธิแล้วก็ย่อมผูกพัน และได้รับความคุ้มครองจากองค์กรของรัฐ ซึ่งจะมีผลถึงการตรากฎหมาย บังคับใช้ รวมทั้งการตีความกฎหมายด้วย และจะนำไปสู่การออกกฎหมายเพื่ออนุวัติสิทธิต่าง ๆ เหล่านั้นให้มีผลในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม แนวคิดของมาตราดังกล่าวได้ถูกตัดออกไปในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า มาตรา 27 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยมีให้จำกัดแค่การรับรองสิทธิและเสรีภาพที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในตัวบทรัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียว เพราะเมื่อกาลเวลาผ่านไป สังคม เศรษฐกิจและการพัฒนาอาจทำให้บริบททางการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ทำให้สิทธิและเสรีภาพที่สมควรได้รับการรับรอง มีผลวัตรและพัฒนานอกเหนือไปจากที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ และเนื่องด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญฯ มีขั้นตอนที่สลับซับซ้อน และต้องใช้เวลา การเปิดช่องให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้เรื่องใด ๆ พัฒนาจากระดับนโยบายมาเป็นสิทธิและเสรีภาพที่มีคุณค่าเทียบเท่าสิทธิและเสรีภาพที่ได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร ย่อมสะท้อนถึงความยืดหยุ่น และพัฒนาการของกฎหมายที่จะสอดคล้องกับการพัฒนาในยุคปัจจุบันยิ่งขึ้น

(2) การเสนอร่างกฎหมายให้มีการคุ้มครอง หรือดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในเรื่องต่าง ๆ

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 178 - 190.

<sup>40</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 27

“สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการออกกฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั่วไป”

เมื่อมีการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน รัฐสภาควรให้ความสำคัญต่อความคิดเห็นของประชาชนโดยไม่แก่นื้อหาและสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนมากจนเกินไป และเร่งให้กระบวนการพิจารณากฎหมายที่เสนอโดยประชาชนเป็นไปโดยรวดเร็ว ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การออกกฎหมายเพื่อรองรับหรือส่งเสริมการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ก็อาจถือเป็นหลักประกันความมั่นคงและเป็นพันธะสัญญาของรัฐบาลที่ต้องดำเนินการคุ้มครองให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องยกระดับแนวนโยบายใด ๆ ขึ้นเป็นสิทธิในระดับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อบรรเทาภาระและข้อผูกมัดของรัฐบาลในการดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิ ซึ่งได้รับการบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งบางกรณีอาจเป็นการเพิ่มภาระ และยากแก่การดำเนินการให้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิดังกล่าวอย่างสมบูรณ์

(3) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ซึ่งไม่ได้จำกัดแค่การตรวจสอบก่อน หรือหลัง ออกกฎหมายว่ามีกฎหมายใดที่ขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่รวมถึงการที่องค์กรนิติบัญญัติละเลยการออกกฎหมาย เพื่อเป็นการบังคับใช้หรือขยายความตามรัฐธรรมนูญฯ ด้วย ซึ่งเป็นแนวการตรวจสอบของประเทศโปรตุเกส ทั้งนี้ หลักการดังกล่าวยังตั้งอยู่บนฐานคิดของหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งองค์กรตุลาการจะไม่ก้าวล่วงภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติ ในการออกกฎหมาย แต่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าวข้างต้นย่อมเป็นการตั้งข้อสังเกต และเป็นข้อเสนอแนะให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาแนวทางในการดำเนินการที่เหมาะสมต่อหลักต้นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปสู่การปฏิบัติจริงให้เกิดรูปธรรมได้

### 2.3.2.3 หน้าที่ของรัฐ

หมวดหน้าที่ของรัฐ เป็นหมวดที่ถูกเพิ่มเข้ามาใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยมีรากฐานมาจากแนวคิดที่เห็นว่าแม้จะมีการบัญญัติสิทธิและเสรีภาพไว้แต่กลับไม่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ หมวดหน้าที่ของรัฐจึงถูกบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ย้ายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในหมวดสิทธิและเสรีภาพบางส่วนรวมทั้งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปอยู่ในหมวดนี้ ซึ่งมีสภาพบังคับให้รัฐต้องดำเนินการ ไม่เช่นนั้นอาจฟ้องร้องเพื่อให้รัฐดำเนินการได้ ทั้งนี้ ในหมวดหน้าที่ของรัฐจึงจะมีเฉพาะหลักการที่สำคัญและจำเป็นที่รัฐต้องดำเนินการให้ครบถ้วนเท่านั้น โดยคำนึงถึงความเหมาะสม

ทางสถานะทางการเงินและการคลัง มีความแตกต่างจากหมวดนโยบายแห่งรัฐที่เป็นการกำหนดทิศทางและการดำเนินนโยบายของรัฐที่ไม่มีข้อผูกมัดหรือนำไปสู่การฟ้องร้องหากรัฐไม่ปฏิบัติตาม

หลักการที่อยู่ในหมวดหน้าที่ของรัฐมีหลากหลายประการ โดยในบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ คือ การกำหนดให้รัฐจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งรัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร (มาตรา 56)<sup>41</sup> อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการฟ้องร้องเพื่อให้รัฐปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐ ประชาชนสามารถฟ้องร้องได้ 4 ศาล ได้แก่ (1) ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยว่าคณะรัฐมนตรีกระทำการขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (2) ศาลแพ่ง เพื่อให้ชดเชยค่าเสียหายจากกรณีที่รัฐดำเนินการหรือไม่ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญที่เป็นผลกระทบต่อประชาชน (3) ศาลอาญา เพื่อให้ตัดสินว่าการไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญหมวดนี้เป็นความผิดทางอาญาหรือไม่ และ (4) ศาลปกครอง เพื่อให้ยกเลิกคำสั่งทางปกครองบางประการที่เข้าข่ายกระทบสิทธิและความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากนี้ การไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐยังอาจนำไปสู่การอภิปรายไม่ไว้วางใจในรัฐสภาฐานละเลยหน้าที่ได้ด้วยเช่นกัน<sup>42</sup>

## 2.4 บทบาทของรัฐในเรื่องสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ

สิทธิมนุษยชนซึ่งปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากล ยังไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย กล่าวคือ แม้จะมีการระบุในปฏิญญาว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิ...” ก็ยังไม่อาจถือว่าสิทธิเหล่านั้น มีผลในทางกฎหมายอย่างแท้จริง เพราะถือว่าเป็นเพียงการยอมรับว่า มนุษย์ทุกคนควรมีสิทธิประการใดบ้าง เพื่อเป็นแนวทางให้แก่รัฐต่าง ๆ ในการนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในต่อไป ดังนั้น สิทธิมนุษยชนจึงมี

<sup>41</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 56

“รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อ การดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้

การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บ ค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร

การนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใดๆ รัฐต้องได้รับ ประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับ และค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน”

<sup>42</sup> วัชรภรณ์ จุ้ยลำเพ็ญ, หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, [ออนไลน์], 15 ตุลาคม 2561. แหล่งที่มา <http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-061.pdf>.

ลักษณะที่ค่อนข้างเป็นปรัชญา แต่อย่างไรก็ตาม การจะกำหนดให้สิทธิมนุษยชนในปฏิญญาฯ เป็นสิทธิตามกฎหมายโดยอัตโนมัติ ก็อาจเกิดปัญหา เพราะความแตกต่างของระบบกฎหมาย รวมทั้งความคิดเห็นในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกัน

ดังนั้น หากว่ารัฐได้ร่วมลงมติรับรองปฏิญญาฯ ใด โดยเห็นว่าสมควรที่จะรับรองหรือคุ้มครอง ก็ให้นำสิทธิเช่นว่านั้นไปบัญญัติรับรองเป็นกฎหมายภายใน ภายใต้บริบทที่เห็นว่าเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม รวมทั้งขนบธรรมเนียม และระบบกฎหมายของประเทศตน และเมื่อรัฐนำสิทธิมนุษยชนไปบัญญัติรับรองคุ้มครองเป็นกฎหมายภายใน สิทธิมนุษยชนดังกล่าวก็จะเป็นสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งอาจปรากฏในระดับรัฐธรรมนูญ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรอง ฯลฯ

เมื่อในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้ให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแต่ละประเภทแล้ว กล่าวคือ มีการระบุไว้ในข้อต่าง ๆ ว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิ...” นั้น การมีสิทธิดังกล่าว ย่อมหมายถึง “ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้”

ดังนั้น เมื่อมีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพใดไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินมาตรการอื่น ๆ เพื่อให้หลักการในรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับรองไว้ในมีผลบังคับจริงในทางปฏิบัติ โดยอาจอยู่ในรูปแบบของการออกกฎหมาย เมื่อรัฐให้สิทธิแก่บุคคลใดแล้ว ย่อมหมายถึงการอนุญาตให้กระทำการใดสิ่งหนึ่ง และให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลนั้น หากว่ามีผู้ใดขัดขวางการใช้สิทธิที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ อย่างไรก็ตาม รัฐอาจใช้มาตรการอื่น ๆ ควบคู่ไปกับการออกกฎหมาย เพื่อส่งเสริมการรับรองหรือคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญก็ได้เช่นกัน เช่น การดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ การจัดสรรงบประมาณสนับสนุน ฯลฯ<sup>43</sup>

#### 2.4.1 หน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ในกติกา ICESCR

ตามทีผู้เขียนได้กล่าวแล้วในตอนต้นว่า แม้ ICESCR จะไม่มีสภาพบังคับ แต่ภายใต้กติกา ICESCR ในข้อ 2 (1) ได้กำหนดหน้าที่โดยทั่วไปว่า รัฐภาคีแต่ละรัฐรับที่จะดำเนินการทั้งในแบบเอกเทศ และโดยความร่วมมือ และช่วยเหลือระหว่างประเทศ โดยใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อให้การรับรองสิทธิภายใต้กติกานี้เกิดขึ้นเป็นจริงอย่างสมบูรณ์ โดยใช้ทุกวิถีทาง รวมทั้งการออกกฎหมาย ดังนี้<sup>44</sup>

<sup>43</sup> กุลพล พลวัน, พัฒนาการแห่งสิทธิมนุษยชน, พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2538, หน้า 50.

<sup>44</sup> Ina Zoon. The Right to Adequate Housing

(1) ประสบความสำเร็จอย่างค่อยเป็นค่อยไปในการตระหนักถึงสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพออย่างสมบูรณ์

คำดังกล่าวมักได้รับการตีความโดยรัฐภาคีว่าเป็นการอนุญาตให้ผิดผ่อนได้ตลอดไป แต่จริง ๆ แล้ว มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดบทบาทให้รัฐดำเนินการโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเท่าที่เป็นไปได้ เพื่อมุ่งสู่การดำเนินการตามสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ การบรรลุผลสำเร็จอย่างค่อยเป็นค่อยไปไม่สามารถใช้เป็นข้อแก้ตัวในความล่าช้าในการรับรองกฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติในเรื่องเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย หรือการตรวจสอบสถานะของการตระหนักถึงสิทธิดังกล่าว บทบาททั้งสองประการนี้ต้องได้รับการเติมเต็มโดยเร็วที่สุดหลังจากการให้สัตยาบันกติกาสากล ICESCR

การบรรลุผลอย่างค่อยเป็นค่อยไปไม่จำเป็นต้องเพิ่มอุปกรณ์หรืองบประมาณ แต่อาจตีความว่าเป็นการใช้ประโยชน์จากสิ่งที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ มีการนำทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้อย่างทรงประสิทธิภาพเพื่อแก้ปัญหาคนไร้ที่อยู่อาศัยหรือแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยแล้วหรือไม่

(2) โดยวิธีทางเหมาะสม รวมทั้งการออกกฎหมาย

คำนี้ถูกตีความมากกว่าเรื่องงบประมาณ กล่าวคือ กฎหมาย การบริหารจัดการ การพิจารณาคดี มิติทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และมาตรการทางการศึกษา รวมทั้งการประเมินสถานการณ์ การจัดลำดับความสำคัญ และกลไกการตรวจสอบการดำเนินการ ล้วนเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการดำเนินนโยบายด้านที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม

(3) ภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งหมด รัฐภาคียังมีหน้าที่บางประการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ

ประเด็นนี้ได้รับการตีความและเข้าใจอย่างกว้างขวางว่า ไม่ใช่เฉพาะหน้าที่ในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด แต่รวมถึงการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นอย่างเป็นธรรม คณะกรรมการฯ เน้นย้ำความสำคัญให้รัฐที่อยู่ภายใต้สถานการณ์วิกฤตทางการเงิน ในการปกป้องกลุ่มผู้เปราะบางในสังคม โดยรับรองโครงการที่อยู่อาศัยราคาถูกลง หรือโครงการที่อยู่อาศัยเฉพาะกลุ่มให้แก่คนกลุ่มนี้

ดังนั้น ไม่ว่ารัฐภาคีจะมีพัฒนาทางการเศรษฐกิจอยู่ในระดับใด ก็อยู่ภายใต้ข้อกำหนดในการทำให้มีการดำเนินการตามมาตรฐานขั้นต่ำของข้อบังคับหลักในด้านที่อยู่อาศัย เช่น (1) การมีกฎหมายที่ตระหนักถึงสิทธิดังกล่าว การดำเนินการในเชิงนโยบายที่ชัดเจน การคุ้มครองต่อบุคคลที่ต้องการมีที่อยู่อาศัย รวมทั้งนโยบายเป้าหมายแก่กลุ่มที่ดำรงชีวิตในสถานการณ์ยากลำบาก

(2) การคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอต่อการละเมิดโดยบุคคลภายนอก เช่น เจ้าของที่ดิน หรือผู้พัฒนาทรัพย์สิน (developer) รวมทั้ง (3) การเพิ่มเติมสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ซึ่งเป็น การแทรกแซงในเชิงบวกเพื่อให้ประชาชนมีที่อยู่และสภาพความเป็นอยู่ที่ดี

#### 2.4.2 การส่งเสริมสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในรูปแบบการเช่า

แม้ว่าจะมีการส่งเสริมให้รัฐบาลส่งเสริมให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยที่เพียงพอเป็นของตนเองในรูปแบบต่าง ๆ แต่ความจริงอีกประการหนึ่งคือไม่ใช่ทุกคนที่พร้อมจะเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย หรือต้องการจะซื้อที่อยู่อาศัย ซึ่งการเช่าที่อยู่อาศัยเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่ปัจจุบันมีการใช้กันอย่างแพร่หลายโดยปัจจัยที่ทำให้คนตัดสินใจเช่าที่อยู่อาศัยแทนการซื้อที่อยู่อาศัย เช่น อายุที่ยังน้อยและไม่พร้อมแบกรับภาระหนี้สิน การเช่าที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงกับที่ทำงาน สถานศึกษาของบุตร การเช่าที่อยู่อาศัยที่ราคาถูกลงกว่า การเช่าที่อยู่อาศัยในเขตเมืองเพื่อประกอบอาชีพ และนำส่งเงินเดือนที่ได้กลับไปพัฒนาท้องถิ่นของตน<sup>45</sup> ดังนั้น สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอจึงมีได้จำกัดเฉพาะการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยเท่านั้น ที่อยู่อาศัยประเภทเช่าก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ต้องให้ความสำคัญ ซึ่ง UN HABITAT ได้จัดทำข้อเสนอแนะให้รัฐบาลแต่ละประเทศพิจารณาดำเนินการส่งเสริมที่อยู่อาศัยประเภทการเช่า เช่น การจัดทำสัญญาต้นแบบให้แก่ประชาชนใช้เป็นแนวทางในการเช่าที่อยู่อาศัย การจัดให้มีการระงับข้อพิพาทและการประนีประนอมยอมความระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่าซึ่งมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว รวมทั้งจัดให้มีการให้เงินกู้หรือการสนับสนุนทางการเงินแก่เจ้าของที่พักอาศัยที่เปิดเช่าซึ่งเป็นผู้ยากจนที่ประสงค์จะพัฒนาที่อยู่อาศัย ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาลก็พึงตระหนักว่าไม่ใช่บุคคลทุกคนจะต้องการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง และให้ความช่วยเหลือเฉพาะผู้ซื้อที่อยู่อาศัยรายใหม่<sup>46</sup>

จากข้อมูลของ UN HABITAT ยังเห็นว่าเจ้าของที่ดินในชุมชนแออัดยังเป็นอีกหนึ่งกลุ่มคนที่สามารถช่วยส่งเสริมที่อยู่อาศัยที่สามารถรับภาระด้านราคาได้ ในรูปแบบของการให้เช่าที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด อย่างไรก็ตาม คนกลุ่มดังกล่าวกลับยังไม่ได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐมากเท่าที่ควร ซึ่ง UN HABITAT ได้มีข้อเสนอแนะ ดังนี้ (1) การให้เงินสนับสนุนแก่เจ้าของที่อยู่อาศัยที่ยากจนแต่ประสงค์จะดำเนินการให้มีการเช่าที่อยู่อาศัย (2) จัดสรรที่ดินสาธารณะประโยชน์บางส่วนให้แก่ผู้มีศักยภาพในการสร้างที่อยู่อาศัยประเภทการเช่า ซึ่งควรจำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มผู้ดำเนินการขนาดเล็ก

<sup>45</sup> UN HABITAT, *A Policy Guide to Rental Housing in Developing Countries*, Quick Policy Guide Series – Volume 1. p. 24

<sup>46</sup> UN HABITAT, *A Policy Guide to Rental Housing in Developing Countries*, P. 35



และให้เช่าที่อยู่อาศัยสำหรับไม่เกิน 10 ครอบครัว (3) การจัดให้มีสิ่งจูงใจ (incentives) เพื่อให้มีการพัฒนาที่อยู่อาศัยประเภทการเช่า (4) จัดให้มีเครดิตเงินกู้สำหรับเจ้าของที่อยู่อาศัยประเภทเช่า (5) ปรับปรุงกฎหมายผังเมืองเพื่อให้รองรับการขยายตัวของที่อยู่อาศัย (6) การจัดให้มีกฎหมายคุ้มครองทั้งผู้เช่าและผู้ให้เช่าอย่างเท่าเทียมกัน<sup>47</sup>

### 2.4.3 การละเมิดสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ

การละเมิดสิทธิดังกล่าวอาจดำเนินการได้ในหลายรูปแบบ (การแทรกแซงการใช้สิทธิดังกล่าวโดยรัฐ) หรือการละเลย (ความล้มเหลวในการปฏิบัติตามข้อบังคับ)<sup>48</sup>

#### 2.4.3.1 การละเมิดซึ่งเป็นผลมาจากการกระทำ นโยบาย หรือกฎหมาย

(1) การปฏิเสธในการยินยอมให้กติกา ICESCR มีผลอย่างสมบูรณ์ในกฎหมายภายใน หรือปฏิเสธการอนุญาตให้ผู้ร้องทุกข์อ้างอิงข้อบังคับสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอตามกติกาในคดีต่าง ๆ ต่อศาล

(2) การดำเนินการไล่ที่โดยหน่วยงานของรัฐโดยปราศจากการเคารพในกระบวนการที่เป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ

(3) การไล่ที่ที่ดำเนินการโดยปราศจากข้อกำหนดเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยที่เป็นทางเลือก (แม้ว่าผู้ได้รับผลกระทบจะได้รับเงินชดเชยค่าเสียหายแล้วก็ตาม)

(4) การเพิกเฉยต่อใช้กำลังบังคับไล่ที่โดยละเมิดต่อกฎหมาย

(5) การใช้มาตรการรื้อถอนเป็นวิธีการแรกและวิธีการเดียวในการเข้าครอบครองที่ดิน

(6) การใช้กฎหมายอาญาเป็นวิธีการแรกและวิธีการเดียวในการตัดสินในเรื่องสิทธิในทรัพย์สิน

(7) การใช้กฎหมายอาญาในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการไม่มีที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ เช่น การเข้าครอบครองสถานที่โดยไม่ได้รับอนุญาต

(8) การขับไล่ปัจเจกชนและครอบครัวของบุคคลเหล่านั้นออกจากที่อยู่อาศัยในชนบทมายังตัวเมือง

<sup>47</sup> Ibid, P. 29

<sup>48</sup> Ibid

### 2.4.3.2 การละเมิดในรูปแบบของการเลือกปฏิบัติ

การละเมิดในรูปแบบนี้ อาจเป็นความล้มเหลวในเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติ หรือมาตรการที่ทำให้การเลือกปฏิบัติที่มีอยู่แล้วยิ่งเลวร้ายลงไปกว่าเดิม ยกตัวอย่างเช่น

- (1) ความล้มเหลวของรัฐในการจัดให้มีการคุ้มครองทางกฎหมายต่อการเลือกปฏิบัติที่เกี่ยวกับเชื้อชาติในเรื่องที่อยู่อาศัย หรือความล้มเหลวในการเยียวยาความเสียหายที่มีประสิทธิภาพในกรณีการเลือกปฏิบัติที่เกี่ยวกับเชื้อชาติ
- (2) การเลือกปฏิบัติในเรื่องที่เกี่ยวกับการแบ่งสัณปันส่วนที่ดิน
- (3) หน่วยงานปฏิเสธในการแก้ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยของคนบางกลุ่มที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่น
- (4) หน่วยงานท้องถิ่นปฏิเสธในการลงทุนเงินเพื่อโครงสร้างพื้นฐานในชุมชนของคนบางกลุ่ม ทำให้ขาดสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน เช่น น้ำดื่มที่สะอาด และไฟฟ้า
- (5) ความล้มเหลวของรัฐในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของประชาชนที่อาศัยอยู่ในที่อยู่อาศัยที่ไม่ได้รับการอนุญาต หรืออยู่ในที่อยู่ที่ไม่ถูกกฎหมาย
- (6) การรื้อถอนที่อยู่อาศัยในฐานะเป็นมาตรการลงโทษ
- (7) การแบ่งแยกเพราะเชื้อชาติในพื้นที่ที่อยู่อาศัย

### 2.4.3.3 การละเมิดเนื่องจากรัฐไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำ

กรณีดังกล่าวอาจเป็นการละเมิดในหลักการที่รัฐภายใต้กติกาสากลฯ ICESCR มีหน้าที่ในการทำให้มั่นใจได้ว่าจะมีการดำเนินการเพื่อบรรลุถึงสิทธิต่าง ๆ ในระดับขั้นต่ำ เช่น ความล้มเหลวของรัฐในการรับรองโครงการที่อยู่อาศัยราคาถูกลง หรือความล้มเหลวในการรับรองที่พักขั้นพื้นฐาน รวมทั้งการจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับกลุ่มคนที่ดำรงชีพด้วยความยากลำบาก

### บทที่ 3 การคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในต่างประเทศ

#### 3.1 ประเทศฟิลิปปินส์

แม้ว่าประเทศฟิลิปปินส์จะประสบกับปัญหาความแออัดในที่อยู่อาศัย รวมทั้งมีประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการถูกไล่ที่ การขับไล่และการรื้อถอน เฉกเช่นประเทศอื่น ๆ แต่ประเทศฟิลิปปินส์ได้กำหนดหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่สามารถรับภาระด้านราคาได้ แม้จะมีได้บัญญัติสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอไว้ในรัฐธรรมนูญในเชิงเป็นสิทธิโดยตรง แต่มีหลักการและบทบัญญัติทั้งในระดับรัฐธรรมนูญ นโยบาย และคำสั่งของหน่วยงานรัฐที่ส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอให้กับประชาชน ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

##### 3.1.1 สถานการณ์และปัญหาด้านที่อยู่อาศัย

เนื่องจากการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว และการอพยพเข้ามาทำงานในตัวเมืองที่มีแนวโน้มที่จะไม่ลดลงในช่วงเวลาที่ผ่านมา ทำให้ความต้องการด้านที่อยู่อาศัยในฟิลิปปินส์เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จำนวนความต้องการที่อยู่อาศัยทั้งประเทศในช่วงปี ค.ศ. 2011 - 2016 นั้นสูงถึง 5.56 ล้านครัวเรือน โดยจำนวน 11.61 % เป็นของเขตเมโทรมะนิลา<sup>49</sup>

ด้านอุปทานที่อยู่อาศัย (ความต้องการขาย) ที่อยู่อาศัยในฟิลิปปินส์ประสบปัญหาชะงักงันเนื่องจากการขาดแคลนเงินทุน เทคโนโลยี และความสามารถในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะการวางแผน และการดำเนินโครงการในระดับใหญ่ในการฟื้นฟูชุมชนเมือง การปรับปรุงสาธารณูปโภคในที่ดินเดิม (slum upgrading) และการพัฒนาพื้นที่ใหม่ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น ในขณะที่ภาครัฐก็มักให้ความสำคัญกับการสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มผู้มีรายได้สูง และกลุ่มคนที่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ ซึ่งแม้ว่าจะมีข้อกำหนดให้มีการสร้างที่อยู่อาศัยร้อยละ 15 ตาม The Urban Development and Housing Act (UDHA) of 1992 จะช่วยแก้ปัญหาทางด้านที่อยู่อาศัยได้บางส่วน แต่ยังไม่เพียงพอต่อการแก้ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย

ด้วยเหตุผลนี้ กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและผู้อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดในเมืองจึงไม่ได้รับ

<sup>49</sup> Metro Manila เป็นเขตปริมณฑลของเมืองมะนิลา ประกอบด้วยเมืองหลายเมืองที่อยู่ติดกัน และรวมกลุ่มกันเป็นมหานคร หากเทียบกับไทยแล้ว ก็คล้ายกับกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ที่มีจังหวัดและเมืองข้างเคียง เช่น สมุทรปราการ นครปฐม สมุทรสาคร ปทุมธานี และนนทบุรี

ความช่วยเหลือ ส่งผลให้เกิดปัญหาชุมชนแออัดและปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย ทำให้เกิดชุมชนแออัดขึ้นจำนวนมากในเขตเมโทรมะนิลา รวมทั้งในพื้นที่ในเขตเมือง Luzon, Visayas, Mindanao ดังนั้น ครอบครัวยุคใหม่ที่มีรายได้น้อยและผู้ยากจนในชุมชนเมืองส่วนมากจึงถูกบังคับให้แก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยเองซึ่งมักจะใช้วิธี incremental approach ซึ่งหมายถึงการส่งเสริมให้คนสามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยได้โดยการมีสิทธิในที่ดิน (right to tenure) และบริการเบื้องต้นอื่น ๆ และบริการขั้นพื้นฐานก่อน จากนั้นให้สร้างที่อยู่อาศัยเอง<sup>50</sup> ซึ่งใช้เวลานาน แต่อย่างไรก็ตาม วิธีดังกล่าวถือเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพที่สุดสำหรับชุมชนยากจนที่จะเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่สามารถรับภาระราคาได้ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาที่อยู่อาศัยที่ไม่เพียงพอและคุณภาพต่ำ โดยสำหรับประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งประสบปัญหาพายุไต้ฝุ่นกว่า 20 ครั้งต่อปี จึงถึงว่าค่อนข้างเป็นปัญหา

ด้านอุปสงค์ (ความต้องการซื้อ) อุปสรรคที่สำคัญในการทำให้มีที่อยู่อาศัยที่เพียงพอและประชาชนสามารถรับภาระด้านราคาได้ คือ (1) ความสามารถในการจ่ายเงินที่จำกัดของผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มผู้อาศัยในเมืองที่ยากจน (2) ปัญหาทางด้านกายภาพและการบริหารที่ผู้อาศัยในเมืองต้องประสบในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน/เครดิตสำหรับการกู้เงินเพื่อที่อยู่อาศัย และโอกาสในการดำรงชีวิต (3) ปัญหาเงินกู้ระยะสั้น และดอกเบี้ยอัตราสูง<sup>51</sup>

### 3.1.2 แนวคิดและการส่งเสริมหลักการของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอของฟิลิปปินส์

#### 3.1.2.1 รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 กำหนดว่า เพื่อสิ่งดี ๆ ในสังคมร่วมกัน (common good) รัฐต้องรับผิดชอบ หรือโดยร่วมมือกับภาคเอกชน ดำเนินโครงการเพื่อการปฏิรูปที่ดินและที่อยู่อาศัยในเขตเมืองเพื่อให้มีที่อยู่อาศัยที่ประชาชนสามารถรับภาระด้านราคาได้ มีความเหมาะสมและมีบริการขั้นพื้นฐานให้แก่กลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสและคนไร้ที่อยู่อาศัยในเขตเมืองและในพื้นที่ที่มีการอพยพย้ายถิ่น<sup>52</sup> ดังนั้น จึงมีการบัญญัติคุ้มครองหลักการที่อยู่อาศัยที่เพียงพอไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้<sup>53</sup>

<sup>50</sup> INCREMENTAL HOUSING, [Online] Accessed 2018, 15 October. Available from : [https://www.westerncape.gov.za/text/2006/5/presentation\\_result\\_area1\\_060327\\_final.pdf](https://www.westerncape.gov.za/text/2006/5/presentation_result_area1_060327_final.pdf)

<sup>51</sup> Habitat III – Philippines National Report, [Online] Accessed 2017, 9 September. Available from <http://www.hudcc.gov.ph/sites/default/files/styles/large/public/document/Habitat%20III%20-%20Philippine%20National%20Report.pdf>. pp. 96 - 98, 108

<sup>52</sup> Addressing the housing gap, Habitat III – Philippines National Report, [Online] Accessed 2017, 9

### ข้อ 13 การปฏิรูปที่ดินในเมืองและที่อยู่อาศัย

มาตรา 9 รัฐต้องดำเนินการภายใต้กฎหมาย รับภาระ โดยความร่วมมือกับภาคเอกชน สานต่อโครงการการปฏิรูปที่ดินในเมืองและที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนในราคาที่เหมาะสม ประชาชนสามารถรับภาระได้ จัดให้มีบ้านและบริการพื้นฐานแก่คนด้อยโอกาสและพลเมืองที่ไร้ที่อยู่อาศัยในเขตเมืองหรือในพื้นที่อื่น ๆ รัฐต้องส่งเสริมโอกาสในการจ้างงานที่เพียงพอให้แก่ประชาชนเหล่านั้น ในการดำเนินโครงการเหล่านี้ รัฐต้องเคารพต่อสิทธิในความเป็นเจ้าของทรัพย์สินด้วย

มาตรา 10 ในเขตเมืองหรือชนบท ประชาชนยากจนในชุมชนแออัดต้องไม่ถูกขับไล่หรือรื้อถอนที่อยู่อาศัยของพวกเขา เว้นแต่เป็นดำเนินการภายใต้กฎหมาย และโดยวิธีที่เป็นธรรมและมีมนุษยธรรม

ไม่มีการย้ายที่อยู่อาศัยใดในเขตเมือง หรือชุมชนในชนบทที่จะดำเนินการโดยปราศจากการหารืออย่างเพียงพอระหว่างผู้ได้รับผลกระทบ และชุมชนที่จะต้องมีการย้ายที่อยู่

#### 3.1.2.2 กฎหมายระดับรัฐบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง

ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะจำแนกกฎหมาย กฎ ระเบียบ แนวปฏิบัติ ตลอดจนกฎหมายลำดับรองที่ตอบสนองต่อองค์ประกอบของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอแต่ละประเภท ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าในหลายกรณี กฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือแนวปฏิบัติ ฯลฯ มิได้มุ่งตอบสนองเฉพาะเพียงองค์ประกอบอย่างใดอย่างหนึ่งของสิทธิดังกล่าว (องค์ประกอบของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ 7 ประการ ได้แก่ (1) หลักประกันทางกฎหมายในการถือครอง (2) การมีบริการโครงสร้างพื้นฐาน

---

September. Available from <http://www.hudcc.gov.ph/sites/default/files/styles/large/public/document/Habitat%20III%20-%20Philippine%20National%20Report.pdf>. p. 98

<sup>53</sup> The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines, Article XIII Social Justice and Human Rights Section 9

The State shall, by law, and for the common good, undertake, in cooperation with the public sector, a continuing program of urban land reform and housing which will make available at affordable cost decent housing and basic services to underprivileged and homeless citizens in urban centers and resettlements areas. It shall also promote adequate employment opportunities to such citizens. In the implementation of such program the State shall respect the rights of small property owners.

Section 10

Urban or rural poor dwellers shall not be evicted nor their dwellings demolished, except in accordance with law and in a just and humane manner.

No resettlement of urban or rural dwellers shall be undertaken without adequate consultation with them and the communities where they are to be relocated.

(3) ความสามารถในการได้มา (4) ความเหมาะสมที่จะอาศัยอยู่ (5) การเข้าถึง (6) ทำเล (7) ความสอดคล้องกับวัฒนธรรม) แต่มุ่งให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยที่ดีเป็นหลัก แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้รัฐบาลคุ้มครองสิทธิดังกล่าวให้ประชาชนอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม แต่ผู้เขียนเห็นว่ารัฐบาลมิได้ให้น้ำหนักความสำคัญกับองค์ประกอบของสิทธิซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการฯ โดยเท่าเทียมกันในทุกองค์ประกอบ ซึ่งจะวิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไป

### 3.1.2.2.1 Urban Development and Housing Act (RA 7279)

เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมองค์ประกอบของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในหลากหลายองค์ประกอบ เช่น ความสามารถในการได้มา ความเหมาะสมที่จะอาศัยอยู่ หลักประกันทางกฎหมายในการถือครอง รวมทั้งทำเล โดยผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากกฎหมายฉบับนี้ได้แก่ ชายหรือหญิงสัญชาติฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นผู้ด้อยโอกาส หรือเป็นพลเมืองไร้ที่อยู่อาศัย ไม่ว่าจะอยู่ตัวคนเดียว หรืออยู่เป็นครอบครัว อยู่ในเขตเมืองหรือเขตรอบเมือง (urbanizable area) ซึ่งมีรายได้หรือรายได้รวมทั้งครอบครัวอยู่ในเกณฑ์ยากจน และไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง รวมทั้งคนที่ไม่ใช่หลักประกันทางกฎหมายในการถือครองที่ดิน

โดยวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีดังนี้<sup>54</sup> (1) การจัดให้มีบ้านในราคาที่สามารถรับภาระได้สำหรับผู้ด้อยโอกาส และพลเมืองที่ไร้ที่อยู่อาศัย (2) การจัดให้มีการพัฒนาและการใช้ที่ดินในเขตเมืองอย่างสมเหตุสมผล (3) ควบคุมและกำหนดทิศทางการเติบโตและขยายเมืองไปสู่การขยายเมืองแบบ Urban Net และมีความสมดุลระหว่างชุมชนเมืองและชุมชนชนบท (4) จัดให้มีระบบการถือครองที่ดินอย่างเท่าเทียมที่สามารถเป็นหลักประกันทางกฎหมายในการถือครองที่ดิน โดยเคารพต่อสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกชน รวมทั้งทำให้มั่นใจได้ว่าจะมีการชดเชยค่าเสียหายที่เป็นธรรม (5) สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาเมือง (6) การพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่นในการรับภาระดำเนินโครงการพัฒนาเมือง หรือที่อยู่อาศัย

<sup>54</sup> People's Decade of Human Rights Education document, Supplemental Text PHILIPPINE LAWS ON HOUSING AND HUMAN SETTLEMENTS, [Online] Accessed: 2017, February 20 Available From: <http://www.pdhre.org/materials/Learning4.html>.

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ สรุปได้ ดังนี้<sup>55</sup>

### 1. การดำเนินงานด้านการเคหะและการพัฒนาเมืองแห่งชาติ

(หมวด 3 ของ Republic Act 7279) โดยให้คณะกรรมการกำกับดูแลที่อยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ที่ดิน จัดทำกรอบการดำเนินงานด้านการเคหะและการพัฒนาเมืองแห่งชาติ โดยให้ทบทวนและวิเคราะห์แผนการจัดตั้งเมืองทดสอบ และแผนการใช้ที่ดิน โครงการที่อยู่อาศัย รวมทั้งวัตถุประสงค์และการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่อาจส่งผลกระทบต่อรูปแบบการใช้ที่ดินในเขตเมือง ตลอดจนการขนส่งและสาธารณูปโภค โครงสร้างพื้นฐาน สิ่งแวดล้อม และการเคลื่อนย้ายประชากร โดยได้รับความเห็นชอบของหน่วยงานรัฐบาลส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

### 2. การใช้ประโยชน์ที่ดิน บัญชีรายการที่ดิน การได้มาซึ่งที่ดิน และการโอนการครอบครอง

(หมวด 4 ของ Republic Act 7279) กำหนดให้องค์การบริหารของเมืองและเทศบาลต่าง ๆ จัดทำบัญชีรายการที่ดินทุกประเภทที่อยู่ในเขตท้องที่ของตน รวมทั้งสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินดังกล่าว โดยในบัญชีที่ดินจะต้องมีข้อมูล ดังนี้ (1) ที่ดินสำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัย (2) ที่ดินของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลกลาง หรือแผนก ฝ่าย หรือหน่วยงานใด ๆ ของรัฐบาล ตลอดจนบริษัทที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ควบคุม และบริษัทย่อย (3) ที่ดินที่ไม่มีทะเบียนหรือถูกทิ้งร้าง หรือที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์ และ (4) ที่ดินอื่น ๆ และจะใช้ข้อมูลดังกล่าวเพื่อกำหนดพื้นที่สำหรับการจัดทำที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคม และพื้นที่อพยพ เพื่อรองรับกลุ่มคนด้อยโอกาส และคนไร้ที่อยู่ในเขตเมืองทั้งปัจจุบันและอนาคต โดยพิจารณาถึงระดับการบริการสาธารณะและสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานในพื้นที่ดังกล่าว ความสามารถในการเข้าถึงและความใกล้ชิดกับสถานที่ทำงาน และโอกาสทางธุรกิจอื่น ๆ ตลอดจนจำนวนผู้รับประโยชน์ที่มีการขึ้นทะเบียนไว้

### 3. การโอนที่ดินของรัฐให้แก่การเคหะแห่งชาติ

(มาตรา 8 ของ Republic Act 7279) กำหนดเงื่อนไขการโอนที่ดินของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลกลาง หรือแผนก ฝ่าย หรือหน่วยงานใด ๆ ของรัฐบาล ตลอดจนบริษัทที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ควบคุม และบริษัทย่อย ซึ่งไม่ได้มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เป็นระยะเวลา 10 ปี นับจากวันที่รัฐ

<sup>55</sup> กรมโยธาธิการและผังเมือง, โครงการศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบและแปลกฎหมายในกลุ่มประเทศอาเซียนในเรื่องกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองเพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน, [ออนไลน์], 15 ตุลาคม 2561. แหล่งที่มา <http://office.dpt.go.th/legal/images/pdf/10.pdf>

บัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ และได้รับการพิจารณาว่ามีความเหมาะสมในการจัดทำที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคม ให้โอนให้กับ National Housing Authority (การเคหะแห่งชาติ)

4. การจัดลำดับการได้มาซึ่งที่ดินสำหรับจัดทำที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคม (มาตรา 9 ของ Republic Act 7279) ให้นำมาจากที่ดินดังต่อไปนี้ตามลำดับ ได้แก่ (1) ที่ดินที่เป็นของรัฐบาล (2) ที่สาธารณสมบัติ (3) ที่ดินที่ไม่มีทะเบียนหรือถูกทิ้งร้าง และที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์ (4) ที่ดินในบริเวณที่ประกาศให้เป็นพื้นที่ที่ต้องพัฒนาอย่างเร่งด่วน พื้นที่โครงการพัฒนาแบบแบ่งโซน และพื้นที่โครงการพัฒนาและย้ายถิ่นฐานชุมชนแออัด ซึ่งยังไม่มี การดำเนินการให้ ได้มา (5) ที่ดินในโครงการพัฒนาพื้นที่และบริการบาง ลีปูนัน (Bagong Lipuna) ที่ยังไม่มี การดำเนินการให้ ได้มา และ (6) ที่ดินของเอกชน ใดๆ ก็ตาม สำหรับวิธีการได้มาซึ่งที่ดินมีหลายวิธี เช่น การจำนอง โฉนดที่ดินชุมชน การแลกเปลี่ยนที่ดิน การรวมหรือจัดรูปที่ดิน การจัดหาที่ดินเพื่อพัฒนาโครงการ การบริจาคให้รัฐบาล สัญญาจัดตั้งกิจการร่วมค้า การเจรจาซื้อขาย และการเวนคืน ซึ่งการเวนคืนต้องกระทำเป็นวิธีสุดท้าย และหากว่าที่ดินดังกล่าวเป็นของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ขนาดเล็ก จะไม่อยู่ใน บังคับที่จะถูกเวนคืนเพื่อจัดทำที่อยู่อาศัยสำหรับสวัสดิการสังคม

5. การเวนคืนที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์ กลับมาเป็นส่วนหนึ่งของ ที่ดินสาธารณสมบัติ (มาตรา 11 ของ Republic Act 7279) ซึ่งรัฐอาจจำหน่ายหรือใช้ประโยชน์จากที่ดินดังกล่าวได้ตามวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับแผนการใช้ที่ดินนั้น แต่กำหนดเงื่อนไขเอาไว้เช่นกันว่า จะดำเนินการเวนคืนได้ต่อเมื่อเจ้าของที่ดินไม่มีการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หลังจากล่วงพ้นเวลา 1 ปี นับแต่ได้รับหนังสือแจ้งการได้มาซึ่งที่ดินดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ที่ดิน สำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัยของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ขนาดเล็ก หรือที่ดินที่ยังมีข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ไม่อยู่ในบังคับของมาตรานี้

6. ที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคม (หมวด 5 ของ Republic Act 7279) ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาผู้มีสิทธิรับประโยชน์จากโครงการที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคมไว้ ตามมาตรา 19 ได้แก่

(1) ต้องเป็นพลเมืองฟิลิปปินส์



(2) เป็นประชากรกลุ่มด้อยโอกาสหรือคนไร้ที่อยู่ ตามคำจำกัดความในมาตรา 3 ของกฎหมายฉบับนี้<sup>56</sup>

(3) ไม่เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ใด ไม่ว่าในเขตเมืองหรือพื้นที่ที่อาจพัฒนาเป็นเมืองได้

(4) ไม่เป็นผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีพ (professional squatters) หรือสมาชิกองค์กรธุรกิจจับจองที่ดิน ซึ่งจะมีการขึ้นทะเบียนผู้รับประโยชน์จากโครงการที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคม และยังมีการกำหนดให้ผู้พัฒนาโครงการรายย่อยจัดสรรพื้นที่สำหรับพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคมในสัดส่วนอย่างน้อยร้อยละยี่สิบของพื้นที่โครงการทั้งหมด หรือของมูลค่าการลงทุนในโครงการทั้งหมด โดยพื้นที่ดังกล่าวควรอยู่ภายในเมืองหรือเขตเทศบาลเดียวกันหากเป็นไปได้ และต้องมีมาตรฐานตามที่กำหนด

7. การกำหนดเงื่อนไขให้ต้องจัดสรรที่อยู่เพื่อสวัสดิการสังคมในร้อยละยี่สิบ (มาตรา 18 ของ Republic Act 7279) ข้อกำหนดให้สร้างที่อยู่อาศัยร้อยละ 20 นั้น หากผู้พัฒนาโครงการไม่ดำเนินการสร้างที่อยู่อาศัยร้อยละ 20 เพื่อสวัสดิการสังคม ก็ยังกำหนดทางเลือกอื่นให้แก่ผู้พัฒนาโครงการรายย่อยด้วยเช่นกัน ได้แก่ (1) การพัฒนาพื้นที่อพยพแห่งใหม่ (2) การพัฒนาชุมชนแออัดหรือปรับปรุงพื้นที่ที่ต้องพัฒนาอย่างเร่งด่วน ไม่ว่าโดยการดำเนินการผ่านโครงการพัฒนาแบบแบ่งเขต หรือโครงการพัฒนาและย้ายถิ่นที่อยู่ชุมชนแออัด (3) การดำเนินโครงการในรูปแบบกิจการร่วมค้ากับหน่วยงานรัฐบาลหรือท้องถิ่น หรือหน่วยงานด้านที่อยู่อาศัยอื่น ๆ หรือ (4) การเข้าร่วมโครงการรับจ้างของโฉนดที่ดินชุมชน

อย่างไรก็ตาม มาตรา 18 ได้ถูกแก้ไขโดยรัฐบัญญัติ Balanced Housing Development Program Amendments (Republic Act 10884)<sup>57</sup> โดยได้ลดอัตราร้อยละ 20 เหลือเพียงร้อยละ 15 ส่วนเจ้าของหรือผู้พัฒนา ที่อยู่อาศัยประเภทคอนโดมิเนียม

<sup>56</sup> ประชากรกลุ่มด้อยโอกาสและคนไร้ที่อยู่ หมายความว่า ผู้รับประโยชน์ตามรัฐบัญญัตินี้ รวมทั้งบุคคลหรือครอบครัว ที่อาศัยอยู่ในเมืองหรือพื้นที่ที่สามารถพัฒนาเป็นเมืองได้ และมีรายได้ หรือรายได้รวมต่อครัวเรือนอยู่ในเกณฑ์ที่หน่วยงานเศรษฐกิจและการพัฒนาแห่งชาติประกาศให้อยู่ในกลุ่มคนยากจน และบุคคลดังกล่าวไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง กลุ่มประชากรเหล่านี้ให้รวมถึงผู้ที่อาศัยอยู่ในที่อยู่อาศัยชั่วคราวซึ่งไม่มีความมั่นคงในการถือครองด้วย

<sup>57</sup> Republic Act 10884, An Act Strengthening the Balanced Housing Development Program, Amending for the purpose Republic Act No. 7279.

กำหนดให้ดำเนินการในลักษณะดังกล่าวไว้เพียงร้อยละ 5 เท่านั้น ทั้งนี้ โครงการที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคมจะได้รับยกเว้นจากข้อกำหนดดังกล่าว

อย่างไรก็ดี Republic Act 10884 ได้กำหนดให้ Housing and Urban Development Coordinating Council และ National Economic and Development Authority ต้องร่วมกันกำหนดเพดานราคาที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคม ทั้งแบบโครงการรายย่อยและคอนโดมิเนียม ซึ่งจะต้องมีการทบทวนและปรับแก้ไขทุก ๆ 2 ปี และกำหนดให้ Housing and Land Use Regulatory มีหน้าที่รายงานการดำเนินการของเจ้าหน้าที่และ/หรือผู้พัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยรายย่อยหรือคอนโดมิเนียมต่อรัฐสภาเป็นรายปี และได้กำหนดบทลงโทษไว้เช่นกัน โดยหากปรากฏว่าเจ้าของหรือผู้พัฒนาโครงการฝ่าฝืนมาตรานี้ ต้องระวางโทษปรับไม่น้อยกว่า 500,000 เปโซ (ประมาณ 9,800 ดอลลาร์สหรัฐ) สำหรับความผิดครั้งแรก และจะถูกระงับใบอนุญาตการทำธุรกิจเป็นระยะเวลาระหว่าง 3 - 6 เดือน และปรับไม่น้อยกว่า 500,000 เปโซ (ประมาณ 9,800 ดอลลาร์สหรัฐ) สำหรับความผิดครั้งที่สอง และหากเป็นการกระทำความผิดครั้งที่สาม ผู้นั้นจะถูกยกเลิกใบอนุญาตประกอบธุรกิจ

ทั้งนี้ ภายในมาตรา 18 ของ Republic Act 7279 ได้มีการออก The Implementing Rules and Regulations of Section 18 of the UDHA<sup>58</sup> ซึ่งออกโดย Housing and Urban Development Coordinating Council กำหนดรายละเอียดการดำเนินโครงการทางเลือกนอกเหนือจากการสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคมร้อยละ 15 มีดังนี้

- การพัฒนาสถานที่สำหรับย้ายที่อยู่ใหม่ โดยดำเนินการดังนี้ (1) จัดทำเป็น Joint venture ระหว่างผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยร่วมกับหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจจาก Housing and Land Use Regulatory Board (HLURB) ในการสร้างบ้านประชาสังคม ซึ่งผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยจะต้องร่วมรับผิดชอบโครงการบ้านประชาสังคมร่วมกับหน่วยงานดังกล่าว จนกระทั่งการสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคมเสร็จเรียบร้อย โดยไม่ต้องคำนึงถึงข้อตกลงใน Joint Venture (2) การให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจโดย HLURB ในการสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคม และ (3) การให้การสนับสนุนให้มีสถานศึกษา สถานพยาบาล หรือสถานที่

<sup>58</sup> Housing and Land Use Regulatory Board, Board Resolution No. 890 Series of 2018, [Online] Accessed: 2018, 15 October. Available from <http://hlurb.gov.ph/wp-content/uploads/Board%20Resolutions/2012%20%20Board%20Resolutions/R-890%20s.%202012.pdf>

สำหรับสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานต่าง ๆ ตามที่ มาตรา 21, 22 ของ Republic Act 7279 กำหนดให้ที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคมต้องจัดให้มีสิ่งต่าง ๆ ดังนี้

- การปรับปรุงสาธารณูปโภคในที่ดินเดิม (slum upgrading) หรือการปรับปรุงพื้นที่สำหรับการพัฒนา ทั้งการพัฒนาการจัดแบ่งโซน รวมทั้งการพัฒนาชุมชนแออัด และการพัฒนาโครงการย้ายที่อยู่อาศัย

- การร่วมทุนกับหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่น หรือหน่วยงานด้านที่อยู่อาศัย ได้แก่ การพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคม การซื้อกองทุนที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคม การฟื้นฟูสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคม หรือ การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานตามที่กำหนดไว้ใน Republic Act 7279 มาตรา 21 และ 22 ทั้งนี้ จะต้องร่วมรับผิดชอบจนกว่าจะเสร็จโครงการโดยไม่ต้องคำนึงถึงข้อตกลงใน Joint Venture

- มีส่วนร่วมในโครงการ Community Mortgage Program (CMP) โดยดำเนินการ ดังนี้ (1) จัดที่ดินให้สำหรับโครงการ CMP (2) จัดให้มี หรือพัฒนาแนวเขตที่ดินสำหรับการเวนคืน หรือการสามารถเข้าถึงถนน และระบบขนส่งสาธารณะ หรือจัดให้มี หรือพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ หรือ (4) ติดตามข่าวสารเพื่อซื้อตราสารที่มีที่ดินค้ำประกัน (โอนให้โดย SHFC)

การฝ่าฝืน The Implementing Rules and Regulations of Section 18 of the UDHA จะถูกลงโทษตามที่กำหนดไว้ใน Executive Order No. 648 โดยจะถูกระงับใบอนุญาตจำหน่ายที่อยู่อาศัยในโครงการหลักชั่วคราว หรือยกเลิก หรือเพิกถอน หากว่าการดำเนินการตามโครงการภายใต้ดินนี้ไม่เสร็จสมบูรณ์ภายใน 1 ปี หรือภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติงานซึ่งได้รับการเห็นชอบโดย HLURB

นอกจากการกำหนดสัดส่วนการสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคมแล้ว ในมาตรา 21 ของ Republic Act 7279 ยังมีการกำหนดเงื่อนไขแวดล้อมอื่น ๆ ของที่อยู่อาศัยด้วยเช่นกัน โดยหน่วยงานรัฐบาลส่วนท้องถิ่นหรือการเคหะแห่งชาติ โดยความร่วมมือกับนักพัฒนาภาคเอกชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคม หรือพื้นที่อพยพ ซึ่งมีบริการสาธารณะและสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน ได้แก่ น้ำบริสุทธิ์สำหรับดื่ม ไฟฟ้า และระบบจ่ายไฟฟ้าที่สามารถรองรับความต้องการได้อย่างเพียงพอ ระบบบำบัดน้ำเสีย และระบบกำจัดขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพและสามารถรองรับความต้องการในการใช้งานได้อย่างเพียงพอ

รวมทั้งบริการการเข้าถึงถนนสายหลักและสาธารณูปโภคด้านการขนส่ง ในขณะที่มาตรา 22 ของ Republic Act 7279 บัญญัติเรื่องปัจจัยด้านการดำรงชีพ ซึ่งกำหนดว่าที่ตั้งของโครงการที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคมและพื้นที่อพยพควรจะต้องอยู่ในบริเวณที่ผู้อยู่อาศัยสามารถเข้าถึงโอกาสในการจ้างงานได้ ทั้งนี้ เท่าที่จะสามารถทำได้ <sup>59</sup>

8. โครงการรับจำนองโฉนดที่ดินชุมชน (หมวด 8 ของ Republic Act 7279) เป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงินด้วยการรับจำนองที่ดินของสถาบันสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยแห่งชาติ เพื่อให้สมาคมกลุ่มคนด้อยโอกาสและคนไร้ที่อยู่ที่ตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายสามารถซื้อและสามารถพัฒนาที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันของชุมชนได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่เสื่อมโทรมหรือรกร้างให้สามารถเป็นเจ้าของที่ดินที่ตนครอบครองอยู่ หรือพื้นที่อื่นใดที่บุคคลเหล่านี้ประสงค์จะย้ายไปอยู่ได้ ตลอดจนเพื่อให้บุคคลเหล่านี้สามารถปรับปรุงพัฒนาที่อยู่อาศัยของตนได้ โดยรัฐบาลได้กำหนดให้สิทธิพิเศษเพื่อส่งเสริมให้มีการดำเนินโครงการดังกล่าว ซึ่งผู้ร่วมโครงการรับจำนองโฉนดที่ดินชุมชนจะได้รับประโยชน์และสิทธิพิเศษ เช่น ที่ดินที่จำหน่ายภายใต้โครงการรับจำนองโฉนดที่ดินชุมชน จะได้รับยกเว้นภาษีกำไรจากการขายทรัพย์สิน ผู้รับประโยชน์ของโครงการรับจำนองโฉนดที่ดินชุมชน จะไม่ถูกขับไล่ หรือยึดที่ดิน หรือสิ่งปลูกสร้างบนที่ดิน เว้นแต่จะค้างชำระหนี้เป็นเวลาสามเดือน

9. การกำหนดมาตรการจูงใจให้ภาคเอกชนร่วมลงทุนในโครงการ socialized housing (มาตรา 20 ของ Republic Act 7279) ซึ่งได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติ Balanced Housing Development Program Amendments (Republic Act 10884) <sup>60</sup> ดังนี้

(1) การลดคุณสมบัติเพื่อให้ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยภาคเอกชนเข้าร่วมโครงการได้ง่ายขึ้น

(2) การสร้างสำนักงานจุดเดียวเบ็ดเสร็จในแต่ละภูมิภาคของประเทศเพื่อรับเรื่อง และอนุมัติ และการออกใบอนุญาต ซึ่งการอนุมัติ ออกใบอนุญาต ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันที่ผู้พัฒนาโครงการยื่นเอกสารทั้งหมด

<sup>59</sup> กรมโยธาธิการและผังเมือง, โครงการศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบและแปลกฎหมายในกลุ่มประเทศอาเซียนในเรื่องกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองเพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน, [ออนไลน์], 15 ตุลาคม 2561. แหล่งที่มา <http://office.dpt.go.th/legal/images/pdf/10.pdf>

<sup>60</sup> Republic Act 10884, An Act Strengthening the Balanced Housing Development Program, Amending for the purpose Republic Act No. 7279.

(3) การลดขั้นตอนด้านงบประมาณ และการยกเว้นจากการชำระเงินดั่งนี้ให้ภาคเอกชนผู้พัฒนาที่อยู่อาศัย ได้แก่ (ก) ภาษีเงินได้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ (ข) ภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับที่ดินเปล่าที่ใช้ในโครงการ (ค) ภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับผู้รับเหมาโครงการที่เกี่ยวข้อง (ง) ภาษีการโอนเมื่อจัดทำโครงการเสร็จแล้ว (จ) รวมทั้งภาษีที่เกิดจากการบริจาคที่ดินเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคม (ต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการรับรองโดยหน่วยงานท้องถิ่น) สิ่งจูงใจต่าง ๆ นี้กำหนดขึ้นเพื่อเป็นการลดต้นทุนของการสร้างบ้านที่จะทำให้ราคาที่อยู่อาศัยลดลง อันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ยากไร้และผู้ไร้ที่อยู่อาศัย

10. การโอนที่ดินสำหรับจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคม (มาตรา 12 ของ Republic Act 7279) ซึ่งเป็นโครงการที่อยู่อาศัยซึ่งดำเนินการโดยรัฐบาลหรือภาคเอกชนเพื่อผู้ด้อยโอกาสและพลเมืองไร้ที่อยู่อาศัย

ทั้งนี้ ในมาตรา 12 ได้ถูกแก้ไขโดย Republic Act 9397<sup>61</sup> โดยมีสาระสำคัญ คือ การกำหนดให้ National Housing Authority ร่วมมือกับรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อให้มีทางเลือกที่หลากหลายในการโอนที่ดินให้แก่ผู้ได้รับประโยชน์ภายใต้โครงการที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคม โดยอาจรวมถึงการให้เช่าโดยมีเงื่อนไขการจำหน่าย สิทธิเก็บกิน หรือเงื่อนไขอื่น ๆ ที่หน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่น หรือ National Housing Authority เห็นว่าเกิดประโยชน์สูงสุดตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ อาจมีการจัดทำโครงการในลักษณะการเช่า (public rental housing) ด้วยก็ได้ อย่างไรก็ตาม การโอนที่ดินซึ่งเป็นของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐบาลท้องถิ่น ให้แก่ผู้ที่ครอบครอง/อาศัยอยู่ ผ่านการเจรจาโดยตรง โดยไม่ต้องมีการประมูล (public bidding) ต้องเป็นกรณีดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินที่อยู่ภายใต้เขตอยู่อาศัยซึ่งหน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่นกำหนด

(2) ที่ดินที่ได้รับการรับรองโดย HUDCC ว่าเป็นที่ดินมีวัตถุประสงค์สำหรับโครงการที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคม

(3) ผู้ครอบครองที่ดินเป็นผู้ได้รับประโยชน์ที่ผ่านคุณสมบัติที่กำหนดไว้ตามมาตรา 16<sup>62</sup> และได้ลงทะเบียนเป็นบุคคลที่เข้าข่ายได้รับประโยชน์จาก

<sup>61</sup> Republic Act 9397, An Act Amending Section 12 of Republic Act No. 7279

<sup>62</sup> รัฐบัญญัติ 7279 มาตรา 16 ผู้รับประโยชน์จากโครงการที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคม ต้องมีคุณสมบัติต่อไปนี้

โครงการตามมาตรา 17 ของรัฐบัญญัตินี้<sup>63</sup> ทั้งนี้ แนวทางการประเมินราคาจะถูกกำหนดโดย Department of Finance บนพื้นฐานของราคาตลาดที่สะท้อนถึงโซนที่ตั้ง และประกาศภาษีอสังหาริมทรัพย์ฉบับล่าสุด

(4) ราคาของที่ดินจะต้องเป็นราคาที่ผู้ได้รับประโยชน์นั้นรับภาระได้ โดยคำนึงถึงรายได้ และการประเมินราคาที่ดินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 13<sup>64</sup> ของรัฐบัญญัตินี้

(5) ผู้ครอบครองได้อาศัยอยู่ในที่ดินดังกล่าวในลักษณะที่กำหนดห้ามไว้ในมาตรา 30<sup>65</sup> ของรัฐบัญญัตินี้ (มาตรา 30 กำหนดให้การสร้างที่อยู่อาศัยในพื้นที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา 29 (เช่น พื้นที่อันตราย ริมตลิ่ง รางรถไฟ ฯลฯ) ที่รัฐกำหนดให้ต้องมีการย้ายที่อยู่อาศัย)<sup>66</sup> เป็นความผิด และกำหนดให้เทศบาลดำเนินการป้องกันมิให้มีการก่อสร้างในพื้นที่ที่ดิน

(เอ) เป็นพลเมืองฟิลิปปินส์

(บี) เป็นประชากรกลุ่มด้อยโอกาส หรือคนไร้ที่อยู่ ตามที่กำหนดนิยามในมาตรา 3

(ซี) ไม่เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ใด ไม่ว่าในเขตเมืองหรือพื้นที่ที่อาจพัฒนาเป็นเมืองได้ และ

(ดี) ไม่เป็นผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีพ (professional squatters) หรือเป็นสมาชิกองค์กรธุรกิจจับจองที่ดิน (แปลโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง)

<sup>63</sup> รัฐบัญญัติ 7279 มาตรา 17

“การขึ้นทะเบียนเป็นผู้รับประโยชน์จากโครงการที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคม – สภาความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยและเมืองร่วมกับหน่วยงานรัฐบาลส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำระเบียบขึ้นทะเบียนผู้รับประโยชน์ของโครงการฯ ภายใต้กรอบการดำเนินงานที่กำหนดไว้ โดยหน่วยงานรัฐบาลส่วนท้องถิ่นต้องระบุและขึ้นทะเบียนผู้รับประโยชน์ที่อยู่ในเขตพื้นที่ของจนให้ครบทุกรายการภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับจากวันที่รัฐบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ” (แปลโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง)

<sup>64</sup> รัฐบัญญัติ 7279 มาตรา 13

“การประเมินราคาที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคม – ให้กระทรวงการคลังจัดทำแนวทางการประเมินราคาที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคมอย่างเป็นธรรม โดยอ้างอิงราคาตลาดการประเมินมูลค่าในเขตนั้น หรือในกรณีที่ไม่มียุทธศาสตร์ดังกล่าว ให้อ้างอิงจากแบบแสดงรายการภาษีอสังหาริมทรัพย์ปีล่าสุด

สำหรับที่ดินซึ่งผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์จากโครงการฯ ได้ครอบครองอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังประเมินราคาที่ดินดังกล่าวโดยคำนึงถึงความเสื่อมโทรมของที่ดิน ตามที่หน่วยงานรัฐบาลส่วนท้องถิ่นหรือการเคหะแห่งชาติประเมินไว้ด้วย” (แปลโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง)

<sup>65</sup> รัฐบัญญัติ 7279 มาตรา 30

“ข้อห้ามการก่อสร้างใหม่อันผิดกฎหมาย – ห้ามมิให้ผู้ใดทำการก่อสร้างใด ๆ ในพื้นที่ที่ระบุไว้ในมาตรา ก่อน

นับแต่วันที่รัฐบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้หน่วยงานรัฐบาลส่วนหมู่บ้าน ส่วนเทศบาล หรือส่วนเมือง มีหน้าที่ป้องกันมิให้มีการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างสำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัยโดยผิดกฎหมาย ไม่ว่าประเภทใดในเขตพื้นที่ของตน หัวหน้าหน่วยงานรัฐบาลส่วนท้องถิ่นที่อนุญาต สนับสนุน หรือยอมให้มีการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างอันฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรานี้ ต้องรับโทษทางปกครองภายใต้กฎหมายที่ใช้บังคับ รวมทั้งโทษทางอาญาตามที่รัฐบัญญัตินี้กำหนด” (แปลโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง)

รับผิดชอบ หากยินยอม หรือละเลยให้มีการก่อสร้าง หัวหน้าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความผิดทางปกครองและต้องโทษทางอาญาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

ทั้งนี้ นอกจากบทลงโทษที่กำหนดไว้สำหรับการฝ่าฝืนมาตรา 18 ตามที่ระบุไปข้างต้น ในหมวด 13 ของ Republic Act 7279 ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติใด ๆ ของรัฐธรรมนูญนี้ โดยต้องรับโทษจำคุก หรือโทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ตามแต่ศาลจะเห็นสมควร

11. การกำหนดเงื่อนไขสำหรับการขับไล่และรื้อถอน (มาตรา 28 ของ Republic Act 7279) โดยภายใต้รัฐธรรมนูญนี้มีให้ถือว่าการดำเนินการขับไล่และรื้อถอนเป็นมาตรการทั่วไป แต่ดำเนินการได้เฉพาะเงื่อนไขที่กำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งได้มีการออก The Implementing Rules and Regulations of Section 28 of the RD 7279<sup>67</sup> มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มั่นใจว่ามีกระบวนการและการปฏิบัติตาม UDHA ในด้านการตั้งถิ่นฐานใหม่ของมนุษย์ (human resettlement) ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(1) มาตรา 28 กำหนดให้มีการขับไล่และรื้อถอนในกรณีที่

(ก) บุคคลหรือกลุ่มบุคคลครอบครองพื้นที่อันตราย เช่น esteros ทางรถไฟ สถานที่ทิ้งขยะ ตลิ่ง/ริมฝั่งแม่น้ำ ชายฝั่ง แม่น้ำ และสถานที่สาธารณะอื่นๆ เช่น ทางเดิน ถนน สวนสาธารณะ และสนามเด็กเล่น (ข) เมื่อโครงการสร้างโครงสร้างพื้นฐานของรัฐมีงบประมาณที่จะดำเนินการได้ในพื้นที่ดังกล่าว (ค) ศาลได้ออกหมายขับไล่หรือรื้อถอน

(2) หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องหารือกับผู้ได้รับผลกระทบเป็นรายบ้านเพื่อให้ทราบจำนวนที่แน่ชัดของผู้ที่ได้รับผลกระทบเพื่อหาที่อยู่อาศัยใหม่ที่เป็นไปได้ และต้องหารือกับผู้ได้รับผลกระทบในเรื่องสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการต่างๆ ในโครงการย้ายที่อยู่ รวมทั้งข้อบังคับและหน้าที่ซึ่งครอบครัวที่ได้รับผลกระทบจะต้องดำเนินการ ทั้งนี้ มีการกำหนดนิยามการย้ายที่อยู่อาศัย ไว้ว่า “การย้ายที่อยู่อาศัยแบบถาวร” หมายถึงเขตพื้นที่โครงการที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคมที่มีบริการพื้นฐานต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญนี้ “การย้ายที่อยู่แบบชั่วคราว” หมายถึงพื้นที่ที่เชื่อมถึงถนนสายหลัก และมีน้ำประปาซึ่งผู้ย้ายที่อยู่อาศัยมาสามารถ

<sup>67</sup> Implementing Rules and Regulations to Ensure the Observance of Proper and Humane Relocation and Resettlement Procedures Mandated by the Urban Development and Housing Act of 1992

ใช้ได้ แต่ในกรณีที่ยังไม่หาพื้นที่สำหรับย้ายที่อยู่อาศัยแบบถาวรได้ภายใน 1 ปี ที่อยู่อาศัยแบบชั่วคราวนั้นจะกลายเป็นเขตพื้นที่ที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคม

(3) การปิดประกาศ ให้มีการดำเนินการเพื่อแจ้งก่อนการรื้อถอน ดังนี้ (ก) ให้มีการประกาศแจ้งการรื้อถอนแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบ โดยให้นำส่งให้แก่ผู้รับเป็นการส่วนตัว แต่หากบุคคลที่เกี่ยวข้องปฏิเสธที่จะรับประกาศดังกล่าวก็ให้ปิดไว้โดยเปิดเผย ที่อยู่อาศัยของผู้รับ (ข) ให้มีการปิดโปสเตอร์โดยเปิดเผยในสถานที่ต่างๆ ในชุมชน เช่น ตลาดลานกว้าง ที่ทำการของหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นในท้องถิ่นนั้น โดยทั้งการปิดประกาศและโปสเตอร์ให้ระบุเหตุผลในการรื้อถอน ถ้าเหตุผลสำหรับการรื้อถอนนั้นเป็นไปเพื่อการสร้างโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ ควรระบุความสำคัญของโครงการ และยืนยันว่ามีงบประมาณสำหรับการดำเนินโครงการรวมทั้งวันที่ที่จะดำเนินการตามโครงการ

โดยวันที่จะดำเนินการรื้อถอนต้องไม่น้อยกว่า 30 วัน แต่ไม่เกิน 90 วันนับจากมีการออกประกาศ ซึ่งอาจจะดำเนินการรื้อถอนวันเสาร์และอาทิตย์ หรือวันหยุดราชการได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากผู้ได้รับผลกระทบ ตั้งแต่เวลา 8.00 น. – 15.00 น. ทั้งนี้กรณีที่ไม่มีการรื้อถอนภายใน 90 วัน ถือว่าประกาศดังกล่าวสิ้นผล ต้องดำเนินการประกาศแจ้งการรื้อถอนใหม่

(4) การหาวิธีที่เหมาะสม โดย Local Government Unit (LGU) หรือหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจในการรื้อถอนต้องเข้าร่วมการปรึกษาหารือซึ่งประกอบไปด้วยหัวหน้าหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น ครอบครัวที่ได้รับผลกระทบ เจ้าของที่ดินหรือผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจ เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้อาจเชิญผู้แทนจาก NGOs เข้าร่วมด้วยก็ได้ โดยให้มีการปรึกษาหารือในประเด็นต่าง ๆ เช่น (ก) ความจำเป็นที่ต้องมีการรื้อถอน (ข) ทางเลือกอื่น ๆ แทนการย้ายที่อยู่ (resettlement) (ค) สถานที่สำหรับการย้ายที่อยู่ ซึ่งรวมถึงวิธีการชำระเงิน การครอบครอง สิ่งอำนวยความสะดวกและบริการต่าง ๆ (ง) ประโยชน์สำหรับการรื้อถอน สิ่งปลูกสร้างด้วยตนเอง (จ) กระบวนการรื้อถอนและการย้ายที่อยู่อาศัย (ฉ) การให้ความช่วยเหลือเรื่องโรงเรียนสำหรับเด็ก ๆ (ช) ปัญหาหรือประเด็นอื่น ๆ ที่จะทำให้มั่นใจได้ว่าการย้ายที่อยู่อาศัยจะดำเนินไปตามขั้นตอนและสันติ

อย่างไรก็ตาม ในการประชุมหารือ และจะมีการบันทึกรายชื่อผู้เข้าร่วมการประชุม หากผู้ได้รับผลกระทบส่วนใหญ่เข้าประชุม การประชุมก็จะดำเนินไปได้



แต่หากผู้ได้รับผลกระทบส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าร่วมการประชุมได้ ให้เลื่อนการจัดประชุมออกไป โดยจัดประชุมใหม่ภายใน 5 วันจากวันประชุมเดิม ซึ่งหากว่าผู้ได้รับผลกระทบส่วนใหญ่ยังไม่มาเข้าร่วมการประชุมอยู่เช่นเดิม จะถือว่าการหารือตามประเด็นต่าง ๆ ข้างต้นเป็นที่เห็นชอบแล้ว

(5) การย้ายที่อยู่ ต้องมีการออกประกาศเพื่อแจ้งการย้ายที่อยู่ให้แก่ครอบครัวผู้ได้รับผลกระทบอีกครั้งล่วงหน้า 3 วัน ก่อนที่จะมีการย้ายที่อยู่ และเมื่อมีการย้ายที่อยู่แล้ว เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของครอบครัวที่ย้ายที่อยู่อาศัย ให้มีการจัดให้มีบริการทางสังคมที่เพียงพอในด้านสุขภาพ อาหาร การศึกษา การกำจัดขยะ ฯลฯ ในพื้นที่เหล่านั้น และเพื่อเป็นการสร้างอาชีพและรายได้แก่ครอบครัวที่ย้ายที่อยู่อาศัย โครงการย้ายที่อยู่อาศัยนี้ควรจัดให้มีการฝึกอบรมหรือกิจกรรมต่าง ๆ ด้วย

(6) การขับไล่และรื้อถอนโดยคำสั่งศาล กรณีที่ผู้ด้อยโอกาสและคนไร้ที่อยู่อาศัยเกี่ยวข้องในการขับไล่และรื้อถอนดังกล่าว การย้ายที่อยู่อาศัยต้องดำเนินการโดยหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ National Housing Authority และหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ภายใน 45 วันนับจากวันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษาถึงที่สุด แต่หากว่าการดำเนินการโยกย้ายที่อยู่อาศัยไม่สามารถกระทำได้ในเวลาที่กำหนด ให้หน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นจ่ายเงินช่วยเหลือให้แก่ครอบครัวที่ได้รับผลกระทบในอัตราที่เท่ากับอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำในแต่ละวันเป็นเวลา 60 วัน

(7) บทลงโทษ บุคคลใดละเมิดต่อข้อกำหนดใน Republic Act 7279 ดังกล่าว ต้องถูกลงโทษจำคุกไม่เกิน 6 ปี หรือปรับตั้งแต่ 5,000 - 100,000 เปโซ (ประมาณ 98 - 2,000 ดอลลาร์สหรัฐ) หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ จำนวนโทษที่ได้รับให้เป็นไปตามดุลยพินิจของศาล และหากผู้กระทำความผิดเป็นบริษัท ห้างหุ้นส่วน สมาคม ฯลฯ ให้พนักงานของ บริษัท ห้างหุ้นส่วนฯ สมาคม ฯลฯ รับโทษสำหรับการกระทำความผิดนั้น

12. การกำหนดมาตรการรื้อถอนโดยทันที โดยเจ้าของอสังหาริมทรัพย์จะไม่ได้ประโยชน์หรือความช่วยเหลือตามรัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา 27 ของ Republic Act 7279) ซึ่งมีการออก The implementing Rules and Regulations of Section 27 of the

UDHA กำหนดเงื่อนไขการรื้อถอนสิ่งก่อสร้างที่ผิดกฎหมายโดยทันที (Summary Eviction) ภายใต้อาณัติของ UDHA<sup>68</sup> ดังนี้

การรื้อถอนที่อยู่ในขอบข่ายของ Summary Eviction ได้แก่ ครอบครัวผู้บุกรุกใหม่ที่ที่อยู่อาศัยได้สร้างภายหลัง Republic Act 7279 มีผลใช้บังคับ และครอบครัวผู้บุกรุกที่ถือว่าเป็นผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีพ หรือสมาชิกของกลุ่มผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีพตามที่กำหนดนิยามไว้ในรัฐธรรมนูญนี้<sup>69</sup>

1. กระบวนการที่ต้องดำเนินการก่อนและแนวปฏิบัติ Local Government Unit (LGU) หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ได้รับมอบอำนาจในการรื้อถอนต้องส่งทีมไปสำรวจสถานที่ดังกล่าวภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่ได้รับรายงานว่ามีการละเมิดโดยกลุ่มผู้บุกรุกที่ดิน และจัดทำรายงานการละเมิดดังกล่าวเสนอต่อ Task Forces on Relocation and Resettlement (TFRR) เพื่อให้มีการดำเนินการใด ๆ ในเรื่องนี้โดยทันที และ TFRR จะแจ้งไปยัง Philippine National Police (PNP) เพื่อกำหนดวันรื้อถอนและจัดเตรียมการด้านความปลอดภัย

2. การออกประกาศรื้อถอน ประกาศรื้อถอนจะออกและลงนามโดยนายกเทศมนตรีหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจ โดยจะมีการจัดทำเป็นสองภาษา คือภาษาฟิลิปปินส์ และภาษาอังกฤษ หรือภาษาถิ่น ซึ่งในประกาศดังกล่าวจะต้องระบุวันและเวลาที่จะทำการรื้อถอน โดยให้เจ้าหน้าที่มอบประกาศรื้อถอนดังกล่าวให้แก่เจ้าของบ้านผู้ได้รับผลกระทบ หากผู้ใดปฏิเสธที่จะรับประกาศก็ให้ปิดไว้ ณ ที่อยู่อาศัยของผู้รับ ทั้งนี้ ให้วิธีการส่ง (รับ/ปฏิเสธการรับ และปิดประกาศ) รวมทั้งวันเวลาที่ส่งหรือปิดประกาศไว้ในประกาศรื้อถอนฉบับด้วย

3. เงื่อนไข/มาตรการในการออกประกาศ

<sup>68</sup> The Department of the Interior and Local Government And The Housing and Urban Development Coordinating Council, **IMPLEMENTING RULES AND REGULATIONS GOVERNING SUMMARY EVICTION**, [Online] Accessed: 2017, October 11. Available from <http://www.hudcc.gov.ph/sites/default/files/styles/large/public/document/Implementing%20Rules%20And%20Regulations%20Governing%20Summary%20Eviction.pdf>.

<sup>69</sup> รัฐบัญญัติ 7279 มาตรา 28 ได้กำหนดนิยามของ ผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีพ หมายถึง (1) บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งครอบครองที่ดินโดยที่เจ้าของที่ดินมิได้ยินยอม และมีเงินเพียงพอที่จะซื้อที่อยู่อาศัยที่ถูกกฎหมายได้ ซึ่งนิยามดังกล่าวให้ใช้รวมถึง (2) บุคคลซึ่งเคยได้รับการจัดสรรที่อยู่อาศัยให้โดยรัฐบาลแต่ได้ขาย ปล่อยให้เช่า หรือโอน โดยได้สร้าง/อยู่อาศัย ณ สถานที่เดิมที่เคยได้รับการจัดสรรที่อยู่อาศัย หรือย้ายไปอยู่/สร้างที่อยู่อาศัยในบริเวณอื่นในเขตเมือง (3) ผู้ที่ครอบครองที่อยู่อาศัยโดยไม่สุจริต (4) ผู้บุกรุกที่ดินที่สงวนไว้สำหรับการจัดทำที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคม แต่นิยามดังกล่าว ไม่ใช้บังคับแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เช่าที่ดินและที่อยู่อาศัยจากผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีพ หรือ กลุ่มบุคคลซึ่งรวมตัวกันเพื่อกิจกรรมที่มีขอบข่ายกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบุกรุกที่อยู่อาศัย (Squatting Syndicates)

- กรณีที่ตั้งกล่าวอยู่ระหว่างการก่อสร้าง จะไม่มีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า แต่ต้องดำเนินการรื้อถอนโดยทันที
- กรณีสถานที่ดังกล่าวไม่มีผู้อาศัยอยู่ ไม่ว่าจะอยู่ระหว่างการก่อสร้างหรือสร้างเสร็จแล้ว ต้องมีการแจ้งแก่หัวหน้าหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น (Barangay Chairman) โดยทันที และต้องมีการรื้อถอนสถานที่ดังกล่าวภายในยี่สิบสี่ชั่วโมง
- กรณีสถานที่ดังกล่าวมีผู้อาศัย ต้องมีการประกาศก่อนทำการรื้อถอน 7 วัน เพื่อให้ผู้อาศัยมีเวลาเพียงพอที่จะย้ายออกไปและทำลายที่ผู้อาศัยดังกล่าวเอง หากบุคคลดังกล่าวปฏิเสธที่จะดำเนินการ เจ้าหน้าที่จะเป็นผู้ดำเนินการ

#### 4. การดำเนินการรื้อถอน

- ในการดำเนินการรื้อถอน หากเป็นกรณีที่สถานที่ดังกล่าวไม่ได้ปิดล็อก ให้เจ้าหน้าที่เปิดโอกาสให้ผู้อาศัยย้ายออกไปและขนทรัพย์สินมีค่าและสิ่งของของตนออกไปจากสถานที่ดังกล่าวภายในหนึ่งชั่วโมง แต่หากบุคคลเหล่านั้นปฏิเสธที่จะย้ายออกและไม่ยอมให้ทำลายสิ่งก่อสร้างดังกล่าว ให้เจ้าหน้าที่บังคับให้บุคคลเหล่านั้นออกจากสถานที่นั้น
- ไม่ว่าจะบุคคลที่อาศัยอยู่สิ่งปลูกสร้างดังกล่าวจะยินยอมออกจากสิ่งปลูกสร้างนั้นหรือไม่ ให้เจ้าหน้าที่ย้ายทรัพย์สินของบุคคลเหล่านั้นออกจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว และให้หัวหน้าหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น (Barangay Chairman) เป็นผู้เก็บรักษา หากไม่มีผู้ใดมาแสดงตนเอาทรัพย์สินเหล่านั้นภายใน 15 วัน ทรัพย์สินเหล่านั้นจะถูกนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

5. การดำเนินการหลังการรื้อถอน เจ้าหน้าที่ต้องป้องกันและดำเนินการใด ๆ เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่เพิ่งย้ายออกไปกลับมาอยู่อาศัยที่เดิมอีก รวมทั้งป้องกันผู้บุกรุกอื่นด้วย หากผู้เคยอยู่อาศัยในสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวลักลอบเข้ามาอยู่อาศัยอีกและปฏิเสธที่จะย้ายออก ให้เจ้าหน้าที่รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างได้ทันทีโดยไม่ต้องแจ้งให้ทราบ และให้ฟ้องคดีอาญาต่อบุคคลเหล่านั้น

6. บทลงโทษ บุคคลที่ละเมิดข้อกำหนดใด ๆ ตาม Republic Act 7279 จะถูกลงโทษจำคุกไม่เกิน 6 ปี หรือปรับเป็นเงินไม่น้อยกว่า 5,000 เปโซ แต่ไม่เกิน 100,000 เปโซ (ประมาณ 98 ดอลลาร์สหรัฐ แต่ไม่เกิน 2,000 ดอลลาร์สหรัฐ) โดยเป็นไปตามดุลยพินิจของศาล ทั้งนี้ บทลงโทษดังกล่าวให้ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ที่ทำให้เกิดการละเมิดดังกล่าวด้วย ซึ่งเป็นไปตาม มาตรา 45 ของ Republic Act 7279 ตามที่ผู้เขียนได้กล่าวไปข้างต้น

นอกจากนี้ Department of the Interior and Local Government ยังได้ออก Memorandum Circular No. 2010-34 กำหนดให้การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ผิดกฎหมาย โดยต้องดำเนินการตาม มาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญ RA 7279 นี้ด้วยเช่นกัน และกำหนดว่าภายใต้ หมวด 7 ของ Local Government of the Administrative Code of 1987 และมาตรา 25 ของ Local Government Code of 1991 กำหนดให้หน่วยงานท้องถิ่นต้องดำเนินการตามข้อกำหนดใน มาตรา 28 ของ รัฐบัญญัติ Republic Act 7279 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดให้มีการหาหรือที่เพียงพอ และสถานที่สำหรับการย้ายที่อยู่อาศัยเพื่อการจัดตั้งถิ่นฐานใหม่ก่อนจะมีการขับไล่หรือรื้อถอน ทั้งนี้ การย้ายที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ (Adequate relocation) ต้องสอดคล้องกับมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญ Republic Act 7279 (เรื่องบริการพื้นฐาน) ทั้งนี้ หากว่าการดำเนินการโยกย้ายที่อยู่อาศัยซึ่งเกี่ยวข้องกับ ผู้ด้อยโอกาส และคนไร้ที่อยู่อาศัยนั้นไม่สามารถกระทำได้ในเวลา 45 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำ พิพากษาถึงที่สุด ให้หน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นจ่ายเงินช่วยเหลือให้แก่ครอบครัวที่ได้รับผลกระทบใน อัตราที่เท่ากับอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำในขณะนั้นคูณด้วย 60 วัน<sup>70</sup>

ส่วน Local Government Code มาตรา 27<sup>71</sup> กำหนดให้ผู้ครอบครอง พื้นที่ซึ่งจะมีการจัดทำโครงการของรัฐบาล ไม่ว่าจะในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น จะไม่ถูกขับไล่จนกว่า จะมีสถานที่สำหรับการย้ายที่อยู่อาศัยรองรับ ทั้งนี้ โดยสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

<sup>70</sup> รัฐบัญญัติ 7279 มาตรา 28

“การขับไล่และรื้อถอน – การขับไล่หรือรื้อถอนไม่ควรถือเป็นแนวปฏิบัติทั่วไป แต่ให้สามารถดำเนินการได้เฉพาะในกรณีต่อไปนี้

(ซี) เมื่อมีคำสั่งศาลให้ขับไล่หรือรื้อถอน

ในกรณีที่มีการขับไล่หรือรื้อถอนตามคำสั่งศาลเกี่ยวข้องกับประชากรกลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือคนไร้ที่อยู่ ให้มีการปฏิบัติตาม ขั้นตอนต่อไปนี้

(8) จัดให้มีการย้ายที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เป็นการขับไล่และ รื้อถอนตามคำสั่งศาล และการดำเนินการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับประชากรกลุ่มผู้ด้อยที่อยู่อาศัยและคนไร้ที่อยู่ ให้หน่วยงานรัฐบาลส่วน ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและการเคหะแห่งชาติ โดยความช่วยเหลือของหน่วยงานรัฐบาลอื่น ๆ ดำเนินการย้ายที่อยู่ให้ประชากรกลุ่มดังกล่าว ภายในระยะเวลาสี่สัปดาห์ นับจากวันที่ศาลมีหมายแจ้งให้ทราบถึงคำพิพากษาอันถึงที่สุด ซึ่งจะมีการบังคับคดีเมื่อล่วงพ้นระยะเวลา ดังกล่าว ทั้งนี้ หากไม่สามารถย้ายที่อยู่ให้บุคคลเหล่านี้ได้ภายในระยะเวลาข้างต้น หน่วยงานรัฐบาลส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องต้องให้เงิน ช่วยเหลือครอบครัวที่ได้รับผลกระทบ เป็นจำนวนเท่ากับอัตราค่าแรงขั้นต่ำรายวันในขณะนั้นคูณด้วยหกสิบวัน” (แปลโดยกรม โยธาธิการและผังเมือง)

<sup>71</sup> Local Government Code Section 27

“Prior Consultations Required.- No project or program shall be implemented by government authorities unless the consultations mentioned in Sections 2 (c) and 26 hereof are complied with, and prior approval of the sanggunian concerned is obtained: Provided, That occupants in areas where such projects are to be implemented

อย่างไรก็ตาม ล่าสุดได้มีการเสนอ House Bill 5347 เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ RA 7279 ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่อง “in-city resettlement” โดยจะเป็นการย้ายที่อยู่อาศัยอยู่ในเขตอำนาจของ Local Government Unit เดิมที่ครอบครัวผู้อาศัยในชุมชนแออัด (Informal Settlers Families) ได้รับผลกระทบ ซึ่งจะใกล้กับบริเวณที่อยู่อาศัยเดิม<sup>72</sup>

### 3.1.2.2.2 The Comprehensive and Integrated Shelter and Financing Act (CISFA) of 1994 (RA 7835)

รัฐธรรมนูญนี้ คำนึงถึงบทบาทของที่อยู่อาศัยในฐานะเป็นสิ่งกระตุ้นสำหรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนา จึงประกาศนโยบายแห่งรัฐ (state policy) เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง ส่งเสริม และสนับสนุนกิจกรรมที่เป็นองค์ประกอบของการสร้างที่อยู่อาศัยและเงินทุนสำหรับที่อยู่อาศัย ซึ่งรัฐธรรมนูญนี้เป็นการประกาศนโยบายให้รัฐร่วมมือกับภาคเอกชนในการปฏิรูปที่ดินและที่อยู่อาศัยในเขตเมืองสำหรับประชาชนในราคาที่สามารถรับภาระได้ เป็นที่อยู่อาศัยที่ดี (decent housing) และมีบริการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ สำหรับผู้ด้อยโอกาสและผู้ไร้ที่อยู่อาศัยในเขตเมืองและเขตย้ายที่อยู่อาศัย โดยกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการ ดังนี้<sup>73</sup>

1. รัฐต้องทำให้มั่นใจได้ว่าการสนับสนุนเงินทุนอย่างต่อเนื่องให้แก่การดำเนินโครงการของรัฐบาลเพื่อที่อยู่อาศัยในเขตเมืองและเขตชานเมือง รวมทั้งการย้ายที่อยู่อาศัย การพัฒนาบริการต่าง ๆ และการฟื้นฟูพื้นที่เสื่อมโทรม
2. รัฐต้องพัฒนากำลังศักยภาพของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยในการมีที่อยู่อาศัยที่ดีและราคาถูกผ่านการสนับสนุนกลไกและการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
3. รัฐต้องจัดให้มีโครงการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยที่มีความต่อเนื่องและมีการสนับสนุนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบเพื่อสร้างและเสริมสร้างแหล่งเงินทุนที่ถูกและเป็นเงินทุนระยะยาว

---

shall not be evicted unless appropriate relocation sites have been provided, in accordance with the provisions of the Constitution.”

<sup>72</sup> Senate Bill No. 1393, An Act Establishing on-site, in-city, or near-city strategy for Informal Settler families in consideration with a people’s plan and mandating local government units to provide other Basic Services and Livelihood Components in Resettlement Sites, Amending for the purpose Republic Act No. 7279, [Online] Accessed: 2018, 15 October. Available from: <https://www.senate.gov.ph/lisdata/2561022083!.pdf>

<sup>73</sup> Republic Act No. 7835

4. รัฐต้องเพิ่มการมีส่วนร่วมของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในลงเงินทุนเพื่อเงินกู้ด้านที่อยู่อาศัยรวมทั้งมีส่วนร่วมในโครงการ National Shelter Program
5. รัฐต้องกำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในโครงการที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคม โดยให้มีมาตรการที่เพียงพอสำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยในพื้นที่ของท้องถิ่นของตน
6. รัฐต้องเสริมสร้างการใช้ทรัพยากรของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐในด้านที่อยู่อาศัยให้เป็นไปอย่างสมดุล
7. รัฐต้องจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนที่เป็นผู้ยากไร้ และผู้มีรายได้น้อยซึ่งหาเงินได้ไม่เพียงพอเป็นสมาชิกกองทุนใดๆ เช่น GSIS, SSS, and Pag-IBIG ได้มีที่อยู่อาศัยของตนเอง
8. รัฐต้องให้ความสำคัญกับทรัพยากรบุคคล เทคนิค และงบประมาณในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของคนชนชั้นกลาง ซึ่งนับเป็นร้อยละ 30 ของจำนวนประชากรทั้งหมด โดยให้ร่วมมือกับภาคเอกชนในการดำเนินการดังกล่าว

### 3.1.2.2.3 Batas Pambansa BLG. 220 of 1982 (Accessibility Law)

เป็นกฎหมายที่ช่วยส่งเสริมสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในด้านความเหมาะสมที่จะอาศัยอยู่ โดยใช้อำนาจแก่ Ministry of Human Settlements ในการจัดตั้งและประกาศข้อกำหนดพื้นฐานและข้อกำหนดทางเทคนิคสำหรับโครงการบ้านประชาสังคมในพื้นที่เขตเมืองและพื้นที่ชานเมือง ทั้งนี้ ที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคม หมายถึงที่อยู่อาศัยที่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถรับภาระได้ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 30 ของรายได้ครอบครัวโดยรวม (gross family income) นอกจากนี้ ที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคมตามกฎหมายนี้ยังรวมถึงการพัฒนาพื้นที่และและบริการต่าง ๆ โดยรัฐบาล และโครงการที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคมในพื้นที่เสื่อมโทรมด้วย (depressed areas)

Ministry of Human Settlements ได้รับมอบอำนาจในการจัดตั้งหรือประกาศมาตรฐานหรือข้อกำหนดเพื่อการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคมในเขตพื้นที่

เมืองหรือพื้นที่ชานเมืองตามที่มีการกำหนดไว้ใน Presidential Decree No. 957<sup>74</sup> เกี่ยวกับผู้ซื้อคอนโดมิเนียมหรือที่ดินรายย่อย (Subdivision and Condominium Buyers) รวมทั้ง Presidential Decree No. 1216<sup>75</sup> เกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่เปิดโล่งภายนอกอาคารของพื้นที่พักอาศัย Presidential Decree No. 1096<sup>76</sup> เรื่องเกี่ยวกับกฎหมายอาคารของฟิลิปปินส์ และ Presidential Decree No. 1185<sup>77</sup> เรื่องเกี่ยวกับการจัดการปัญหาเพลิงไหม้ รวมทั้งกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ออกตามคำสั่งเหล่านี้ โดยหารือร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม มาตรฐานและข้อกำหนดตามคำสั่งนี้ต้องคำนึงถึงนิเวศวิทยาทางสิ่งแวดล้อม สุขลักษณะ ความสะอาด ลักษณะทางกายภาพ การพัฒนาทางด้านจิตใจ และวัฒนธรรม รวมทั้งความปลอดภัยของประชาชน ซึ่งอาจแตกต่างกันไปตามแต่ละพื้นที่ และจะต้องผ่านการทำประชาพิจารณ์ก่อน และประกาศลงหนังสือพิมพ์ในฟิลิปปินส์อย่างน้อย 2 ฉบับ สัปดาห์ละหนึ่งครั้งติดต่อกันสองสัปดาห์

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังมี Rules and Standards for Economic and Socialized Housing Projects to Implement Batas Pambansa กำหนดเงื่อนไขของการสร้างที่อยู่อาศัยเอาไว้หลายประการ ยกตัวอย่าง เช่น การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของรูปแบบที่อยู่อาศัย เช่น (1) การกำหนดให้มีสิ่งที่เป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานต่าง ๆ ในโครงการ เช่น น้ำ การกำจัดของเสียที่เป็นทั้งของแข็งและของเหลว สนามเด็กเล่น ที่จอดรถ ฯลฯ ซึ่งการจัดให้มีความต้องการพื้นฐานเหล่านี้อาจแตกต่างกัน โดยขึ้นอยู่กับบริเวณที่ตั้งของโครงการด้วย (2) ระดับความสามารถในการรับภาระของกลุ่มเป้าหมายที่จะซื้อที่อยู่อาศัย (Affordability levels of target market) (3) ทำเล นอกจากนี้ ยังมีการกำหนด Technical Guidelines ต่าง ๆ เพื่อพิจารณาประกอบในการสร้างที่อยู่อาศัยด้วย เช่น ความเหมาะสมของพื้นที่ การมีสิ่งจำเป็นพื้นฐานต่าง ๆ รวมทั้งความสอดคล้องกับผังเมืองหรือแผนการใช้ที่ดินของเมืองหรือท้องถิ่น การสร้างโครงการโดย

<sup>74</sup> Presidential Decree No. 957 Regulating the Sale of Subdivision Lots and Condominiums, Providing Penalties for Violations thereof

<sup>75</sup> Presidential Decree No. 1216 Defining “Open Space” in Residential Subdivisions and Amending Section 31 of Presidential Decree No. 957 Requiring Subdivision Owners to provide roads, alleys, sidewalks and reserve open space for parks or recreational use.

<sup>76</sup> Presidential Decree No. 1096 Adopting a National Building Code of the Philippines (NBCP) thereby revising Republic Act No. 6541.

<sup>77</sup> Presidential Decree No. 1185 Fire Code of the Philippines

คำนึงถึงการขยายหรือพัฒนาในอนาคต และการกันพื้นที่บางส่วนไว้สำหรับสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้อาศัยอยู่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน<sup>78</sup>

### 3.1.2.2.4 Home Guaranty Corporation Act of 2000 (Republic Act 8763)

เป็นการรวบรวมกฎหมายและคำสั่งประธานาธิบดีซึ่งใช้สำหรับการรับประกันบริษัทด้านที่อยู่อาศัยและเพื่อวัตถุประสงค์อื่น มีสาระสำคัญ คือ HUDCC จะร่วมกับ National Economic Development Authority (NEDA) กำหนดเงินกู้สำหรับโครงการที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคม เงินกู้สำหรับที่อยู่อาศัยราคาถูก และราคาปานกลาง รวมทั้งเงินกู้สำหรับที่อยู่อาศัยแบบ open housing<sup>79</sup>

### 3.1.2.2.5 Rent Control Act (Republic Act 9653)

เป็นรัฐบัญญัติที่ปฏิรูปกฎระเบียบเกี่ยวกับการเช่าที่อยู่อาศัย ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ ปรับปรุงเพดานการเพิ่มอัตราค่าเช่าที่สามารถรับภาระได้ และมอบหมายให้ HUDCC ดำเนินโครงการระยะ 2 ปี เพื่อบรรเทาผลกระทบในกรณีที่ปราศจากกฎระเบียบในการกำหนดค่าเช่าที่อยู่อาศัย<sup>80</sup> โดยล่าสุด HUDCC ได้ประกาศขยายการบังคับใช้รัฐบัญญัติดังกล่าวไปจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2020 โดยกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้<sup>81</sup>

1. นิยามของ residential unit และค่าเช่า ภายใต้รัฐบัญญัตินี้ หมายถึงอพาร์ทเมนต์ บ้าน และหรือที่ดินซึ่งมีที่อยู่อาศัยตั้งอยู่ หรือเป็นที่ดินที่ใช้สำหรับการอยู่อาศัย และที่อยู่อาศัย หอพักซึ่งเจ้าของได้เปิดให้เช่า แต่ไม่รวมถึงโรงแรม และที่พักข้างทาง (motel) โดยค่าเช่าในที่นี้หมายถึงค่าเช่าสำหรับการใช้หรือการเช่าที่อยู่อาศัยไม่ว่าจะจ่ายเป็นรายเดือนหรือเงื่อนไขอื่น
2. กำหนดขอบเขตการขึ้นค่าเช่า โดยในระยะเวลา 1 ปีนับจากรัฐบัญญัตินี้ใช้บังคับ ห้ามขึ้นราคาค่าเช่าที่อยู่อาศัยที่อยู่ภายใต้รัฐบัญญัตินี้ (ที่อยู่อาศัยที่อยู่ภายใต้รัฐบัญญัตินี้ ได้แก่ ที่อยู่อาศัยทั้งหมดในเขต National Capital และพื้นที่ในเขตเมืองอื่น ซึ่งค่าเช่าต่อเดือนอยู่ระหว่าง 1 เปโซ ถึง 10,000 เปโซ รวมทั้งที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่อื่น ซึ่งมีค่าเช่าต่อเดือน

<sup>78</sup> Batas Pambansa BLG. 220 of 1982 (Accessibility Law)

<sup>79</sup> Republic Act 8763

<sup>80</sup> Republic Act No. 9653

<sup>81</sup> Pinoumoneytalk, (2018) Rent Control Law for “Houses for Rent” in the Philippines, [Online] Accessed: 2018, 15 October. Available from: <https://www.pinoumoneytalk.com/rent-control-in-the-philippines/>



ระหว่าง 1 เปโซ ถึง 5,000 เปโซ และภายหลังจากวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2013 ห้ามขึ้นราคาเช่าเกินกว่าร้อยละ 7 ต่อปี ตราบเท่าที่ผู้เช่าที่อยู่อาศัยนั้นยังเป็นบุคคลเดิม แต่เมื่อที่อยู่อาศัยว่าง ผู้ให้เช่าอาจกำหนดราคาเช่าสำหรับผู้เช่ารายใหม่ได้ แต่หากเป็นกรณีที่อยู่อาศัยที่เปิดให้นักเรียนเช่า ห้ามขึ้นราคาเช่ามากกว่า 1 ครั้งต่อปี

3. กำหนดหน่วยงานหลักในการควบคุมค่าเช่า ได้แก่ Housing and Urban Development Coordinating Council (HUDCC) เป็นหน่วยงานหลักในการควบคุมค่าเช่า ซึ่งมีหน้าที่ในการทบทวนการดำเนินการตามรัฐบัญญัตินี้ รวมทั้งศึกษาภาวะเปรียบเทียบเรื่องค่าเช่าเพื่อรายงานต่อรัฐสภาพร้อมข้อเสนอแนะ

### 3.1.2.2.6 The Right-of-Way Act (RA 10752)

รัฐบัญญัติฉบับนี้กำหนดแนวทางการชดเชยทรัพย์สินของเอกชนเมื่อมีการเวนคืนเพื่อนำมาดำเนินโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ และงานด้านโยธา วิศวกร ฯลฯ ซึ่งเป็นของรัฐบาล หรือรัฐบาลเป็นผู้ควบคุม รวมทั้งโครงการที่อยู่ภายใต้ Build-Operate-and-Transfer Law โดยมาตรา 9<sup>82</sup> ของรัฐบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้รัฐบาล โดย HUDCC, NHA โดยร่วมมือกับ LGUs และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดตั้งและพัฒนาพื้นที่ resettlement sites สำหรับผู้อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด (informal settlers) โดยในพื้นที่ดังกล่าวต้องมีบริการพื้นฐานที่เพียงพอและสิ่งอำนวยความสะดวกในชุมชน โดยคำนึงถึงว่าจะมีผู้อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดซึ่งจะต้องย้ายออกจากพื้นที่ที่จะมีการพัฒนาโครงการตามกฎหมายนี้ ทั้งนี้ โดยสอดคล้องกับ RA 7279

<sup>82</sup> Republic Act 10752 Section 9

“Relocation of Informal Settlers. – The government, through the Housing and Urban Development Coordinating Council (HUDGC) and the National Housing Authority (NHA), in coordination with the LGUs and implementing agencies concerned, shall establish and develop resettlement sites for informal settlers, including the provision of adequate basic services and community facilities, in anticipation of informal settlers that have to be removed from the right-of-way site or location of future infrastructure projects, pursuant to the provisions of Republic Act No. 7279, otherwise known as the “Urban Development and Housing Act of 1992”. Whenever applicable, the concerned LGUs shall provide and administer the resettlement sites.

In case the expropriated land is occupied by informal settlers who refuse or are unable to demolish their structures and other improvements therein despite the writ of possession issued by the court under Section 6 hereof, the court shall issue the necessary writ of demolition for the purpose of dismantling any and all structures found within the subject property. The implementing agency shall take into account and observe diligently the procedure provided for in Sections 28 and 29 of Republic Act No. 7279.”

อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้ บุคคลเหล่านั้นปฏิเสธที่จะออกจากพื้นที่ที่ถูกเวนคืนหรือไม่สามารถทำลายสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งต่อเติมที่สร้างเอาไว้ ให้ศาลออกหมายรื้อถอนเพื่อทำลายทรัพย์สินและโครงสร้างที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหน่วยงานที่ดำเนินการจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 (การขับไล่และรื้อถอน) และมาตรา 29 (เรื่องการอพยพ) ของ RA 7279

ทั้งนี้ ภายใต้ Implementing Rules and Regulations for Republic Act No. 10752, An Act Facilitating the Acquisition of the Right-of-Way, Site or Location for National Government Infrastructure Projects ในมาตรา 6.6 (Replacement Cost)<sup>83</sup> ประกอบมาตรา 6.8 (Owners of Structures and Improvements with No Rights of the Lands)<sup>84</sup> ได้กำหนดบทบัญญัติเป็นการเฉพาะสำหรับเจ้าของสิ่งปลูกสร้างและสิ่งต่อเติมซึ่งสร้างอยู่บนที่ดินที่ตนไม่มีสิทธิ ให้ได้รับเงินทดแทนเนื่องจากจะมีการเวนคืนที่ดินนั้น ๆ ตามเกณฑ์ที่กำหนดใน มาตรา 6 ของ Implementing Rules and Regulations ฉบับนี้ โดยต้องมีคุณสมบัติ 4 ประการ ได้แก่ (1) ต้องเป็นพลเมืองฟิลิปปินส์ (2) ไม่เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ หรือที่อยู่อาศัย (housing facility) อื่นไม่ว่าในเขตตัวเมืองหรือในชนบท (3) ต้องไม่เป็นผู้จ้างจางที่ดินเป็นอาชีพ และ (4) ต้องไม่ครอบครองพื้นที่อื่น ๆ ของรัฐที่จะมีการนำมาจัดทำโครงสร้างพื้นฐานในอนาคต (ROW) โดยเจ้าของต้องแสดงเอกสารและหลักฐานแก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งในวรรคท้ายของมาตรา 6.8 กำหนดว่าครอบครัวผู้อาศัยในชุมชนแออัด (Informal settlers families) ซึ่งถูกจัดให้เป็นประชากรที่ด้อยโอกาส และไร้ที่อยู่อาศัยตามที่กำหนดใน RA 7279 และไม่มีคุณสมบัติตามเงื่อนไข 4 ประการข้างต้น จะต้องย้ายที่อยู่อาศัยตาม RA 7279 และมาตรา 14 ของ Implementing Rules and Regulations ฉบับนี้

จากการศึกษาพบว่า การกำหนดให้มีการให้เงินชดเชย แก่ (1) คนที่เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยแต่ไม่มีสิทธิในที่ดิน และ (2) ผู้อาศัยในชุมชนแออัด (informal settlers)

<sup>83</sup> Implementing Rules and Regulations for Republic Act No. 10752

Article 6.6 Replacement Cost

“With regard to Section 6.1b of this IRR, the Replacement Cost of a structure or improvement affected by the ROW shall be based on the current market prices of materials, equipment, labor, contractors profit and overhead...”

<sup>84</sup> Article 6.8 Owners of Structures and Improvements with No Rights of the Lands

“The provisions of Section 6.6 of this IRR pertaining to the replacement cost of structures and improvements shall also apply to all owners of structures and improvements who do not have legally recognized rights to the land, and who meet all of the following criteria...”

ซึ่งถูกจัดเป็นกลุ่มคนไร้ที่อยู่อาศัย และผู้ด้อยโอกาส ไว้แตกต่างกัน อาจจะมีประเด็นการใช้เกณฑ์ในการพิจารณาแบ่งแยกระหว่างคนสองกลุ่มนี้ที่อาจยังไม่ชัดเจนเสียทีเดียว แต่โดยสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้สะท้อนถึงการกำหนดเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน แตกต่างจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ของไทย ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ รวมทั้งร่างกฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. .... ซึ่งไม่มีกำหนดบังคับให้รัฐต้องมีหน้าที่จัดหา resettlement sites ให้กับผู้ได้รับผลกระทบในทุกกรณี คงมีเฉพาะบทบัญญัติที่เปิดช่องให้มีการเวนคืนพื้นที่อื่นให้ผู้ได้รับผลกระทบ ซึ่งการเยียวยาประเภทนี้ก็จะใช้ได้กับเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ถูกเวนคืนเท่านั้น

### 3.1.2.2.7 Socialized and Low-Cost Housing Loan Restructuring Act (Republic Act 9507)

รัฐบัญญัติฉบับนี้ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้และการยกหนี้ให้ ในกรณีผู้กู้ขาดการผ่อนชำระหนี้ ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด เพื่อให้ผู้ด้อยโอกาสและผู้ไร้ที่อยู่อาศัยมีที่อยู่อาศัยที่ดีในราคาที่สามารถรับภาระได้ ทั้งนี้ ได้กำหนดให้มีการจัดตั้ง the Restructuring Program for Delinquent Socialized and Low-Cost Housing Loan Accounts โดยมีเงื่อนไขสำคัญๆ ดังนี้

(1) กำหนดให้เงินกู้สำหรับที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคม และที่อยู่อาศัยราคาถูก ซึ่งอยู่ในเขตจำนวนเงินที่กำหนดโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งค้างชำระอย่างน้อย 3 เดือน ได้รับสิทธิประโยชน์ในการปรับโครงสร้างหนี้และยกหนี้ให้ (condone) แม้ว่าบัญชีเดียวกันนี้จะได้รับประโยชน์จากการปรับโครงสร้างครั้งก่อน ทั้งนี้ จำนวนเงินกู้จะต้องไม่เกิน 2.5 ล้านเปโซ (ประมาณ 1.5 ล้านบาท)

(2) ค่าปรับและการเรียกเก็บเงินเพิ่ม รวมทั้งดอกเบี้ยค้างจ่าย (accrued interest) บางส่วนจะได้รับการยกหนี้ให้ (condone) หากคำขอยื่นเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ได้รับการอนุมัติ

(3) ระยะเวลาของการชำระเงินกู้ภายหลังการปรับโครงสร้างหนี้ อาจจะถูกขยายออกไปยาวกว่าระยะเวลาชำระหนี้เดิมเพื่อให้อัตราการชำระแต่ละเดือนต่ำลง แต่หากขาดการชำระหนี้ อาจถูกดำเนินการยึดทรัพย์

(4) ในกรณีที่ผู้กู้ยืมพิการหรือทุพพลภาพอย่างถาวรทำให้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ทายาทโดยธรรมตามกฎหมายและผู้สืบมรดกอาจเป็นเข้าสืบทอดหนี้เป็นผู้ชำระหนี้แทน แต่หากปรากฏว่าผู้กู้ยืมเสียชีวิต ทายาทโดยธรรมตามกฎหมายหรือผู้สืบมรดกจะต้องยื่นเอกสารต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาก่อนจะสามารถเข้ามาสืบทอดหนี้ชำระหนี้เงินกู้ต่อจากผู้กู้ได้<sup>85</sup>

### 3.1.2.2.9 National Building Code of Philippines (Republic Act 6541)

กฎหมายดังกล่าวเทียบได้กับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารของไทย ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของชีวิต สุขภาพ ทรัพย์สิน และสวัสดิการสาธารณะ และจัดให้อาคารและโครงสร้างทั้งหมดมีกรอบของมาตรฐานและข้อกำหนดขั้นต่ำเพื่อวางระเบียบและควบคุมตำแหน่งที่ตั้ง สถานที่ตั้ง คุณภาพในการออกแบบของวัสดุ การก่อสร้าง การใช้ งาน การครอบครองและการบำรุงรักษาอาคาร ซึ่งต่อมาปรากฏว่า Republic Act 6541 ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย President Decree No. 1096 ซึ่งได้ปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวขึ้นใหม่ และประกาศใช้ภายใต้ชื่อ President Decree No. 1096 เนื่องจากเห็นว่า Republic Act 6541 ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายทางการพัฒนาและแผนงานโครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาล และไม่ได้บัญญัติเรื่องข้อกำหนดหรือข้อบังคับทางเทคโนโลยีทั้งหลายของอาคารและโครงสร้างตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานการก่อสร้างและการออกแบบที่ทันสมัยในปัจจุบัน โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ซึ่งหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปใช้ และปรับปรุงได้ โดยประกอบไปด้วยหมวดต่าง ๆ เช่น (1) การกำหนดเจ้าพนักงานอาคารและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (2) ใบอนุญาตและการตรวจสอบ (3) ประเภทของการก่อสร้าง (4) ข้อกำหนดสำหรับเขตระวังอัคคีภัย (5) ข้อกำหนดความทนไฟในการก่อสร้าง (6) การจำแนกประเภทและข้อกำหนดทั่วไปของอาคารทั้งหมดโดยใช้ลักษณะการครอบครองอาคาร (7) แสงสว่างและการระบายอากาศ (8) การสุขาภิบาล (9) การที่อาคารยื่นเข้ามาเหนือถนนสาธารณะ รวมทั้งการปกป้องคุ้มครองผ้เดินสัญจรในช่วงระหว่างการก่อสร้างถนนหรือรื้อถอน<sup>86</sup>

กฎหมายฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการต่อ

<sup>85</sup> Republic Act No. 9507

<sup>86</sup> กรมโยธาธิการและผังเมือง, โครงการศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบ และแปลกฎหมายในกลุ่มประเทศอาเซียนในเรื่องกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน. [Online] Accessed: 2018, 15 October. Available from <http://office.dpt.go.th/legal/images/pdf/b.pdf> pp.237 - 273

อาคารหรือโครงสร้างปรักหักพังหรือเป็นอันตราย และการระงับใช้อาคารที่เป็นอันตราย (มาตรา 214 – 215) โดยได้กำหนดนิยามของอาคารที่เป็นอันตราย ว่าหมายถึงอาคารที่ถูกประกาศว่าไม่ปลอดภัย ทางโครงสร้างหรือไม่ได้จัดให้มีทางออกที่ปลอดภัย หรืออาจเกิดอัคคีภัย หรือเป็นอันตรายต่อชีวิตมนุษย์ หรือหากยังคงใช้งานดังที่เป็นอยู่ต่อไปอาจก่อให้เกิดภัยคุกคามต่อความปลอดภัย สุขภาพ หรือสวัสดิภาพของประชาชน อันเนื่องมาจากการบำรุงรักษาที่ไม่เพียงพอ ความเสื่อมชำรุดทรุดโทรม ความล้าสมัยหรือทิ้งร้าง หรือก่อให้เกิดมลภาวะของสถานที่ตั้งหรือชุมชน จนถึงระดับที่ไม่สามารถทนอยู่ได้ ซึ่งเมื่อพบว่าหรือมีการประกาศให้อาคารหรือโครงสร้างใดเป็นอันตราย หรือเป็นภัย ให้เจ้าพนักงานอาคารมีคำสั่งให้ซ่อมแซม ออกจากอาคาร หรือรื้อถอน โดยขึ้นอยู่กับระดับความอันตรายที่มีต่อชีวิต สุขภาพ และความปลอดภัย <sup>87</sup>

### 3.1.2.3 Executive Order และ Memorandum Order

ในส่วนนี้ จะเป็นการกล่าวถึง Executive Order และ Memorandum Order ซึ่งออกโดยประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ โดย Administrative Code ได้กำหนดนิยามของเอกสารทั้งสองประเภทไว้ ดังนี้

(1) Executive Order หมายถึง กฎหมายของประธานาธิบดี เพื่อกำหนดกฎเป็นการทั่วไปหรือบทบาทใด ๆ เป็นการถาวร ในการปฏิบัติการหรือการ หรือบังคับใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย<sup>88</sup> ทั้งนี้ เป็นไปตาม Administrative Code of 1987, Book III, Chapter 2, Section 2

(2) Memorandum Order หมายถึง กฎหมายของประธานาธิบดี ที่เกี่ยวกับรายละเอียดในการบริหาร หรือประโยชน์ของผู้ได้บังคับบัญชาหรือประโยชน์ชั่วคราวซึ่งเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ใด ๆ เป็นการเฉพาะ หรือหน่วยงานของรัฐใด ๆ เป็นการเฉพาะ <sup>89</sup> ทั้งนี้ เป็นไปตาม Administrative Code of 1987, Book III, Chapter 2, Section 5

<sup>87</sup> Presidential Decree No. 1096

<sup>88</sup> Executive Orders, [Online] Accessed: 2018, 15 October, Available from <http://www.officialgazette.gov.ph/section/laws/executive-issuances/executive-orders/>

<sup>89</sup> Memorandum Orders, [Online] Accessed: 2018, 15 October, Available from : <http://www.officialgazette.gov.ph/section/executive-issuances/memorandum-orders/>

### 3.1.2.3.1 Executive Order 90 (1986)

คำสั่งฉบับนี้ ระบุหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องสำหรับการดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยระดับชาติ (National Shelter Program) และกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านั้น รวมทั้งจัดตั้ง The Housing and Urban Development Coordinating Council รวมทั้งกำหนดแหล่งเงินทุนและกลไกการให้กู้ยืมสำหรับการจำนองที่อยู่อาศัยและเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ทั้งนี้ HUDCC ถือเป็นคณะกรรมการระดับนโยบายสูงสุดที่มีหน้าที่ในการกำหนดเป้าหมายและกลยุทธ์ในด้านที่อยู่อาศัย การประสานงานหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีส่วนร่วม และควบคุมตรวจสอบเป้าหมาย และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ตลอดจนเสนอกฎหมายและดำเนินนโยบายใหม่ ๆ ในด้านการจำหน่ายทรัพย์สิน<sup>90</sup>

กำหนดหน่วยงานหลักด้านที่อยู่อาศัยและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) National Housing Authority เป็น หน่วยงาน รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในการสร้างที่อยู่อาศัย ซึ่งจะให้ความช่วยเหลือในด้านที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนยากจน ร้อยละ 30 ในเขตเมือง ให้มีการพัฒนาสาธารณูปโภคในที่อยู่อาศัย หรือมีการย้ายที่อยู่อาศัย หรือการพัฒนาบริการต่าง ๆ ที่มีในที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ ต้องดำเนินการเพื่อพัฒนาที่ดินตาบอดในเขตเมือง และจัดให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคแก่เอกชนผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยในการสร้างที่อยู่อาศัยราคาถูกลงด้วย

(2) National Home Mortgage Finance Cooperation เป็น หน่วยงานรัฐที่เป็นหลักในเรื่องการจำนองที่อยู่อาศัย ภารกิจหลักเป็นการขับเคลื่อนตลาดการจำนองที่อยู่อาศัย รวมทั้งพัฒนาระบบการจำนองให้ภาคเอกชนสนใจมาลงทุนให้กู้/รับจำนองในระยะยาว

(3) Human Settlement Regulatory Commission หรือ the Housing and Land Use Regulatory Board เป็นหน่วยงานที่ควบคุมด้านการพัฒนาที่ดินและที่อยู่อาศัย และมีหน้าที่ส่งเสริมให้ภาคเอกชนรายใหญ่มาลงทุนในการสร้างที่อยู่อาศัยราคาถูกลง โดยการลดความซับซ้อนของกฎระเบียบต่าง ๆ และกระจายอำนาจในการอนุมัติ หรือออกใบอนุญาตต่าง ๆ

<sup>90</sup> Executive Order 90 of 1986

(4) Home Financing Corporation หรือ the Home Insurance and Guaranty Corporation จะให้ความช่วยเหลือผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยภาคเอกชนที่รับสร้างที่อยู่อาศัยจำนวนมากสำหรับผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง และสนับสนุนให้กองทุนของภาคเอกชนและผู้ให้กู้เพื่อการพาณิชย์ให้กู้เพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยผ่านทางระบบการค้ำประกัน การประกันภัยสินเชื่อ ฯลฯ

ทั้งนี้ เพื่อให้มั่นใจได้ว่ากองทุนสำหรับเงินกู้ที่อยู่อาศัยระยะยาวจะมีเพียงพอ มีการกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการ ดังนี้

- (1) Home Development Mutual Fund จะเป็นผู้ควบคุมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และใช้เงินกองทุนเพื่อที่อยู่อาศัยของสมาชิก
- (2) Social Security System เป็นผู้จัดการกองทุนสำหรับการจ้างที่อยู่อาศัยระยะยาว สำหรับลูกจ้างภาคเอกชนผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง
- (3) Government Service Insurance System เป็นผู้จัดการกองทุนสำหรับการจ้างที่อยู่อาศัยระยะยาว สำหรับลูกจ้างของรัฐผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง

การจัดตั้ง The Housing and Urban Development Coordinating Council ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี และมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. กำหนดวัตถุประสงค์ในการพัฒนาที่อยู่อาศัยและพัฒนาเมือง รวมทั้งกำหนดกลยุทธ์เพื่อให้การดำเนินการตามวัตถุประสงค์นั้นสัมฤทธิ์ผล
2. กำหนดกิจกรรมของหน่วยงานด้านที่อยู่อาศัยของรัฐในโครงการด้านที่อยู่อาศัยของประเทศ (national housing program)
3. ควบคุม ทบทวน และประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านี้
4. ให้ความช่วยเหลือภาคเอกชนเพื่อให้มีส่วนร่วมได้มากที่สุดในการพัฒนาที่อยู่อาศัยและพัฒนาเมือง
5. เสนอแนะให้มีการออกกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่แล้วเพื่อให้การดำเนินการของภาครัฐในด้านที่อยู่อาศัยบรรลุวัตถุประสงค์

6. กำหนดนโยบาย แนวทางและมาตรการเพื่อจัดการสินทรัพย์  
ของหน่วยงานด้านที่อยู่อาศัย ซึ่งไม่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินภารกิจของหน่วยงาน

7. ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่จำเป็น<sup>91</sup>

### 3.1.2.3.2 Executive Order 152 (2002)

ภายใต้คำสั่งประธานาธิบดีฉบับนี้ ได้มอบหมายให้ Presidential Commission for the Urban Poor (PCUP) เป็นหน่วย clearing house ในการดำเนินการรื้อถอน และขับไล่คนไร้ที่อยู่อาศัยและผู้ยากไร้ และเพื่อจัดทำมาตรการเพื่อทำให้มั่นใจว่าการรื้อถอนและขับไล่จะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ภายใต้ Urban Development and Housing Act 1992 (Republic Act No. 7279) โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้<sup>92</sup>

1. กำหนดหน้าที่ของ PCUP ให้เป็น sole clearing house เพื่อดำเนินการขับไล่หรือรื้อถอนในกรณีที่มีการขับไล่รื้อถอนดังกล่าวนั้นเกี่ยวข้องกับผู้ที่อยู่อาศัยหรือผู้ด้อยโอกาส โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) ควบคุมการขับไล่รื้อถอนทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการตามคำสั่งศาลหรือการดำเนินการนอกกระบวนการยุติธรรม (extra judicial)

(2) กำหนดให้หน่วยงาน/กรมต่าง ๆ รวมทั้งหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เสนอแผนการขับไล่รื้อถอนตามรายการที่กำหนด (checklist) ก่อนการดำเนินการจริง ให้แก่ PCUP เพื่อตรวจสอบว่ามีกรดำเนินการที่กำหนดดังต่อไปนี้ครบถ้วนแล้วหรือไม่ เช่น

- มีการหารืออย่างเพียงพอร่วมกับครอบครัวที่ได้รับผลกระทบแล้ว

- มีการจัดเตรียมพื้นที่สำหรับการย้ายที่อยู่อาศัย รวมทั้งมีการอำนวยความสะดวกในการย้ายที่อยู่รองรับแล้ว

- ได้ดำเนินการตามข้อบังคับที่กำหนดในมาตรา 3 implementation rules และที่กำหนดในมาตรา 28 (เรื่องการขับไล่และการรื้อถอน) ของ Republic Act 7279 ครบถ้วนแล้ว

- มีการออกหนังสือรับรองให้แก่การขับไล่รื้อถอนที่เกี่ยวข้องกับผู้ไร้ที่อยู่อาศัยและผู้ด้อยโอกาส

<sup>91</sup> Executive Order 90 of 1986

<sup>92</sup> Executive Order No. 152



- ดำเนินการสอบสวนการกระทำที่ละเมิดต่อข้อกำหนดใน มาตรา 28 ของรัฐบัญญัติ Republic Act 7279 หรือที่ละเมิดต่อ implementing rules and regulations

- ฟ้องร้องหรือให้ความช่วยเหลือแก่คู่กรณีที่ได้รับ ความเสียหายในการฟ้องคดีอาญา แพ่ง หรือคดีปกครองต่อบุคคลหรือกลุ่มคนที่ละเมิดต่อข้อกำหนดใน มาตรา 28 ของ Republic Act 7279 หรือละเมิดต่อ Implementing Rules and Regulations

- เสนอมาตรการที่เหมาะสมแก่ประธานาธิบดีในการ ปฏิบัติและบังคับใช้ตามมาตรา 28 ของรัฐบัญญัติ Republic Act 7279 รวมทั้ง Implementing Rules and Regulations รวมทั้งการลงโทษทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานระดับชาติหรือ หน่วยงานท้องถิ่นที่ละเมิดต่อกฎหมายและกฎระเบียบดังกล่าวข้างต้น

- เรียกร้องให้หน่วยงานรัฐให้ความช่วยเหลือหรือข้อมูลที่ จำเป็นในการปฏิบัติการตามหน้าที่ภายใต้คำสั่งฉบับนี้

- เผยแพร่ข้อมูลการสืบสวนการละเมิดข้อกำหนดหรือกฎระเบียบ ดังกล่าวอย่างรอบคอบ อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี PCUP อาจพิจารณาไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อ สาธารณะได้

2. National Urban Poor Sectorial Council (NUPSC) เป็นหน่วยงาน สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่ PCUP ในการควบคุมกิจกรรมการขับไล่หรือถอนในระดับท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดตามคำสั่งนี้ โดย NUPSC จะรายงานการดำเนินการที่ละเมิดต่อข้อกำหนด ดังกล่าวไปยัง PCUP ส่วนกลางหรือหน่วยงานส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องโดยตรง

3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจจัดให้มีตำรวจมาให้ความช่วยเหลือ ทั้งนี้ ความ ช่วยเหลือดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ตำรวจจะจำกัดอยู่เพียงแค่การรักษาความปลอดภัย โดยไม่รวมถึงการ มีส่วนร่วมในการขับไล่หรือถอน

4. ข้อยกเว้นที่อนุญาตให้ตำรวจเข้ามาให้ความช่วยเหลือได้ มีดังนี้

- เมื่อศาลมีคำสั่งให้ตำรวจกระทำการใด ๆ หรือให้ความช่วยเหลือ

- ในกรณีใด ๆ หรือเหตุการณ์ใด ๆ ซึ่งมีการตกลงเป็นลายลักษณ์

อักษรโดยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้ทำการหรือถอน และได้รับอนุญาตโดย PCUP แล้ว หรือในกรณีซึ่ง จำเป็นต้องให้มีเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย

- ในกรณีโครงการของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรแล้วจากเจ้าหน้าที่ของ PCUP ในระดับท้องถิ่นหรือระดับภูมิภาค และ

- ในกรณีที่เป็นโครงการโครงสร้างพื้นฐานระดับประเทศ ซึ่ง PCUP ส่วนกลางได้อนุมัติแล้วเป็นลายลักษณ์อักษร

5. เจ้าหน้าที่ที่อนุมัติให้มีการขับไล่หรือรื้อถอนโดยปราศจากการดำเนินการตามรายการที่กำหนด (checklist) ทั้งหมด หรือเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนร่วมหรือให้ความช่วยเหลือในการขับไล่หรือรื้อถอนโดยมิได้รับอนุมัติจาก PCUP จะถูกลงโทษทางวินัย และอาจถูกดำเนินการทางแพ่งหรืออาญา

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการมอบอำนาจให้ PCUP เพื่อให้ควบคุมการขับไล่หรือรื้อถอนในกรณีเกี่ยวข้องกับผู้ที่อยู่อาศัยและผู้ด้อยโอกาสแล้ว รัฐบาลได้คำนึงถึงลักษณะการปกครองซึ่งมีการกระจายอำนาจเพื่อมอบอำนาจให้แก่หน่วยงานท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน จึงได้ออก Executive Order No. 708 of 2008 เพื่อมอบอำนาจในกับหน่วยงานท้องถิ่น เพื่อดำเนินการแทน PCUP <sup>93</sup>

### 3.1.2.3.3 Memorandum Order No. 67 (1999)

กำหนดกรอบแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในเมืองระดับชาติ ค.ศ. 1999-2004 สำคัญ คือ เป็นการจัดตั้งคณะกรรมการอำนวยการ โดยมีคณะกรรมการประสานงานด้านที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเมือง (Housing and Urban Development Coordinating Council – HUDCC) เป็นประธาน เพื่อกำหนดและปรับปรุง (updating) ของกรอบแผนพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย (National Urban Development and Housing Framework- NUDHF) <sup>94</sup>

### 3.1.2.3.4 Executive Order 216 (2000)

มีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้ (Housing and Urban Development Coordinating Council – HUDCC) แข็งแกร่งยิ่งขึ้น เพื่อปรับปรุงและมอบหมายให้ HUDCC เป็นหน่วยงานนำในการให้ความช่วยเหลือคณะกรรมการเพื่อการอยู่อาศัยมวลชน (Presidential Commission for Mass Housing) ในการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย กลยุทธ์

<sup>93</sup> Executive Order 708 of 2008

<sup>94</sup> Memorandum Order No. 67 of 1999

สำหรับที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเมือง<sup>95</sup>

### 3.1.2.3.5 Executive Order 272 (2004)

เป็นการจัดตั้งบริษัทเงินทุนสำหรับบ้านประชาสังคม (social housing) โดยจัดตั้ง Social Housing Financing Corporation (SHFC) และให้อำนาจในการโอนกองทุน Community Mortgage Program (CMP), Abot-Kaya Pabahay รวมทั้งกองทุนบ้านประชาสังคมอื่น ๆ รวมทั้งอำนาจหน้าที่จาก National Home Mortgage Finance Corporation (NHMFC) ไปให้แก่ Social Housing Financing Corporation (SHFCs)<sup>96</sup>

### 3.1.2.3.6 Executive Order 577 (2006)

กำหนดให้การปฏิรูปสินทรัพย์ของ Project Management Office (PMO) อยู่ภายใต้ HUDCC โดย HUDCC ถูกมอบหมายให้กำหนดและดำเนินการโครงการสนับสนุนให้แก่โปรแกรมการปฏิรูปสินทรัพย์<sup>97</sup>

### 3.1.2.3.7 Executive Order 129 (1993)

เป็นคำสั่งประธานาธิบดีที่ซึ่งได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดการกับปัญหาผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีพ หรือสมาชิกของกลุ่มผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีพซึ่งประกอบไปด้วยคณะกรรมการในหลายระดับ ดังนี้<sup>98</sup>

(1) คณะกรรมการระดับชาติ (National Committee) ประกอบไปด้วยผู้แทนจากหลากหลายหน่วยงานซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในด้านที่อยู่อาศัย เช่น Department of Interior and Local Government (DILG) Housing and Urban Development Coordinating Council (HUDCC) Department of Justice (DOJ) Presidential Commission for the Urban Poor (PCUP) รวมทั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานด้านการสืบสวนสอบสวน ฯลฯ โดยคณะกรรมการนี้มีอำนาจ ดังนี้ (ก) ควบคุมและประสานงานกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเพื่อต่อต้านผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีพ หรือสมาชิกของ

<sup>95</sup> *Habitat III – The Philippines National Report A New Urban Agenda*, [Online] Accessed: 2018, 15 October, Available from <http://www.hudcc.gov.ph/sites/default/files/styles/large/public/document/Habitat%20III%20-%20Philippine%20National%20Report.pdf> p. 98

<sup>96</sup> Executive Order No. 272 of 2004

<sup>97</sup> Executive Order No. 577 of 2006

<sup>98</sup> Executive Order No. 129 of 1993

กลุ่มผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีวะ (ข) ให้คำแนะนำมาตรการหรือการดำเนินการที่เหมาะสมเพื่อกำจัดกิจกรรมของพวกผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีวะ หรือสมาชิกของกลุ่มผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีวะ (ค) ให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นในการดำเนินการตามข้อกำหนดของ Republic Act 7279 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีวะ หรือสมาชิกของกลุ่มผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีวะ รวมทั้งร่วมกับ Department of Justice และ Philippines National Police จัดทำรายชื่อผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีวะ หรือสมาชิกของกลุ่มผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีวะ (ง) รายงานความคืบหน้าและรวมทั้งนำเสนอรายงานการดำเนินการตาม Executive Order นี้แก่ Office of the President

(2) คณะกรรมการระดับท้องถิ่น (Local Committee)

ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีเมืองหรือเทศบาลที่เกี่ยวข้อง และหัวหน้าหน่วยงาน Philippines National Police ระดับท้องถิ่น ผู้แทนของ Presidential Commission for the Urban Poor with permanent alternate และผู้แทนภาคเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกโดยกรรมการตามที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งนี้ คณะกรรมการระดับท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(ก) ออกมาตรการที่จำเป็นเพื่อระบุปัญหาที่แท้จริงและแก้ปัญหากิจกรรมของ ผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีวะ หรือสมาชิกของกลุ่มผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีวะ ได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใน 60 วันนับแต่คำสั่งประธานาธิบดีฉบับนี้มีผลใช้บังคับ รวมทั้งรายชื่อเจ้าหน้าที่รัฐและ/หรือเอกชนคนใด/บริษัทใดที่ยอมให้ผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีวะ หรือสมาชิกของกลุ่มผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีวะดำเนินการหรือไม่ทำตามคณะกรรมการ

(ข) สำเนาข้อมูลของผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีวะ หรือสมาชิกของกลุ่มผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีวะที่ตรวจพบให้แก่ HUDCC และ NHA เพื่อป้องกันการดำเนินการของคนเหล่านี้ในโครงการต่าง ๆ ในอนาคตของรัฐ รวมทั้งเสนอให้ผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีวะ หรือสมาชิกของกลุ่มผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีวะ ตามรายชื่อเป็นผู้ขาดคุณสมบัติที่จะได้รับความช่วยเหลือจากโครงการต่าง ๆ ของรัฐ

(ค) จัดให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแต่เพียงของผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีวะ หรือสมาชิกของกลุ่มผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีวะ และร่วมกับ Department of Justice และ Philippines National Police จัดทำรายชื่อผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีวะ หรือสมาชิกของกลุ่มผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีวะ

(ง) ฟ้องร้องคดี

(จ) สืบสวนคดีที่มีการละเมิดที่เกี่ยวข้องกับการรื้อถอน และขับไล่และให้คำแนะนำที่เหมาะสมต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(ฉ) จัดตั้งระบบควบคุมการดำเนินการขับไล่และรื้อถอน

(ช) นำส่งรายงานการดำเนินการตามคณะกรรมการระดับชาติ รวมทั้งสำเนาให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(ซ) มีอำนาจร้องขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานรัฐอื่น ๆ เมื่อจำเป็น

มาตรการดำเนินการต่อผู้กระทำความผิด โดยหน่วยงานท้องถิ่น ภายใต้คำแนะนำของคณะกรรมการระดับท้องถิ่นสามารถขับไล่ (summarily evicted) ผู้กระทำความผิดเหล่านั้นและรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเหล่านั้นออกไปได้ นอกจากนี้ หน่วยงานท้องถิ่นและ Philippines National Police จะต้องควบคุมและดำเนินการตามมาตรา 30 ของ Republic Act 7279 ในการป้องกันไม่ให้มีผู้บุกรุกรายอื่นเข้ามาในพื้นที่อีก หากฝ่าฝืนจะต้องโทษปรับหรือจำคุก หรือทั้งจำคุกและปรับ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 45 ของ Republic Act 7279

### 3.1.2.3.8 Executive Order 708 (2008)

คำสั่งนี้เป็นการกำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์รวบรวมข้อมูล Clearing House สำหรับการรื้อถอนและการขับไล่ที่เกี่ยวข้องกับคนไร้ที่อยู่อาศัยและผู้ด้อยโอกาสของ หน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องต้องจัดให้มี housing Boards ก่อนจะดำเนินการเก็บข้อมูลตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งนี้<sup>99</sup>

### 3.1.2.3.9 Administrative Order 249 (2008)

เพื่อเป็นการเฉลิมฉลองต่อการครบรอบ 60 ปีของ Universal Declaration of Human Rights และเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ได้ออกคำสั่งกำหนดให้การดำเนินงานของหน่วยงานและองคาพยพของรัฐบาลกลาง รวมทั้งรัฐบาลท้องถิ่นเสริมสร้างและสอดคล้องกับนโยบายที่มีอยู่ รวมทั้งส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยคำนึงถึง Universal Declaration of Human Rights โดยประเด็นด้านที่อยู่อาศัย ได้ปรากฏในข้อ 25<sup>100</sup> ซึ่งภายใต้คำสั่งนี้ได้กำหนดให้หน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่น ภายใต้คำแนะนำของ

<sup>99</sup> Executive Order No. 708 of 2008

<sup>100</sup> Universal Declaration of Human Rights Article 25

Department of Interior และรัฐบาลท้องถิ่น ต้องบูรณาการหลักการและสิทธิที่อยู่ใน Universal Declaration of Human Rights และแผนการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือกฎและระเบียบต่าง ๆ เพื่อดำเนินการตาม Republic Act 7279 โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการย้ายที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัด และความช่วยเหลืออื่น ๆ <sup>101</sup>

### 3.1.2.4 การดำเนินการของฝ่ายบริหาร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากข้อมูลของรายงานประเทศฟิลิปปินส์ที่จัดทำเพื่อเสนอต่อที่ประชุม Habitat III สะท้อนถึงความมุ่งมั่นของรัฐบาลในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของประชาชน โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการและนโยบายเพื่อขับเคลื่อนการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ <sup>102</sup>

#### 3.1.2.4.1 หน่วยงานรัฐ/คณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง

(1) National Housing Authority (NHA) และ Social Housing Finance Corporation (SHFC)

สองหน่วยงานข้างต้นร่วมกันดำเนินการให้ครอบครัวที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด (informal settlement) รวมทั้งบุคคลที่อาศัยอยู่ในพื้นที่อันตรายของเมโทรมะนิลา ให้มีหลักประกันทางกฎหมายในการถือครอง บริการขั้นพื้นฐาน หรือความช่วยเหลือทางการเงิน โดยในปี ค.ศ. 2011 NHA เป็นหน่วยงานสำคัญที่มีส่วนในโครงการโยกย้ายถิ่นฐานของชุมชนแออัดในเมืองและบริเวณเมืองที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่เป็นอันตรายของเมโทรมะนิลา กว่า 140,000 ครอบครัว ในระยะเวลา 5 ปี และใช้งบประมาณกว่า 50,000 ล้านดอลลาร์

นอกจากนี้ NHA ได้ยกอาคารเตี้ย (low-rise building) ขนาด

“(1) Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.

(2) Motherhood and childhood are entitled to special care and assistance. All children, whether born in or out of wedlock, shall enjoy the same social protection.”

<sup>101</sup> Administrative Order No. 249 of 2008

<sup>102</sup> Habitat III – The Philippines National Report A New Urban Agenda. [Online] Accessed: 2018, 15 October, Available from <http://www.hudcc.gov.ph/sites/default/files/styles/large/public/document/Habitat%20III%20-%20Philippine%20National%20Report.pdf>

2-5 ชั้น ซึ่งเป็นของ NHA และหน่วยงานท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการให้แก่ผู้ประสบภัยเหล่านี้ ส่วนการดำเนินโครงการชุมชน คือ การตั้งรกรากใหม่ใกล้เขตเมืองซึ่งมีการพัฒนาพื้นที่บริเวณโดยรอบเมโทรมะนิลา ในกรณีที่มีการตั้งรกรากใหม่ในเขตเมือง (in-city) ไม่สามารถกระทำได้ กลุ่มคนที่อยู่ในลำดับแรกในการพิจารณาการตั้งรกรากใหม่ให้คือ กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่ 3 เมตรซึ่งเป็นพื้นที่ภาระจำยอมของ 8 ทางน้ำหลักใน National Capital Region (NCR) เพื่อดำเนินโครงการควบคุมอุทกภัยของเมโทรมะนิลา

(2) Department of the Interior and Local Government (DILG)

เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการจัดทำแผนการย้ายที่อยู่ (relocation) ผ่านการประสานงานกับ ISF – National Technical Working Group (NTWG) ซึ่งประกอบไปด้วยคณะกรรมการย่อย 3 ชุด ซึ่งเป้าหมายของการดำเนินการของคณะกรรมการที่จะกล่าวถึงดังต่อไปนี้ มิได้ตอบสนองต่อองค์ประกอบของสิทธิในที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอเพียงประการใดประการหนึ่งเป็นการเฉพาะ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการดำเนินการที่มุ่งคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในหลายองค์ประกอบ ดังนี้

2.1 คณะกรรมการการเตรียมการด้านสังคม (Social Preparation Committee) มีหน้าที่ทำให้มั่นใจได้ว่าผู้อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด (Informal settlers) ที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าวนี้ ได้มีการหารือที่เหมาะสมก่อนการขนย้าย นอกจากนี้ยังไม่ใช่เพียงการแจ้งครอบครัวผู้ได้รับผลกระทบ แต่ Presidential Commission for Urban Poor (PCUP) ได้พัฒนาวิธีการในการเตรียมการด้านสังคมเพื่อให้หน่วยงานอื่น ๆ ปฏิบัติตาม ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะทำให้มั่นใจได้ว่า ผู้อาศัยในชุมชนแออัดจะได้มีส่วนร่วมในการออกแบบที่อยู่อาศัยสำหรับตัวพวกเขาเอง และชุมชนในการย้ายที่อยู่ซึ่งรวมถึงการพูดคุย การประชุม การหารือ รวมทั้งการรวมกลุ่ม การสำรวจจำนวนประชากร รวมทั้งการให้เหตุผลในการโยกย้าย และกิจกรรมอื่น ๆ

2.2 คณะกรรมการด้านการคัดเลือกสถานที่และการประเมิน (Site selection and evaluation committee) มีหน้าที่ในการประเมินความเหมาะสมของพื้นที่ โดยมีหน่วยงาน Collective Strengthening on Community Awareness and Natural Disaster (CSCAND) ให้ความช่วยเหลือเมื่อจำเป็นในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการประเมินความเสี่ยงของสภาพพื้นที่ (geo-hazard assessment)

2.3 คณะกรรมการด้านการเงิน (Finance and Affordability Committee) เป็นผู้นำในการวางแผนทางการเงินให้แก่โครงการด้านที่อยู่อาศัยของรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตาม โครงการรับจำนองที่อยู่อาศัย (Community Mortgage Programme) สำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยก็มุ่งดำเนินการในลักษณะการพึ่งพาตนเอง (self-help concept) เงินทุนสำหรับโครงการจำนองที่อยู่อาศัยมุ่งให้ประชาชนซึ่งมีการลงทะเบียนโดยถูกต้องตามกฎหมายได้รับความช่วยเหลือโดยมีสิทธิในที่ดินที่ถือครองอยู่ หรือสามารถซื้อที่ดินในบริเวณอื่นได้ โครงการดังกล่าวยังรวมถึงการให้เงินทุนสำหรับบริการขั้นพื้นฐานอื่น ๆ และการต่อเติมที่อยู่อาศัยด้วย

(3) National Housing Authority (NHA) เป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติในการดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยขนาดกลางและขนาดย่อมที่จัดทำโดยภาครัฐหรือเอกชน ซึ่งจะครอบครอง/ควบคุม ที่ดินทางการทหาร (military lands) ในเขตเมโทรมณฑลและเขตพื้นที่เมืองอื่น ๆ ยกเว้นพื้นที่ที่ได้มีการประกาศและแบ่งแยกออกมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะตามการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยขนาดกลาง ดังนั้นหน่วยงานดังกล่าวจึงมีหน้าที่ในการกำหนด รับรองและเผยแพร่ระบบเพื่อให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในโครงการที่อยู่อาศัยขนาดย่อมและขนาดกลางเพื่อเพิ่มจำนวนที่อยู่อาศัยสำหรับให้เช่า

(4) National Home Mortgage Finance Corporation (NHMFC) เป็นหน่วยงานที่ได้รับคำสั่งในการจัดให้มีเงินกู้สำหรับผู้ซื้อที่อยู่อาศัย รวมทั้งกำหนดและดำเนินการให้มีการผ่อนชำระสำหรับที่อยู่อาศัยขนาดกลางและขนาดย่อม รวมทั้งดำเนินการตามแผนที่จะทำให้มั่นใจได้ว่าจะมีรัฐบาลจะไม่ขาดทุนในการดำเนินโครงการข้างต้น

(5) Local Government Unit (LGU) หรือ Public Estates Authority (PEA) มีอำนาจในการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับบ้านประชาสังคมประเภทให้เช่า (public rental housing) ซึ่งนอกจากการสร้างที่อยู่อาศัยตามโครงการนี้ สองหน่วยงานดังกล่าวยังมีหน้าที่ต้องดูแลและบริหารจัดการที่อยู่อาศัยที่สร้างขึ้นด้วย จัดตั้งกฎเกณฑ์ นโยบาย รวมทั้งจัดเก็บค่าเช่าและค่าบำรุงรักษาสิ่งอำนวยความสะดวกในโครงการดังกล่าว และต้องทำให้ที่อยู่อาศัยดังกล่าวมีสภาพแวดล้อมที่ดีด้วย

(6) Housing and Urban Development Coordinating Council (HUDCC) National Housing Authority (NHA) และ Public Estates Authority (PEA) มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติ รวมทั้งกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อการควบคุมและการ



บริหารจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกในบ้านประชาสังคม โดยหารือกับ Local Government Unit (LGU) และ Presidential Commission for the Urban Poor (PCUP)

(7) Presidential Commission for the Urban Poor (PCUP) มีหน้าที่ในการประสานกับ National Housing Authority (NHA) และ Local Government Unit (LGU) ที่เกี่ยวข้อง หรือ Public Estates Authority (PEA) ในการกำหนดและคัดเลือกบุคคลที่ผ่านคุณสมบัติที่จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวกที่รัฐจัดหาไว้ให้ในที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคมประเภทเช่า ตามที่กำหนดในกฎหมายนี้ ทั้งนี้ Presidential Commission for the Urban Poor (PCUP) จะจัดให้มีโครงการให้ความรู้แก่ผู้ได้รับประโยชน์ตามโครงการนี้เพื่อให้ดำรงชีวิตได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งจัดให้มีการรวมกลุ่มระหว่างเจ้าของที่อยู่อาศัย เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการบำรุงรักษาส่งอำนวยความสะดวกในที่อยู่อาศัย

#### 3.2.2.4.2 โครงการด้านที่อยู่อาศัย

ภายใต้ Republic Act 7835 ได้ประกาศเป็นนโยบายแห่งรัฐให้ดำเนินโครงการโดยร่วมมือกับภาคเอกชนในการปฏิรูปที่ดินในเขตเมืองและที่อยู่อาศัย เพื่อให้มีที่อยู่อาศัยที่ดี (decent housing) ในระดับราคาที่สามารถรับภาระได้ รวมทั้งมีบริการพื้นฐานต่าง ๆ สำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส และประชากรที่ไร้ที่อยู่อาศัย ในพื้นที่เขตเมือง และพื้นที่ resettlement area ทั้งนี้ นอกจากการกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยเป็น State Policy ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้วยังกำหนดให้มีการดำเนินโครงการด้านที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนในหลายระดับ ยกตัวอย่าง ดังนี้<sup>103</sup>

(1) โครงการย้ายที่อยู่อาศัย ให้รวมถึงการจัดหาที่ดินและพื้นที่พัฒนาโดย National Housing Authority (NHA) ในการจัดให้มีที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ที่ถูกขับไล่ออกจากพื้นที่ที่รัฐจะจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน หรือผู้ที่ถูกขับไล่เนื่องจากที่อยู่อาศัยเดิมอยู่ในพื้นที่อันตราย และบุคคลที่มีคุณสมบัติในการได้รับความช่วยเหลือในการย้ายที่อยู่อาศัยตาม Republic Act 7279 ทั้งนี้ เพื่อให้โครงการมีความยั่งยืน National Housing Authority (NHA) ต้องเข้าร่วมโครงการธนาคารที่ดิน เพื่อให้มั่นใจได้ว่าจะมีที่ดินสำหรับดำเนินโครงการอย่างเพียงพอ

(2) ที่อยู่อาศัยขนาดกลางและขนาดย่อมของรัฐหรือภาคเอกชน (Medium-Rise Public and Private Housing) จะเป็นการดำเนินการโดยรัฐหรือผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยภาคเอกชนในเขตพื้นที่เมืองที่มีความแออัดสูงเพื่อใช้ประโยชน์สูงสุดจากที่ดินที่ขาดแคลน และมีราคา

<sup>103</sup> Republic Act No. 7835

สูง ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ได้รับประโยชน์อื่น ๆ ตามที่ระบุไว้ใน Republic Act 7279 จะมีสิทธิซื้อที่อยู่อาศัยตามโครงการนี้โดยตรง ทั้งจากผู้ให้กู้ด้านที่อยู่อาศัย หรือผ่านการเช่า แล้วแต่ที่ว่าผู้ซื้อจะสามารถรับภาระได้ในลักษณะใด

(3) Community Mortgage Program ภายใต้รัฐบัญญัติ RA 7270 และ National Home Mortgage Finance Corporation (NHMFC) จะให้ความช่วยเหลือกับหน่วยงานภาคประชาสังคมในการมีที่ดิน และการครอบครองที่ดิน รวมทั้งมีการจัดให้มีการกู้ยืมเงินให้กับผู้ได้รับผลประโยชน์เพื่อซื้อที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

(4) Cost Recoverable Programs โครงการนี้เป็นการพัฒนาพื้นที่และองค์ประกอบอื่น ๆ ของที่อยู่อาศัย และข้อกำหนดในการจัดทำ serviced homelots ในลักษณะเป็นกิจการร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนหรือหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่น ผู้ซึ่งได้รับประโยชน์ตามโครงการนี้ต้องจ่ายเงินเต็มจำนวนคืน หรือผ่อนเงินคืนเงินที่ได้รับความช่วยเหลือมาเพื่อซื้อที่อยู่อาศัยด้วย

(5) Local Housing เพื่อทำให้มั่นใจได้ว่าการกระจายโอกาสในการมีที่อยู่อาศัยอย่างเท่าเทียมให้แก่ประชาชนทั่วประเทศ ซึ่ง NHA เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินโครงการบ้านประชาสังคมในพื้นที่เมืองและพื้นที่ที่กำหนด ทั้งนี้ โดยสอดคล้องกับมาตรา 5 แห่งรัฐบัญญัติ 7279 (มาตราดังกล่าวกำหนดยกเว้นพื้นที่ที่ไม่ถูกนำมาจัดทำเป็นที่อยู่อาศัย เช่น พื้นที่ทางการทหาร หรือความมั่นคงของรัฐ พื้นที่สำหรับจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ พื้นที่ที่ถูกสงวนไว้สำหรับจัดทำเป็นสวนสาธารณะ หรือเพื่อความสมดุลของระบบนิเวศน์หรือเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อม ฯลฯ)

นอกจากนี้ ยังมีโครงการจำนองที่อยู่อาศัยประเภทเฉพาะแห่ง (Localized CMP) เป็นโครงการด้านการเงินอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นสามารถใช้ประโยชน์จาก Omnibus Commitment Line (OCL) ได้สูงสุดถึง 50 ล้านดอลลาร์ เพื่อดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคมให้เป็นหลัก เงินกู้สำหรับโครงการ CMP และ LCMP มีอัตราดอกเบี้ยรายปีอยู่ที่ร้อยละ 6

### 3.2.2.4.3 การจัดตั้งกองทุน

กองทุนร่วมเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย (Home Development Mutual Fund - HDMF) หรือเรียกอีกชื่อว่า กองทุน Pag-IBIG ได้จัดให้มีเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับสมาชิกเพื่อวัตถุประสงค์ในการซื้อที่อยู่อาศัย สร้างหรือต่อเติมที่อยู่อาศัย ซื้อที่อยู่อาศัยที่สร้างใหม่

หรือที่อยู่อาศัยที่สร้างไว้แล้ว

อย่างไรก็ตาม สำหรับผู้มีรายได้ขั้นต่ำ กองทุน Pag-IBIG ยังมีโครงการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยราคาถูก (Affordable Housing Load Program – AHLPL) โครงการนี้ ได้ให้การสนับสนุนโดยกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ร้อยละ 4.5 - 6.5 ขึ้นอยู่กับรายได้ของผู้กู้และจำนวนเงินที่กู้ โดยจำนวนเงินที่มากที่สุดที่สามารถกู้ได้คือ 750,000 เปโซ ซึ่งมีสมาชิกกว่า 27,000 คน ที่ได้ประโยชน์จากโครงการนี้ นอกจากนี้ ยังมี Trust Fund for the National Housing Authority เป็นกองทุนสำหรับให้ NHA ดำเนินโครงการที่อยู่อาศัย ซึ่ง NHA จะเป็นผู้บริหารจัดการและควบคุมดูแลกองทุนนี้

#### 3.1.2.4.4 แนวปฏิบัติในการดำเนินการ

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะหยิบยกตัวอย่างแนวปฏิบัติที่หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านที่อยู่อาศัยและมีภารกิจในด้านที่อยู่อาศัยกำหนดเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ซึ่งรวมทั้งบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืน รวมทั้งคำแนะนำจาก Commission on Human Rights of the Philippines ในเรื่องสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ในฐานะที่ฟิลิปปินส์ได้รับรองกติกา ICESCR ดังนี้

(1) Commission on Human Rights of the Philippines on the Right to Adequate Housing and Humane Treatment of Informal Settlers (CHR (IV) No. A2011-003)

คำแนะนำของคณะกรรมการฯ อ้างอิงถึง Universal Declaration of Human Rights (article 25), กติกาสากล ICESCR (article 11) และรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ 1987 ข้อ 13 มาตรา 10 บัญญัติเกี่ยวกับผู้อาศัยอยู่ในพื้นที่ในตัวเมืองและชนบทที่ยากจนจะต้องไม่ถูกขับไล่และที่อยู่ของพวกเขาจะต้องไม่ถูกทำลาย เว้นแต่จะเป็นไปตามกฎหมายและกระทำอย่างมีมนุษยธรรม ยิ่งไปกว่านั้น จะไม่มีการย้ายที่อยู่อาศัยของผู้อาศัยในเขตตัวเมืองหรือในเขตชนบทโดยปราศจากการหารืออย่างเพียงพอกับผู้คนเหล่านั้น และกับชุมชนที่จะเป็นที่รองรับการย้ายที่อยู่<sup>104</sup>

<sup>104</sup> Commission on Human Rights of the Philippines, CHR (IV) No. A2011 – 003 on the Right to Adequate Housing and Humane Treatment of Informal Settlers, An Advisory from the Commission of Human Rights, [Online] Accessed: 2018, 15 October. Available from: <http://chr.gov.ph/wp-content/uploads/2018/01/HRA-CHR-IV-No.->

โดยอาศัยอำนาจตามข้อ 13 มาตรา 18 (7) ในการตรวจสอบการดำเนินการของรัฐบาลให้เป็นไปตามสนธิสัญญาในด้านสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการฯ ได้ให้คำแนะนำ โดยได้มีการออก Memorandum Circular No. 2011-182: on the Right to Adequate Housing and Humane Treatment of Informal Settlers (An Advisory from the Commission on Human Rights)<sup>105</sup> มากำหนดแนวปฏิบัติในการดำเนินการขับไล่ รื้อถอน รวมทั้งการย้ายที่อยู่อาศัย ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้เรียกร้องให้ทุกภาคส่วน โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่น ตำรวจ และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ รับรองนโยบาย มาตรฐาน และแนวปฏิบัติตามคำแนะนำในเอกสารนี้ และได้มีคำเตือนถึงการละเมิดต่อสิทธิดังกล่าวในการดำเนินการขับไล่หรือรื้อถอนตาม Urban Development and Housing Act (Republic Act 7279) รวมทั้งกฎระเบียบและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนขั้นต่ำซึ่งกำหนดไว้ในเอกสารฉบับนี้ จะต้องถูกดำเนินคดีทางอาญา ทางแพ่ง หรือทางปกครอง และได้กำชับเพิ่มเติมอีกว่า แม้ว่าการดำเนินการขับไล่หรือรื้อถอนจะกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ก็ต้องดำเนินการโดยเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งสรุปสาระสำคัญของเอกสารฉบับนี้ได้ดังนี้

(1) เรื่องสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ

ก. รัฐ โดยรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพ ปกป้อง และเพิ่มเติมสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอให้แก่ประชาชนชาวฟิลิปปินส์ทุกคน

ข. สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอประกอบด้วยเสรีภาพ ดังนี้

- การปกป้องจากการถูกบังคับไล่ที่ และการรื้อทำลายที่อยู่อาศัยของผู้ใดตามอำเภอใจ
- สิทธิที่จะปราศจากการแทรกแซงโดยบุคคลอื่นในเรื่องบ้าน ความเป็นส่วนตัว และครอบครัว
- สิทธิที่จะเลือกที่อยู่อาศัย และตัดสินใจว่าจะอยู่อาศัยที่ใด และมีเสรีภาพในการเคลื่อนไหว/เดินทาง

- สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอประกอบด้วยหลักการสำคัญ คือ หลักประกันในการถือครอง, การชดใช้ที่ดิน ที่อยู่อาศัย และทรัพย์สิน, ความเท่าเทียมและการปราศจากการเลือกปฏิบัติในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัย ทั้งในระดับชาติ และระดับชุมชน

(2) การขับไล่หรือรื้อถอน

ก. การขับไล่และรื้อถอนนั้นในเบื้องต้นถือว่าขัดแย้งกับข้อบังคับของรัฐในการเคารพ ปกป้อง และเติมเต็มสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ดังนั้น การขับไล่และการรื้อถอนนั้นจึงถูกจำกัดโดยกฎหมาย

ข. การบังคับไล่ที่ เป็นการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง และการละเมิดต่อสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอถือเป็นการละเมิดต่อสิทธิทางพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เช่น สิทธิในชีวิต สิทธิในความมั่นคงของบุคคล สิทธิในการไม่ถูกแทรกแซงความเป็นส่วนตัว ฯลฯ

ค. การขับไล่และการรื้อถอนสามารถกระทำได้ภายใต้กฎหมายและเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- เมื่อประชาชนหรือกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่อันตราย เช่น ทางรถไฟ ที่ทิ้งขยะ ริมฝั่งแม่น้ำ ฯลฯ หรือสถานที่สาธารณะอื่น ๆ เช่น ทางเดิน ถนน สวนสาธารณะ

- เมื่อโครงการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาลที่มีงบประมาณจะดำเนินการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

- เมื่อมีคำสั่งศาลให้ขับไล่ หรือรื้อถอน

ง. ในโครงการด้านการพัฒนา หรือการร่วมทุนทางธุรกิจที่มีรัฐเกี่ยวข้อง ควรหลีกเลี่ยงหรือดำเนินการการขับไล่หรือการย้ายที่อยู่ประชาชนให้น้อยที่สุด รัฐบาลควรจัดหาทางเลือกอื่น ๆ ที่เป็นไปได้สำหรับกรณีที่มีการขับไล่

จ. ควรจัดให้มีคณะกรรมการที่มีองค์ประกอบจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานย่อยต่าง ๆ รวมทั้งตัวแทนจากภาคประชาสังคม รวมทั้งกลุ่มผู้อาศัยในชุมชนแออัดที่ได้รับผลกระทบ ในการอภิปรายและตัดสินใจร่วมกันในการขับไล่และรื้อถอน

ฉ. การขับไล่และรื้อถอนภายใต้กฎหมาย ต้องดำเนินการโดยสอดคล้องกับหลักการทั่วไปของความสมเหตุสมผลและความได้สัดส่วน ดังนั้น การดำเนินการที่ไม่จำเป็นและไม่ได้สัดส่วนไม่ควรกระทำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด

ช. การขับไล่หรือรื้อถอนไม่ควรทำให้บุคคลใดต้องกลายเป็นคนไร้ที่อยู่อาศัยหรือเป็นผู้เปราะบางต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ

(3) การย้ายที่อยู่อาศัย

ก. ไม่มีการขับไล่หรือรื้อถอนใดที่ปราศจากข้อบังคับในการย้ายที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอ

ข. การย้ายที่อยู่อาศัยนั้นควรดำเนินการภายใต้เงื่อนไขและมาตรฐานขั้นต่ำ ดังนี้

- บริการขั้นพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกในสถานที่อยู่อาศัยใหม่เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า บริการการจัดของเสีย และการเข้าถึงถนนและระบบการขนส่ง ฯลฯ ทั้งนี้ การศึกษาของเด็กไม่ควรจะถูกขัดขวางเนื่องด้วยเหตุผลของการย้ายที่อยู่อาศัย

- การย้ายที่อยู่อาศัยของคนในชุมชนแออัดไม่ควรถูกพรากไปซึ่งโอกาสในการทำงานและการดำรงชีวิต

(2) Memorandum Circular 157 (2008) : Prescribing Guidelines, Procedures and Timeframes in the Conduct of Evaluation, Complete Staff Work (CSW) and Approval of Proposed Proclamations for Housing Purposes

เป็นการกำหนดแนวทางสำหรับการอนุมัติโครงการด้านที่อยู่อาศัย โดย HUDCC ถูกกำหนดให้เป็น clearing agency รวบรวมข้อมูลทุกคำร้องขอเพื่อวัตถุประสงค์ด้านที่อยู่อาศัย และการกำหนดที่ดินสำหรับการอพยพย้ายที่อยู่ และที่ดินสำหรับบ้านประชาสังคม (social housing)<sup>106</sup>

(3) Memorandum Circular 2011-17: Prevention of the proliferation of informal settlers

กำหนดให้บาร์ังไกแต่ละแห่งต้องกำจัดและป้องกันการขยายตัวของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด (informal settlers) รวมทั้งขอทานในเขตพื้นที่ของตน รวมทั้งต้องหาวิธีย้ายผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด (informal settlers) ที่มีอยู่เดิมไปยังพื้นที่อื่น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงคุณภาพชีวิตที่ดีด้วย และรายงานผลการดำเนินการต่อ Secretary of Interior and Local

<sup>106</sup> Memorandum Circular No. 157 of 2008

Government <sup>107</sup>

(4) Memorandum Circular 2017-89: Policies and Guidelines on the Monitoring, Treatment, and Resettlement of Informal Settler Families and the Maintenance of Cleared areas

กำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติในการควบคุม การดูแล และการตั้งถิ่นฐานของคนที่ย้ายอยู่ในชุมชนแออัด และการดูแลรักษาพื้นที่ โดยสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้ <sup>108</sup>

#### 4.1 การดำเนินการก่อนการรื้อถอน การรื้อถอน และการย้ายที่อยู่

(1) หน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่นต้องรับรองมาตรการของ Commission on Human Rights Advisory CHR (IV) No.A2011-003 ในเรื่องสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอและการดูแลทางมนุษยธรรมให้กับคนที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด ซึ่งได้มีการออก Memorandum Circular ของ DILG No. 2011-182 ออกมารองรับและสนับสนุน

(2) การจัดทำให้มีการประชุมก่อนทำการรื้อถอน รวมทั้งการจัดให้มีเจ้าหน้าที่ตำรวจร่วมด้วยไยระหว่างการรื้อถอนหรือขับไล่ภายใต้ Republic Act 7279 ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่นจำต้องดำเนินการตามแนวทางการขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจตามที่ระบุไว้ใน Memorandum Circular No.2014-82 (Department of the Interior and Local Government)

(3) เทศบาล และเมืองต่าง ๆ ต้องให้ความช่วยเหลือแก่คนที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด ในการออกเอกสารที่จำเป็น และใบรับรองในการสมัครเพื่อความช่วยเหลือทางด้านที่อยู่อาศัย และ/หรือ การย้ายที่อยู่อาศัย

(4) เทศบาลต้องให้ความช่วยเหลือในการย้ายที่อยู่อาศัยทั้งกระบวนการ รวมทั้งการจัดประชุมก่อนทำการรื้อถอน จนกระทั่งการย้ายที่อยู่อาศัยของคนที่ย้ายอยู่ในชุมชนแออัดและการรื้อถอนที่อยู่อาศัยแออัด

#### 4.2 การดูแลรักษาพื้นที่

(1) เมืองและเทศบาลต้องออกกฎหมาย/เทศบัญญัติรวมทั้งแนวปฏิบัติเพื่อประกาศที่ดินอันตรายซึ่งไม่สามารถสร้างสิ่งปลูกสร้างได้ พื้นที่ดังกล่าวอาจ

<sup>107</sup> Memorandum Circular No. 2011 - 17

<sup>108</sup> Memorandum Circular No. 2017 - 89

ขยายออกไปได้อีก ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนด

(2) เมืองและเทศบาล ต้องป้องกันไม่ให้มีการก่อสร้างที่อยู่อาศัยโดยผิดกฎหมายในพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจของตน และเพื่อเป็นการตรวจตราและป้องกันพื้นที่เหล่านี้ ให้เทศบาล เมือง และหน่วยงานระดับท้องถิ่นต่าง ๆ ทำงานร่วมกัน โดยอาจตั้งด่าน หรือสร้างรั้ว หรือติดตั้ง CCTV เพื่อตรวจตราพื้นที่ดังกล่าวก็ได้

4.3 การดูแลผู้อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด ผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีพ และสมาชิกของกลุ่มผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีพ

(1) เมื่อผู้อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดในตั้งอยู่บนพื้นที่อันตราย ให้ทำการตรวจสอบกับ National Housing Authority ว่าบุคคลเหล่านั้นเป็นผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีพหรือสมาชิกของกลุ่มผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีพหรือไม่ หากปรากฏว่าเป็นประเภทใดประเภทหนึ่งทีกล่าวมาข้างต้น เทศบาลต้องออกประกาศให้ขนย้ายทรัพย์สินออกไปจากพื้นที่ดังกล่าวภายใน 24 ชั่วโมง

(2) เมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ เทศบาลสามารถเข้าทำลายโครงสร้างที่อยู่อาศัยนั้นได้ไม่ว่าบุคคลตามข้อ (1) จะออกไปจากพื้นที่นั้นแล้วหรือไม่ ซึ่งอาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้ามาช่วยเหลือได้ และให้จัดทำรายงานเสนอต่อ LHB เพื่อดำเนินการตามที่เหมาะสมต่อไป

(3) เมืองหรือเทศบาลสามารถใช้อำนาจเพื่อดำเนินการลงโทษผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีพและสมาชิกของกลุ่มผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีพ รวมทั้งผู้ที่เข้าไปในอยู่ในพื้นที่ที่ดำเนินการขับไล่ผู้ไม่มีสิทธิอยู่อาศัยให้ย้ายออกไป

#### 4.4 บทลงโทษ

บุคคลใดที่ฝ่าฝืนตาม Memorandum circular นี้ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐบาลท้องถิ่น และลูกจ้างจะถูกลงโทษ (อาจเป็นโทษทางปกครอง ทางแพ่ง หรือทางอาญา)



## 3.2 ประเทศมาเลเซีย

### 3.2.1 สถานการณ์และปัญหาด้านที่อยู่อาศัย

ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยในประเทศมาเลเซียเป็นปัญหาที่สั่งสมมาเป็นระยะเวลานาน และแม้ว่ารัฐบาลจะได้กำหนดให้เรื่องที่อยู่อาศัยเป็นวาระหลักใน Malaysia Plan มาหลายฉบับแต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยเฉพาะเมื่อปัญหาในด้านที่อยู่อาศัยมักจะกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ในบทนี้จึงจะกล่าวถึงพัฒนาการในการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยในอดีตมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งผู้มีบทบาทในด้านที่อยู่อาศัยก็ได้จำกัดอยู่เพียงภาครัฐเท่านั้น แต่จะรวมถึงการมีบทบาทสำคัญของผู้ประกอบการด้านที่อยู่อาศัยด้วย รวมทั้งการดำเนินการของรัฐบาล และการใช้เครื่องมือต่าง ๆ ทั้งในเชิงนโยบายและในด้านกฎหมายเพื่อให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาดังกล่าว <sup>109</sup>

อย่างไรก็ตาม การตีความสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในประเทศมาเลเซียนั้น พิจารณาโดยอาศัยฐานจาก Universal Declaration of Human Right ในข้อที่ 25 ที่ตระหนักถึงสิทธิดังกล่าวในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของ right to have a standard of living ดังนั้น ประเด็นความสามารถในการได้มาจึงรวมถึงหลักประกันทางกฎหมายในการถือครอง รวมทั้งการเช่า ซึ่งทั้งสองประการข้างต้นจะต้องทำให้ผู้เป็นเจ้าของรู้สึกถึงความมั่นคงในการครอบครองอย่างสงบสุขโดยไม่ต้องวิตกกังวลในเรื่องความปลอดภัยและสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม ได้มีการวิเคราะห์ถึงการรับรองสิทธิในที่อยู่อาศัยในมาเลเซียนั้นต้องเป็นการรับรองในมิติของกฎหมายภายในของมาเลเซีย ซึ่งไม่ใช่หมายความว่าประชาชนทุกคนจะสามารถเรียกร้องให้รัฐจัดให้มีที่อยู่อาศัย แต่หมายถึงรัฐจะใช้กฎหมาย และเครื่องมือต่าง ๆ ที่มี เพื่อให้มั่นใจว่าประชาชนทุกคนในทุกระดับของรายได้สามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่ดีได้ <sup>110</sup> ทั้งนี้ ในประเด็นที่อยู่อาศัย พบว่ามาเลเซียให้ความสำคัญกับ “Basic Physical Infrastructure” ที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้มาตั้งแต่ Malaysia Plan ฉบับที่ 10 (ค.ศ. 2011 – 2015) แล้ว เนื่องจากมาเลเซียมีชุมชนในเขตพื้นที่ทุรกันดารจำนวนมากที่ยังขาดแคลนถนน รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญภายในชุมชน

<sup>109</sup> Executive Summary, [Online] Accessed: 2018, October15. Available from : <http://www.suhakam.org.my/wp-content/uploads/2013/11/adequate-housing.pdf>

<sup>110</sup> Mohamad N. and A.Sufian A., Squatters and Affordable Houses in Urban Areas: Law and Policy in Malaysia, [Online] Accessed: 2018, October15. Available from: <http://www.um.ase.ro/no13/7.pdf>

รวมถึงยังขาดการเข้าถึงพื้นที่ในบางชุมชน ดังนั้น รัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับการสร้างถนนที่เชื่อมโยงพื้นที่แต่ละแห่ง และการจัดการระบบสุขาภิบาลที่ดินให้แก่ชุมชน ซึ่ง The Street, Drainage and Building Act 1974 จะมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานของชุมชนชนบทในประเทศ <sup>111</sup> ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ในลำดับต่อไป

#### เป้าหมายการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยตาม Master Plan 2016 - 2020

การจัดให้มีที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ มีคุณภาพ ในระดับราคาที่ประชาชนสามารถรับภาระได้ให้แก่ผู้ยากจนและมีรายได้น้อย รวมทั้งครัวเรือนที่มีรายได้อ่อนถึงปานกลางยังถือเป็นประเด็นที่รัฐบาลมาเลเซียให้ความสำคัญใน Master Plan 2016-2020 เพื่อพัฒนาความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่ครัวเรือนทุกกลุ่ม โดยแผนดังกล่าวกำหนดเป้าหมายที่จะสร้างที่อยู่อาศัย 653,000 หน่วย โดยสร้างที่อยู่อาศัยปีละ 130,000 หลัง โดยที่อยู่อาศัยจำนวน 606,000 หลัง จะถูกพัฒนาสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและรายได้อ่อนถึงปานกลาง ส่วน 47,000 หลังจะถูกสร้างและพัฒนาสำหรับผู้ยากจน โดยรัฐบาลได้กำหนดมาตรการ/กลยุทธ์เพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยไว้ดังนี้ <sup>112</sup>

#### **(1) การเพิ่มการเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่สามารถรับภาระได้ (affordable housing) แก่กลุ่มเป้าหมาย**

รัฐบาลจะดำรงบทบาทหลักในการสร้างที่อยู่อาศัยให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มเป้าหมายในเขตตัวเมืองและชนบทโดยดำเนินการผ่านโครงการที่มีอยู่แล้ว ซึ่งรวมถึงโครงการภายใต้ PBR สำหรับผู้ยากจน และโครงการสำหรับผู้มีรายได้อ่อนถึงปานกลาง เช่น RMR1M, PPR, PRIMA และ PPA1M และโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับคนรุ่นต่อไป FELDA และ FELCRA settlers

นอกจากนี้ ยังมีการสร้าง transit house ซึ่งเป็นการดำเนินการภายใต้โครงการ 1Malaysia Transit Homes Program (RT1M) ซึ่งสร้างให้แก่เยาวชนและคู่แต่งงานอายุน้อย (ไม่เกิน 30 ปี) โดยมีอัตราค่าเช่าเพียง 250 ริงกิตมาเลเซียต่อเดือน (61 ดอลลาร์สหรัฐ) เป็นระยะเวลา 2

<sup>111</sup> กรมโยธาธิการและผังเมือง, โครงการศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบและแปลกฎหมายในกลุ่มประเทศอาเซียนในเรื่องกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองเพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน, [ออนไลน์], 15 ตุลาคม 2561. แหล่งที่มา [https://www.dpt.go.th/wan/lawdpt/data/02/581030\\_02.pdf](https://www.dpt.go.th/wan/lawdpt/data/02/581030_02.pdf) หน้า 175

<sup>112</sup> Malaysia National Report for the 3<sup>rd</sup> United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (HABITAT III) Chapter 7, [Online] Accessed: 2018, 15 October. Available from: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Malaysia-National-Report-28092016.pdf> p. 2

ปีในเขตเมือง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ครอบครัวเหล่านี้มีที่อยู่อาศัยระยะสั้นที่สามารถมีเงินออมเพื่อไปซื้อที่อยู่อาศัยหลังแรกได้ ภาคเอกชนได้ถูกส่งเสริมให้พัฒนาบ้านประชาสังคม (public housing) ซึ่งสามารถดำเนินการผ่านความร่วมมือระหว่างภาครัฐ - ภาคเอกชน

### (2) เสริมสร้างความแข็งแกร่งในการวางแผนและการดำเนินการเพื่อการบริหารจัดการบ้านประชาสังคม (public housing) ที่ดียิ่งขึ้น

เพื่อพัฒนาการวางแผนและการพัฒนาที่อยู่อาศัย มีการสร้างฐานข้อมูลที่บูรณาการกันที่ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงได้จะทำให้มั่นใจได้ว่าปริมาณความต้องการที่อยู่อาศัยจะสอดคล้องกับปริมาณที่อยู่อาศัยที่มี ทั้งในแง่ของสถานที่ ราคา และกลุ่มเป้าหมาย ยิ่งไปกว่านั้น ธนาคารที่ดิน (Land Bank) จะถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ประชาชนสามารถรับภาระได้ โดยเฉพาะในเขตเมือง

### (3) การส่งเสริมสิ่งอำนวยความสะดวกที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่

กลยุทธ์ดังกล่าวจะดำเนินการโดยการพัฒนารอบกฎระเบียบและความร่วมมือระหว่างชุมชนและหน่วยงาน NGOs รัฐบาล รัฐบาลจะส่งเสริมการพัฒนาที่อยู่อาศัย รวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมสำหรับประชาชน รวมทั้งผู้พิการและผู้สูงอายุ การให้เข้าบ้านประชาสังคม (public housing) จะมีการทบทวนอัตราค่าเช่าเพื่อให้มั่นใจได้ว่าเงินกองทุนมีเพียงพอสำหรับการบริหารจัดการและการดูแลรักษา การมีส่วนร่วมของภาคสังคมจะได้รับการสนับสนุนเพื่อนำความรับผิดชอบร่วมกันในการบำรุงรักษาที่อยู่อาศัย ในขณะเดียวกัน ก็มีการส่งเสริมโครงการเสริมสร้างความตระหนักระวังในบรรดาผู้อยู่อาศัยในด้านวัฒนธรรม ความสะอาด รวมทั้งการป้องกันการทำลายทรัพย์สินของรัฐอย่างไร้เหตุผลด้วย

#### บทบาทของรัฐในการมีส่วนร่วมในด้านที่อยู่อาศัย

รัฐบาลท้องถิ่น มักดำเนินการผ่านกระทรวงที่อยู่อาศัยและรัฐบาลท้องถิ่นแห่งมาเลเซีย (Ministry of Housing and Local Government Malaysia (MHLG)) ซึ่งรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและแนวทางสำหรับการจัดหาที่อยู่อาศัย กรมที่อยู่อาศัยแห่งชาติ (National Housing Department - NHD) มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการจัดสรรที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยทั้งประเทศ โดยร่วมมือกับรัฐบาลมลรัฐ ส่วนหน่วยงานอื่น ๆ มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องการจัดหาที่อยู่อาศัย เช่น หน่วยงานพัฒนาในเขตเมือง (Urban Development Authority - UDA) หรือ (Regional

Development Agencies – RDA) ก็ทำหน้าที่จัดหาที่อยู่อาศัย แต่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นการเฉพาะ หรือมีพื้นที่ที่พัฒนาเป็นการเฉพาะ รัฐบาลกลางจะร่วมมือกับรัฐบาลแห่งมลรัฐในการดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งมาเลเซีย ที่ดิน และที่อยู่อาศัยเป็นเรื่องที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐ ดังนั้นรัฐบาลมีหน้าที่ในการระบุทำเลที่เหมาะสมสำหรับโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย รัฐบาลมลรัฐจะให้การสนับสนุนหรือเงินกู้ หรือผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคในการดำเนินการด้านการพัฒนา ส่วนรัฐบาลกลางจะมีส่วนร่วมในด้านที่อยู่อาศัยผ่านบริษัทด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาแห่งรัฐ (state economic and development corporations-SEDC) ซึ่งดำเนินการในลักษณะเดียวกับผู้ประกอบการด้านที่อยู่อาศัยของภาคเอกชน แต่มีหน้าที่ต้องดำเนินตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยรัฐ โดยบริษัทดังกล่าวจะสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับจำหน่าย และคำนึงถึงผลกำไรจากการพัฒนา <sup>113</sup>

#### บทบาทของตลาดที่อยู่อาศัยในการมีส่วนร่วมในการจัดสรรที่อยู่อาศัย

ในช่วง ค.ศ. 1982 รัฐบาลมาเลเซียได้เริ่มดำเนินนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อสนับสนุนให้ภาคธุรกิจมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ รวมทั้งด้านที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของธนาคารโลกที่พยายามผลักดันให้ภาครัฐสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการจัดหาที่อยู่อาศัยในประเทศกำลังพัฒนา ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยในมาเลเซียจัดให้มีหน่วยงาน ทักษะการประกอบกิจการ และเงินทุนสำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัย รวมทั้งการเปลี่ยนเงินเป็นที่ดิน หรือเปลี่ยนที่ดินเป็นเงิน และการแบ่งที่ดินเป็นส่วน

อย่างไรก็ตาม การก่อสร้างยังอยู่ภายใต้หน่วยงาน หรือสัญญาระหว่างผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยของภาคเอกชน และภาครัฐ ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยภาคเอกชนจะมีบทบาทเป็นอย่างมากในการจัดหาที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะสำหรับผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยนี้ถูกควบคุมกำกับภายใต้ Housing Development (Control and Licensing) Act 1996 (Act 118) Amendment 2002 ดังนั้น ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยทุกหน่วยที่รับผิดชอบในการพัฒนาที่อยู่อาศัยตั้งแต่ 4 หน่วย ขึ้นไปจะต้องขอใบอนุญาตจากกระทรวงที่อยู่อาศัยและท้องถิ่นของมาเลเซียก่อนที่จะมีการจำหน่ายที่อยู่

<sup>113</sup> Syafiee Shuid, LOW INCOME HOUSING PROVISION IN MALAYSIA: THE ROLE OF STATE AND MARKET, [Online] Accessed: 2017, May 21. Available From: [http://irep.iium.edu.my/4164/1/NDR\\_Paper.pdf](http://irep.iium.edu.my/4164/1/NDR_Paper.pdf).

อาศัย กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจแก่รัฐบาลในการตรวจสอบประวัติของผู้พัฒนาที่อยู่อาศัย ส่วนมากมักเป็นการตรวจสอบในทางการเงิน และทางเทคนิค และตรวจสอบกระบวนการก่อสร้าง

การออกใบอนุญาตการโฆษณาให้แก่ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นสิ่งจำเป็น เพราะมีลักษณะการซื้อขายเป็นแบบการขายก่อนแล้วจึงจะก่อสร้าง อย่างไรก็ตาม ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยในมาเลเซียซึ่งสร้างที่อยู่อาศัยก่อนแล้วจึงค่อยจำหน่าย จึงไม่จำเป็นต้องขอใบอนุญาตนี้ การกำหนดให้ต้องมีใบอนุญาตเช่นนี้เพื่อทำให้มั่นใจได้ว่าผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยที่มีงบประมาณมากพอและมีความสามารถทางเทคนิคจะอยู่ในระบบของการพัฒนาที่อยู่อาศัย ซึ่งข้อมูลล่าสุดปรากฏว่ามีหน่วยพัฒนาที่อยู่อาศัยมากกว่า 1,846 หน่วยที่ลงทะเบียนกับกระทรวงที่อยู่อาศัยและท้องถิ่นแห่งมาเลเซีย ซึ่งจะมีการตรวจสอบการดำเนินโครงการด้านที่อยู่อาศัยโดย ส่วนตรวจสอบและบังคับใช้ (Monitoring and Enforcement Division)

สำหรับงบประมาณในการจัดหาที่ดินและการสร้างที่อยู่อาศัยนั้นมาจากหน่วยเงินกู้ของภาคเอกชน รวมทั้งธนาคารที่เสนอให้ไม่เพียงเฉพาะเงินกู้สำหรับการซื้อที่ดิน แต่รวมถึงเงินกู้สำหรับการก่อสร้างด้วย ในขณะที่ ที่ดินสำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยมักมาจากบริษัทที่มีธนาคารที่ดิน (land bank) หรือการซื้อขายโดยตรงจากตลาดซื้อขายโดยทั่วไป ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยจำต้องเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการเพื่อให้มีที่ดินของภาคเอกชนภายใต้ the Land Acquisition Act 1960 หรือดำเนินกิจการในลักษณะการร่วมทุนร่วมกับเจ้าของที่ดิน

ในบางครั้ง อาจมีการร่วมทุนระหว่างผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยของภาคเอกชนและรัฐบาลกลางหรือหน่วยงานท้องถิ่น โดยรัฐบาลอาจเป็นผู้จัดหาที่ดิน ส่วนภาคเอกชนก็เป็นผู้จัดการเรื่องเงินทุนและผู้เชี่ยวชาญ<sup>114</sup>

บทบาทของรัฐบาลและตลาดที่อยู่อาศัยในการจัดสรรที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

รัฐบาลมาเลเซียได้ใช้นโยบายซึ่งบังคับให้ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยภาคเอกชนต้องจัดสรรให้มีที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยอย่างน้อยร้อยละ 30 ในโครงการที่อยู่อาศัยมาเป็นระยะเวลานานตั้งแต่ประกาศใช้ Malaysia Plan ฉบับที่ 7<sup>115</sup> โดยกำหนดราคาไว้ไม่เกิน 25,000 ริงกิตมาเลเซีย ต่อยูนิต

<sup>114</sup> Ibid

<sup>115</sup> A Zaharim and B Bakhtyar and J Abdulateef et al., *Affordable Quality Housing for Urban Low Income Earners in Malaysia*, [Online] Accessed: 2018, October 15. Available from : [https://www.researchgate.net/publication/255857265\\_Affordable\\_Quality\\_Housing\\_for\\_Urban\\_Low\\_Income\\_Earners\\_in\\_Malaysia](https://www.researchgate.net/publication/255857265_Affordable_Quality_Housing_for_Urban_Low_Income_Earners_in_Malaysia)

(ประมาณ 6,035 ดอลลาร์สหรัฐ) โดยไม่คำนึงถึงที่ตั้งของโครงการ เป้าหมายเพื่อกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้น้อยกว่า 750 ริงกิตมาเลเซีย (ประมาณ 180 ดอลลาร์สหรัฐ) ต่อเดือน การกำหนดนโยบายเช่นนี้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่มีนัยยะสำคัญต่อการจัดสรรที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศมาเลเซีย

รัฐบาลได้กำหนดหลักคิดไว้ 3 ประการ ดังนี้

1. รัฐบาลตระหนักว่าภาคเอกชนที่ดำเนินธุรกิจด้านอุตสาหกรรมที่อยู่อาศัยมีศักยภาพและความสามารถในการโน้มน้าวผู้สร้างที่อยู่อาศัยที่เพียงพอและสามารถรับภาระได้ให้แก่ชุมชน
2. ภาคเอกชนควรสามารถริเริ่มหรือมีนวัตกรรมด้านที่อยู่อาศัยใหม่ ๆ ทั้งในเชิงการออกแบบและเทคโนโลยี
3. การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนสามารถบรรเทาข้อต่อว่าที่มีต่อภาครัฐได้ว่าการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม โดยให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องการจัดสรรที่อยู่อาศัย

อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลการดำเนินการด้านที่อยู่อาศัยที่ผ่านมา ก็ยังพบว่ายังคงมีปัญหาจำแนกได้ ดังนี้<sup>116</sup>

1. ปัญหาของผู้ซื้อที่อยู่อาศัยเนื่องจากระบบ ‘Buying-off-Plan’ (การซื้อที่อยู่อาศัยตั้งแต่ยังสร้างไม่เสร็จ/ยังไม่เริ่มสร้าง) ซึ่งมีความเสี่ยงค่อนข้างมาก รวมทั้งการขาดการบังคับใช้ในทางกฎหมายของแนวปฏิบัติสากลว่าด้วยการวางแผนและการพัฒนา (the Universal Guidelines on Planning and Development)
2. ปัญหาเกี่ยวกับหลักประกันทางกฎหมายในการถือครอง ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ และความล่าช้าในการออกสิทธิการถือครองหน่วยที่อยู่อาศัยประเภทคอนโดมิเนียม (strata titles)
3. ปัญหาเกี่ยวกับการมีบริการ อุปกรณ์ และโครงการพื้นฐาน รวมทั้งปัญหาท่อน้ำที่ไม่ครอบคลุมพื้นที่ในแต่ละรัฐ รวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ รวมทั้งปัญหาการจราจรติดขัดที่ส่งผลต่อการเข้าถึงบริการอื่น ๆ จากที่อยู่อาศัยของประชาชน

<sup>116</sup> Executive Summary, [Online] Accessed: 2018, October15. Available from:<http://www.suhakam.org.my/wp-content/uploads/2013/11/adequate-housing.pdf>

### 3.2.2 แนวคิดและการส่งเสริมหลักการของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอของมาเลเซีย

#### 3.2.2.1 รัฐธรรมนูญ

ในมาตรา 13 ประกันสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล โดยให้ความคุ้มครองแก่เจ้าของทรัพย์สินที่มีการจดทะเบียนโดยการออกสิทธิในที่ดินและสิทธิในการถือครองตามลำดับ<sup>117</sup>

#### 3.2.2.2 กฎหมายระดับรัฐบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง

แม้ว่าในระดับรัฐธรรมนูญ จะมีได้มีการรับรองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอหรือกำหนดหลักเกณฑ์ หรือแนวทางที่สะท้อนถึงการให้ความสำคัญกับเรื่องที่อยู่อาศัยในระดับรัฐธรรมนูญ แต่มาเลเซียมีกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่ส่งเสริมสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในแต่ละองค์ประกอบ ดังนี้

##### 3.2.2.2.1 The Housing Development (Control and Licensing)

Act 1966

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ ใช้บังคับเฉพาะในพื้นที่มาเลเซียตะวันตก และกำหนดให้การพัฒนาที่อยู่อาศัยจะต้องดำเนินการโดยผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยที่ได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายนี้เท่านั้น ยกเว้นจะได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายนี้ อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตอาจวางเงิน deposit ต่อผู้รับมอบอำนาจตามกฎหมาย (The Controller) เป็นหลักประกันกรณีที่ดินมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนก็ได้ เช่น กรณีบริษัทจะกำหนดให้วางเงินสดไม่น้อยกว่า 250,000 ริงกิต (ประมาณ 60,340 ดอลลาร์สหรัฐฯ) และวางเงิน deposit ต่อ The Controller ไม่น้อยกว่า 200,000 ริงกิต (ประมาณ 40,820 ดอลลาร์สหรัฐฯ) หากเป็นบุคคลธรรมดา อาจกำหนดให้วางเงินไม่น้อยกว่า 200,000 ริงกิต อย่างไรก็ตาม หากว่าผู้ครอบครองใบอนุญาตดำเนินธุรกิจในลักษณะที่เป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ซื้อหรือประชาชน หรือมีทรัพย์สินไม่เพียงพอในการรับผิดชอบต่อกับหนี้สินหรือความรับผิดชอบ หรือกระทำการอันฝ่าฝืนตามกฎหมายนี้ ผู้ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายนี้ (The Controller)

<sup>117</sup> Federal Constitution of Malaysia

Article 13 Rights to property

(1) No person shall be deprived of property save in accordance with law.

(2) No law shall provide for the compulsory acquisition or use of property without adequate compensation.

อาจกำหนดให้ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยดังกล่าวชี้แจงเหตุผลภายในระยะเวลาที่กำหนด ก่อนจะพิจารณาปรับเงิน deposit ทั้งหมดหรือบางส่วนได้

ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหาการละทิ้งโครงการของผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ทำให้ผู้ซื้อจำนวนมากต้องได้รับผลกระทบ จากสถิติตั้งแต่ปี ค.ศ. 2009 – 2015 พบว่าโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนจำนวน 216 โครงการกลายเป็นโครงการที่ล้มเลิกไปกลางคัน รัฐบาลจึงได้แก้ไขกฎหมายฉบับนี้ The Housing Development (Control and Licensing) (Amendment) Act 2012 ("Act 1415") เพื่อให้ National Housing Department และ Ministry of Urban Wellbeing, Housing and Local Government ดำเนินมาตรการที่เข้มงวดขึ้นเพื่อจัดการกับผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยที่ไม่ได้รับผิดชอบโครงการ ล้มเลิกไปกลางคันจนทำให้ผู้ซื้อได้รับผลกระทบ ตัวอย่างสำคัญของการแก้ไขกฎหมาย เช่น การเพิ่มบทลงโทษปรับแก่ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัย การให้อำนาจผู้ซื้อเลิกสัญญา Sale and Purchase Agreement เวลาใดก็ได้ หากว่าผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยปฏิเสธที่จะดำเนินโครงการต่อหรือดำเนินโครงการล่าช้าเป็นระยะเวลาต่อเนื่อง 6 เดือน ฯลฯ<sup>118</sup>

### 3.2.2.2 The Town & Country Planning Act 1976

เป็นกฎหมายว่าด้วยการวางผังเมืองซึ่งบังคับใช้เฉพาะในเขตดินแดนแหลมมลายูเท่านั้น ยกเว้นกรุงกัวลาลัมเปอร์ รัฐซาบฮาร์ และรัฐซาลาวักที่มีกฎหมายการวางผังเมืองของตนเอง ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ประกอบด้วยนโยบาย 5 ประการ ได้แก่ (1) The National Physical Plan (2) Regional Plan (3) Structure Plan (4) Local Plan (5) Special Area Plan เพื่อให้เป็นแนวทางในการพิจารณาอนุญาตการวางผังเมืองของโครงการพัฒนาการใช้ที่ดินของนักลงทุนอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งการกำหนดนโยบายการพัฒนาที่ดินในอนาคต และยังใช้ในการกำหนด zoning และ planning standard ซึ่งให้ความสำคัญกับเรื่องพื้นที่วางสาธารณะ ระยะห่างระหว่างอาคารกับอาคาร หรือเขตที่ดินของผู้อื่น ฯลฯ<sup>119</sup>

กฎหมายนี้ได้รับการแก้ไขเมื่อปี ค.ศ. 2001 เพื่อให้มีการจัดตั้ง

<sup>118</sup> Danielle Tan, *Malaysia: An Overview Of The Recent Amendment To The Housing Development (Control And Licensing) Act 1966*, [Online] Accessed: 2018, October 20. Available from: <http://www.mondaq.com/x/467810/real+estate/An+Overview+Of+The+Recent+Amendment+To+The+Housing+Development+Control+And+Licensing+Act+1966>

<sup>119</sup> กรมโยธาธิการและผังเมือง, *โครงการศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบและแปลกฎหมายในกลุ่มประเทศอาเซียนในเรื่องกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน*, [ออนไลน์], 20 ตุลาคม 2561 แหล่งที่มา: <http://office.dpt.go.th/legal/images/pdf/b.pdf> หน้า 197



National Physical Planning Council ซึ่งมีหน้าที่ส่งเสริม วางผังเมือง และใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาสภาพแวดล้อมทางกายภาพ และบรรลุสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนโดยผ่านกระบวนการปรึกษาหารือ<sup>120</sup> ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดดำเนินการพัฒนาที่ดิน นอกจากจะได้รับใบอนุญาตการใช้ที่ดิน หรือ Planning Permission เท่านั้น และเมื่อได้รับอนุญาตแล้ว จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน อาคาร และสิ่งปลูกสร้างก็จำเป็นต้องสอดคล้องกับผังท้องถิ่น (Local Plan) อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ก็ได้กำหนดยกเว้นให้แก่งานก่อสร้างบางประเภท ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้ (1) งานบำรุงซ่อมแซมหรือปรับปรุงเฉพาะส่วนภายในอาคาร ทั้งนี้ประเภทของการใช้สอยจะต้องคงเดิม วัสดุที่ใช้ในงานซ่อมแซมภายในอาคารจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อรูปลักษณ์ภายนอกของอาคาร ห้ามมิให้มีการเพิ่มความสูง และพื้นที่ใช้สอยของอาคาร รวมทั้งห้ามมิให้งานมีผลกระทบต่อระบบสุขาภิบาลและระบบระบายน้ำเสีย (2) งานตรวจสอบหรือซ่อมแซมระบบสาธารณูปโภคภายใต้การดำเนินงานของเจ้าพนักงานจากหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น (3) งานขุดบ่อน้ำ (4) การใช้ประโยชน์อาคารหรือสิ่งก่อสร้างชั่วคราวภายในระยะเวลาไม่เกิน 1 เดือน เช่น โรงภาพยนตร์เคลื่อนที่ การจัดแสดงนิทรรศการสวนสนุก ฯลฯ (5) การก่อสร้างที่พักคนงานชั่วคราว (6) การใช้ที่ดิน อาคาร และสิ่งปลูกสร้างภายในขอบเขตที่ดินของบ้านพักอาศัย

นอกจากนี้ ในกฎหมายฉบับดังกล่าวยังกำหนดให้งานระบบอาคารต้องมีความพร้อมและสามารถใช้งานได้ตามปกติก่อนที่ผู้ใช้อาคารจะเริ่มเข้าใช้อาคาร ซึ่งงานระบบอาคารทั้ง 6 ระบบ ประกอบด้วย ระบบไฟฟ้า ระบบประปา ระบบสุขาภิบาล ระบบขนส่งแนวตั้ง ระบบกันไฟ ยกเว้นอาคารประเภทที่พักอาศัยที่มีความสูงไม่เกิน 18 เมตร รวมทั้งระบบถนนและระบบระบายน้ำ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการกำหนดมาตรฐานเบื้องต้นสำหรับอาคารแต่ละประเภทซึ่งเป็นมาตรฐานในลักษณะเดียวกับประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม ในหมวด 8 เรื่องพื้นที่พัฒนา มีการกล่าวถึงการประกาศให้พื้นที่ใดเป็นพื้นที่เพื่อการพัฒนา และการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการพัฒนาตาม the Land Acquisition Act 1960 โดยหากว่าหน่วยงานวางผังท้องถิ่นไม่สามารถเจรจาของซื้อที่ดินได้ ให้ถือว่าที่ดินนั้นได้มาโดยชำระค่าที่ดินตาม the Land Acquisition Act แต่อยู่ในบังคับของมาตรา 40 ซึ่งในมาตรา 40 (2) กำหนดเงื่อนไขการประเมินเงินค่าชดเชย ซึ่งต้องแสดงหลักฐานต่อศาลเพื่อพิสูจน์ว่า

<sup>120</sup> Executive Summary, [Online], Accessed: 2018, October 20. Available from: <http://www.suhakam.org.my/wp-content/uploads/2013/11/adequate-housing.pdf>

บ้านหรือสิ่งปลูกสร้างที่ครอบครองและอยู่ในเขตที่มีการพัฒนาพื้นที่นั้น มีการครอบครองและใช้ประโยชน์เพื่อวัตถุประสงค์ที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย และมีผู้อยู่อาศัยเป็นจำนวนไม่มากจนก่อให้เกิดอันตรายหรือทำให้เสียสุขภาพของผู้อยู่อาศัยในทุกกรณี<sup>121</sup> ซึ่งประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าน่าสนใจ เพราะเป็นการกำหนดเงื่อนไขในการได้รับเงินชดเชยในกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ว่าจะต้องไม่เป็นที่อยู่อาศัยที่มีความแออัดหรือทำให้เสียสุขภาพของผู้อยู่อาศัยในทุกกรณี ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 8ให้อำนาจเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อย่ำเท้าที่จำเป็นเพื่อทำการสำรวจและทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนก่อน และในหมวด 2 ของพระราชบัญญัติฯ เรื่องเงินค่าทดแทนก็ไม่มีกำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาให้เงินทดแทนเป็นพิเศษดังเช่นบทบัญญัติของประเทศมาเลเซียที่ผู้เขียนกล่าวไป

<sup>121</sup> Town and Country Planning Act 1976 (Act 172)

มาตรา 38 การประกาศพื้นที่พัฒนา

(1) ณ เวลาใดภายหลังจากที่หน่วยงานวางผังท้องถิ่นได้บังคับใช้ผังท้องถิ่นสำหรับท้องถิ่นนั้น หน่วยงานวางผังท้องถิ่นสามารถประกาศในราชกิจจานุเบกษาของรัฐให้พื้นที่ทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นพื้นที่พัฒนา

(2) สำหรับที่ดินที่ประกาศให้เป็นพื้นที่พัฒนา ให้หน่วยงานวางผังท้องถิ่นมีหน้าที่ให้ได้มาซึ่งที่ดินที่ถูกแบ่งทั้งหมดที่อยู่ภายในพื้นที่ โดยการซื้อหรือเวนคืนตามพระราชบัญญัติการได้มาซึ่งที่ดิน ค.ศ. 1960 และให้ดำเนินการพัฒนาพื้นที่ตามผังท้องถิ่น (แปลโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง)

มาตรา 39 ผลของการประกาศ

(1) ให้การประกาศตามมาตรา 38 มีผลเป็นการประกาศความประสงค์การได้มาซึ่งที่ดินที่ถูกแบ่งทั้งหมดที่อยู่ภายในพื้นที่ โดยการซื้อหรือเวนคืนตามพระราชบัญญัติการได้มาซึ่งที่ดิน ค.ศ. 1960 และหากหน่วยงานวางผังท้องถิ่นไม่สามารถเจรจาของซื้อที่ดินตามเงื่อนไขของหน่วยงานการผังท้องถิ่นได้สำเร็จ ให้ถือว่าที่ดินนั้นได้มาโดยชำระค่าที่ดินตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และอยู่ในบังคับของมาตรา 40 (แปลโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง)

มาตรา 40 บทเฉพาะกาลสำหรับเงินชดเชย

(2) เมื่อมีการประเมินเงินชดเชยสำหรับบ้านหรือสิ่งปลูกสร้าง ให้แสดงหลักฐานต่อศาลเพื่อพิสูจน์ว่า

(เอ) มีการเข้าบ้านหรือสิ่งปลูกสร้าง และมีการใช้ประโยชน์เพื่อวัตถุประสงค์ที่ผิดกฎหมาย หรือมีจำนวนผู้อยู่อาศัยมากเกินไป ก่อให้เกิดอันตรายหรือทำให้เสียสุขภาพของผู้อยู่อาศัย

(บี) บ้านหรือสิ่งปลูกสร้างอยู่ในสภาพที่เป็นเหตุรำคาญ หรือไม่ถูกสุขลักษณะ หรือไม่ได้รับการซ่อมแซมที่ดีตามสมควร และ

(ซี) บ้านหรือสิ่งปลูกสร้างไม่เหมาะสมและไม่สามารถทำให้เหมาะสมสำหรับกรอยู่อาศัยของมนุษย์ หากศาลรับฟังว่าหลักฐานมีน้ำหนัก ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้เกี่ยวกับเงินชดเชย

(ดี) กรณีแรก ให้พิจารณาเงินชดเชยโดยอิงกับค่าเช่าที่ควรจะได้รับ หากการครอบครองและใช้ประโยชน์เพื่อวัตถุประสงค์ที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย และมีผู้อยู่อาศัยเป็นจำนวนไม่มากจนก่อให้เกิดอันตรายหรือทำให้เสียสุขภาพของผู้อยู่อาศัยในทุกกรณี

(อี) กรณีที่สอง ให้ใช้มูลค่าโดยประมาณของบ้านหรือสิ่งปลูกสร้างหากบรรเทาเหตุรำคาญ หรือมีการปรับปรุงสุขลักษณะและการซ่อมแซม ภายหลังจากที่ได้หักค่าใช้จ่ายโดยประมาณในการทำบรรเทาเหตุรำคาญหรือการปรับปรุงสุขลักษณะและการซ่อมแซม แล้วแต่กรณี และ

(เอฟ) กรณีที่สาม มูลค่าของที่ดินและวัสดุของอาคารที่ตั้งอยู่บนที่ดินนั้น (แปลโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง)

ข้างต้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดเงื่อนไขของบ้านหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะมีสิทธิได้รับเงินทดแทนดั่งกรณีของมาเลเซียนั้น เป็นอีกกลไกหนึ่งในการช่วยบรรเทาปัญหาการอยู่อาศัยอย่างอัดได้ด้วยกัน

### 3.2.2.2.3 The Street, Drainage and Building Act 1974

กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มั่นใจได้ว่ากฎหมายและนโยบายมีความเป็นเอกภาพซึ่งรวมทั้งรัฐบาลท้องถิ่นด้วย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับถนน การระบายน้ำ และอาคาร<sup>122</sup> ซึ่งเทียบเคียงได้กับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารของไทย ขอบเขตของกฎหมายฉบับนี้ ครอบคลุมกฎข้อบังคับใน 4 หัวข้อหลัก ได้แก่ (1) ข้อบังคับเรื่องถนน ที่ให้อำนาจหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นในการสร้างหรือปรับปรุงถนนสาธารณะหรือถนนส่วนบุคคล ในการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างถนนใหม่ หรือปรับปรุงถนนให้กว้างขึ้น รวมทั้งการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของถนน ฯลฯ โดยในมาตรา 22 ได้กำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่กำลังก่อสร้างอาคาร ต้องเตรียมแบบแปลนที่ได้มาตรฐานและถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวางผังเมือง โดยแปลนนี้ต้องแสดงถึงถนน ตรอก ซอย พื้นที่ว่าง เพื่อให้เห็นถึงความสำคัญของระบบสุขาภิบาลกับแผนผังบริเวณ และการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น รวมทั้งที่ดินข้างเคียง โดยหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นจะประกาศลงหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นหรือตีพิมพ์ประกาศในที่สาธารณะ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น (2) ข้อบังคับเรื่องทางน้ำหรือการระบายน้ำ กฎหมายฉบับนี้กำหนดโทษกรณีมีการปล่อยน้ำเสียลงแหล่งน้ำสาธารณะ เช่น แม่น้ำ คู คลอง หรือลำราง หากดำเนินการโดยปราศจากการขอใบอนุญาต (3) ข้อบังคับเรื่องตรอกหรือซอย กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นในการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างตรอกหรือซอยตามที่เหมาะสม (4) ข้อบังคับเรื่องอาคาร กำหนดกฎระเบียบไว้ค่อนข้างเป็นแนวทางเดียวกับของไทย เช่น การกำหนดข้อบังคับของอาคารที่สร้างขึ้นใหม่ การกำหนดให้มีการตรวจสอบสภาพอาคารตามระยะเวลาที่กำหนด ฯลฯ

ในส่วนนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดยกเว้นผ่อนผันการบังคับใช้ผังเมืองตามกฎหมายของมาเลเซียยังไม่มีบทบัญญัติที่เปิดช่องให้มีการพิจารณาผ่อนผันเป็นกรณีพิเศษ ดังเช่นของไทยที่เคยมีกฎกระทรวงเปิดช่องให้มีการยกเว้นการบังคับใช้ผังเมืองแก่โครงการที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยของรัฐ หรือการเปิดให้ยื่นเพื่อขอรับการพิจารณาเป็นรายกรณีแก่คณะกรรมการผังเมืองแห่งชาติตาม

<sup>122</sup> Executive Summary, [Online], Accessed: 2018, October 20. Available from: <http://www.suhakam.org.my/wp-content/uploads/2013/11/adequate-housing.pdf>

พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2558

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกตต่อมาตรา 84 ของกฎหมายฉบับนี้ ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินการต่ออาคารที่ถูกปล่อยทิ้งร้าง โดยกำหนดว่า ที่ดินหรืออาคารได้ที่ถูกทิ้งร้าง หรือมีข้อพิพาทเรื่องความเป็นเจ้าของ หรือด้วยเหตุอื่นใด ซึ่งยังไม่มีผู้ครอบครอง และกลายเป็นที่พักอาศัยของคนจรจัดหรือสร้างความเดือดร้อนรำคาญให้แก่ส่วนรวม และถูกร้องเรียนโดยเพื่อนบ้านตั้งแต่สองคนขึ้นไป หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจในตำแหน่งที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย ส่วนราชการท้องถิ่น ภายหลังจากการสอบสวน อาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังเจ้าของ หรือบุคคลที่กล่าวอ้างว่าเป็นเจ้าของไปยังภูมิลำเนาในมาเลเซีย หรือปิดประกาศไว้ ณ ที่ตั้งทรัพย์สินที่เห็นเด่นชัด เพื่อให้ปิดสถานที่ดังกล่าวหรือหยุดการสร้างความสะดวกหรือรำคาญดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งบุคคลที่ฝ่าฝืนหรือไม่ดำเนินการตามประกาศจะมีความผิดตามกฎหมายและต้องโทษปรับรายวันนับจากวันที่พ้นระยะเวลาที่กำหนดให้ตามประกาศจนกว่าจะดำเนินการให้แล้วเสร็จ หรือหากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นไม่ดำเนินการตามประกาศ ส่วนราชการท้องถิ่นอาจเป็นผู้ดำเนินการและเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเหล่านั้นจากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้<sup>123</sup>

ส่วนในมาตรา 89 บัญญัติถึงคำสั่งรื้อถอนบ้านเรือนที่มีสภาพไม่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัย กล่าวคือ เมื่อมีคำสั่งให้ปิดเคหสถานใด และหน่วยงานท้องถิ่นของรัฐเห็นว่า (1) เคหสถานนั้นไม่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัยของคน (2) ไม่พยายามในการดำเนินการใด ๆ ที่จำเป็นเพื่อให้บ้านเรือน

<sup>123</sup> The Street, Drainage and Building Act 1974 (Act 133)

84. Power to shut up and secure deserted buildings.

(1) If any building or land, by reason of abandonment or disputed ownership or other cause, remains untenanted and thereby becomes liable to be a resort of idle and disorderly persons or otherwise becomes a public nuisance and is complained of by any two or more of the neighbours or by a police officer not below the rank of Assistant Superintendent or by the Health Officer, the local authority, after due inquiry may cause notice in writing to be given to the owner or the person claiming to be the owner, if he is known and resident in Malaysia, or, if he is not known or so resident, may cause such notice to be put on the door of the building or some conspicuous part of the premises, requiring the persons concerned therewith, wherever they may be, to secure and enclose the same or to abate the nuisance within such period of time as it may specify.

(2) Any person who fails to comply with the requirements of the notice shall be liable on conviction to a fine not exceeding two hundred and fifty ringgit for every day that the offence is continued after the expiry of the period specified in the notice.

(3) Where the owner fails to comply with the requirements of the notice the local authority may do any or all of the acts required by the notice and the cost and expense of doing such work shall be recoverable by the local authority from the owner.

นั้นกลับมามีสภาพเหมาะสม หรือ (3) หากอาคารนั้นหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของเคหสถานนั้นยังมีอยู่ต่อไป แล้วอาจเป็นอันตรายหรืออาจสร้างความเสียหายต่อสุขภาพของสาธารณชน หรือผู้อาศัยในบริเวณใกล้เคียงเคหสถานดังกล่าว หน่วยงานของรัฐส่วนท้องถิ่นอาจยื่นคำร้องทุกข์ต่อศาลแขวง และหลักจากไต่สวนคำร้องทุกข์ ศาลอาจมีคำสั่งให้รื้อถอนเคหสถานดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่ง หากเจ้าของอาคารไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ให้หน่วยงานของรัฐส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานของรัฐส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยเจ้าของอาคารเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ในเรื่องการดำเนินการต่อที่อยู่อาศัยที่ถูกปล่อยทิ้งร้าง มีบทบัญญัติกำหนดไว้เป็นการเฉพาะใน Local Government Act 1976 (Act 171) ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป

#### 3.2.2.2.4 The National Land Code 1965

ในประมวลกฎหมายที่ดิน มีบทบัญญัติที่กำหนดให้การครอบครอง หรือสร้างที่อยู่อาศัยหรือทำกิจกรรมใดบนที่ดินของรัฐ หรือที่ดินประเภท reserved land หรือ mining land โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นความผิด ซึ่งในมาตรา 425 กำหนดว่าไม่จำเป็นต้องมีการประกาศล่วงหน้าก่อนทำการขับไล่ผู้ครอบครองหรือรื้อถอนที่อยู่อาศัยหรือพืชที่ปลูกบนที่ดินดังกล่าวได้ รวมทั้งมาตรา 426A(1)(C) กำหนดว่าผู้บุกรุกที่ดิน (person squatting) ที่ดินดังกล่าวอาจถูกขับไล่ได้โดยไม่ต้องมีหมายจับ ส่วนทรัพย์สินที่ยึดได้จากการครอบครองที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ย่อมตกเป็นของรัฐ ทั้งนี้ มาตรา 426 (A) กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการจับกุมและรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของผู้บุกรุก และการยึดทรัพย์สินของผู้บุกรุก ซึ่งให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีตำแหน่งในระดับที่กำหนดตามกฎหมายซึ่งได้รับอนุญาตจาก State Authority ดำเนินการดังต่อไปนี้ ได้โดยไม่ต้องเป็นต้องมียุติบัตร ได้แก่ (1) การจับกุมบุคคลใดที่กำลังกระทำความผิดหรือพยายามกระทำความผิดตามมาตรา 425 – 426 (2) การยึดพาหนะที่เชื่อว่าเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด (3) การรื้อถอนหรือถอดถอนอาคารใด ๆ หรือเข้าครอบครองในนามของหน่วยงานของรัฐในการเพาะปลูกพืชใด ๆ ที่ปลูกบนที่ดินดังกล่าว <sup>124</sup>

#### 3.2.2.2.5 กฎระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้บุกรุก

นอกจาก National Land Code แล้ว ยังมีกฎหมายฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องกับผู้บุกรุกที่ดิน (squatters) อีก ได้แก่ the Street, Drainage and Building Act 1974, Federal

<sup>124</sup> Nor Asiah Mohamad, A Study on Squatters Legal Battles in the Malaysian Courts: Whither Equity?, [Online], Accessed: 2018, October 20. Available from: [http://www.oci.org/icolg2006/A\\_Study\\_on\\_Squatters.htm](http://www.oci.org/icolg2006/A_Study_on_Squatters.htm)

Capital Act 1960, Federal Territory (Planning) Act 1982, Federal Capital (Squatters Clearance) By-Laws, 1963 และ Federal Territory (Planning) Act 1982

The Street, Drainage and Building Act 1974 ไม่มีบทบัญญัติโดยตรงที่ป้องกันการสร้างที่อยู่อาศัยของผู้บุกรุก แต่ในหมวด 5 ได้ระบุว่า ไม่มีบุคคลใดสามารถสร้างสิ่งปลูกสร้างได้โดยปราศจากความเห็นชอบของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นก่อน บุคคลใดที่ประสงค์จะสร้างสิ่งปลูกสร้างจะต้องยื่นเอกสารต่อหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น เช่น แผนการก่อสร้าง เอกสารที่กำหนดไว้ตามกฎหมายฉบับนี้ หรือกฎเกณฑ์อื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเอกสารอื่นๆ ที่หน่วยงานฯ อาจร้องขอ และกำหนดให้หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตามกฎหมายที่จะรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายสิ่งปลูกสร้างที่ไม่ได้รับการอนุญาต

สำหรับในเขต Federal of Kuala Lumpur ตาม The Federal Territory (Planning) Act 1982 อาจใช้ขับไล่ผู้บุกรุกที่ดินเอกชนได้ โดยกฎหมายฉบับนี้กำหนดห้ามการพัฒนาสิ่งก่อสร้างใดๆ โดยปราศจากการได้รับความเห็นชอบ ซึ่งสิ่งก่อสร้างดังกล่าวรวมถึงที่อยู่อาศัย (กระท่อม) ของผู้บุกรุกด้วย (squatters hut) การละเมิดต่อบทบัญญัติดังกล่าวเป็นความผิดซึ่งจะต้องโทษปรับไม่เกิน 50,000 ริงกิต (ประมาณ 1,200 ดอลลาร์สหรัฐฯ) และอาจต้องชำระค่าปรับต่อเนื่องไปอีก 500 ริงกิตต่อวัน (ประมาณ 120 ดอลลาร์สหรัฐฯ) สำหรับการปล่อยให้ความผิดดังกล่าวดำเนินต่อไป

อย่างไรก็ตาม สำหรับกัวลาลัมเปอร์ ข้อบังคับโดยตรงที่เกี่ยวข้องกับผู้บุกรุก นั้นปรากฏอยู่ใน Federal Capital Act 1960 และ Federal Capital (Squatters Clearance) By Laws, 1963 ซึ่ง The Commissioner มีอำนาจในการออก by-laws เพื่อรื้อถอนที่อยู่อาศัยของผู้บุกรุกที่ดินและลงโทษจำคุก และปรับ บุคคลใด ๆ ที่สร้างหรือจำหน่ายที่อยู่อาศัยบนพื้นที่ที่บุกรุก Commissioner ของ Federal capital มีอำนาจในการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ไม่ได้รับการอนุญาตก่อสร้าง โดยแจ้งประกาศแก่ผู้ครอบครองล่วงหน้าอย่างน้อย 7 วัน ก่อนที่หน่วยงานที่มีอำนาจจะดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของผู้บุกรุก ซึ่งหมายความว่า ไม่ว่าจะการบุกรุกจะเกิดขึ้นบนที่ดินของรัฐหรือของเอกชนก็เป็นความผิดตามกฎหมาย ทั้งนี้ ก็มีข้อสังเกตเกี่ยวกับระยะเวลา 7 วันที่กำหนดให้ขนย้ายทรัพย์สินออกจากที่ดินดังกล่าวว่าเพียงพอหรือไม่ ซึ่งในกรณีที่เป็นที่ดินของเอกชน มีเงื่อนไขว่า อำนาจในการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่มีขอบนั้นจะต้องเป็นกรณี queสิ่งปลูกสร้างนั้นมีอายุไม่เกิน 1 ปี ก่อนวันที่แจ้งการรื้อถอน และภาระในการพิสูจน์ว่าการครอบครองนั้นต่อเนื่องเกิน 1 ปี ก็เป็นของ

ผู้ครอบครอง อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าที่ดินที่มีการขับไล่นั้น รัฐบาลหรือเทศบาลมีความจำเป็นต้องใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ สิ่งปลูกสร้างเหล่านั้นอาจถูกรื้อถอนได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงระยะเวลาที่ผู้บุกรุกครอบครอง

ส่วนพื้นที่ State of Selangor และรัฐอื่นในเขตพเนนินซูลามาเลเซีย กฎหมายที่ให้อำนาจในการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของผู้บุกรุก คือ the Essential (Clearance of Squatters) Regulations 1969 ซึ่งแต่ละรัฐอาจไปออกแนวปฏิบัติที่ระบุนายละเอียดต่าง ๆ เพิ่มเติมได้ โดยสรุปแล้ว ทั้งกฎระเบียบ และ ข้อบังคับเพิ่มเติมต่าง ๆ กำหนดให้การสร้างสิ่งปลูกสร้างของผู้บุกรุกบนที่ดินของรัฐ รวมทั้ง reserved land, mining land, forest land รวมทั้งที่ดินของเอกชนเป็นความผิด และสิ่งปลูกสร้างของผู้บุกรุก ก็ตีความกว้างให้ครอบคลุมสิ่งปลูกสร้างในหลายลักษณะ เช่น กระท่อม แผงลอย ห้องขนาดเล็ก ฯลฯ หรือการก่อสร้างอื่นๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอยู่อาศัย นอกจากนี้ เจ้าของที่ดินที่ปล่อยให้ผู้บุกรุกสร้างสิ่งปลูกสร้าง รวมทั้งผู้ที่จำหน่ายวัสดุสำหรับการก่อสร้างของผู้บุกรุกก็ล้วนมีความผิดตามกฎหมายเช่นกัน<sup>125</sup>

ผู้เขียนขอเรียนว่า ปัญหาผู้บุกรุกที่ดินเป็นปัญหาที่พบในทุกประเทศและมีความเชื่อมโยงไปสู่การมีสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ สำหรับของไทยอาจเป็นการดำเนินโครงการบ้านมั่นคงของสถาบันองค์กรพัฒนาชุมชนที่เข้ามาช่วยแก้ปัญหาของผู้บุกรุกเหล่านี้<sup>126</sup> ส่วนในกรณีของมาเลเซีย แม้ว่าจะมีกฎหมายและแนวปฏิบัติในการจัดการกับกลุ่มคนเหล่านี้อย่างเข้มงวด แต่สิ่งนี้ก็เปรียบเหมือนเป็นปัญหาที่ต้นทาง ซึ่งต้องมีการช่วยเหลือหรือเยียวยากลุ่มคนเหล่านี้ให้เข้าถึงที่อยู่อาศัยราคา ถูกที่รัฐบาลจัดสรรให้ หรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อให้เข้าถึงที่อยู่อาศัยที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งในกรณีของมาเลเซีย มีการดำเนินโครงการด้านที่อยู่อาศัยในหลากหลายแนวทาง และให้ความช่วยเหลือกับคนแต่ละกลุ่ม ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงในลำดับต่อไป

### 3.2.2.2.6 Local Government Act 1976 (Act 171)

เป็นการปรับปรุงและรวบรวมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการ ส่วนท้องถิ่นที่ปกครองอยู่ในเขตพื้นที่ของมาเลเซียตะวันตก รวมทั้งมีผลบังคับกับรัฐบาลกลาง และ

<sup>125</sup> Azlinor Sufian and Nor Asiah Mohamad, "Voices from Asia for a Just and Equitable World", [Online], Accessed: 2018, October 20. Available from: [http://irep.iium.edu.my/25148/1/Squatters\\_and\\_Housing\\_Issues.pdf](http://irep.iium.edu.my/25148/1/Squatters_and_Housing_Issues.pdf)

<sup>126</sup> Hazlina Hamdan et al., Eradicating Squatters through Resettlement Programme: A Conceptual Paper, [Online], Accessed: 2018, October 20. Available from: [https://www.matec-conferences.org/articles/mateconf/pdf/2016/29/mateconf\\_ibcc2016\\_00023.pdf](https://www.matec-conferences.org/articles/mateconf/pdf/2016/29/mateconf_ibcc2016_00023.pdf) p. 5

รัฐบาลมลายูด้วย ซึ่งพระราชบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่นได้มอบอำนาจให้รัฐบาลมลายู ซึ่งมีทั้งสิ้น 13 รัฐในการแก้ไขและบัญญัติข้อบังคับหรือกฎหมายใหม่ๆ ที่มีผลใช้บังคับในรัฐนั้น ๆ ส่งผลให้ข้อบังคับและกฎหมายของแต่ละรัฐในมาเลเซียมีความแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับเฉพาะในเขต Peninsular Malaysia และสามารถประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งในเขตพื้นที่ภายใต้การปกครองของส่วนราชการท้องถิ่นได้

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดมาตรการในการดำเนินการต่อที่อยู่อาศัยที่ถูกทิ้งร้างเอาไว้ในมาตรา 74 – 77 กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการต่อที่อยู่อาศัย หรืออาคาร หรือที่ดิน ที่ถูกทิ้งร้าง มีพืชขึ้นรกรงรัง หรือเป็นแหล่งสะสมเชื้อโรคจนคาดว่าจะก่อให้เกิดอันตรายกับการอยู่อาศัย โดยเจ้าของ ผู้เช่า หรือผู้ครอบครองบ้าน อาคาร หรือที่ดิน ซึ่งปล่อยให้ที่อยู่อาศัย หรือที่ดินถูกทิ้งร้าง มีพืชขึ้นรกรงรัง จะมีความผิดตามกฎหมายและต้องโทษปรับไม่เกิน 1,000 ริงกิต (ประมาณ 240 ดอลลาร์สหรัฐฯ) หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชำระค่าปรับอีกไม่เกิน 100 ริงกิตต่อวัน (ประมาณ 24 ดอลลาร์สหรัฐฯ) จนกว่าจะดำเนินการแก้ไขให้แล้วเสร็จนับจากวันที่ตัดสินว่ากระทำความผิด ซึ่งหากต่อมาปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ตรวจสอบพบว่าพื้นที่ดังกล่าวมีสัตว์ที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัยในที่แห่งนั้น หรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพของบุคคลในชุมชน เจ้าหน้าที่สามารถแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองดำเนินการที่จำเป็นเพื่อทำลายสิ่งเหล่านั้นและดำเนินการป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นอีก หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ดำเนินการภายใน 7 วัน จะต้องโทษปรับไม่เกิน 1,000 ริงกิต หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ และชำระค่าปรับอีกไม่เกิน วันละ 100 ริงกิต สำหรับที่ยังไม่ได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จนับจากวันที่ตัดสินว่ากระทำความผิด อย่างไรก็ตาม หากว่าเจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้นอกจากต้องรื้อถอนหรือการเปลี่ยนแปลงส่วนหนึ่งส่วนใด อาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้เจ้าของดำเนินการรื้อถอนทั้งหมดหรือบางส่วนของสิ่งปลูกสร้างที่ก่อให้เกิดปัญหา หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข ดำเนินการที่จำเป็นเพื่อให้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้นมีความเหมาะสมกับการอยู่อาศัยของมนุษย์และป้องกันอันตรายจากโรค

อย่างไรก็ตาม โดยที่ค่านึงว่าที่อยู่อาศัย/ที่ดินที่ถูกปล่อยทิ้งร้างอาจเป็นแหล่งอยู่อาศัยของสัตว์มีพิษ และอาจเป็นแหล่งกบดานของอาชญากร และผู้ติดยาเสพติดที่อาจก่ออาชญากรรมหรือสร้างผลกระทบเชิงลบต่อสังคม เพื่อดำเนินการแก้ปัญหาหนึ่งอย่างเป็นรูปธรรม Petaling Jaya City Council (MBPJ) ได้ตั้ง the Abandoned Houses Committee เป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจ



เพื่อทำการระบุที่ดิน/สิ่งปลูกสร้างที่เป็นปัญหา แต่เนื่องจากที่ดิน/สิ่งปลูกสร้างที่พบปัญหามักเป็นที่อยู่อาศัยที่ถูกทิ้งร้าง การแจ้งต่อเจ้าของ/ผู้ครอบครองให้ดำเนินการแก้ไขก็ยังเป็นความท้าทายเพราะบุคคลเหล่านั้นอาจไม่อยู่ในประเทศมาเลเซีย และตรวจไม่พบรายละเอียดในฐานข้อมูล จึงทำให้ MBPJ ต้องดำเนินการทำความสะอาดสิ่งปลูกสร้างเหล่านั้นเอง โดยมีคณะทำงานเฉพาะกิจชุดนี้เพื่อสนับสนุนการทำงาน<sup>127</sup>

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเรื่องที่ดี เพราะนอกจากจะช่วยบรรเทาปัญหาแหล่งมั่วสุมหรือแหล่งเชื้อโรคในชุมชนได้ในภาพรวมแล้ว ก็ยังนับเป็นอีกมาตรการในการส่งเสริมสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในภาพรวมประการหนึ่งด้วย แต่เรื่องดังกล่าวก็ยังคงมีความท้าทายเพราะการติดตามให้เจ้าของมาดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวยังเป็นเรื่องยาก การบูรณาการฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และการทำให้ฐานข้อมูลนั้นมีความทันสมัยที่สุดจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะส่งเสริมการบังคับใช้บทบัญญัตินี้ เพื่อให้เป็นภาระกับหน่วยงานรัฐ ทั้งในด้านงบประมาณและสร้างคามยุ่งยากในการดำเนินการทางกฎหมายเพื่อเรียกร้องให้ชำระค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานรัฐได้ทรงออกไปเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัตินี้ด้วย

นอกจากนี้ ในกฎหมายฉบับนี้กำหนดบทลงโทษไว้ในกรณีที่บ้านพักอาศัยมีความแออัดมากจนเกินไป (มาตรา 78 – 79) โดยกำหนดว่าบุคคลใดที่ทำให้ที่อยู่อาศัยมีคนอยู่มากจนเกินไป (overcrowding) จนทำให้เกิดการบาดเจ็บหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัยอยู่มีความผิดและต้องชำระค่าปรับไม่เกิน 2,000 ริงกิตมาเลเซีย (ประมาณ 480 ดอลลาร์สหรัฐฯ) หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ และจะถูกปรับเพิ่มอีกวันละไม่เกิน 100 ริงกิตสำหรับการปล่อยให้การกระทำผิดดังกล่าวดำเนินต่อไปภายหลังที่ถูกตัดสินว่ากระทำผิด โดยได้กำหนดเงื่อนไขของที่อยู่อาศัยที่มีความแออัดไว้ โดยหมายถึงที่อยู่อาศัยที่ก่อให้เกิดอันตราย หรือเป็นผลร้ายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัย โดยหากปรากฏว่าที่อยู่อาศัยดังกล่าว หรือห้องใดห้องหนึ่งในที่อยู่อาศัยนั้นมีผู้อยู่อาศัยเกินสัดส่วน คือ ผู้ใหญ่ 1 คน ต่อพื้นที่ทุก ๆ 350 คิวบิกฟุตของพื้นที่เปล่าด้านใน โดยบุคคลที่มีอายุเกินกว่า 10 ปี จะถือว่าเป็นผู้ใหญ่ และเด็ก 2 คนที่มีอายุไม่เกิน 10 ปี จะถือว่าเป็นผู้ใหญ่ 1 คน ซึ่งนอกจากการกำหนดให้การปล่อยให้ที่อยู่อาศัยมีสภาพที่แออัดจนเกินไปเป็นความผิดตามกฎหมาย

<sup>127</sup> Brenda Ch'ng, *Owners of abandoned houses to be hauled to court or have their properties forfeited*, [Online], Accessed: 2018, October 21. Available from: <https://www.thestar.com.my/news/community/2014/06/12/nobody-is-at-home-owners-of-abandoned-houses-to-be-hauled-to-court-or-have-their-properties-forfeit/>

แล้ว ในกฎหมายฉบับนี้ ยังกำหนดให้ภาวะเดือดร้อนรำคาญอื่น ๆ เป็นความผิดด้วยเช่นกัน เช่น สัตว์เลี้ยงในที่อยู่อาศัย แมลงหรือยุงที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญฯ รวมทั้งโรงงาน สถานที่ทำงานที่เมื่อขณะทำงานแล้วจะสร้างความเดือดร้อนรำคาญ ฯลฯ

แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีบทความหลากหลายสื่อที่ให้ความเห็นต่อปัญหาความแออัดในที่อยู่อาศัย โดยระบุว่ามีการเปลี่ยนแปลงอาคารในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งต่อเติมบ้านเพื่อให้เป็น hostel สำหรับนักศึกษา และแรงงานต่างชาติ ซึ่งเจ้าของที่พักอาศัยพยายามจะใช้ประโยชน์จากพื้นที่ที่มีให้มากที่สุด จนบางครั้งในบ้านหลังหนึ่งมีผู้อยู่อาศัยมากกว่า 10 คน ซึ่งเมื่อพิจารณาตามกฎหมายของมาเลเซีย พบว่า Local Government Act 1976 ได้ระบุว่าแม้จะมีผู้อยู่อาศัยอยู่ในที่อยู่อาศัยมากถึง 50 – 60 คน ก็ยังไม่ถือว่ามีความแออัด โดยได้กล่าวถึงมาตรา 79 ซึ่งกำหนดเงื่อนไข ผู้อยู่อาศัยที่เป็นผู้ใหญ่ 1 คนต่อทุกพื้นที่ 350 คิวบิกฟุตของพื้นที่ว่างภายในนั้น ได้ยกตัวอย่างว่า หากเป็นที่อยู่อาศัยประเภท double-storey terrace house (มีพื้นที่ประมาณ 1,500 ตารางฟุต) จะทำให้สามารถบรรจุผู้อยู่อาศัยได้มากถึง 85 คน ซึ่งนาย Md Nazri Mohd Noordin ตำแหน่ง President of Malaysian Institute of Planners ได้ระบุว่ากฎหมายดังกล่าวยังมีช่องว่าง ซึ่งอีกปัญหาหนึ่งของกฎหมายฉบับนี้คือ ไม่ได้กำหนดจำนวนห้องนอน แต่ใช้เป็นที่ว่าง ซึ่งเขามีความเห็นเพิ่มเติมว่า รัฐบาลท้องถิ่นยังมีเครื่องมือในการควบคุมปัญหานี้ได้โดยไม่จำเป็นต้องอ้างถึงกฎหมายดังกล่าว เพราะการกำหนดห้ามแปลงสภาพบ้านพักอาศัยเป็นที่พักประเภท hostel อาจไม่ใช่ทางออกที่ถูกต้อง แต่เป็นการบังคับใช้กฎหมาย/ตรวจตราอย่างเคร่งครัดต่างหากที่จะช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวได้ โดยได้เสนอแนวทาง เช่น การใช้แนวปฏิบัติในการควบคุมที่อยู่อาศัยในแต่ละโซน เพราะตระหนักว่าการแก้ไขกฎหมายอาจเป็นเรื่องยากและต้องอาศัยเวลา ซึ่งอาจประกาศแนวปฏิบัติเพื่อให้หน่วยงานท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ หรือสภาท้องถิ่นดำเนินการตรวจสอบอย่างเคร่งครัด และจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะเรื่องเพื่อตรวจสอบและควบคุมเรื่อง hostel ของนักศึกษาและแรงงานต่างชาติเป็นการเฉพาะ ซึ่งการลงพื้นที่ตรวจตราบ้านพักอย่างเข้มงวดและสม่ำเสมอจะช่วยให้แน่ใจได้ว่าในแต่ละบ้านพักมีได้มีจำนวนผู้อยู่อาศัยเกินกว่าที่กำหนดไว้ หรืออีกทางเลือกหนึ่ง คือกำหนดให้ hostel ที่เปิดไว้สำหรับนักศึกษาต้องลงทะเบียนกับหน่วยงานท้องถิ่นก่อนเป็นลำดับแรก และลงทะเบียนกับมหาวิทยาลัย โดยเมื่อนักศึกษาจะเช่าหอพักก็จะต้องดำเนินการผ่านมหาวิทยาลัย .ซึ่งจะทำให้สามารถควบคุมจำนวนผู้เข้าพักในแต่ละแห่งให้สอดคล้องกับขนาดของพื้นที่ที่พักอาศัยได้ ซึ่งแนวทางดังกล่าวได้นำมาใช้แล้วในสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ นาย Md Nazri Mohd Noordin ได้กล่าวเพิ่มเติมว่า แนวทางนี้ก็

สามารถใช้บังคับกับกรณีของที่พักอาศัยใกล้โรงงานที่มีผู้ใช้แรงงานจำนวนมากได้เช่นกัน<sup>128</sup>

ทั้งนี้ เมื่อเทียบกับกฎหมายไทย ผู้เขียนเห็นว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดการดำเนินการต่อเหตุรำคาญ และกำหนดพื้นที่อาคารต่อจำนวนผู้อยู่อาศัยอาจเทียบเคียงได้กับบทบัญญัติที่กล่าวไปข้างต้นของมาเลเซีย แต่ประสิทธิภาพในการบังคับใช้ รวมทั้งความเหมาะสมในทางข้อเท็จจริง ผู้เขียนจะกล่าวในรายละเอียดในบทต่อไป

### 3.2.2.2.7 The Land Acquisition Act 1960

กฎหมายฉบับนี้กำหนดหลักเกณฑ์ในการได้มาซึ่งที่อสังหาริมทรัพย์เพื่อนำไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งจะเป็นประโยชน์กับประเทศ และเพื่อวัตถุประสงค์เกี่ยวกับด้านเหมืองแร่ (mining) ด้านที่อยู่อาศัย ด้านเกษตร พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และวัตถุประสงค์ในด้านการพักผ่อน ซึ่งค่าทดแทนที่จ่ายให้แก่เอกชนนั้นก็จำกัดอยู่เฉพาะตัวเงิน ซึ่งคำนึงถึงราคาที่ดินในท้องตลาดเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ไม่มีการกล่าวถึงการชดเชยให้กับผู้ได้รับผลกระทบในรูปแบบอื่นที่มีใช้ตัวเงินแต่อย่างใด<sup>129</sup>

### 3.2.2.2.8 Uniform Building By-Laws 1984

เป็นอนุบัญญัติที่กำหนดระเบียบที่เกี่ยวข้องกับอาคารให้เป็นมาตรฐานใช้กันได้ทั่วไปในเขตการปกครองของทุกรัฐบาลท้องถิ่น รวมทั้งควบคุมกฎระเบียบเกี่ยวกับความมั่นคง แข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การสถาปัตยกรรมและวิศวกรรม รวมทั้งการก่อสร้างอาคาร และมีบทบัญญัติที่ส่งเสริมให้กระบวนการขออนุญาตก่อสร้างและการขอเข้าใช้อาคารให้สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น

### 3.2.2.2.9 Emergency (Clearance of Squatters) Regulations 1969 ('ECSR')

ระเบียบนี้ให้อำนาจในการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่บุกรุกที่ดินของรัฐหรือเอกชน ซึ่งใน Regulation 4 ของ ECSR Sanctions forced eviction หากว่าที่ดินนั้นไม่ใช่ที่ดิน

<sup>128</sup> Brenda Ch'ng, No law against crowded homes, [Online], Accessed: 2018, 21 October. Available from: <https://www.thestar.com.my/metro/community/2015/08/07/no-law-against-crowded-homes-existing-law-not-enough-to-stop-overcrowding-at-students-and-workers-ho/>

<sup>129</sup> Raymond Mah and Sunitha Balasundaram, Compulsory Land Acquisition in Malaysia, Compensation and Disputes, [Online], Accessed: 2018, October 21. Available from: <http://www.mahwengkwai.com/compulsory-land-acquisition-malaysia-compensation-disputes/>

ของเอกชนให้อำนาจเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเข้าไปยังที่ดินไม่ว่าเวลากลางวันหรือกลางคืนทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินดังกล่าวได้ รวมทั้งมีอำนาจในการเคลื่อนย้ายทรัพย์สินภายในอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีการแจ้งล่วงหน้า แต่หากเป็นที่ดินของเอกชน ก็จำเป็นต้องมีการแจ้งผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวล่วงหน้าเป็นเวลา 7 วัน นับว่าเป็นการดำเนินการที่ค่อนข้างรุนแรง และนักวิชาการได้ตั้งข้อสังเกตถึงการดำเนินการที่แตกต่างกันในกรณีที่เป็นที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน <sup>130</sup>

### 3.2.2.3 การดำเนินการของฝ่ายบริหาร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินการมาตรการเพื่อก่อตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัย เช่น ศาลสำหรับการรับข้อร้องเรียนของผู้ซื้อที่อยู่อาศัย ภายใต้ Housing Development (Control and Licensing) 1966 ฉบับแก้ไข และการผลักดันให้มีการเข้าถึงกระบวนการดำเนินคดีในชั้นศาลและการชดเชยค่าเสียหายที่เท่าเทียมสำหรับการละเมิดต่อสิทธิในที่อยู่อาศัย<sup>131</sup> นอกจากนี้ ยังมีการออกแนวทางการวางแผนและพัฒนา ซึ่งรวมถึง แนวทางการวางแผนและพัฒนาระดับสากล (Universal Guidelines on Planning and Development) ซึ่งครอบคลุมในทุกมิติของสิทธิมนุษยชนด้านที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ <sup>132</sup>

#### 3.2.2.3.1 หน่วยงานรัฐ/คณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง

ภายใต้พระราชบัญญัติผังเมือง ประกอบด้วยคณะกรรมการระดับสูง 3 คณะกรรมการ ได้แก่

(1) สภาวางแผนกายภาพแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนในกรอบนโยบายแห่งชาติในเรื่องการผังเมืองเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายในการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งให้คำแนะนำแก่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลของรัฐใด ๆ ในเรื่องของผังเมืองภายใต้กฎหมายผังเมือง

(2) คณะกรรมการผังเมืองของรัฐ มีหน้าที่ในการส่งเสริมการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการพัฒนาที่ดินในรัฐภายใต้นโยบายแห่งชาติ รวมถึงการวางระเบียบควบคุม วางแผน และให้ความร่วมมือกับกิจกรรมเพื่อการพัฒนาภายในรัฐ ทั้งยังมีอำนาจในการให้

<sup>130</sup> Sharifah Zubaidah Abdul Kader, EVICTION OF UNLAWFUL OCCUPIERS OF LAND IN MALAYSIA – JUDICIAL RESPONSES AND POLICY, [Online], Accessed: 2018, October 20. Available from: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2199758](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2199758) p. 8

<sup>131</sup> Executive Summary, [Online], Accessed: 2018, October 20. Available from: <http://www.suhakam.org.my/wp-content/uploads/2013/11/adequate-housing.pdf>

<sup>132</sup> Ibid

คำแนะนำแก่รัฐบาลของรัฐ ทั้งที่เป็นการริเริ่มเอง หรือการดำเนินการตามคำร้องขอของรัฐบาลในเรื่องการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการพัฒนาที่ดินภายในรัฐ ตลอดจนมีอำนาจในการดำเนินการช่วยเหลือและสนับสนุนในการรวบรวม บำรุงรักษา และตีพิมพ์ข้อมูลสถิติ เอกสารราชการ และประกาศสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการผังเมืองและระเบียบวิธีการต่าง ๆ

(3) คณะกรรมการวางผังภาค มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำ และช่วยเหลือคณะกรรมการผังเมืองของรัฐ รวมทั้งหน่วยงานวางแผนผังท้องถิ่นภายในภาค ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแผนการพัฒนาที่เหมาะสมกับภาคนั้น ๆ ตามนโยบายแห่งชาติ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการสร้างนโยบายและจัดทำผังภาคเพื่อเป็นแนวทางและประสานงานเพื่อการพัฒนา ตลอดจนวางแผนและประสานงานกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้มีโครงสร้างพื้นฐาน<sup>133</sup>

Ministry of Housing and Local Government เป็นกระทรวงที่มีบทบาทคล้ายกับกระทรวงมหาดไทยของไทย กล่าวคือ มีบทบาทในด้านการวางผังเมือง การดูแลจัดการเรื่องการบรรเทาสาธารณภัย และการจัดตั้งส่วนราชการท้องถิ่นเพื่อให้การดำเนินการกิจของกระทรวงมีความครอบคลุม และมีบทบาทในทุกระดับ โดยในด้านที่อยู่อาศัยนั้น กระทรวงนี้มีบทบาทในการออกข้อกำหนดในเรื่องที่อยู่อาศัยที่เพียงพอให้แก่ประชาชนทุกคนโดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อย และทำให้มั่นใจว่าจะมีการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนทั้งในด้านสังคมและด้านสันตนาการ ตลอดจนดำเนินการให้การวางแผนทางด้านกายภาพ สังคม เศรษฐกิจ ผังเมือง รวมทั้งสิ่งแวดล้อมเป็นไปโดยสอดคล้องกับ Town and Country Planning Act. 1976<sup>134</sup>

### 3.2.2.3.2 โครงการด้านที่อยู่อาศัย

มาเลเซียได้ดำเนินโครงการด้านที่อยู่อาศัย โดยจำแนกเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ยากจนและมีรายได้น้อยในเขตเมือง และผู้มีรายได้น้อยปานกลาง ดังนี้

ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ยากจนและมีรายได้น้อยในเขตเมือง เช่น

(1) โครงการให้ความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย (Home Assistance

<sup>133</sup> กรมโยธาธิการและผังเมือง, โครงการศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบและแปลกฎหมายในกลุ่มประเทศอาเซียนในเรื่องกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน, [ออนไลน์], 20 ตุลาคม 2561 แหล่งที่มา: <http://office.dpt.go.th/legal/images/pdf/b.pdf>

<sup>134</sup> Ministry of Housing and Local Government (Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan) Malaysia, [Online], Accessed: 2018, October 21. Available from: <http://www.malaysiaicentral.com/information-directory/ministry-of-housing-and-local-government-kementerian-perumahan-dan-kerajaan-tempatan-malaysia/#sthash.i8KzEBn8.dpbs>

Program - PBR)

(2) โครงการที่อยู่อาศัยของประชาชน (People's Housing Program - PPR) เป็นโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ซื้อบ้านหลังแรก ซึ่งให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ซื้อที่มีครอบครัวแล้วในการได้รับการพิจารณาก่อน แต่ก็กำหนดข้อจำกัดในการห้ามปล่อยเช่าต่อ

(3) Rumah Mesra Rakyat 1 Malaysia – RMR1M) รวมทั้ง Housing for Second Federal Land Development Authority (FELDA) และ Federal Land Consolidation and Rehabilitation Authority (FELCRA)

(4) โครงการ Private Affordable Housing Scheme (MyHome) วัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนซื้อที่อยู่อาศัยที่พัฒนาโดยภาคเอกชน โดยเริ่มดำเนินการในเดือนเมษายน ค.ศ. 2014 เพื่อช่วยเหลือครัวเรือนที่มีรายได้น้อยให้สามารถมีที่อยู่อาศัยได้ในราคาที่ สามารถรับภาระได้ รัฐบาลได้จัดงบประมาณสนับสนุนสูงถึง 30,000 ริงกิตมาเลเซีย (7,357 ดอลลาร์สหรัฐ) ต่อยูนิตให้แก่ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยภาคเอกชนเพื่อให้ผู้ซื้อที่อยู่อาศัยหลังแรก (first-time buyers) ซึ่งมีรายได้ต่อเดือนระหว่าง 3,000 ริงกิตมาเลเซีย (736 ดอลลาร์สหรัฐ) ถึง 6,000 ริงกิตมาเลเซีย (1,471 ดอลลาร์สหรัฐ) ได้เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย โดยในปี ค.ศ. 2016 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณ 300 ล้านริงกิตมาเลเซีย (73.56 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) เพื่อสร้างที่อยู่อาศัย 10,000 ยูนิต ภายใต้โครงการนี้

นอกจากนี้ รัฐบาล ภายใต้กระทรวงที่อยู่อาศัยและท้องถิ่นแห่งมาเลเซีย (MHLG) ได้จัดทำระบบ the computerized Open Registration System - ORS ซึ่งเป็นการลงทะเบียนผู้ซื้อและผู้เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยราคาถูก วัตถุประสงค์ของโครงการ คือ<sup>135</sup>

1. เพื่อให้มีการจัดลำดับผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเป็นผู้ซื้อที่อยู่อาศัยราคาถูก
2. เพื่อจัดทำมาตรฐานในการคัดสรรผู้ที่มีคุณสมบัติสำหรับจะเป็นผู้ซื้อที่อยู่อาศัยราคาถูก
3. เพื่อหลีกเลี่ยงการประพฤติมิชอบในกระบวนการคัดสรรผู้ที่มีคุณสมบัติที่จะซื้อที่อยู่อาศัยราคาถูก

<sup>135</sup> Syafiee Shuid, *Low Income Housing Provision in Malaysia: the Role of State and Market*. [Online]. Accessed: 2018, October 21. Available From: [http://irep.iium.edu.my/4164/1/NDR\\_Paper.pdf](http://irep.iium.edu.my/4164/1/NDR_Paper.pdf). [2017, May 21]

4. เพื่อให้มั่นใจได้ว่าคนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมจะเป็นผู้ซื้อนั้นจะมีสิทธิที่จะซื้อ และเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยราคาถูก และไม่มีผู้ซื้อใดได้รับอนุญาตซื้อที่อยู่อาศัยราคาถูกเกินกว่า 1 ยูนิต

5. เพื่อให้กระบวนการคัดสรรผู้ซื้อเป็นไปอย่างโปร่งใส

ข้อมูลของผู้สมัครนั้นจะถูกจัดเก็บเป็นหมวดหมู่ไว้ในคอมพิวเตอร์ โดยคัดแยกตามระดับรายได้ อายุ และความต้องการที่อยู่อาศัย ฯลฯ ซึ่งจะให้คะแนนมีการจัดลำดับให้แก่ผู้ที่ต้องการที่อยู่อาศัยเป็นลักษณะ waiting list อย่างไรก็ตาม ระบบ ORS ที่นำมาใช้ทั่วทั้งมาเลเซียยังก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านต่าง ๆ อีก ดังนี้

1. ข้อมูลในด้านศักยภาพและคุณสมบัติที่เหมาะสมของผู้ยื่นสมัคร และความต้องการขายที่อยู่อาศัยราคาถูก ซึ่งจะมีการรวบรวมโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

2. กระบวนการดังกล่าวสามารถตรวจสอบได้

3. การประเมินคุณสมบัติและประวัติของผู้สมัครและกระบวนการคัดเลือกผู้ซื้อที่มีคุณสมบัติเหมาะสมสามารถกระทำได้ในเวลาอันสั้น

4. ระบบ ORS นั้นมีความโปร่งใสและมีการจัดสรรที่อยู่อาศัยราคาถูกที่เป็นธรรม แต่อย่างไรก็ตาม จากผลของการศึกษายังพบว่าการตั้งข้อสังเกตถึงระบบ ORS ว่ายังมีข้อท้าทายในหลายประเด็น เช่น การที่แต่ละรัฐได้เพิกเฉยต่อการใช้เงื่อนไขที่กำหนดโดยกระทรวง MHLG และกำหนดเงื่อนไขในระบบ ORS ใหม่เพื่อให้สะท้อนตามบริบทของแต่ละพื้นที่ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่สอดคล้องกัน รวมทั้งปัญหาการบริหารจัดการข้อมูลของผู้ซื้อที่มีศักยภาพ รวมทั้งปัญหาการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติในการซื้อที่อยู่อาศัยราคาถูก รวมทั้งปัญหาของบุคคลเฉพาะกลุ่ม เช่น ผู้พิการ บุคคลที่มีปัญหาสุขภาพเรื้อรัง และแม่/พ่อเลี้ยงเดี่ยว ครอบครัวขนาดใหญ่ ซึ่งอาจไม่ได้รับประโยชน์ภายใต้ระบบนี้อย่างเท่าเทียมต่อบุคคลอื่น<sup>136</sup>

ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้ปานกลาง เช่น

(1) 1 Malaysia People's Housing (PR1MA) เริ่มดำเนินการในปี ค.ศ. 2011 เพื่อจัดให้มีที่อยู่อาศัยแก่ครัวเรือนที่มีรายได้ปานกลางในใจกลางเมืองสำคัญๆ (มีข้อจำกัดในการห้าม

<sup>136</sup>Eligibility and selection criteria under that open registration system (os) for low cost houses under open registration systems (ORS) for low cost houses in Malaysia, [Online], Accessed: 2018, October 21. Available from: [http://irep.iium.edu.my/33731/1/W29\\_Rashid\\_K.pdf](http://irep.iium.edu.my/33731/1/W29_Rashid_K.pdf) p. 5

จำหน่ายในช่วง 10 ปีแรก และห้ามปล่อยเช่า)<sup>137</sup> โครงการนี้ทำให้มีการจัดตั้ง Perbadanan PR1MA ขึ้น ภายใต้ PR1MA 2012 เพื่อวางแผน พัฒนาการก่อสร้างและรักษาคุณภาพที่อยู่อาศัยตามโครงการดังกล่าว ทั้งนี้ หน่วยงานดังกล่าวได้ร่วมกับภาคเอกชนเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยตามโครงการนี้

(2) 1 Malaysia Civil Servants Housing (PPA1M) เป็นความริเริ่มโดยรัฐบาล เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ข้าราชการ โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้ปานกลางและรายได้น้อย เพื่อให้สามารถมีที่อยู่อาศัยของตน ภายใต้โครงการริเริ่มนี้ Perbadanan Putrajaya เป็นผู้ประสานงานและผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยตามโครงการนี้ ซึ่งโครงการนี้ได้ริเริ่มจัดทำเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 2013

(3) Rumah Mesra Rakyat 1 Malaysia (RMR1M) โครงการนี้มี Syarikat Perumahan Negara Berhad (SPNB) ซึ่งอยู่ภายใต้ Ministry of Finance Incorporated (MoF Inc.) ดำเนินโครงการนี้เพื่อทำให้มั่นใจว่ากลุ่มคนที่มีรายได้น้อยสามารถมีบ้านที่สะดวกสบายเป็นของตนเองได้ โดยผู้ซื้อต้องเป็นประชาชนชาวมาเลเซียที่มีอายุระหว่าง 18-60 ปี และมีรายได้ครัวเรือนระหว่าง 750 – 3,000 ริงกิต (183 – 730 ดอลลาร์สหรัฐ) ซึ่งยังไม่เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยอื่นมาก่อน และต้องมีที่ดินขนาดไม่น้อยกว่า 65 ตารางวา<sup>138</sup>

(4) RUMAWIP กระทรวงเขตแดน (The Ministry of Federal Territories) ได้ริเริ่มโครงการที่อยู่อาศัยที่รับภาระได้ (affordable housing) ผ่าน Federal Territory Home Schemes ในปี ค.ศ. 2013 เพื่อจัดให้มีที่อยู่อาศัยสำหรับ federal territories โดยดำเนินการผ่าน public-private partnership และบริษัทการสร้างจากภาคเอกชน

ทั้งนี้ กลุ่มเป้าหมายของผู้ซื้อที่อยู่อาศัยในโครงการนี้เป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อย และรายได้ปานกลางในเขตกัวลาลัมเปอร์ ปูตราจายา และ Labuan โดยราคาที่พักอาศัยอยู่ระหว่าง 52,000 – 300,000 ริงกิต ผู้ซื้อจะต้องเป็นบุคคลสัญชาติมาเลเซีย อายุมากกว่า 21 ปี และมีรายได้ครัวเรือนน้อยกว่า 15,000 ริงกิต ซึ่งทำงานและอาศัยอยู่ใน Wilayah Persekutuan และจะต้องเป็นบ้านหลังแรกใน Wilayah Persekutuan โดยมีข้อจำกัดคือห้ามจำหน่ายภายในระยะเวลา 10 ปีแรก และไม่อนุญาตให้ปล่อยเช่า <sup>139</sup>

<sup>137</sup> Malaysia Affordable Housing Guide 2016/2017 – Part 2, [Online], Accessed: 2018, November 3. Available from: <http://www.starproperty.my/index.php/articles/investment/malaysia-affordable-housing-guide-20162017-part-2/>

<sup>138</sup> Ibid

<sup>139</sup> Ibid



(5) โครงการ People's Housing Programme โดย National Housing Department (NHD) จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาความต้องการที่อยู่อาศัยที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มที่อยู่อาศัยราคาต่ำในเขตตัวเมือง ทั้งนี้ โครงการดังกล่าวยังมุ่งจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอและสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานในทำเลที่เหมาะสม ซึ่งถือเป็นหนึ่งในการย้ายที่อยู่อาศัยโดยรัฐบาลที่ดีที่สุด ตามที่ได้มีการย้ายที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้บุกรุกที่ดิน/ตั้งถิ่นฐานในที่สาธารณะไปยังที่อยู่อาศัยใหม่ซึ่งมีอัตราค่าเช่าเพียง 126 ริงกิต (30.79 ดอลลาร์สหรัฐ) ซึ่งโครงการนี้มีได้มุ่งเพียงจัดให้มีที่อยู่อาศัยแก่ประชาชนเท่านั้น แต่ยังมีมุ่งให้ประชาชนมีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมแก่การอยู่อาศัยอีกด้วย โครงการนี้ยังได้ให้ส่วนลดเป็นพิเศษแก่ผู้ซื้อที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดอีกด้วย โดยอัตราการสร้างที่อยู่อาศัยตามโครงการภายใต้โครงการต่างๆ ในช่วงปี ค.ศ. 2011-2015 มีดังนี้ (ข้อมูลปี ค.ศ. 2015)

#### ด้านการเข้าถึง

โครงการ Rumah Idaman Rakyat (RIR) ดำเนินการโดย Syarikat Perumahan Negara Berhad (SPNB) ภายใต้กำกับของกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้ปานกลางในอัตราราคาไม่เกิน 350,000 ริงกิต (85,600 ดอลลาร์สหรัฐ) ซึ่งเปิดกว้างสำหรับประชาชนมาเลเซียทุกคนที่มีอายุมากกว่า 21 ปี แต่ให้สิทธิพิเศษแก่คนพิการ และแม่ที่เลี้ยงบุตรเพียงลำพังก่อน โดยผู้จะซื้อที่อยู่อาศัยในโครงการนี้ต้องมีรายได้ครัวเรือนไม่น้อยกว่า 10,000 ริงกิต (2,440 ดอลลาร์สหรัฐ) และมีรายได้ต่อเดือนไม่น้อยกว่า 7,500 ริงกิต (1,830 ดอลลาร์สหรัฐ) ซึ่งกำหนดข้อจำกัดของที่อยู่อาศัยนี้ไว้ โดยจะไม่สามารถจำหน่ายได้ในช่วง 5 ปีแรก และไม่อนุญาตให้ปล่อยเช่าต่อ<sup>140</sup>

โครงการ MyBeautiful Malaysia (MyBM) เป็นโครงการที่มุ่งส่งเสริมเพื่อให้ประชาชนมีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมแก่การอยู่อาศัย รวมทั้งปลูกฝังวัฒนธรรมในเรื่องความสะอาดให้แก่ผู้อยู่อาศัย รวมถึงการซ่อมแซมและการพัฒนาที่อยู่อาศัยของข้าราชการ ซึ่งรวมถึงที่อยู่อาศัยของทหาร และตำรวจ และการยกระดับห้องสุขาสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมนโยบายนี้ รัฐบาลได้พัฒนา ฐานข้อมูลด้านที่อยู่อาศัย (the Integrated Database on Housing - TEDUH) เพื่อให้แน่ใจว่าจะมีที่อยู่อาศัยเพียงพอกับความต้องการของประชาชน โดย TEDUH จะรวบรวมและจัดทำ

<sup>140</sup> Ibid

ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัย ด้วยฐานข้อมูลที่ค่อนข้างมีความแม่นยำ TEDUH จะพัฒนาข้อมูลสำหรับการให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนแก่คนเฉพาะกลุ่มโดยจำแนกตามระดับรายได้และทำเลที่อยู่อาศัย

### 3.2.2.3.3 การจัดตั้งกองทุน/ความช่วยเหลือทางการเงิน

รัฐบาลมีบทบาทหลักในการจัดให้มีการช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ซื้อที่อยู่อาศัย ซึ่งได้มีการออกแผนงานเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนทางการเงิน โดยมีแผนงานที่สำคัญ เช่น<sup>141</sup>

(1) แผนงานเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย (Skim Pinjaman Perumahan – SPP) เป็นแผนงานด้านงบประมาณเพื่อช่วยเหลือครัวเรือนที่มีรายได้น้อย ระหว่าง 750 ริงกิตมาเลเซีย – 2,500 ริงกิตมาเลเซีย (182-613 ดอลลาร์สหรัฐ) ต่อเดือน โดยกำหนดจำนวนเงินกู้สูงสุดไม่เกิน 45,000 ริงกิตมาเลเซีย (11,035 ดอลลาร์สหรัฐ) เพื่อสร้างที่อยู่อาศัยบนที่ดินของตนเอง แผนงานนี้ดำเนินการผ่านกองทุนด้านที่อยู่อาศัย (Housing Loan Fund) ซึ่งได้รับการอนุมัติภายใต้ Financial Procedure Act 1957 (ฉบับแก้ไข 1972) ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อ ค.ศ. 1976 โดยแผนงานนี้ทำให้บุคคลที่ไม่สามารถกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ได้ ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยบนที่ดินของตนเอง

(2) ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อส่งเสริมเงินทุนสำหรับบ้านประชาสังคม (Indirect Financial Assistance to Strengthen Publics' Housing Finance) ในการทำให้มั่นใจได้ว่าผู้ซื้อที่อยู่อาศัยจะได้รับที่อยู่อาศัยตามที่เขาได้จ่ายเงินไป NHD ได้เข้าไปฟื้นฟูโครงการที่อยู่อาศัยของภาคเอกชนที่ถูกชะงักไป โดยรัฐบาลจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือแก่ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยรายใหม่เพื่อดำเนินโครงการที่ถูกทิ้งไว้ให้สำเร็จ ด้วยความริเริ่มนี้ ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการซื้อที่อยู่อาศัยที่หลอกลวงหรือละทิ้งโครงการไปกลางคันจะสามารถเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยได้โดยความช่วยเหลือของรัฐบาล

<sup>141</sup> Malaysia National Report for the 3<sup>rd</sup> United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (HABITAT III) Chapter Z, [Online] Accessed: 2018, 15 October. Available from: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Malaysia-National-Report-28092016.pdf> p. 4

(3) แผนงานเงินฝากบ้านหลังแรก (First Home Deposit Scheme) หรือ My Deposit เป็นโครงการโดยรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือครัวเรือนที่มีรายได้ปานกลางเพื่อให้สามารถเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยของตนได้ โดยรัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้ 200 ล้านริงกิตมาเลเซีย (49 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ให้เป็นเงินฝากสำหรับซื้อบ้านหลังแรก ซึ่งจำกัดอยู่เพียง 2,000 หลัง โดยโครงการนี้เริ่มดำเนินการครั้งแรกเมื่อวันที่ 6 เมษายน ค.ศ. 2016 เพื่อส่งเสริมการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยของประชากรมาเลเซีย

### 3.2.2.3.4 แนวปฏิบัติในการดำเนินการ

การดำเนินการเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาและแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของมาเลเซีย แบ่งได้ออกเป็นหลายมิติ ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพ โดยผู้เขียนจะจำแนกกว่า มาเลเซียได้ดำเนินมาตรการใดบ้างเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในแต่ละองค์ประกอบ ดังนี้<sup>142</sup>

1. ด้านการมีบริการ อุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวกและโครงสร้างพื้นฐาน โดยรัฐบาลได้ดำเนินมาตรการที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ (1) การรับรองนโยบายน้ำแห่งชาติ และแผนแม่บทนโยบายทรัพยากรน้ำ ซึ่งครอบคลุมการวางแผนไปจนถึงปี ค.ศ. 2050 เพื่อบริการการใช้ทรัพยากรน้ำ เพื่อให้ประเทศสามารถมีน้ำสะอาดใช้อย่างเพียงพอ (2) ดำเนินโครงการพัฒนาการระบายน้ำเสีย เพื่อให้มั่นใจได้ว่าจะประชาชนจะได้รับบริการที่ดียิ่งกว่าเดิม รวมทั้งทำให้มั่นใจว่าจะมีบริการระบายน้ำเสียให้ประชาชนในราคาที่ประชาชนสามารถรับภาระได้ (3) การจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ให้แก่ผู้ที่ตั้งถิ่นฐานในที่สาธารณะในระหว่างที่มีการจัดทำแผนการอพยพย้ายที่อยู่อาศัยให้แก่คนเหล่านั้น (4) การส่งเสริมให้นายจ้างในบริษัทต่างๆ จัดให้ลูกจ้างของตนได้ทำงานโดยมีที่พัก และสิ่งพักผ่อนหย่อนใจ (5) ดำเนินการเพื่อการพัฒนาบริการต่างๆ ซึ่งจัดให้แก่ประชาชนโดยหน่วยงานท้องถิ่น เช่น ที่จอดรถสาธารณะ การลดปัญหาการจราจรติดขัด ปัญหาน้ำท่วม มลภาวะ รวมทั้งปัญหาด้านสุขอนามัย และการขยายถนน รวมทั้งการก่อสร้างถนนเชื่อมต่อไปยังที่อยู่อาศัย

2. ด้านความสามารถในการได้มา<sup>143</sup> การพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศ

<sup>142</sup> Ibid

<sup>143</sup> Ibid

มาเลเซีย มีการดำเนินการทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยภาคเอกชน (กลุ่มผู้พัฒนาที่อยู่อาศัย) นอกจากข้อกำหนดร้อยละ 30 ที่กำหนดให้สร้างที่อยู่อาศัยราคาถูกและราคาอยู่ในระดับที่ประชาชนสามารถรับภาระได้ มักจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยราคาปานกลางและราคาสูงมากกว่า ซึ่งแตกต่างจากภาครัฐที่จะให้ความสำคัญกับที่อยู่อาศัยราคาถูกและสามารถรับภาระด้านราคาได้ โดยมุ่งควบคุมที่อยู่อาศัยให้อยู่ในราคาต่อหน่วยที่สอดคล้องกับแผนมาเลเซีย (Malaysia Plan) เพื่อให้มั่นใจได้ว่ามีที่อยู่อาศัยเพียงพอกับความต้องการของประชาชน

ในปี ค.ศ. 1997 รัฐบาลได้จัดตั้ง Syarikat Perumahan Negara Malaysia Berhad (SPNB) ในฐานะเป็นหน่วยงานขับเคลื่อนที่อยู่อาศัยแห่งชาติเพื่อเพิ่มการจำหน่ายที่อยู่อาศัยในระดับราคา 150,000 ริงกิตมาเลเซีย ลงไป<sup>144</sup> ต่อมา รัฐบาลได้จัดตั้ง National Housing Policy (NPH) เมื่อปี ค.ศ. 2011 รวมทั้ง National Housing Council (NHC) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ในปี ค.ศ. 2012 เพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้การดำเนินนโยบายและการกำหนดทิศทางของนโยบายด้านที่อยู่อาศัย รวมทั้งเพื่อการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินนโยบายด้านที่อยู่อาศัย<sup>145</sup> นอกจากนี้ ที่ผ่านมายังมีการดำเนินโครงการเช่าซื้อพิเศษ (special hire-purchase) รวมทั้งโครงการซื้อคืน (buy-back scheme) สำหรับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะ อดีตเจ้าหน้าที่ตำรวจและทหาร ภายใต้โครงการดังกล่าว รัฐบาลโดย SPNB จะซื้อพาร์ทเมนท์ที่ขายไม่ออกในราคาที่ต่ำกว่า ร้อยละ 20 และให้เช่าแก่ผู้ยื่นขอ ซึ่งมีเงื่อนไขว่าในระยะเวลา 3 ปีจากนั้น สามารถซื้อขาดได้ โครงการดังกล่าวนี้ยังเปิดโอกาสให้แก่หญิงหม้ายที่เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ และแม่ที่เลี้ยงบุตรเพียงลำพัง (single mother) ที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองด้วย<sup>146</sup>

<sup>144</sup> Executive Summary, [Online] Accessed: 2018, October 15. Available from : <http://www.suhakam.org.my/wp-content/uploads/2013/11/adequate-housing.pdf>

<sup>145</sup> Malaysia National Report for the 3<sup>rd</sup> United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (HABITAT III) Chapter 7, [Online] Accessed: 2018, 15 October. Available from: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Malaysia-National-Report-28092016.pdf>

<sup>146</sup> Executive Summary, [Online] Accessed: 2018, October 15. Available from : <http://www.suhakam.org.my/wp-content/uploads/2013/11/adequate-housing.pdf>

## บทที่ 4

### การคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในกฎหมายไทย

#### 4.1 สถานการณ์ด้านที่อยู่อาศัยในประเทศไทย

จากข้อมูลการศึกษาของกองยุทธศาสตร์และสารสนเทศที่อยู่อาศัย ฝ่ายวิชาการพัฒนาที่อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติ ซึ่งได้จัดทำสถานการณ์ที่อยู่อาศัย ช่วงเดือนมกราคม - มิถุนายน 2561 บ่งชี้ว่าสถานการณ์ตลาดที่อยู่อาศัยทั้งในด้านอุปสงค์และอุปทานในปี 2561 ปรับตัวเพิ่มขึ้น ดังเห็นได้จากการโอนกรรมสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งมีการปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น ส่วนโครงการที่อยู่อาศัยส่วนมากเป็นโครงการประเภทอาคารชุดที่ขยายตัว อย่างไรก็ตาม สำหรับสถานการณ์ที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการความช่วยเหลือและสนับสนุนมากกว่า และประสบปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยมากกว่ากลุ่มอื่น พบว่าจากการสำรวจชุมชนผู้มีรายได้น้อยในปี 2560 สรุปได้ดังนี้

(1) ชุมชนผู้มีรายได้น้อยทั่วประเทศ ประมาณ 1,908 ชุมชน จัดเป็นชุมชนแออัด 1,791 ชุมชน 151,858 คริวเรือน ชุมชนเมือง 56 ชุมชน 3,237 คริวเรือน และชุมชนชานเมือง 61 ชุมชน 3,169 คริวเรือน

(2) ลักษณะของชุมชน เป็นชุมชนที่มีความหนาแน่นปานกลาง มากถึง 1,305 ชุมชน คิดเป็นร้อยละ 68.40 และเป็นชุมชนที่มีความหนาแน่นมากถึง 571 ชุมชน คิดเป็นร้อยละ 29.93 ส่วนชุมชนไม่หนาแน่น มี 32 ชุมชน คิดเป็นร้อยละ 1.68 ซึ่งสภาพที่อยู่อาศัยส่วนมากก็เป็นที่อยู่อาศัยแบบทรุดโทรมถึงร้อยละ 86.48

(3) ประเภทของที่ดินที่ชาวชุมชนเข้าไปปลูกที่อยู่อาศัย พบว่า ส่วนใหญ่เป็น (1) ที่ดินของหน่วยงานรัฐถึง 764 ชุมชน หรือร้อยละ 34.97 (2) ที่ดินของเอกชนจำนวน 641 ชุมชน หรือร้อยละ 29.34 (3) ที่ดินผสมที่มีเจ้าของตั้งแต่สองรายขึ้นไป เช่น รัฐและเอกชน หรือรัฐและที่ดินตนเองและวัด (4) ที่ดินของวัด 188 ชุมชน หรือร้อยละ 8.60 (5) ที่ดินตนเอง จำนวน 103 ชุมชน หรือร้อยละ 4.71

(4) ลักษณะของการครอบครองที่ดินและที่อยู่อาศัยของชุมชน พบว่าส่วนใหญ่อยู่ในที่ดินแบบผสม กล่าวคือเป็นการครอบครองที่ดินมากกว่าหนึ่งประเภท ถึง 685 ชุมชน คิดเป็นร้อยละ 35.9 และอันดับสอง เป็นการอยู่อาศัยแบบบุกเบิกที่ดินของผู้อื่นอยู่อาศัย จำนวน 591 ชุมชน คิดเป็น

ร้อยละ 30.97 ส่วนอันดับสาม เป็นการครอบครองแบบเช่าที่ดินอยู่อาศัย คิดเป็น 525 ชุมชน คิดเป็น ร้อยละ 27.52

(5) การประกอบอาชีพของชาวชุมชนผู้มีรายได้น้อย พบว่าส่วนมากมีอาชีพที่ไม่มีความมั่นคง รายได้ไม่แน่นอน และส่วนใหญ่มีอาชีพที่มีความหลากหลายถึง 1,797 ชุมชน คิดเป็นร้อยละ 94.18 อันดับรองลงมาคือ ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป ไม่มีเงินเดือนประจำ มีจำนวน 78 ชุมชน คิดเป็นร้อยละ 4.09 และอันดับสามคือประกอบอาชีพค้าขาย จำนวน 16 ชุมชน คิดเป็นร้อยละ 0.84

จากข้อมูลข้างต้น จึงเห็นได้ว่าแนวโน้มของที่อยู่อาศัยของไทยในปัจจุบัน โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร ที่อยู่อาศัยประเภทคอนโดมิเนียมขยายตัวมากกว่าประเภทอื่น ซึ่งมักมีแหล่งที่ตั้งที่มีสาธารณูปโภค และระบบการขนส่งสาธารณะเข้าถึง รองรับใกล้แหล่งงาน ในขณะที่ที่อยู่อาศัยของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย สะท้อนว่าส่วนใหญ่ยังคงอาศัยในชุมชนแออัดที่มีความหนาแน่น บนที่ดินที่เป็นทั้งของรัฐและบุกรุกที่ดินเอกชน และประชาชนเหล่านั้นมักมีอาชีพที่ไม่มั่นคง มีรายได้ไม่แน่นอน

การเคหะแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงานหลักด้านที่อยู่อาศัยของประเทศจึงได้จัดทำ ยุทธศาสตร์และมาตรการเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นการดำเนินการตามเป้าหมายในการทำให้คนไทยทุกคนมีที่อยู่อาศัยถ้วนทั่วในปี พ.ศ. 2579 มีปริมาณที่อยู่อาศัยที่สามารถรับภาระได้ และสามารถปรับเปลี่ยนตามความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคต มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย และได้รับการคุ้มครองในสิทธิส่วนบุคคลอย่างเท่าเทียมและเสมอภาค นอกจากนี้ ไทยยังมีคณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติ กำกับดูแลนโยบายด้านที่อยู่อาศัยในภาพรวมของประเทศ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนการบริหารจัดการเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อถามถึงความต้องการที่อยู่อาศัยใหม่ของชาวชุมชนผู้มีรายได้น้อย กลับพบว่าชาวชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเมืองยังคงมีความต้องการที่อยู่อาศัยในชุมชนเดิมมากกว่าที่จะย้ายไปอยู่ในที่อยู่ใหม่ โดยมีการปรับปรุงสภาพให้ดีขึ้น และต้องการที่อยู่อาศัยเป็นหลัง ๆ เป็นสัดส่วน แม้ว่าจะไม่มีความมั่นคงในเรื่องของที่ดิน และขาดสาธารณูปโภคและสาธารณูปการก็ตาม<sup>147</sup>

สภาพปัญหาที่อยู่อาศัยของไทยส่วนมากกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มของผู้มีรายได้น้อย

<sup>147</sup> กองยุทธศาสตร์และสารสนเทศที่อยู่อาศัย ฝ่ายวิชาการพัฒนาที่อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติ, สถานการณ์ที่อยู่อาศัย มกราคม - มิถุนายน 2561, [ออนไลน์], 3 พฤศจิกายน 2561. แหล่งที่มา <http://housingkc.nha.co.th/files/article/attachments/8b184d0d14fa4dce9b25a9b6be0bc121.pdf>

ที่มักสร้างที่อยู่อาศัยบนที่ดินของรัฐ เอกชน ในลักษณะของการบุกรุกเป็นส่วนมาก นำมาซึ่งปัญหา การขับไล่ รื้อถอน ให้ต้องย้ายออกจากที่อยู่อาศัยเดิม กระทบต่อการดำรงชีวิต ซึ่งปัญหาดังกล่าวก็ มิได้เกิดขึ้นเฉพาะในเขตกรุงเทพฯ หรือปริมณฑลเท่านั้น แต่ยังพบในพื้นที่อื่น ๆ ของไทย ด้วย

อย่างไรก็ตาม โดยที่ประเด็นปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของไทยมีหลายแง่มุม และสภาพ ของที่อยู่อาศัยของคนในเมืองและชนบทมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ชุมชนเมืองมีที่อยู่อาศัยใน รูปแบบบ้านจัดสรร คอนโดมิเนียม รวมทั้งที่อยู่อาศัยประเภทเช่า แต่ในพื้นที่ชนบท มักเป็นที่อยู่อาศัย ในรูปแบบที่ตั้งอยู่บนที่ดินทำกินของตนเอง รวมทั้งการบุกรุกที่ดินของรัฐ พื้นที่ป่า เพื่อสร้างที่อยู่ อาศัย โดย THE INTERNATIONAL COMMISSION OF JURIST หรือ ICJ ได้จัดทำรายงานเสนอต่อ คณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม กล่าวถึงการใช้คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบ แห่งชาติที่ 64/2014 และ 66/2014 และแผนการดำเนินงานภายใต้คำสั่งเหล่านี้ รวมทั้ง Master Plan on Solutions to the Destruction of Forest Resources and Land Encroachment and Sustainable Forest Management ที่มีการดำเนินการที่ละเมิดต่อสิทธิของชุมชนในการอาศัย อยู่ในพื้นที่ป่า รวมทั้งสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอของบุคคลเหล่านั้น การใช้อำนาจตามคำสั่งเหล่านี้ เป็นที่ทราบดีว่ามีการดำเนินการรื้อถอนที่ก่อให้เกิดเกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ ป่าสงวนและหน่วยงานของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับการร้องเรียนเกี่ยวกับการ ละเมิด rights of rural communities จากการใช้คำสั่งที่ 64/2014 <sup>148</sup>

## 4.2 แนวคิดและการส่งเสริมหลักการของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอของประเทศไทย

### 4.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ตามที่คุณเขียนได้กล่าวไปในส่วนที่มาและความสำคัญของปัญหาว่า ที่ผ่านมาประเทศไทยไม่เคยบัญญัติรับรองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายลำดับรอง สิ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้เขียนจะศึกษาตั้งแต่ รัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2540 รวมทั้ง รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 ปรากฏพัฒนาการของการดำเนินมาตรการ ทางด้านที่อยู่อาศัยเพื่อให้ครอบคลุมคนทุกกลุ่ม โดยการดำเนินการของกระทรวงการพัฒนาสังคม

<sup>148</sup> The International Commission of Jurists' Submission to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights in advance of the Examination of Thailand's Initial and Second Periodic Reports Under Article 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, [Online]. Accessed: 2018, November 3. Available from: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/THA/INT\\_CESCR\\_CSS\\_THA\\_20446\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/THA/INT_CESCR_CSS_THA_20446_E.pdf). p. 6

และความมั่นคงของมนุษย์ ผ่านการเคหะแห่งชาติ สถาบันองค์การพัฒนาชุมชน ตลอดจนหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่ร่วมมือกับสถาบันการเงินทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อส่งเสริมการเข้าถึงเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคงในที่ดิน และที่อยู่อาศัย ซึ่งการดำเนินการเหล่านี้อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำเพื่อบรรลุองค์ประกอบของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอเพียงบางประการเท่านั้น แต่ยังไม่ครอบคลุมทุกองค์ประกอบ

#### 4.2.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติที่รับรองความเสมอภาคของประชาชน และคุ้มครองประชาชนจากการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม รวมทั้งให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน และการได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมเมื่อมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปี ในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมของรัฐ (มาตรา 54) รวมทั้งบุคคลซึ่งพิการ และทุพพลภาพ ซึ่งมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ แต่ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 55)

ส่วนในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีกำหนดให้รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม โดยสรุปแล้ว ผู้เขียนเห็นว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอย่างกว้าง ๆ มีการกำหนดให้การคุ้มครองแก่บุคคลบางกลุ่มเป็นพิเศษบ้าง เช่น ผู้พิการ ทุพพลภาพ คนชรา ฯลฯ ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีการให้ความช่วยเหลือโดยมิได้ระบุว่าเป็นความช่วยเหลือในด้านใดบ้างอย่างชัดเจน และมีแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนให้การบริหารจัดการที่ดินที่ดี ดังนั้น ในภาพรวมแล้ว จึงยังไม่มีบทบัญญัติที่สะท้อนต่อการส่งเสริมหรือคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอโดยตรง ส่วนเรื่องการจัดระบบการถือครองที่ดิน (มาตรา 84) ก็ดูเหมือนจะให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นหลักเสียมากกว่า จะให้ความสำคัญกับเรื่องที่อยู่อาศัย

#### 4.2.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 มีบทบัญญัติที่รับรองความเสมอภาคของประชาชน และคุ้มครองประชาชนจากการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม (มาตรา 30) รวมทั้งให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน และการได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในระยะเวลาที่เหมาะสมเมื่อ



มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (มาตรา 41-42) ตลอดจนการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบต่อการดำเนินโครงการที่อาจกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (มาตรา 57) อย่างไรก็ดี หลักการที่สำคัญที่อาจถือเป็นพัฒนาการของรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ คือการรับรองสิทธิของบุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ (มาตรา 55) ที่บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ” เพื่อให้สามารถมีที่อยู่อาศัยตามความเหมาะสมและมีรายได้เพียงพอแก่การดำรงชีพอย่างสมศักดิ์ศรี ซึ่งนับเป็นการให้หลักประกันทางด้านที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ยากไร้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญไทย<sup>149</sup>

ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ประกาศใช้เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว โดยได้กำหนดการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งไว้ว่า หมายถึง การจัดสวัสดิการสังคม การเสริมสร้างสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ การรักษาพยาบาล การส่งเสริมการศึกษาและอาชีพ การส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างโอกาสในสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิต การสนับสนุนให้คนไร้ที่พึ่งมีงานทำและมีที่พักอาศัย และการป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนไร้ที่พึ่ง ทั้งนี้ ในกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญฯ ในมาตรา 55 ได้มีการอภิปรายถึงการใช้ถ้อยคำ “...มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐอย่างเหมาะสม” ซึ่งเป็นเจตนาในกระบวนการยกร่างที่ต้องการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลเหล่านี้เปิดกว้าง และไม่จำกัดเฉพาะการให้ความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยเพียงเท่านั้น<sup>150</sup>

ในหมวด 5 ส่วนที่ 8 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม (มาตรา 85) เป็นการคงหลักการส่วนใหญ่ตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้รัฐต้องมีมาตรฐาน หรือกฎเกณฑ์ในการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืนรองรับต่อการขยายตัวของเมืองในอนาคต คำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ และวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นให้ครอบคลุมทั้งประเทศ ตลอดจนให้ความสำคัญกับการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และการจัดวางผังเมืองอย่างเป็นระบบเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากร

<sup>149</sup> คณะกรรมาธิการวิสามัญร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 50

<sup>150</sup> รายงานการประชุมสภากร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 25/2550 (เป็นพิเศษ) วันพฤหัสบดีที่ 14 มิถุนายน พุทธศักราช 2550, [ออนไลน์]. 4 พฤศจิกายน 2561, แหล่งที่มา: [http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_cons40-50/cons2550/25\\_25500614.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons40-50/cons2550/25_25500614.pdf) หน้า 246

ธรรมชาติ<sup>151</sup> ในขณะที่หลักการจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 มีความชัดเจนกว่ารัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 เพราะมีการกำหนดให้รัฐกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการจัดให้มีระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

#### 4.2.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ยังคงหลักการในการคุ้มครองความเสมอภาคและการเลือกปฏิบัติจากรัฐธรรมนูญฯ ฉบับที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ผู้เขียนเห็นความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ การเปิดช่องให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมกับเจ้าของที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งการตัดบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของบุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ซึ่งได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ออกไป ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นอีกจุดเปลี่ยนสำคัญในฐานะที่การคุ้มครองสิทธิดังกล่าวจะช่วยเหลือเสริมสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2558 ยังคงใช้บังคับอยู่

ในหมวดหน้าที่ของรัฐ เป็นหมวดที่ได้รับการบัญญัติขึ้นมาเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งกำหนดให้ประชาชนและชุมชนสามารถติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการรวมทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 51) เช่น หน้าที่ของรัฐในการจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นพัฒนาการที่ดีประการหนึ่งที่จะส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ถ่วงดุล และรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมและชุมชนมากยิ่งขึ้น

ส่วนในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ในมาตรา 71 กำหนดให้รัฐจัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม รวมทั้งพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลเหล่านี้ถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัตินี้เป็นการกำหนดหลักการในภาพกว้างของการทำให้ประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะบุคคลที่อาจถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมได้รับ

<sup>151</sup> คณะกรรมาธิการวิสามัญยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, [ออนไลน์]. 4 พฤศจิกายน 2561, แหล่งที่มา: [http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_cons40-50/cons2550/cons50-intention.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons40-50/cons2550/cons50-intention.pdf) หน้า 85

ความคุ้มครองและช่วยเหลือให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ ซึ่งย่อมรวมถึงเรื่องที่อยู่อาศัย ในฐานะที่เป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตด้วยเช่นกัน แต่การกำหนดถ้อยคำว่า “จัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม” แม้ในแง่มุมมองหนึ่งจะเป็นการใช้ถ้อยคำที่เปิดกว้างเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการตีความ แต่ในอีกแง่มุมมองหนึ่งก็ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการมีหลักประกันขั้นต่ำของการมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม และโดยที่ไทยได้ให้สัตยาบันเข้าร่วมเป็นภาคี กติกา ICESCR จึงเห็นว่าควรระบุถ้อยคำที่สะท้อนถึงการคุ้มครองและการรับรองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอที่มีความชัดเจนมากกว่านี้

ในส่วนของการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน กำหนดให้รัฐมีการวางแผนการใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ และศักยภาพของที่ดิน และมีการวางผังเมืองและบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งจัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดิน แก้ปัญหากรรมสิทธิ์และสิทธิครองครองที่ดินอย่างเป็นระบบ รวมทั้งจัดให้มีระบบการจัดการและกำจัดขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพ

โดยสรุปแล้ว รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 มีทั้งพัฒนาการที่สำคัญในการส่งเสริมการรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ กล่าวคือ ส่วนที่ปรากฏในแนวนโยบายแห่งรัฐในการจัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม และการกำหนดแนวทางการเวนคืนให้รวมถึงการเวนคืนเพื่อชดเชยให้กับผู้ที่ถูกเวนคืน ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติการว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. .... ในรายละเอียดต่อไป สำหรับการตัดบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของบุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าเป็นการลดทอนความศักดิ์สิทธิ์และคุณค่าของการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวจากในระดับรัฐธรรมนูญฯ ลงคงเหลือเพียงตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเพียงเท่านั้น ทั้งนี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงรายละเอียดของกฎหมายฉบับนี้ในลำดับต่อไปว่ามีความเกี่ยวข้องอย่างไรกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ

#### 4.2.2 กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรอง

โดยที่สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอประกอบด้วยองค์ประกอบ 7 ประการ ซึ่งมีได้มีเนื้อหาเฉพาะการจัดให้มีที่อยู่อาศัยเพียงประการเดียว แต่มีสภาพแวดล้อมและองค์ประกอบอื่น ๆ ประกอบด้วย ดังนั้น การศึกษาในหัวข้อนี้ จะเป็นการศึกษากฎหมายของไทยที่มีนัยสำคัญต่อองค์ประกอบของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในแต่ละประการ

#### 4.2.2.1 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคการบังคับคดี

##### (1) กรณีการขับไล่

การบังคับคดีประเภทการขับไล่ ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติอยู่ในหมวด 4 มาตรา 350-355 มิได้บังคับเฉพาะจำเลยตามคำพิพากษาแต่รวมถึงบริวารของ จำเลยตามคำพิพากษาด้วย โดยกระบวนการขับไล่มีมาตรฐานที่ค่อนข้างคล้ายคลึงกับนานาประเทศ กล่าวคือ กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปิดประกาศขับไล่เพื่อให้บุคคลที่อยู่อาศัยหรือครอบครอง ทรัพย์สินพิพาทซึ่งอ้างว่าได้เป็นบริวารของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ยื่นคำร้องต่อศาลภายใน 15 วันนับ แต่วันปิดประกาศแสดงตนว่ามีอำนาจพิเศษในการอยู่อาศัยหรือครอบครองทรัพย์สินนั้น ซึ่งอีกนัยหนึ่ง ช่วงเวลาดังกล่าวก็เป็นการเปิดโอกาสให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาขนทรัพย์สินออกไปจากทรัพย์สินพิพาท ด้วยเช่นกัน ซึ่งหากปรากฏว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบริวารไม่ออกไปจากทรัพย์สินนั้น ให้เจ้า พนักงานบังคับคดีรายงานต่อศาลเพื่อมีคำสั่งจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบริวาร และ ให้ศาลมีอำนาจสั่งจับกุมและกักขังได้ทันที

##### (2) กรณีการรื้อถอน

มาตรา 355 ก็ได้กำหนดให้มีการปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนทรัพย์สิน พิพาทหรือขนย้ายทรัพย์สินออกจาก ณ บริเวณนั้น ไม่น้อยกว่า 15 วัน และให้ดำเนินการกับวัสดุที่ถูก รื้อถอนและทรัพย์สินที่ลูกหนี้ขนย้ายออกจากอสังหาริมทรัพย์ ที่อยู่อาศัยหรือทรัพย์สินที่ครอบครองนั้น ตามมาตรา 352 กล่าวคือ ให้ดำเนินการขายทอดตลาดทันที (แล้วแต่ประเภทของสิ่งของนั้น) หรือให้ เจ้าพนักงานบังคับคดี หรือเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาเป็นผู้รักษา แล้วแจ้งหรือประกาศให้ลูกหนี้ตามคำ พิพากษาหรือเจ้าของสิ่งของมารับคืนภายในกำหนดเวลา หากไม่มารับให้เจ้าพนักงานบังคับคดี ดำเนินการขายทอดตลาดสิ่งของนั้นไปได้โดยอนุโลมและเก็บรักษาเงินสุทธิหลักจากหักค่าใช้จ่ายไว้ แทนสิ่งของนั้น ซึ่งหากปรากฏว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือเจ้าของสิ่งของไม่มาขอรับเงินดังกล่าวคืน ภายในกำหนดห้าปีนับแต่ได้รับแจ้งจากเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ตกเป็นของแผ่นดิน

ผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติข้างต้นได้กำหนดขั้นตอนและกระบวนการขับไล่ รื้อถอนที่ค่อนข้างชัดเจน กล่าวคือ มีการปิดประกาศ ณ ที่ตั้งทรัพย์สินโดยเปิดเผย และกำหนดเวลาให้ ลูกหนี้ตามคำพิพากษารวมทั้งบริวาร ออกจากสถานที่ดังกล่าวพร้อมขนย้ายทรัพย์สิน หรือให้บุคคล อื่นแสดงอำนาจพิเศษต่อศาล

#### 4.2.2.2 พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547

การเวนคืนเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และกระจายสาธารณูปโภคไปสู่พื้นที่ต่าง ๆ ให้ทั่วถึงมากยิ่งขึ้น แต่ผลลัพธ์ของการเวนคืนเพื่อพัฒนาการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน หรือระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่าง ๆ มีผู้ได้รับผลประโยชน์ที่ไม่ทั่วถึง และมีกระจุกอยู่เฉพาะผู้มีที่ดินติดกับการพัฒนา เช่น การตัดถนนผ่าน ผู้ได้รับประโยชน์ย่อมเป็นเฉพาะผู้มีที่ดินติดกับถนนเป็นหลัก ประกอบกับการเวนคืนไม่สามารถแก้ปัญหาที่ดินตาบอดได้ รัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ออกมาบังคับใช้เพื่อเป็นมาตรการทางเลือกในการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งเป็นการนำที่ดินหลายแปลงมารวมกันเพื่อจัดรูปที่ดินใหม่ให้เป็นระเบียบ สวยงาม และมีสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ตลอดจนบริการสาธารณะต่างๆ ที่ได้มาตรฐาน มีถนนเข้าถึงที่ดินทุกแปลง และทำให้มูลค่าที่ดินเพิ่มสูงขึ้นอีกด้วย โดยในการจัดรูปที่ดิน ก็ยังสามารถเวนคืนที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ที่ดำเนินการจัดรูปให้เหมาะสมยิ่งขึ้นก็ได้ โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้ได้โดยอนุโลม

สาระสำคัญของการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ อยู่บนหลักการที่ว่า ผู้ได้ประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary Pay Principle) โดยผู้ที่จะเป็นผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ประกอบด้วยหลายภาคส่วน เช่น กรมโยธาธิการและผังเมือง หน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลอื่นใดของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ รวมทั้งการเคหะแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดรูปที่ดินก็จำเป็นต้องกระทำโดยอาศัยความยินยอมของเจ้าของที่ดิน ไม่น้อยกว่าสองในสามของเนื้อที่ที่ดินทั้งหมดที่จะทำการจัดรูปที่ดิน ซึ่งบุคคลสองในสามนั้นต้องมีที่ดินไม่น้อยกว่าสองในสามของพื้นที่ที่จะทำการจัดรูปที่ดินด้วย โดยภายหลังการจัดรูปที่ดิน ที่ดินแปลงใหม่ที่ได้รับการจัดรูปจะต้องมีสภาพแวดล้อม ที่ตั้ง รูปแปลงที่ดิน และการใช้ประโยชน์ในที่ดินใกล้เคียงกับสภาพที่ดินเดิมก่อนการจัดรูป<sup>152</sup> หากปรากฏว่าที่ดินแปลงใหม่มีขนาดเล็กเกินไปจนเสื่อมต่อมาตรฐานการดำรงชีวิตหรือสภาพแวดล้อม อาจจัดที่ดินแปลงใหม่ให้ หรือให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิเลือกถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของอาคารชุดที่ราคาใกล้เคียงกัน หรือได้รับค่าทดแทนเป็นเงิน ซึ่งคำนวณจากราคาที่ดิน และค่าชดเชยสำหรับค่าใช้จ่ายที่ต้องหาที่อยู่ใหม่ รวมทั้งค่าเสียหายอันเกิดจากผลกระทบทางจิตใจที่ต้องสูญเสียทรัพย์สินและความเป็นอยู่เดิมด้วย ส่วนค่าใช้จ่ายในการจัดรูป

<sup>152</sup> พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547

ที่ดิน เจ้าของที่ดินมีหน้าที่ต้องเฉลี่ยออกกันตามส่วน แต่สำหรับส่วนที่เป็นที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างที่ตกเป็นของรัฐ รัฐมีหน้าที่ต้องช่วยเหลือในเรื่องค่าใช้จ่ายด้วย<sup>153</sup>

ดังนั้น โดยสรุปแล้ว เมื่อดำเนินการจัดรูปที่ดินเสร็จแล้ว จะพบว่าที่ดินจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ (1) แปลงที่ดินที่จัดสรรแล้วและคืนให้กับเจ้าของที่ดิน (2) แปลงที่ดินที่นำไปขายเพื่อค้ำทุน

ทั้งนี้ ในการจัดรูปที่ดินนี้ ต้องอาศัยความร่วมมือของเจ้าของที่ดิน โดยอาจต้องจัดสรรที่ดินบางส่วนมาเพื่อสร้างถนน หรือสาธารณูปโภคเข้าสู่ที่ดิน ซึ่งเจ้าของที่ดินทุกแปลงจะได้ประโยชน์ ต่างกับการเวนคืนที่ดินซึ่งผู้ได้ประโยชน์อาจจำกัดเฉพาะเจ้าของที่ดินที่ติดกับถนนหรือสาธารณูปโภคที่สร้างเป็นหลัก ซึ่งเมื่อมีการจัดรูปที่ดินแล้ว ชุมชนนั้นจะมีความเป็นระเบียบ สวยงาม และมีสภาพแวดล้อมที่ดี มีสัดส่วนของพื้นที่โล่งที่เหมาะสม<sup>154</sup>

ผู้เขียนเห็นว่า การจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ เป็นอีกมาตรการที่จะช่วยแก้ปัญหาสภาพที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับการดำรงชีวิต เช่น ที่ดินตาบอด การไม่มีถนนที่เข้าถึงแปลงที่ดินที่ไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่มีการจัดสรรพื้นที่ว่างอย่างเพียงพอและเหมาะสม โดยเป็นทางเลือกที่เจ้าของที่ดินจำเป็นต้องมีส่วนร่วม และออกค่าใช้จ่าย แต่รัฐจะเข้ามาช่วยสนับสนุนในบางส่วนที่ภายหลังการจัดรูปแล้วที่ดินจะตกเป็นของรัฐ ซึ่งการเคหะแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงานที่มีอำนาจในการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ สามารถเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่ร่วมกับชุมชนได้ เช่นเดียวกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน นับเป็นอีกมาตรการในการส่งเสริมการมีที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ทั้งในแง่ของทำเล ความเหมาะสมที่จะอาศัยอยู่ และเป็นมาตรการทางเลือกแทนการเวนคืนซึ่งมักจะทำให้ประชาชนที่ถูกเวนคืนได้รับผลกระทบค่อนข้างมาก ทั้งในแง่ของการต้องย้ายที่อยู่อาศัยใหม่ที่กระทบต่อการดำรงชีวิตในภาพรวม

#### 4.2.2.3 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2558 (ฉบับที่ 4)

กฎหมายผังเมืองมีวัตถุประสงค์เพื่อวางแผนเมืองทางกายภาพเพื่อเป็นกรอบการพัฒนาเมืองให้เป็นรูปแบบ มีการใช้ที่ดินที่ชัดเจนและมีความสอดคล้องกัน โดยปรากฏ

<sup>153</sup> นพนนท์ ตามปนนนท์, “เอกสารการนำเสนอ การจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment)”, [ออนไลน์], 4 พฤศจิกายน 2561. แหล่งที่มา: <http://cpd.bangkok.go.th:90/web2/report/LAND%20RE/LR01/report1.pdf>

<sup>154</sup> สำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย, “ความรู้ เรื่อง การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่”. [ออนไลน์], 4 พฤศจิกายน 2561. แหล่งที่มา: [http://eservices.dpt.go.th/eservice\\_2/orw/lr/detail-pdf/ENDU-LR.PDF](http://eservices.dpt.go.th/eservice_2/orw/lr/detail-pdf/ENDU-LR.PDF)

การกำหนดพื้นที่ผังเมืองสำหรับการใช้ที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์แต่ละประเภทแตกต่างกัน เช่น เขตสีม่วง สำหรับที่ดินประเภทอุตสาหกรรม เขตสีแดงสำหรับที่ดินประเภทพาณิชยกรรม เขตสีเหลืองสำหรับที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย เขตสีน้ำเงินสำหรับที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เขตสีเขียวสำหรับที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ฯลฯ โดยผังเมือง สำหรับโซนที่อยู่อาศัย แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่

(1) เขตพื้นที่สีเหลือง เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย กำหนดให้มีการใช้ประโยชน์ของที่ดิน สำหรับเป็นที่อยู่อาศัย หรือสถาบันราชการ หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น โดยส่วนมากพื้นที่สีเหลืองจะอยู่นอกเมืองหรือ ในชนบท

(2) เขตพื้นที่สีส้ม เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง กำหนดให้มีการใช้ประโยชน์ของ ที่ดินสำหรับเป็นที่อยู่อาศัย หรือสถาบันราชการ หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น ซึ่งพื้นที่เขตสีส้มจะมีผู้อาศัยมากกว่าพื้นที่สีเหลือง

(3) เขตพื้นที่สีน้ำตาล เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก กำหนดให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อ เป็นที่อยู่อาศัย หรือสถาบันราชการ หรือสาธารณะประโยชน์อื่น ๆ <sup>155</sup>

โดยที่การกำหนดประเภทที่ดินตามที่กล่าวไปข้างต้นนำมาซึ่งข้อจำกัดในการนำที่ดินที่กำหนดไปใช้ประโยชน์ในลักษณะอื่น เช่น ที่ดินเขตสีเขียว ห้ามก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยหรือประกอบพาณิชยกรรมประเภทห้องแถวหรือตึกแถว เว้นแต่เป็นการดำเนินการในโครงการจัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย และมีพื้นที่ไม่เกินร้อยละ 5 ของพื้นที่โครงการทั้งหมด <sup>156</sup>

การสร้างที่อยู่อาศัยของปัจเจกบุคคลที่สร้างเพื่ออยู่อาศัยเอง มักไม่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดผังเมืองเท่าการสร้างที่อยู่อาศัยในลักษณะโครงการขนาดใหญ่ที่อาจถูกจำกัดในพื้นที่บางสี เช่น สีเขียว ตามที่ผู้เขียนกล่าวไปข้างต้น อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนพบว่ามีการเปิดช่องไว้ให้การดำเนินโครงการโดยหน่วยงานของรัฐเพื่อลดผลกระทบให้กับประชาชน ดังเช่น กฎกระทรวง ฉบับที่ 462 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดผังให้ใช้ผังเมืองรวม ในท้องที่ตำบลเกวียนหัก ตำบลซึ้ง ตำบลขลุ่ย และตำบลวัน

<sup>155</sup> พลัส พร็อพเพอร์ตี้, รอบรู้ผังเมือง ตัวช่วยนักลงทุนอสังหาฯ. [ออนไลน์], 4 พฤศจิกายน 2561. แหล่งที่มา: <https://goo.gl/xmr73W>

<sup>156</sup> โสมไกด์ไลน์, “ที่ดินทำเลทอง แต่มูลค่าจะลดฮวบทันที หากอยู่ “โซนสีเขียว” ตามกฎหมายผังเมือง”. [ออนไลน์], 16 ตุลาคม 2561. แหล่งที่มา: <http://www.homeguideline.com/article/201407047005>

ข ว อ า เ ภ อ  
 ขลุ้ง จังหวัดจันทบุรี ข้อ 11 ที่กำหนดยกเว้นให้แก่การดำเนินโครงการของการเคหะแห่งชาติที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเพื่อรองรับโครงการโยกย้ายชุมชนแออัด ให้สามารถดำเนินการได้ในที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ซึ่งโดยทั่วไปแล้วกำหนดห้ามจัดสรรที่ดินเพื่อประกอบพาณิชย์กรรม และกำหนดห้ามการอยู่อาศัยหรือประกอบพาณิชย์กรรมประเภทห้องแถวหรือตึกแถว เป็นต้น

การกำหนดยกเว้นในลักษณะนี้ เกิดขึ้นในลักษณะเป็นรายการณีตามท้องที่ที่อาจมีการพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยหรือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในบางพื้นที่ อย่างไรก็ตาม โดยที่เดิม กฎกระทรวงที่กำหนดผังเมืองจะมีอายุ 5 ปี เพื่อให้มีการทบทวนผังเมืองใหม่ให้สอดคล้องกับการพัฒนาที่มีพลวัตและเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้กฎกระทรวงดังกล่าวสิ้นผลบังคับใช้ไปแล้ว

นอกจากนี้ ภายใต้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2558 (ฉบับที่ 4) มาตรา 11 กำหนดให้สามารถแก้ไขผังเมืองรวมเฉพาะบริเวณหรือเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ โดยมีได้จำกัดอยู่เฉพาะกฎกระทรวงที่กำหนดผังเมืองในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นการเฉพาะเท่านั้นดังเช่นที่ผ่านมา พระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น เสนอต่อคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาของแก้ไขผังเมืองรวมได้ นับเป็นพัฒนาการที่สำคัญต่อการสร้างควมยืดหยุ่นให้แก่การบังคับใช้เมืองที่รองรับต่อพลวัตของการพัฒนาในปัจจุบัน ซึ่งแน่นอนว่าในการสร้างที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ อาจประสบปัญหาการติดขัดข้อจำกัดของผังเมือง ทำให้ไม่สามารถสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้ บทบัญญัติดังกล่าวจะเป็นอีกหนึ่งทางเลือกที่สำคัญที่จะเปิดช่องให้มีการสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนได้

#### 4.2.2.4 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2550

การเพิ่มขึ้นของประชากรนำมาสู่การก่อสร้างอาคาร และที่อยู่อาศัย นอกจากการกำหนดผังเมืองเพื่อกำหนดขอบเขตพื้นที่แต่ละประเภทให้เหมาะสมกับการพัฒนาเมืองแล้ว กฎหมายควบคุมอาคารเป็นอีกเครื่องมือสำคัญในการควบคุมอาคารให้มีความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัย รวมทั้งกำหนดปัจจัยอื่น ๆ อันสำคัญเพื่อความปลอดภัยและการสาธารณสุข สิ่งแวดล้อมด้วย เช่น การป้องกันอัคคีภัยภายในอาคาร ระบบถ่ายเทอากาศภายในอาคาร รวมทั้ง



การระบายน้ำทั้งก่อนปล่อยสู่ทางน้ำสาธารณะ และการอำนวยความสะดวกทางด้านการจราจร เช่น การกำหนดให้อาคารบางชนิดต้องจัดให้มีที่จอดรถยนต์ เพื่อไม่ให้รถยนต์ต้องจอดริมถนนซึ่งอาจทำให้เกิดขวางการจราจร เป็นต้น<sup>157</sup>

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร มีการปรับปรุงแก้ไขมาเป็นระยะ เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาในปัจจุบัน แต่โดยที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้ผู้มีรายได้น้อยมีที่อยู่อาศัย ดังนั้น เพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ สามารถดำเนินการจัดให้มี หรือพัฒนาที่อยู่อาศัย ต้นทุนต่ำได้ โดยไม่ติดขัดปัญหาในด้านการขออนุญาตก่อสร้าง หรือข้อกำหนดมาตรฐานอาคาร บางประการ ซึ่งมีได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับความมั่นคงแข็งแรงหรือความปลอดภัยของอาคาร เช่น ระยะถอยร่น เนื้อที่ของที่ว่างภายนอกอาคาร หรือระยะห่างจากแนวเขตที่ดิน ฯลฯ จึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมอาคารเพื่อยกเว้นผ่อนผัน หรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคารบางประการ โดยให้ออกเป็นกฎกระทรวงแทน<sup>158</sup> นับเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับการสร้างที่อยู่อาศัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งได้มีการออกเป็นกฎกระทรวงว่าด้วยการยกเว้น ผ่อนผัน หรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารสำหรับอาคารในโครงการที่รัฐจัดให้มีหรือพัฒนาเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย พ.ศ. 2554 กำหนดหลักเกณฑ์ในการผ่อนผันในรายละเอียดเป็นการเฉพาะด้วย

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกตในเรื่องนี้ว่า นโยบายของรัฐในปัจจุบัน เริ่มเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ซึ่งมีการออกมาตรการจูงใจทางการเงินและการคลังในหลายรูปแบบที่อาจแตกต่างกันไปตามช่วงเวลา ทั้งนี้แล้วแต่สภาพเศรษฐกิจ แต่การแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ เปิดช่องให้มีการยกเว้นผ่อนผันเฉพาะหน่วยงานของรัฐเพียงเท่านั้น<sup>159</sup> ไม่รวมภาคเอกชนด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหากมีการแก้ไขกฎหมายฉบับดังกล่าวให้ครอบคลุม

<sup>157</sup> บริษัท พี.บิลเลียนโฮลดิ้ง จำกัด. ความสำคัญของกฎหมายควบคุมอาคาร. [ออนไลน์], 4 พฤศจิกายน 2561. แหล่งที่มา: [http://www.pbillionholding.co.th/article-detail.php?article\\_id=6](http://www.pbillionholding.co.th/article-detail.php?article_id=6)

<sup>158</sup> บันทึกท้ายพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558, [ออนไลน์], 4 พฤศจิกายน 2561. แหล่งที่มา: [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=1642](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1642)

<sup>159</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2550

มาตรา 3 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (8) ของมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

(8) อาคารที่กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ จัดให้มีหรือพัฒนาเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ทั้งนี้ ต้องมิใช่การยกเว้นหรือผ่อนผันเงื่อนไขเกี่ยวกับความมั่นคง

ถึงการดำเนินกิจการของภาคเอกชนด้วยกันจะทำให้มาตรการดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งนอกจากจะช่วยดึงดูดให้ภาคเอกชนหันมาสร้างที่อยู่อาศัยราคาถูกลงได้มากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการเสริมสร้างให้การดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของรัฐเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ตัวอย่างมาตรการจูงใจภาคเอกชนเพื่อลงทุนในภาคอสังหาริมทรัพย์ตามโครงการของรัฐเพื่อช่วยเหลือประชาชน เช่น (1) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีการโอน และการจำนองอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรการสนับสนุนเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และ (2) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดกรณีการโอน และการจำนองห้องชุดตามมาตรการสนับสนุนเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นการลดหย่อนค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน/กฎหมายว่าด้วยอาคารชุด โดยให้เรียกเก็บค่าจดทะเบียนการโอนและการจำนองอสังหาริมทรัพย์หรือห้องชุด (แล้วแต่กรณี) ร้อยละ 0.01 ในกรณีที่มีการโอนและการจำนองห้องชุดในท้องที่จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดปัตตานี ยะลา สงขลาเฉพาะในท้องที่อำเภอจะนะ อำเภอเทพา และอำเภอสะบ้าย้อย และจังหวัดสตูล ทั้งนี้ ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2561 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2563<sup>160</sup>

#### 4.2.2.5 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

กฎหมายฉบับนี้ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการสาธารณสุขที่มีความเกี่ยวข้องกับสภาพความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมของมนุษย์อย่างใกล้ชิด ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสุขลักษณะของอาคาร และการระงับเหตุรำคาญ ซึ่งเป็นสาระสำคัญสำหรับเรื่องที่อยู่อาศัยและการอาศัยอยู่ ดังนี้

(1) การกำหนดความแออัดต่อพื้นที่ในที่อยู่อาศัย ซึ่งอยู่ในหมวดสุขลักษณะของอาคาร มีกำหนดไว้ตามมาตรา 24 และกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมใน ประกาศ

แข็งแรงและความปลอดภัยของอาคาร หรือความปลอดภัยของผู้ที่อยู่อาศัยหรือใช้อาคาร

<sup>160</sup> กรมที่ดิน, มาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้, [ออนไลน์], 4 พฤศจิกายน 2561. แหล่งที่มา: <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER2/DRAWER013/GENERAL/DATA0000/00000779.PDF>

กระทรวงสาธารณสุข ที่ 6/2538 เรื่อง กำหนดจำนวนคนต่อจำนวนพื้นที่ของอาคารที่พักอาศัยที่ถือว่ามีคนอยู่มากเกินไป เนื่องจากเล็งเห็นถึงปัญหาของการแพร่กระจายของโรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ<sup>161</sup> ซึ่งตามประกาศนี้ได้กำหนดนิยามของ “อาคารที่พักอาศัย” ว่าหมายถึงอาคารซึ่งโดยปกติบุคคลใช้อาศัยได้ทั้งกลางวันและกลางคืน ไม่ว่าจะเป็นการอยู่อาศัยถาวรหรือชั่วคราว และมีความหมายรวมถึง โรงเรือน บ้านพักอาศัย โรงแรม หอพัก อาคารชุด หรืออาคารอื่นใดที่มีลักษณะเดียวกันที่สร้างขึ้นตามกฎหมายควบคุมอาคาร โดยกำหนดว่า อาคารที่พักอาศัยที่มีคนอยู่มากเกินกว่าหนึ่งคนต่อพื้นที่สามตารางเมตรถือว่ามีคนอยู่มากเกินไป<sup>162</sup> หากฝ่าฝืน เจ้าของหรือผู้ครอบครองจะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ 2,500 บาท ตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืน ทั้งนี้ ตามมาตรา 75 ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2560 (ฉบับที่ 3)

อย่างไรก็ตาม ในส่วนท้ายของมาตรา 24 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดให้สภาพ ความเจริญ จำนวนประชากร และย่านชุมชนของแต่ละท้องถิ่น เป็นปัจจัยที่ต้องพิจารณาร่วมด้วย แต่ในประกาศฉบับดังกล่าว ไม่ได้เปิดช่องให้มีการพิจารณาเป็นอื่นในกรณีมีข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงตามตอนท้ายของมาตรา 24 และจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงประกาศฉบับนี้ ซึ่งใช้บังคับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538

ผู้เขียนมีข้อคิดเห็นต่อเรื่องดังกล่าว จำแนกได้โดยหลักใน 2 ประเด็น ได้แก่ เรื่องการกำหนดให้ใช้เกณฑ์จำนวนพื้นที่อาคารต่อจำนวนผู้พักอาศัย ซึ่งในทางข้อเท็จจริงแล้ว หากปรากฏว่าที่พักอาศัยมีขนาดเนื้อที่ 30 ตารางเมตร จะมีสิทธิตามกฎหมายในการอยู่อาศัยได้มากถึง 10 คน แต่กลับไม่มีการพิจารณาในทางข้อเท็จจริงว่าพื้นที่ 30 ตารางเมตรนั้นประกอบไปด้วยส่วนห้องน้ำ ห้องครัว ห้องนั่งเล่น เป็นขนาดเท่าใด และมีห้องนอนจริง ๆ จำนวนกี่ห้อง ดังนั้นการนำพื้นที่อาคารหรือที่พักอาศัยมาคำนวณอาจไม่ใช่วิธีที่เหมาะสม ซึ่งในประเด็นนี้มีความใกล้เคียงกับกฎหมายของมาเลเซีย ที่เมื่อคำนวณตัวเลขพื้นที่ที่สามารถอยู่อาศัยได้ตามกฎหมายแล้วค่อนข้างไปเป็นได้ยากในทางข้อเท็จจริง จึงมีการเสนอให้ใช้จำนวนห้องนอน ในการคำนวณหรือนำมาพิจารณา ซึ่งน่าจะเหมาะสมกว่า ประเด็นต่อมา คือการบังคับใช้กฎหมายและการตรวจตราของเจ้าหน้าที่ ผู้เขียนยังไม่พบว่ามีกรออกหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการบังคับตามมาตรานี้อย่างเป็น

<sup>161</sup> นันทูหทัย ไตรรัตน์ และ ศุภล ศรีสุขวัฒนา, พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, [ออนไลน์]. 4 พฤศจิกายน 2561. แหล่งที่มา: <http://laws.anamai.moph.go.th/download/article/phlaw.pdf>

<sup>162</sup> ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ 6/2538 เรื่องกำหนดจำนวนคนต่อจำนวนพื้นที่ของอาคารที่พักอาศัยที่ถือว่ามีคนอยู่มากเกินไป

รูปธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ การตรวจสอบในทางข้อเท็จจริงจึงน่าจะเป็นไปได้ยาก แม้ทางหนึ่ง กระทรวงมหาดไทย โดยสำนักงานเขต อาจมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและป้องกันมิให้มีการฝ่าฝืน บทบัญญัตินี้ โดยกระบวนการกลั่นกรองและพิจารณาก่อนการย้ายเข้า/ออกทะเบียนบ้าน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว บุคคลก็อาจอาศัยอยู่ในที่พักอาศัยได้โดยไม่จำเป็นต้องมีการย้ายทะเบียนบ้าน ทั้งนี้ ผู้เขียนก็ยังไม่พบว่ามีความหมายที่บังคับให้ต้องมีการรายงานจำนวนผู้พักอาศัยไปยังหน่วยงานใด ๆ เพื่อพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ อีกประเด็นหนึ่งในเรื่องสุขลักษณะของอาคาร มีการกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองดำเนินการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือรื้อถอนทั้งหมดหรือบางส่วน รวมทั้งจัดการตามความจำเป็นต่ออาคาร หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของอาคารที่มีสภาพชำรุดทรุดโทรม หรือปล่อยให้สภาพทรุดโทรมอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัย หรือมีลักษณะไม่ถูกต้องด้วย สุขลักษณะของการใช้เป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งหากบุคคลที่ได้รับทราบคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วไม่ดำเนินการ เจ้าพนักงานมีอำนาจดำเนินการแทนได้ โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย หากฝ่าฝืนหรือขัดขวางการดำเนินงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่น จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ ตามมาตรา 75 ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2560 (ฉบับที่ 3)

(2) เรื่องการระงับเหตุรำคาญ ตามมาตรา 25 ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดเหตุรำคาญ ซึ่งรวมถึงอาคารอันเป็นที่อยู่อาศัยของคนหรือสัตว์ ที่ไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารพิษจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยให้เป็นอำนาจเจ้าหน้าที่ในการระงับเหตุรำคาญ และดูแลในท้องที่ของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ซึ่งหากปรากฏว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งให้ดำเนินการระงับเหตุรำคาญ แต่ไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจจัดการตามความจำเป็น โดยบุคคลที่เป็นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับก่อหรืออาจก่อเหตุรำคาญเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจในการออกประกาศพื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญเพื่อระงับและจัดการตามความจำเป็นมิให้เหตุรำคาญนั้นเกิดขึ้นอีกด้วย

นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยก็ได้เปิดช่องให้มีการฟ้องร้องและดำเนินคดีเพื่อยุติความเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวได้เช่นกัน (มาตรา 421 และมาตรา 1337 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

#### 4.2.2.6 กฎหมายคุ้มครองผู้เช่า/ผู้ให้เช่า

##### (1) กฎหมายที่กำหนดสิทธิหน้าที่ของผู้เช่าและผู้ให้เช่า

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่องการเช่า ได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้ให้เช่า และผู้เช่าเอาไว้ ประเด็นที่จะเกี่ยวข้องกับสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ คือ ความระงับแห่งสัญญาเช่า ตามมาตรา 566 โดยผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างถึงความระงับแห่งสัญญาเช่าที่อยู่อาศัย ซึ่งตามกฎหมายกำหนดให้ผู้ให้เช่าบอกกล่าวแก่ผู้เช่าชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งแต่ไม่จำเป็นต้องถึงสองเดือน ซึ่งผู้เช่าก็จะมีหน้าที่ต้องขนทรัพย์สินของตนออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น หากไม่ดำเนินการก็อาจถูกฟ้องร้อง นำไปสู่การบังคับคดีขับไล่หรือรื้อถอนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวไปในตอนต้นแล้ว

##### (2) การกำหนดอัตราค่าสาธารณูปโภคให้เหมาะสมเป็นธรรม

โดยที่สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอนั้นครอบคลุมทั้งการมีกรรมสิทธิและสิทธิครอบครองในที่อยู่อาศัย ดังนั้น นอกจากการส่งเสริมเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงที่อยู่อาศัยด้วยการสร้างที่อยู่อาศัยราคาถูก และการให้สินเชื่อเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ผู้เขียนเห็นว่า ประชาชนบางกลุ่มอาจมิได้มีศักยภาพมากพอที่จะซื้อที่อยู่อาศัย และต้องอาศัยการเช่าที่อยู่อาศัยจากผู้ประกอบการ ซึ่งได้แก่การเช่าห้องพัก บ้าน อาคารชุด อพาร์ทเมนท์ ฯลฯ

คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาได้ออกประกาศ เรื่อง ให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจควบคุมสัญญา ได้กำหนดประเภทของข้อสัญญาต้องห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจทำกับผู้เช่า เช่น ข้อกำหนดที่ทำให้ผู้ประกอบธุรกิจมีสิทธิเปลี่ยนแปลงอัตราค่าเช่าอาคาร อัตราค่าสาธารณูปโภค อัตราค่าใช้จ่ายในการให้บริการ และอัตราค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ก่อนสัญญาเช่าอาคารสิ้นสุดลง ข้อสัญญาที่กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจกำหนดอัตราค่าบริการกระแสไฟฟ้าและน้ำประปาเกินกว่าอัตราที่ผู้ให้บริการกระแสไฟฟ้าและน้ำประปาเรียกเก็บจากผู้ประกอบธุรกิจ ฯลฯ ซึ่งประกาศฉบับนี้จะมีใช้บังคับนับตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2561 เป็นต้นไป<sup>163</sup> ประกาศฉบับนี้ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนผู้เช่าที่พักอาศัยในด้านต่าง ๆ เช่น ค่าใช้จ่ายในด้านสาธารณูปโภคในที่พักอาศัย นับว่าเป็นการส่งเสริมสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอประการหนึ่ง ในองค์ประกอบความสามารถในการได้มา

<sup>163</sup> ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2561

นอกจากนี้ ตามประกาศฉบับนี้ยังกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ให้เช่ากับผู้เช่าทำข้อสัญญาที่กำหนดให้ผู้ให้เช่ามีสิทธิระทำการปิดกั้นไม่ให้ผู้เช่าเข้าใช้ประโยชน์อาคารหรือมีสิทธิเข้าไปในอาคารเพื่อยึดทรัพย์สิน หรือขนย้ายทรัพย์สินของผู้เช่า ในกรณีที่ผู้เช่าไม่ชำระค่าเช่าหรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อันเกี่ยวกับการเช่าอาคารอีกด้วย

#### 4.2.2.7 พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 รวมทั้งกฎ ระเบียบ และประกาศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานของรัฐในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่มีวัตถุประสงค์ในการมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีเคหะ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย พร้อมทั้งจัดให้มีระบบ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ สิ่งอำนวยความสะดวก แก่ผู้อยู่อาศัย ทำนุบำรุง ปรับปรุง และพัฒนาผู้อยู่อาศัยให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนที่ประสงค์จะมีเคหะของตนเอง หรือผู้ที่ประสงค์จะร่วมดำเนินกิจกรรมกับการเคหะแห่งชาติในการจัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ และประกอบธุรกิจเกี่ยวกับ การก่อสร้าง อาคารหรือจัดหาที่ดิน การปรับปรุง รื้อ หรือ ย้ายแหล่งเสื่อมโทรม เพื่อให้มีสภาพการอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมที่ดีขึ้น<sup>164</sup>

(1) การกำหนดเงื่อนไขผู้มีสิทธิซื้อ เช่าซื้อ ที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ

ในการจัดให้มีที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนนั้น ได้มีการกำหนดเงื่อนไขของผู้ที่จะสามารถซื้อ เช่าซื้อที่อยู่อาศัยแต่ละประเภทไว้ เช่น ประเภทบ้านเอื้ออาทรของการเคหะแห่งชาติต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- มีสัญชาติไทย บรรลุนิติภาวะ (อายุไม่น้อยกว่า 21 ปีขึ้นไป) และไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด (กรุงเทพมหานคร, นครปฐม, นนทบุรี, ปทุมธานี, สมุทรปราการ, สมุทรสาคร มีรายได้ครัวเรือนไม่เกิน 40,000 บาทต่อเดือน และภูมิภาคมีรายได้ครัวเรือนไม่เกิน 17,000 บาทต่อเดือน)
- กรณีมีคู่สมรสสามารถลงทะเบียนได้เพียงคนเดียว
- ไม่มีบ้านพร้อมที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง

<sup>164</sup> ประวัติความเป็นมา การเคหะแห่งชาติ, [ออนไลน์]. 4 พฤศจิกายน 2561. แหล่งที่มา: <https://goo.gl/CkoSSD>

- ไม่เป็นคู่สัญญาเช่าซื้อกับการเคหะแห่งชาติ และหากเป็นคู่สัญญาเช่า จะต้องคืนอาคารเช่า เมื่อได้สิทธิเช่าซื้อบ้านเอื้ออาทร
- ผู้ที่เคยได้สิทธิเช่าซื้ออาคารของการเคหะแห่งชาติและโอนสิทธินั้นให้ผู้อื่นไปแล้วไม่สามารถจองสิทธิได้
- ต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดที่ตั้งโครงการอย่างน้อย 6 เดือน หากมีภูมิลำเนาอยู่ต่างถิ่นต้องมีหลักฐานแสดงว่าประกอบอาชีพอยู่ในจังหวัดหรือพื้นที่ที่ตั้งโครงการอย่างน้อย 6 เดือน
- ผู้ที่ประสบปัญหาเดือนร้อนจากกรณีถูกไฟไหม้หรือถูกไล่ที่ภายในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี จะพิจารณาให้สิทธิไม่เกินร้อยละ 20 ของแต่ละโครงการ
- ให้สิทธิจองอาคารได้ครบคร้วละ 1 หน่วยและ 1 โครงการเท่านั้น หากจองเกินจะถูกตัดสิทธิทุกโครงการ
- สามารถรับภาระและเงื่อนไขการเช่าซื้อได้โดยผ่านเกณฑ์การพิจารณาจากการเคหะแห่งชาติ
- ห้ามการโอนสิทธิเช่าซื้อภายในระยะเวลา 5 ปี
- ห้ามนำอาคารไปให้บุคคลอื่นอยู่อาศัยหรือเช่าช่วง หรือหากตรวจสอบภายหลังมีการแจ้งคุณสมบัติที่เป็นเท็จจะถูกบอกเลิกสัญญาและรับเงินที่ชำระไว้แล้วทั้งหมด
- กรณีชำระเป็นเงินสดทั้งหมดสามารถกระทำได้ แต่จะได้รับการโอนสิทธิหลังจากครบกำหนดการเช่าซื้อไม่น้อยกว่า 5 ปี
- เมื่อได้สิทธิเช่าซื้อแล้วจะต้องผ่อนชำระเงินค่างวดในระหว่างการก่อสร้างอาคารในอัตราเดือนละ 300 บาท เพื่อแสดงว่าเป็นผู้มีความประสงค์จะซื้ออาคาร และมีความสามารถในการผ่อนชำระ<sup>165</sup>

(2) การจัดให้มีรถบริการรถโดยสารและรถจักรยานยนต์จ้างรับ-ส่งในเคหะชุมชน

โดยที่โครงการของการเคหะแห่งชาติอาจมีขนาดใหญ่ และตั้งอยู่ในพื้นที่ชานเมือง หรืออาจห่างไกลจากถนนสายหลักที่มีระบบการขนส่งสาธารณะ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในโครงการ การเคหะแห่งชาติได้ออกระเบียบว่าด้วยการอนุญาตให้

<sup>165</sup> คุณสมบัติของผู้ซื้อบ้านที่อยู่อาศัย ตามเกณฑ์ของการเคหะแห่งชาติ, [ออนไลน์], 4 พฤศจิกายน 2561. แหล่งที่มา: <https://goo.gl/Ek9kCR>

รถโดยสารและรถจักรยานยนต์รับจ้าง รับ-ส่งในเคหะชุมชน จัดให้มีผู้ประกอบการจัดทำบริการรถโดยสาร หรือรถจักรยานยนต์รับจ้างรับ-ส่งผู้โดยสารในบริเวณเคหะชุมชนของการเคหะแห่งชาติ โดยเสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้อัตราค่าโดยสารจะถูกกำหนดโดยการเคหะแห่งชาติ (ตามข้อ 10(3))<sup>166</sup>

#### (3) การติดตั้งเครื่องอุปกรณ์อัตโนมัติเพื่อบริการชุมชน

เพื่อให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในโครงการของการเคหะแห่งชาติมีสิ่งอำนวยความสะดวก และสาธารณูปการต่าง ๆ เพื่อการดำรงชีวิต การเคหะแห่งชาติได้ จัดให้มีเครื่องอุปกรณ์อัตโนมัติ เช่น ตู้บริการน้ำดื่ม เครื่องดื่ม และเครื่องซักผ้าแบบหยอดเหรียญ เครื่องบริการเงินด่วน โทรศัพท์สาธารณะและตู้จำหน่ายสินค้าแบบแขวงผนัง ระบบบริการสัญญาณโทรทัศน์ ฯลฯ<sup>167</sup>

#### 4.2.2.8 การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อความเหมาะสมในการอาศัยอยู่

นอกจากการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยแล้ว สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ยังมีความหมายครอบคลุมไปถึงปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ที่ทำให้ที่อยู่อาศัยมีความเหมาะสมที่จะอาศัยอยู่ ผู้เขียนขอเรียนว่า จากการศึกษาข้อมูลที่ผ่านมา แม้ว่าสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอจะมีองค์ประกอบหลายประการ ครอบคลุมการแก้ปัญหาตั้งแต่การไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง จนกระทั่งส่งเสริมให้มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม มีสภาพแวดล้อมที่ดี มีสาธารณูปโภคเข้าถึง แต่องค์ประกอบของสิทธิดังกล่าวก็มิได้รับการให้ความสำคัญโดยเท่าเทียมกันเสียทั้งหมด โดยผู้เขียนพบว่า รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ มักจะให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้ประชาชนที่ไม่มีที่อยู่อาศัย ได้มีที่อยู่อาศัย และมุ่งเน้นการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐ ผ่านการใช้เครื่องมือทางกฎหมายต่าง ๆ เช่น การเวนคืน

อย่างไรก็ตาม ในส่วนนี้ผู้เขียนได้พยายามรวบรวมพระราชบัญญัติ กฎ หรือระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเหมาะสมในการอาศัยอยู่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลก็ได้ละเลยกับการทำให้ที่อยู่อาศัยของประชาชนเป็นที่อยู่ที่มีองค์ประกอบแวดล้อมที่เหมาะสมด้วย ดังนี้

#### (1) พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้การจัดสรรที่ดินต้องมีหลักเกณฑ์ในการจัดสรรที่ดินเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การคมนาคม การจราจร ความปลอดภัย สาธารณูปโภค และการผังเมือง รวมทั้งการจัดสรรอื่น ๆ ที่จำเป็นเพื่อให้

<sup>166</sup> ระเบียบการเคหะแห่งชาติ ว่าด้วยการอนุญาตให้รถโดยสาร และรถจักรยานยนต์รับจ้าง รับ-ส่งในเคหะชุมชน พ.ศ. 2546

<sup>167</sup> ระเบียบการเคหะแห่งชาติว่าด้วยการขอใช้สถานที่เพื่อการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ พ.ศ. 2645



ที่ดินนั้นเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นในจังหวัดนั้น เช่น ขนาดเนื้อที่น้อยที่สุดที่จะสามารถจัดสรรได้ ระบบการระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสีย และการกำจัดขยะสิ่งปฏิกูล ระบบและมาตรฐานของ สาธารณูปโภคและบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการรักษาสภาพแวดล้อม การส่งเสริมสภาพ ความเป็นอยู่ และการบริหารชุมชน (มาตรา 16)

หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัย เช่น (1) การกำหนดขนาดเนื้อที่ สำหรับการสร้างบ้านเดี่ยว บ้านแฝด อาคารพาณิชย์ (2) เกณฑ์การกำหนดมาตรฐานของถนน และทางเท้า (3) การกำหนดระบบการระบายน้ำ (4) การกำหนดระบบการบำบัดน้ำเสีย (5) การจัดสรรพื้นที่เพื่อสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะตามจำเป็น<sup>168</sup> และอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัตินี้ ได้นำไปสู่การออกประกาศต่าง ๆ เพื่อกำหนดนโยบายการจัดสรรที่ดินใน รายละเอียด เช่น ประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง เรื่อง กำหนดนโยบายจัดสรรที่ดินเพื่อที่ อยู่อาศัยและพาณิชย์กรรม (ฉบับที่ 10) ที่กำหนดให้ (1) ผู้จัดสรรที่ดินขนาดใหญ่ต้องกันพื้นที่ไว้เป็น ที่ตั้งของสาธารณูปโภคประเภทลานกิจกรรมหรือลานอเนกประสงค์ จำนวน 1 แห่ง เนื้อที่ไม่น้อยกว่า 200 ตารางวา และต้องจัดให้มีพื้นที่ดังกล่าวเพิ่มขึ้นทุก ๆ 500 แปลง หรือทุก ๆ 100 ไร่ (2) กรณีที่มี การจัดสรรที่ดินไว้เพื่อจัดตั้งโรงเรียนอนุบาล หรือโรงเรียนประเภทอื่นตามระเบียบ กระทรวงศึกษาธิการ ให้ใช้พื้นที่ดังกล่าวจัดทำเป็นสาธารณูปโภคอื่น ๆ เช่น ลานกิจกรรม ลาน อเนกประสงค์ สวน สนามเด็กเล็ก สนามกีฬา ฯลฯ

(2) กฎกระทรวงออกซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมอาคารซึ่งผู้เขียนได้กล่าวไปข้างต้นว่ามี บทบัญญัติที่กำหนดลักษณะการก่อสร้างอาคาร รวมทั้งสิ่งก่อสร้างที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นมาตรฐาน ทางด้านความปลอดภัย และเหมาะสมสอดคล้องกับกฎหมายอื่น ๆ ได้มีการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดรายละเอียดลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน เนื้อที่ที่ตั้งของอาคาร ระดับ เนื้อที่ของที่ว่าง ภายนอกอาคารหรือแนวอาคาร และระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคาร ฯลฯ เพื่อประโยชน์ แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร <sup>169</sup>

<sup>168</sup> พระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน, [ออนไลน์], 4 พฤศจิกายน 2561. แหล่งที่มา: <https://goo.gl/oBVq1X>

<sup>169</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

(3) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ ซึ่งมีบทบัญญัติที่กำหนดความรับผิดชอบแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษจนเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย ตลอดจนเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือรัฐเสียหาย

จากการศึกษา พบว่านอกจากมาตรการที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการสร้างที่อยู่อาศัยที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการควบคุมอาคารและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ก็ยังปรากฏบทบัญญัติที่ว่าด้วยการกำหนดเงื่อนไขในการการระบายน้ำ บำบัดน้ำเสีย ตลอดจนการกำหนดพื้นที่ว่างที่จำเป็นเพื่อให้ที่อยู่อาศัยมีสภาพที่เหมาะสม ซึ่งมีรายละเอียดปลีกย่อยจำนวนมาก ซึ่งผู้เขียนอาจมิได้ศึกษาในรายละเอียดทั้งหมด แต่กฎหมายเหล่านี้ก็สะท้อนในหลักการซึ่งเป็นภาพกว้างแล้วว่ารัฐบาล โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น ได้ตระหนักความสำคัญในเรื่องนี้ และได้ออกกฎระเบียบที่อาจมีความแตกต่างกันไปตามสภาพของแต่ละพื้นที่ จึงถือได้ว่ากลไกทางกฎหมายเหล่านี้เป็นมาตรการส่งเสริมสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอประการหนึ่ง ในส่วนองค์ประกอบเรื่องความเหมาะสมที่จะอาศัยอยู่

4.2.2.9 กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556

ในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครระบุว่าผังเมืองรวมตามกฎกระทรวงนี้มีนโยบายในการพัฒนากรุงเทพมหานครเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมในหลายวัตถุประสงค์ เช่น การส่งเสริมการจัดมีหรือพัฒนาเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย หรือผู้อยู่อาศัยเดิมภายในพื้นที่โครงการ ซึ่งได้ระบุเงื่อนไขการจัดให้มีมาตรการเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน ใน 5 กรณีดังต่อไปนี้

(1) การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อจัดให้มีหรือพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย หรือผู้อยู่อาศัยเดิมภายในพื้นที่โครงการ (ข้อ 52)

หากเจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการได้จัดให้มีหรือพัฒนาที่อยู่อาศัยที่มีราคาต่ำกว่าท้องตลาดสำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือที่อยู่อาศัยสำหรับผู้อยู่อาศัยเดิมภายในพื้นที่โครงการ

ให้มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ 20 โดยพื้นที่อาคารรวมที่เพิ่มขึ้นต้องไม่เกิน 4 เท่าของพื้นที่ที่จัดให้เป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ที่อยู่อาศัยที่มีราคาต่ำกว่าห้องตลาด หรือที่อยู่อาศัยสำหรับผู้อยู่อาศัยเดิมภายในพื้นที่โครงการ อย่างไรก็ตาม การได้สิทธิประโยชน์ในเรื่องนี้ มีเงื่อนไข 3 ประการ ได้แก่

1.1 ผู้มีรายได้น้อย หมายถึงบุคคลที่มีรายได้โดยเฉลี่ยต่อเดือนต่ำกว่ารายได้โดยเฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือนในเขตท้องที่กรุงเทพมหานครไม่น้อยกว่าร้อยละ 20

1.2 ที่อยู่อาศัยที่มีราคาต่ำกว่าห้องตลาด ต้องมีราคาต่ำกว่าราคาขายเฉลี่ยต่อตารางเมตรของโครงการไม่น้อยกว่าร้อยละ 20

1.3 การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้อยู่อาศัยเดิมภายในพื้นที่โครงการ ต้องอยู่ในบริเวณที่ห่างจากเขตชุมชนที่อยู่อาศัยเดิมไม่เกิน 5 กิโลเมตร

(2) เจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการได้จัดให้มีพื้นที่เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือสวนสาธารณะ (ข้อ 53)

สิทธิประโยชน์ตามข้อนี้จำกัดเฉพาะที่ดินประเภท ย.8 ถึง ย.10<sup>170</sup> และประเภท พ.2 ถึง พ.5<sup>171</sup> หากเจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการได้จัดให้มีพื้นที่โล่งเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือสวนสาธารณะในแปลงที่ดินที่ขออนุญาตให้มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ 20 โดยพื้นที่อาคารรวมที่เพิ่มขึ้นต้องไม่เกิน 5 เท่าของพื้นที่โล่งเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือสวนสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น

<sup>170</sup> ที่ดินประเภท ย. 8 มีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับการอยู่อาศัยในบริเวณพื้นที่เขตเมืองชั้นในที่มีการส่งเสริมและดำรงรักษาทัศนียภาพและสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ

ที่ดินประเภท ย.9 มีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับการอยู่อาศัยในบริเวณพื้นที่เขตเมืองชั้นในที่อยู่ในเขตการให้บริการของระบบขนส่งมวลชน

ที่ดินประเภท ย.10 มีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับการอยู่อาศัยในบริเวณพื้นที่เขตเมืองชั้นในที่ต่อเนื่องกับย่านพาณิชย์กรรมศูนย์กลางเมืองและเขตการให้บริการของระบบขนส่งมวลชน

<sup>171</sup> ที่ดินประเภท พ. 2 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ใช้ประโยชน์เป็นศูนย์ชุมชนชานเมือง เพื่อส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางทางธุรกิจ การค้า การบริการ และนันทนาการที่จะก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างที่อยู่อาศัยและแหล่งงานของประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณชานเมือง

ที่ดินประเภท พ. 3 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ใช้ประโยชน์เป็นศูนย์พาณิชย์กรรมของเมืองเพื่อรองรับการประกอบกิจกรรมทางธุรกิจ การค้า การบริการ และนันทนาการที่ให้บริการแก่ประชาชนโดยทั่วไป

ที่ดินประเภท พ. 4 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ใช้ประโยชน์เป็นศูนย์พาณิชย์กรรมรองเพื่อส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางทางธุรกิจ การค้า การบริการ และนันทนาการ ในบริเวณโดยรอบเขตการให้บริการของระบบขนส่งมวลชน

ที่ดินประเภท พ.5 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ใช้ประโยชน์เป็นศูนย์พาณิชย์กรรมหลักเพื่อส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางทางธุรกิจ การค้า การบริการ นันทนาการ และการท่องเที่ยวในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

(3) เจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการในบริเวณพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้่า ได้จัดให้มีที่จอดรถยนต์สำหรับประชาชนทั่วไป (ข้อ 54)

สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอาคารสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่ตั้งอยู่ภายในระยะ 500 เมตร จากบริเวณโดยรอบสถานีรถไฟฟ้่าขนส่งมวลชน สถานีศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย สถานีอ่อนนุช สถานีลาดกระบัง สถานีหัวหมาก สถานีบางบำหรุ สถานีตลิ่งชัน สถานีอุดมสุข หรือสถานีบางรี้ง หากปรากฏว่าเจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการได้จัดให้มีที่จอดรถยนต์สำหรับประชาชนทั่วไปเพิ่มขึ้นจากจำนวนที่จอดรถของอาคารสาธารณะนั้น ให้มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินร้อยละ 20 โดยพื้นที่อาคารรวมที่เพิ่มขึ้นต้องไม่เกิน 30 ตารางเมตรต่อที่จอดรถยนต์ที่เพิ่มขึ้น 1 คัน ทั้งนี้ พื้นที่จอดรถยนต์ที่เพิ่มขึ้นให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องนำมาพิจารณาอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน และอัตราส่วนของที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม

(4) เจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการได้จัดให้มีพื้นที่รับน้ำ (ข้อ 55)

ในกรณีที่เจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการได้จัดมีพื้นที่รับน้ำในแปลงที่ดินที่ขออนุญาต ที่กักเก็บน้ำได้ในสัดส่วนไม่น้อยกว่า 1 ลูกบาศก์เมตร ต่อพื้นที่ดิน 50 ตารางเมตร ให้มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ 5 ถ้าสามารถกักเก็บน้ำได้มากกว่า 1 ลูกบาศก์เมตร ให้มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มได้ตามสัดส่วน แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินร้อยละ 20

(5) เจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการได้จัดให้มีอาคารประหยัดพลังงาน (ข้อ 56)

หากเจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการได้จัดให้มีอาคารอนุรักษ์พลังงานตามมาตรฐานที่รับรองโดยมูลนิธิอาคารเขียวไทย หรือองค์กรอื่นซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมือง ให้มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มได้ ดังนี้

- อาคารที่ได้รับการอนุรักษ์พลังงานระดับที่หนึ่ง ให้มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ 5
- อาคารที่ได้รับการรับรองการอนุรักษ์พลังงานระดับที่สอง ให้มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ 10
- อาคารที่ได้รับการรับรองการอนุรักษ์พลังงานระดับที่สาม ให้มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ 15

- อาคารที่ได้รับการรับรองการอนุรักษ์พลังงานระดับที่สี่ ให้มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ 20

ทั้งนี้ การเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินใน 5 เดือนไซ่ข้างต้น ให้มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินรวมกันเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ 20

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันได้มีการศึกษาเพื่อปรับแก้ผังเมืองรวมให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับพลวัตรของการพัฒนาและการขยายตัวของเมืองไปยังจังหวัดปริมณฑล โดยรอบ โดยกำหนดเงื่อนไขในหลากหลายรูปแบบที่รัฐบาลประสงค์ให้มีเพื่อแก้ปัญหาความแออัดของอาคารและที่อยู่อาศัย รวมทั้งแก้ปัญหาการจราจร การเพิ่มพื้นที่สีเขียว การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และการสนับสนุนโครงการที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ซึ่งการกำหนดมาตรการจูงใจเช่นนี้เป็นการดึงให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ในการพัฒนาเมืองอย่างมีศักยภาพ และลดภาระทางด้านงบประมาณของรัฐ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกต เกี่ยวกับการให้อาคารที่ดำเนินการตามเงื่อนไขในกฎกระทรวงฯ นี้ มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินได้เพิ่มเติม นั้น ก็ยังถูกจำกัดด้วยกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เช่น การกำหนดควบคุมความสูงของอาคาร ทำให้การได้สิทธิเพิ่มอัตรา FAR (Floor Area Ratio) อาจจำต้องขยายพื้นที่อาคารออกในแนวข้าง ไม่ใช่การเพิ่มความสูงของอาคาร ซึ่งอาจติดเงื่อนไขที่กำหนดเกี่ยวกับการถอยร่นและระยะห่างจากอาคารข้างเคียงเช่นกัน

#### 4.2.2.10 พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือ การมอบหมายให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการในกิจการของรัฐเพื่อจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ ซึ่งจะเป็นการประหยัดงบประมาณของภาครัฐ และทำให้การใช้ทรัพยากรของรัฐเป็นไปอย่างคุ้มค่าและเกิดประสิทธิภาพต่อประเทศ โดยภายใต้กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เพื่อให้มีการดำเนินโครงการภายใต้กรอบเวลา โดยฉบับล่าสุดคือ ฉบับ พ.ศ. 2560 – 2564 ซึ่งมีการกำหนดให้โครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส เป็นกิจการที่รัฐส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนด้วย ได้แก่ โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยตามเส้นทางโครงข่ายระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ระยะที่ 2 โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยและเชิงพาณิชย์บนที่ดินแปลงว่างในโครงการเคหะชุมชนเชียงใหม่ (หนองหอย) โครงการฟื้นฟูเมืองชุมชนดินแดงระยะที่ 3 และระยะที่ 4 (รองรับผู้อยู่อาศัยใหม่) และโครงการพัฒนาที่อยู่

อาศัยสวัสดิการข้าราชการและโครงการเชิงพาณิชย์บนที่ดินแปลงว่าง

อย่างไรก็ตาม ได้มีข้อสังเกตจากภาคเอกชนผู้ลงทุนว่าการดำเนินโครงการภายใต้พระราชบัญญัตินี้ยังมีความล่าช้า โดยเฉพาะในด้านที่อยู่อาศัยซึ่งเห็นว่าไม่ควรให้การใช้ประโยชน์บนทรัพย์สินของรัฐต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้<sup>172</sup>

ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขความล่าช้าของกระบวนการตามกฎหมายฉบับนี้ ต่อมาในการประชุมครั้งที่ 2/2560 ของคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เห็นว่าไม่ควรให้การใช้ประโยชน์บนทรัพย์สินของรัฐต้องดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ และมีข้อสังเกตว่าโครงการร่วมลงทุนของภาครัฐและเอกชน อาจพิจารณาให้ครอบคลุมถึงโครงการสร้างบ้านให้ผู้มีรายได้น้อยหรือปานกลางด้วย ซึ่งนำไปสู่ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. .... เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งมีมาตรการสนับสนุนโครงการร่วมลงทุน และมีหลักเกณฑ์ ขั้นตอนในการจัดทำโครงการที่กระชับ เปิดเผย ตรวจสอบได้ สามารถสร้างแรงจูงใจให้เอกชนร่วมลงทุนได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ภายใต้กรอบวินัยการเงินและการคลัง<sup>173</sup>

#### 4.2.3 ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

นอกจากกฎหมาย ระเบียบที่มีการประกาศใช้ไปข้างต้นแล้วนั้น ผู้เขียนพบว่า ยังมีความพยายามในการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้ว รวมทั้งยกร่างกฎหมาย ระเบียบ ฯลฯ เพิ่มเติมเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่อยู่อาศัยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ได้แก่ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ....

แม้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จะใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ. 2530 แต่ปรากฏว่า ในการชดเชยความเสียหายแก่ผู้ที่ถูกเวนคืน กลับยังมีเฉพาะการให้เงินทดแทนสำหรับการถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพียงเท่านั้น ไม่ปรากฏว่ามีการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบในรูปแบบอื่น ๆ ขณะนี้มีแนวคิดที่จะแก้ไข พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และอยู่ระหว่างการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. .... ซึ่งอยู่ในขั้นตอนของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

<sup>172</sup> เกษตรพันธุ์ 9, ผ่าทางตัน พรบ. ร่วมทุนเอกชน, [ออนไลน์], 4 พฤศจิกายน 2561. แหล่งที่มา: <https://goo.gl/hiQBC6>

<sup>173</sup> กระทรวงการคลัง, “หนังสือที่ กค. 0820.3/74,” 4 มกราคม 2561.

โดยภายใต้ร่างพระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้มีค่าทดแทนแก่การเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ในรูปแบบอื่นที่มีใช้เงินทดแทน ซึ่งปรากฏในร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา 29<sup>174</sup> ที่หากข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการเวนคืนที่ดินของผู้ได้รับผลกระทบจนที่ดินเดิมไม่สามารถอยู่อาศัย หรือทำมาหาเลี้ยงชีพได้ เจ้าหน้าที่อาจเวนคืนที่ดินอื่นให้แก่บุคคลดังกล่าวแทนการจ่ายเงินทดแทน หากว่าผู้ได้รับผลกระทบนั้นยินยอม อย่างไรก็ตาม การเวนคืนตามมาตราดังกล่าวยังมีเงื่อนไข แวดล้อมอื่น ๆ มากมาย เช่น ที่ดินที่จะถูกเวนคืนมาเพื่อทดแทนต้องมีขนาดไม่น้อยกว่า 25 ไร่ หาก เป็นที่ดินสำหรับเกษตรกรรม และไม่น้อยกว่า 5 ไร่ หากเป็นที่ดินเพื่อการอื่น ซึ่งการเวนคืนที่ดินใน กรณีนี้จะกระทำได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของที่ดินทั้งหมด เว้นแต่เจ้าของที่ดินจะยินยอม และต้องไม่ทำ ให้เจ้าของที่ดินเดิมได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร หรือทำให้ที่ดินด้อยค่าจนเกินสมควร<sup>175</sup>

ตามมาตรา 29 ของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. .... นี้ บัญญัติหลักการที่เปิดช่องให้การทดแทนความเสียหายให้กับผู้ได้รับ ผลกระทบมีโอกาสเลือกมากยิ่งขึ้น เพราะเดิมการกำหนดให้จ่ายเงินทดแทน อาจไม่สามารถชดใช้ ความเสียหายให้กับประชาชนที่ได้รับผลกระทบได้อย่างเหมาะสม และเป็นธรรม ยกตัวอย่าง หากเป็น กรณีที่ผู้ได้รับผลกระทบไม่สามารถอาศัยอยู่ในที่ดินเดิมได้ และจำต้องหาที่อยู่อาศัยใหม่ ที่อาจไม่

<sup>174</sup> ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ....

#### มาตรา 29

ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หากปรากฏว่าเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนไม่มีที่ดินเหลืออยู่หรือมีเหลืออยู่ไม่เพียงพอที่จะใช้เป็น ที่อยู่อาศัย หรือประกอบกรทำมาหาเลี้ยงชีพได้ เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเวนคืนที่ดินเพิ่มเติมเพื่อนำไปชดเชยที่ดินของเจ้าของผู้นั้น ทั้งหมดหรือบางส่วนแทนการจ่ายเงินค่าทดแทนก็ได้ แต่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่จะได้รับการชดเชยที่ดินดังกล่าว

ที่ดินที่จะดำเนินการให้ได้มาเพื่อการชดเชยตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นที่ดินที่เจ้าของคนเดียวหรือหลายคนมีกรรมสิทธิ์คนละไม่ น้อยกว่ายี่สิบไร่สำหรับที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม และไม่น้อยกว่าห้าไร่สำหรับที่ดินที่ใช้เพื่อการอื่น และจะเวนคืนเพื่อการนี้เกินร้อย ละสิบของที่ดินที่ผู้นั้นมีอยู่ในแปลงนั้นไม่ได้ เว้นแต่เจ้าของจะยินยอมให้เวนคืนมากกว่านั้น

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ถ้าที่ดินที่อยู่ติดกันเป็นของเจ้าของคนเดียวกัน ให้พิจารณาเสมือนหนึ่งว่าที่ดิน นั้นเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน

ในการเข้าสำรวจตามมาตรา 10 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามวรรคหนึ่ง และสอบถามความยินยอมของ เจ้าของและทำรายงานเสนอความเห็นต่อเจ้าหน้าที่เพื่อพิจารณาด้วย

การดำเนินการเวนคืนที่ดินเพิ่มเติมตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำเท่าที่จำเป็นและเพียงพอให้เจ้าของสามารถอยู่อาศัย ประกอบกรทำมาหาเลี้ยงชีพ หรือทำประโยชน์ในที่ดิน ทั้งนี้ ต้องไม่กระทบเจ้าของที่ดินแปลงอื่นที่ถูกเวนคืนเพื่อการนี้ จนเกิดความ เดือดร้อนเกินสมควร ไม่สามารถเลี้ยงชีพได้ หรือทำให้ที่ดินที่เหลืออยู่ด้อยค่าเกินสมควร

หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการให้ได้ที่ดินเพิ่มเติมและการจ่ายเงินค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระ ราชกฤษฎีกา”

<sup>175</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, การรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่ง อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. .... [ออนไลน์], 4 พฤศจิกายน 2561. แหล่งที่มา: <https://goo.gl/LjVu4P>

สามารถหาที่อยู่อาศัยได้ในละแวกที่ดินเดิม ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น และอาจรวมถึงครอบครัวของพวกเขา และรัฐก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการเวนคืนที่ดินจำนวนมากเพื่อการพัฒนา สาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ อาจนำมาสู่การบุกรุกที่ดินเพื่อสร้างที่อยู่อาศัย ปัญหาชุมชนแออัด ที่จะนำไปสู่การขับไล่ รื้อถอน ที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในอีกหลายประการ หนทางแก้ไขที่รัฐบาลในหลาย ๆ ยุคได้คำนึงถึง และดำเนินการมาเป็นระยะเวลานานแล้ว คือการสร้างที่อยู่อาศัยราคาถูกลงเพื่อรองรับกลุ่มประชาชนที่มีรายได้น้อย รวมทั้งมาตรการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชน ซึ่งปัจจุบัน การดำเนินการโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาข้างต้นได้ถูกประมวลและรวบรวมเพื่อกำหนดทิศทางให้สอดคล้อง และเป็นหนึ่งเดียวกันยิ่งขึ้น ผ่านการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านที่อยู่อาศัย ระยะ 20 ปี แต่ผู้เขียนก็มีความเห็นว่า หากร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ฉบับนี้ประกาศใช้โดยยังคงบทบัญญัติในมาตรา 29 ไว้ ก็จะเป็นการสร้างทางเลือกที่ดีอีกทางหนึ่งให้ประชาชน ที่อย่างน้อยจะมีทางเลือกเพิ่มมากขึ้นจากเดิมที่ได้รับเพียงเงินทดแทนประการเดียว อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวระบุให้การดำเนินการเพื่อให้ได้ที่ดินเพิ่มเติมจะต้องไปออกเป็นพระราชกฤษฎีกาเพิ่มเติม ซึ่งในขั้นนี้ ยังไม่มีการระบุว่าที่ดินที่จะมีการเวนคืนเพื่อทดแทนการจ่ายเงินนั้นจะอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับที่ดินเดิมของผู้ถูกเวนคืนหรือไม่ ซึ่งหากว่าเป็นที่ดินที่ใกล้เคียงกับที่ดินเดิมที่ถูกเวนคืน ก็น่าจะช่วยบรรเทาผลกระทบที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับ ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า มาตรา 29 นี้เป็นบทบัญญัติที่จะออกมาเพื่อรองรับมาตรา 37 วรรค 4 ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560<sup>176</sup> ที่เปิดช่องให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อื่นเพื่อทดแทนความเสียหายให้กับผู้ที่ถูกเวนคืนได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวคิดการเยียวยาความเสียหายให้ผู้ได้รับผลกระทบที่กำหนดให้มีการชดเชยด้วยวิธีอื่นนอกจากการจ่ายค่าทดแทนจะเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีประการหนึ่ง แต่ก็ยังถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขว่าการเวนคืนนั้นต้องทำให้เจ้าของที่ดินไม่มีที่ดินเหลืออยู่ หรือมีที่ดินเหลืออยู่ไม่เพียงพอต่อการอยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพ มิได้เป็นทางเลือกให้แก่ประชาชนในการเลือกให้มีการขอรับการชดเชยเป็นที่ดินในทุกกรณี และแม้จะเข้าตามข้อกำหนดก็ยังมีเงื่อนไขว่าการเวนคืนที่ดินอื่นเพื่อทดแทนนั้นต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินอื่น ซึ่งต้องเป็นเจ้าของที่ดินที่มีขนาดไม่น้อยกว่า

<sup>176</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

มาตรา 37 วรรค 4

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ



25 ไร่ หากเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม และ 5 ไร่ หากเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อการอื่น โดยจะเวนคืนได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของที่ดินทั้งหมด จึงเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าในทางข้อเท็จจริงแล้วจะมีบุคคลที่มีคุณสมบัติเข้าข่ายให้มีการเวนคืนได้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด

#### 4.3 การดำเนินการของฝ่ายบริหารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ประเทศไทยได้มีการวางรากฐานการพัฒนาประเทศไทยไว้ในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 ในรูปแบบของการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวด 6 มาตรา 65 ที่กำหนดให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเป้าหมายการพัฒนาประเทศไทยอย่างยั่งยืน ที่จะผูกพันให้การดำเนินการต่าง ๆ ของทุกภาคส่วนดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ อาศัยกรอบแนวทางตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในหัวข้อ 4.2 เรื่องการสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการทางสังคมอย่างทั่วถึง เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมและนวัตกรรมทางสังคมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตสำหรับทุกกลุ่มทุกวัย มีความเชื่อมโยงกับการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย โดยมุ่งให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสภาพแวดล้อมที่เป็นมิตรกับประชาชนทุกกลุ่มทุกวัยตามหลักอารยสถาปัตย์ (Universal Design) เช่น ทางเดินเท้า ระบบขนส่งสาธารณะ พื้นที่สาธารณะ รวมทั้งที่อยู่อาศัย ซึ่งภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย 10 ปี (พ.ศ. 2559-2568) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมความมั่นคงทางด้านที่อยู่อาศัย และพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านการอยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ซึ่งแบ่งเป็นการดำเนินการใน 2 องค์กรหลัก ได้แก่

(1) การเคหะแห่งชาติ ที่ดำเนินการจัดหาที่อยู่อาศัยซึ่งมีได้จำกัดเฉพาะประเภทที่ได้กรรมสิทธิ์เท่านั้น แต่ยังมีภาระระดับคุณภาพชีวิตโดยที่อยู่อาศัยประเภทเช่า หรือเช่าซื้อด้วยตลอดจนการร่วมมือกับภาคเอกชนในการพัฒนาที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นการออกมาตรการสนับสนุนในรูปแบบต่าง ๆ ที่ดำเนินการโดยกระทรวงการคลัง

(2) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคีที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน พัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนแออัดและผู้มีรายได้น้อย ทั้งในตัวเมืองและในชนบท เช่น แผนงานบ้านมั่นคง ซึ่งเป็นการจัดการที่อยู่อาศัยโดยชุมชนในรูปแบบสหกรณ์ แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง ที่จะช่วยแก้ปัญหาการบุกรุกของชุมชนริมคลอง และพัฒนาที่อยู่อาศัยในพื้นที่กรุงเทพมหานคร รวมทั้งพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับกลุ่มคนไร้บ้าน

อีกด้วย<sup>177</sup>

ลักษณะการดำเนินการตามแผนงานของการเคหะแห่งชาติ เน้นการจัดทำโครงการให้ประชาชนกลุ่มที่มีความสามารถในการผ่อนส่ง ส่วนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ไม่ได้สร้างที่อยู่อาศัยหรือจัดหาที่ดินให้ แต่สนับสนุนให้ชาวบ้านที่เดือดร้อนร่วมมือกันแก้ปัญหาเอง ซึ่งส่วนมากบุคคลเหล่านี้มักจะอยู่อาศัยในที่ดินประเภทเช่า หรือที่ดินที่บุกรุกทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน มีโครงการที่สำคัญคือ โครงการบ้านมั่นคง ซึ่งเป็นการสร้างและฟื้นฟูจัดการตนเองเพื่อให้เป็นชุมชนที่เข้มแข็ง เกิดเป็นเครือข่ายชุมชนเมือง และเชื่อมโยงกับชุมชนเมืองอื่น ๆ รวมทั้งมีการพัฒนาชุมชนและคุณภาพชีวิต อาชีพ รายได้ สิ่งแวดล้อม และเกิดสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มออมทรัพย์/สหกรณ์ของชุมชน<sup>178</sup>

ดังนั้น แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 10 ปี ข้างต้น ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประชากรในหลายรูปแบบทั้งแบบที่สามารถแบกรับภาระด้านราคาได้ และกลุ่มคนที่ไม่มีความสามารถในการผ่อนส่ง ซึ่งจะช่วยให้การแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของไทยเป็นไปอย่างบูรณาการและครอบคลุมคนทุกกลุ่มในสังคมอย่างแท้จริง

นอกจากแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยที่มุ่งแก้ปัญหาเฉพาะกลุ่มตามที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ปัจจุบัน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้จัดทำ “ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579)” เพื่อวางกรอบการพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะยาวโดยบูรณาการความร่วมมือในการดำเนินงานกับภาคีทุกภาคส่วนในการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้กับประชากรเป้าหมาย 4 กลุ่ม ได้แก่ ผู้มีรายได้ปานกลาง รายได้น้อย คนยากจนและคนไร้ที่พึ่ง ภายใต้วิสัยทัศน์ “คนไทยทุกคนมีที่อยู่อาศัยถาวรและมีคุณภาพชีวิตที่ดีในปี 2579 : Smart Housing”<sup>179</sup> ทั้งนี้ ตามการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ซึ่งแผนดังกล่าว มีสาระสำคัญดังนี้<sup>180</sup>

<sup>177</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย 10 ปี (พ.ศ. 2559 – 2568).

<sup>178</sup> สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, “โครงการบ้านมั่นคง” การพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยองค์กรชุมชนและท้องถิ่น, [ออนไลน์], 4 พฤศจิกายน 2561. แหล่งที่มา: [http://www.codi.or.th/attachments/article/28/Project\\_Guide%20\\_111158.pdf](http://www.codi.or.th/attachments/article/28/Project_Guide%20_111158.pdf)

<sup>179</sup> กช.จัดการประชุมวิพากษ์ร่างยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย ระยะ 20 ปี, [ออนไลน์], 4 พฤศจิกายน 2561. แหล่งที่มา: <https://goo.gl/5sGW4P>

<sup>180</sup> ทีมข่าวอสังหาริมทรัพย์โพสต์ทูเดย์, เริ่มนับหนึ่ง (อีกครั้ง) วางยุทธศาสตร์ การพัฒนาที่อยู่อาศัย, [ออนไลน์],

(1) การขับเคลื่อนการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้เป็น “วาระแห่งชาติ” โดยมีมาตรการหลัก คือ การกำหนดทิศทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทุกฉบับ จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศ จัดให้มีที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอและเหมาะสมและรับภาระได้ ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เป็นอุปสรรค รวมทั้งผลักดันกฎหมายที่เกี่ยวกับกิจกรรมเพื่อสังคมเพื่อการมีส่วนร่วม และผลักดันให้มีการตั้งองค์กรระดับกระทรวง

(2) การสนับสนุนให้มีการพัฒนาที่ดิน สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ โดยมีมาตรการหลักคือ นำที่ดินของรัฐมาพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย สนับสนุนการนำที่ดินตาบอดออกสู่ตลาดโดยการจัดรูปที่ดิน ใช้มาตรการทางกฎหมายในการกระจายการถือครองที่ดิน รวมทั้งสนับสนุนให้ผู้มีรายได้น้อย ผู้ด้อยโอกาส เข้าถึงการมีที่อยู่อาศัย

(3) การเสริมสร้างระบบการเงินและระบบสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย โดยมีมาตรการหลักคือ ส่งเสริมการออมเงินระยะยาวเพื่อซื้อที่อยู่อาศัย เสริมสร้างโอกาสให้ผู้มีรายได้น้อย ให้เข้าถึงสินเชื่อ พัฒนาสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยที่หลากหลายและครอบคลุม พัฒนากลไกการเงินเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย และจัดตั้งกองทุนสนับสนุนการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการเข้าถึงสินเชื่อ

(4) การเสริมสร้างขีดความสามารถและส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการพัฒนาที่อยู่อาศัย

(5) การยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการอยู่อาศัย

(6) การเสริมสร้างองค์ความรู้ด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย

#### 4.3.1 การจัดหาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ และระบบการคัดกรองผู้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือ

ภายใต้การดำเนินการของการเคหะแห่งชาติ มีแนวทางการดำเนินการเพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผ่านแอปพลิเคชัน “คนไทยมีบ้าน : Home for All” ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่าง กระทรวงการคลังโดยธนาคารอาคารสงเคราะห์ และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยการเคหะแห่งชาติ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ได้จัดทำบันทึกความเข้าใจ

เพื่อจัดทำแอปพลิเคชันในโทรศัพท์มือถือชื่อว่า “คนไทยมีบ้าน : Home for All” เพื่อเปิดให้ประชาชนกรอกแบบสำรวจผ่านโทรศัพท์มือถือสมาร์ทโฟน และแท็บเล็ต หรือกรอกแบบสำรวจผ่านระบบอินเทอร์เน็ตบนคอมพิวเตอร์ได้ที่เว็บไซต์ธนาคารอาคารสงเคราะห์ [www.ghbank.co.th](http://www.ghbank.co.th) และเว็บไซต์ศูนย์ข้อมูลสังหาริมทรัพย์ โดยผู้ที่ตอบแบบสำรวจจะต้องกรอกข้อมูลส่วนตัว เช่น ชื่อ-นามสกุล อายุ อาชีพ รายได้ต่อเดือน เงินสินเชื่อที่ต้องการ ความสามารถในการผ่อนชำระสินเชื่อ วัตถุประสงค์ในการขอสินเชื่อ ช่วงเวลา(ปี)ที่ต้องการมีบ้าน รวมถึงทำเลที่อยู่อาศัยที่ต้องการ และเมื่อกรอกข้อมูลครบถ้วนจะได้รับรหัส หรือ QR Code สำหรับนำมาติดต่อกับธนาคารเพื่อขอรับผลิตภัณฑ์สินเชื่อที่เหมาะสม สิทธิพิเศษเพื่อการมีบ้านในอนาคต หรือคำแนะนำเพิ่มเติมได้ที่ ธอส. ทุกสาขาทั่วประเทศ ในขณะเดียวกัน ข้อมูลดังกล่าวจะถูกนำมาวิเคราะห์และจัดทำฐานข้อมูลสำหรับการพัฒนาปริมาณที่อยู่อาศัยใหม่ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เพื่อให้มีความสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทาน และส่งเสริมให้คนไทยในทุก ๆ ระดับมีที่อยู่อาศัยช่วยให้คนไทยอย่างทั่วถึง<sup>181</sup>

ผลจากการสำรวจและประมวลผลข้อมูลล่าสุด ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2560 พบว่า ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ถึงเดือนธันวาคม 2560 มีประชาชนตอบแบบสำรวจความต้องการมีบ้านผ่านทางแอปพลิเคชันจำนวน 82,719 ราย โดยประชาชน 73,761 ราย หรือร้อยละ 89.2 มีความต้องการที่อยู่อาศัย ซึ่งในจำนวนดังกล่าวแบ่งออกเป็นความต้องการซื้อบ้าน ร้อยละ 59.1 และความต้องการปลูกสร้างบ้านร้อยละ 30.1 ส่วนอีกร้อยละ 10.8 เป็นกลุ่มที่ไม่ต้องการบ้าน แต่ต้องการสินเชื่อเพื่อปรับปรุงหรือต่อเติมบ้าน ร้อยละ 9.1 และซื้ออุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกในบ้าน ร้อยละ 1.7 นอกจากนี้ ยังพบว่า มีผู้ที่ต้องการซื้อหรือปลูกสร้างบ้านหลังแรกจำนวน 64,669 ราย คิดเป็นร้อยละ 78.2 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด<sup>182</sup>

จากข้อมูล ณ เดือนกรกฎาคม 2560 การเคหะแห่งชาติดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยแล้วเสร็จทั้งสิ้น 718,646 หน่วย ซึ่งประกอบด้วยโครงการปรับปรุงชุมชนแออัด รวม 233,964 หน่วย โครงการเคหะชุมชน รวม 148,738 หน่วย โครงการพิเศษและบริการชุมชน รวม 3,980 หน่วย โครงการเคหะข้าราชการ รวม 50,107 หน่วย โครงการช่วยเหลือผู้ประสบภัยภาคใต้ รวม 845 หน่วย

<sup>181</sup> คลังจับมือก.พัฒนาสังคมฯ สำรวจความต้องการที่อยู่อาศัยผ่านแอป “คนไทยมีบ้าน”, [ออนไลน์], 4 พฤศจิกายน 2561. แหล่งที่มา: <http://www.thansettakij.com/content/150595>

<sup>182</sup> กระทรวงการคลัง, “หนังสือ ที่ กค. 1006/4256,” 14 มีนาคม 2561.

โครงการแก้ไขวิกฤตอสังหาริมทรัพย์ 258 หน่วย โครงการราชภัฏ รวม 2,374 หน่วย โครงการบ้านเอื้ออาทร รวม 278,380 หน่วย ซึ่งมีประชาชนได้ประโยชน์รวมแล้วกว่า 2.8 ล้านคน และปัจจุบันอยู่ระหว่างการดำเนินโครงการ เพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ทั้งในรูปแบบของโครงการเคหะชุมชนและบริการชุมชน รวมทั้งโครงการอาคารเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อย<sup>183</sup>

#### 4.3.2 การพัฒนาที่อยู่อาศัยของสถาบันองค์กรพัฒนาชุมชน

ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย 10 ปี สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนมีบทบาทในการพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยทั้งในเขตเมืองและชนบท โดยเน้นให้ชุมชนเป็นแกนหลักดำเนินการโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีแนวทางดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้<sup>184</sup>

(1) การดำเนินโครงการบนพื้นฐานความต้องการของชุมชน โดยให้ชุมชนรวมกลุ่มจัดทำแผนงานโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยและชุมชน ดำเนินงานบริหารจัดการโครงการและงบประมาณ และพัฒนาศักยภาพของชุมชนในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การออมทรัพย์ การบริหารจัดการองค์กร การบริหารจัดการงานก่อสร้าง รวมทั้งการจัดการที่ดิน ฯลฯ

(2) เป็นการแก้ไขปัญหาอย่างครอบคลุมชุมชนทั้งหมด มีรูปแบบการแก้ไขปัญหาที่หลากหลายแตกต่างกันไปตามสภาพปัญหาของแต่ละชุมชน และมีการทำงานร่วมกันเป็น “คณะกรรมการ” โดยมีองค์ประกอบเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีบทบาทในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย ได้แก่ เทศบาล/อบต. ชุมชน หน่วยงานในท้องถิ่น และหน่วยงานระดับจังหวัด

(3) ให้ชุมชนแก้ไขปัญหาความไม่มั่นคงของชุมชนไปพร้อมกับการจัดระบบชุมชนใหม่ ทั้งด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม จัดโครงสร้างทางสังคม ระบบเศรษฐกิจการเงินถึงระดับครอบครัว และการดูแลทางสังคมร่วมกัน

(4) เชื่อมโยงชุมชน โดยเป็นเครือข่ายทำงานร่วมกับท้องถิ่นเพื่อสำรวจผู้เดือดร้อนสำรวจจัดหาที่ดิน จัดตั้งกองทุนที่อยู่อาศัย จัดระบบการออมเพื่อที่อยู่อาศัย รวมทั้งบรรจุแผนการสนับสนุนงบประมาณของท้องถิ่นในการพัฒนาที่อยู่อาศัย

<sup>183</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, “หนังสือที่ พม. 5102/12455,” 29 กันยายน 2560

<sup>184</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย 10 ปี (พ.ศ. 2559 – 2568).

การพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมือง<sup>185</sup> แบ่งออกเป็น

(1) การพัฒนาความมั่นคงทางกายภาพ เช่น

- การปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิม (On-site Improvement/slum upgrading)

เป็นการปรับปรุงชุมชนเดิมให้มีสภาพดีขึ้น เพื่อคงรูปแบบชุมชนเดิมต่อไป โดยปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค ทางเดินเท้า และสภาพแวดล้อมในชุมชน เป็นการสร้างคุณภาพชีวิตของชาวชุมชนให้ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงชุมชนก็ยังคงความมั่นคงในที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยในระยะยาว

- การปรับผังชุมชนในที่ดินเดิม (Reblocking)

เป็นการปรับปรุงรูปแบบชุมชนเดิมให้มีผังและโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่ดีขึ้น โดยอาจมีการปรับหรือรื้อย้ายบ้านบางส่วน และพัฒนาระบบสาธารณูปโภคให้ดีขึ้น การปรับผังที่ดินถือได้ว่าเป็นการต่อเนื่องจากการพัฒนาแบบเดิม ชุมชนไม่ได้รับผลกระทบมากนัก แต่ต้องเสียค่าที่ดินในกรณีเช่าที่ระยะยาวหรือซื้อที่สลิ้มเดิม แต่ชุมชนจะได้รับ ความมั่นคงในการอยู่อาศัย และสามารถพัฒนาที่อยู่อาศัยของตนอย่างค่อยเป็นค่อยไป

- การแบ่งปันที่ดิน (Land-sharing)

เป็นกรณีที่เมื่อเจ้าของที่ดินต้องการนำที่ดินไปใช้ เกิดการประสานประโยชน์ระหว่างชุมชนและเจ้าของที่ดิน โดยเจ้าของที่ให้เช่าหรือขายที่บางส่วนให้ชุมชนในราคาถูก แลกกับการใช้ประโยชน์จากที่ดินส่วนที่เหลือ ทำให้ชุมชนมีความมั่นคงในระยะยาวหรือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เกิดการปรับผัง ก่อสร้างและพัฒนาที่อยู่อาศัยร่วมกันของชุมชนใหม่

- การก่อสร้างใหม่ทั้งชุมชนในที่ดินเดิม (Reconstruction)

เป็นการรื้อย้ายภายในบริเวณเดิมจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่ง แล้วให้สัญญาเช่าระยะยาว เมื่อชุมชนมีโอกาสมีความมั่นคง ชาวบ้านก็พร้อมจะลงทุน ซึ่งการรื้อย้ายและสร้างชุมชนใหม่ที่อยู่ในบริเวณเดิมทำให้ชุมชนยังคงสามารถอยู่ใกล้บริเวณชุมชนเดิมและแหล่งงานโดยไม่ต้องปรับตัวมาก โดยชุมชนต้องก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ทั้งหมด และมีความมั่นคงโดยการเช่าที่ระยะยาว

- การรื้อย้ายไปที่ดินใกล้เคียง (Relocation)

เป็นการรื้อย้ายชุมชนออกไปอยู่ในที่ใหม่ ซึ่งมีข้อดีคือชุมชนได้ความมั่นคง แต่ทำให้

<sup>185</sup> สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, “โครงการบ้านมั่นคง” การพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยองค์กรชุมชนและท้องถิ่น, หน้า 18 - 22

ชุมชนต้องอยู่ไกลจากชุมชนเดิม ไกลจากแหล่งงาน สถานศึกษา เสียค่าเดินทางเพิ่ม ต้องสร้างชีวิตและสังคมใหม่ เกิดภาระค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูงในการซื้อที่ดินและการก่อสร้างบ้าน แต่ชาวบ้านจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและการอยู่อาศัย และสามารถพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนใหม่ได้เต็มที่

(2) การสร้างความมั่นคงในที่ดิน โดยดำเนินการในรูปแบบของการทำสัญญาเช่าระยะยาวในที่ดินเดิมหรือที่ดินใหม่ หรือการซื้อที่ดินในชุมชนแออัดที่มีอยู่เดิม เพื่อสร้างชุมชนใหม่

(3) การพัฒนาชุมชนทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยจัดทำแผนงานที่แสดงถึงความมั่นคงของชุมชนทางด้านสังคม อาชีพ การอยู่ร่วมกัน รวมทั้งการจัดการด้านการเงิน และการจัดระบบสวัสดิการดูแลผู้ยากไร้ในชุมชน การปลอดภัยเสถียรและการพัฒนาอื่น ๆ ควบคู่กับการพัฒนาทางด้านกายภาพ

สำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในชนบท เป็นการพัฒนาที่อยู่อาศัยตามลักษณะปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นจริง โดยการประมาณการค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซม/สร้างที่อยู่อาศัยจะเป็นไปตามความต้องการและความจำเป็นของแต่ละครอบครัว ดังนี้

(1) การซ่อมแซมปรับปรุงต่อเติมที่อยู่อาศัย เช่น บ้านที่อยู่อาศัยมีสภาพทรุดโทรม โครงสร้างและวัสดุก่อสร้างบ้านไม่ทนทาน ถาวร หรือขนาดของที่อยู่อาศัยคับแคบ ไม่เพียงพอกับการอยู่อาศัย

(2) การก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ สำหรับครอบครัวที่ไม่มีที่อยู่อาศัย หรือบ้านที่อยู่อาศัยเดิมทรุดโทรมไม่สามารถซ่อมแซมได้ หรืออาศัยอยู่รวมกันในครอบครัวที่มีความแออัด รวมทั้งกรณีครอบครัวที่ประสบภัยพิบัติ

#### 4.3.3 การจัดหาที่ดินเพื่อจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยของรัฐ

หน่วยงานภาครัฐหลายแห่งได้ดำเนินโครงการภายใต้อำนาจหน้าที่เพื่อจัดหาที่ดินสำหรับการสร้างที่อยู่อาศัยตามนโยบายของรัฐเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย ดังนี้

(1) การสร้างที่อยู่อาศัยตามเส้นทางโครงข่ายระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน

การเคหะแห่งชาติในฐานะหน่วยงานหลักด้านที่อยู่อาศัยของไทย ได้จัดทำแผนแม่บทการพัฒนาที่อยู่อาศัยตามเส้นทางโครงข่ายระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน พ.ศ. 2558-2572 เพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลางที่ต้องการที่อยู่อาศัยใกล้เส้นทางรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ซึ่งจัดเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตด้านการอยู่อาศัย รวมทั้งเสริมสร้างความเสมอภาคและ

โอกาสในการรับบริการโครงสร้างพื้นฐานจากภาครัฐได้อย่างเท่าเทียมมากขึ้น โดยได้กำหนดจะพัฒนาเป้าหมายที่จะพัฒนาพื้นที่ 4 แห่ง ได้แก่ พื้นที่ภายในเคหะชุมชนร่มเกล้า ลำลูกกาคลองสอง เคหะชุมชนบางปู และประชานิวศน์ ซึ่งต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยได้ดำเนินการเสร็จแล้ว 1 โครงการ คือ โครงการประชานิวศน์ 3 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้เสนอโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยตามแนวเส้นทางรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (ประชานิวศน์ 3) เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2560 เพื่อขออนุมัติในหลักการให้จัดทำโครงการดังกล่าว ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติในหลักการในการจัดทำโครงการดังกล่าวได้เมื่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแล้ว<sup>186</sup>

(2) โครงการบริหารจัดการที่ราชพัสดุเพื่อนำมาพัฒนาที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อย กรมธนารักษ์ดำเนินโครงการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ โดยสำรวจข้อมูลที่ดินที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ในทางราชการไม่เต็มพื้นที่ และขอคืนเพื่อนำมาสนับสนุนนโยบายรัฐบาลในการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย โดยกรมธนารักษ์ได้ทำหนังสือแจ้งส่วนราชการให้ส่งคืนที่ราชพัสดุ และจัดให้มีการประชุมชี้แจงทำความเข้าใจกับส่วนราชการในการนำที่ราชพัสดุไปสนับสนุนการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวแล้ว รวมทั้งได้กำหนดแนวทางการดำเนินการโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุไว้ในแผนบริหารจัดการที่ราชพัสดุ เป้าหมาย 5 ปี (ปี พ.ศ. 2559-2563) และแผนปฏิบัติการ 1 ปี (ปี พ.ศ. 2559) โดยมีคณะกรรมการ นโยบายที่ดินแห่งชาติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐทั่วประเทศในภาพรวมให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันด้วยแล้ว<sup>187</sup>

### (3) การปรับปรุงผังเมืองเพื่อรองรับการพัฒนา

กรมโยธาธิการและผังเมืองอยู่ระหว่างการปรับปรุงผังเมืองกรุงเทพฯ ฉบับใหม่ ซึ่งคาดว่าจะใช้บังคับได้ในช่วงปลายปี 2561 เพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองไปยังจังหวัดในเขตปริมณฑล รวมทั้งแก้ปัญหาความแออัดในกรุงเทพฯ ขึ้นในด้วย โดยมีสาระสำคัญของการปรับปรุง

<sup>186</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, “หนังสือ ที่ พม 5102/9637, 4 สิงหาคม 2560.

<sup>187</sup> มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 สิงหาคม 2559, [ออนไลน์], 4 พฤศจิกายน 2561. แหล่งที่มา: <https://goo.gl/DECGjm>



ดังนี้

3.1 การปรับปรุงผังเมืองในเขตกรุงเทพฯ และ 6 จังหวัดปริมณฑลให้เป็นแบบเดียวกัน เช่น ผังเมืองกรุงเทพฯ กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นพื้นที่สีส้ม (ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง) แต่รอยต่อของจังหวัดปริมณฑลโดยรอบกรุงเทพฯ กลับเป็นพื้นที่สีเขียว (ที่ดินประเภทชนบทหรือเกษตรกรรม) ซึ่งทำให้การพัฒนาของเมืองที่จะขยายความเจริญไปสู่พื้นที่โดยรอบไม่เกิดความต่อเนื่อง ดังนั้น จึงมีแนวทางที่จะปรับผังให้เป็นสีเดียวกัน

3.2 การเพิ่มค่า FAR (Floor Area Ratio) หรือ อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน จากเดิมกำหนดไว้ 2.5 – 10 จะเปลี่ยนเป็นเริ่มต้นที่ 5 จนถึงให้ก่อสร้างพื้นที่อาคารได้ไม่จำกัด โดยอยู่ระหว่างการกำหนดพื้นที่ โดยจะเริ่มจากพื้นที่รัศมีผังละ 20 กิโลเมตรจากgrimแม่น้ำเจ้าพระยา นอกจากนี้ ยังมีแนวทางการพิจารณาให้สิทธิ FAR เพิ่มเติมหากอาคารใดมีพื้นที่สีเขียวตามขนาดพื้นที่ที่กำหนด เช่น หากอาคารใดมีพื้นที่สีเขียว 1 ไร่ ภายในโครงการในพื้นที่ที่กำหนดไว้ จะให้ค่า FAR เพิ่ม โดยให้สร้างอาคารได้อีก 1 เท่า จากเดิมสร้างได้ 5,000 ตารางเมตร สามารถสร้างเพิ่มได้เป็น 10,000 ตารางเมตร ทั้งนี้ แนวคิดดังกล่าวเป็นการแก้ปัญหาการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในกรุงเทพมหานคร<sup>188</sup> ซึ่งแนวทางการให้สิทธิประโยชน์เพื่อให้ผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพิ่มเติมพื้นที่สีเขียวดังกล่าวจะช่วยเสริมสร้างการมีสภาพแวดล้อมรอบที่อยู่อาศัยที่ดีด้วยเช่นกัน นับเป็นการส่งเสริมองค์ประกอบของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอประการหนึ่ง ในเรื่องความเหมาะสมในการอาศัยอยู่

(4) การศึกษานโยบายต่างประเทศเพื่อพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน และกระจายความเจริญควบคู่ไปกับการพัฒนาโครงข่ายคมนาคมขนส่งทางราง

4.1 แนวคิดเรื่องการโอนสิทธิ์การพัฒนาพื้นที่ หรือ (Transfer of Development Rights) ซึ่งรัฐบาลอยู่ระหว่างการศึกษาเพื่อนำมาปรับใช้ในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ซึ่งแนวคิดดังกล่าว เป็นเรื่องการซื้อขายสิทธิในการพัฒนาบนที่ดิน ระหว่างพื้นที่ที่ต้องการควบคุมการพัฒนาหรืออนุรักษ์ (Sending Areas) และพื้นที่ที่มีการเจริญเติบโตและได้รับการสนับสนุนการพัฒนา (Receiving Areas) เช่น ที่ดินสองแปลงอยู่ในเขตพื้นที่ที่มีค่า FAR 10:1 โดยที่ดินแปลงแรกใช้ประโยชน์ที่ดินเพียง 1 เท่า สามารถขายสิทธิการพัฒนาอีก 9 เท่าให้กับที่ดินอีก

<sup>188</sup> ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, ยกเครื่องผังเมือง กทม. ใหม่ รักรถไฟฟ้าสารพัดสี พลิกโฉมการลงทุนเชื่อม 6 จังหวัด, [ออนไลน์], 4 พฤศจิกายน 2561. แหล่งที่มา [https://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1496217482](https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1496217482)

แปลง ทั้งนี้ การโอนสิทธิการพัฒนาพื้นที่ยังต้องคำนึงถึงทิศทางการกระจายตัวของเมืองด้วย โดยจะต้องไม่ทำให้เกิดการกระจายตัวของเมืองอย่างไร้รูปแบบ (Urban Sprawl) ซึ่งแนวทางการซื้อขายดังกล่าวจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ภาคเอกชนที่สามารถพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่ที่จำกัดแต่สามารถสร้างผลกำไรได้มากขึ้น ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็สามารถใช้เครื่องมือดังกล่าวเพิ่มความหนาแน่นของอาคารหรือที่อยู่อาศัยในเขตที่ต้องการให้มีการพัฒนามากยิ่งขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม ในการซื้อขายสิทธิการพัฒนาพื้นที่ ก็ยังถูกจำกัดด้วยพระราชบัญญัติควบคุมอาคารด้วยเช่นกัน<sup>189</sup>

4.2 การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าแบบ TOD (Transit Oriented District) ซึ่งการรถไฟแห่งประเทศไทยจะนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ควบคู่กับการพัฒนาสถานีกลางบางซื่อ (Bangsue Grand Station) ซึ่งหลักการสำคัญของการพัฒนา TOD คือ ความหนาแน่นของประชากร (Density) ความหลากหลายของกิจกรรม (Diversity) และการออกแบบที่เชื่อมโยง (Design) เพื่อดึงดูดคนจำนวนมาก เอื้อต่อการเข้าถึงรวมทั้งการเดินทาง เพื่อให้เป็น Station Hub ซึ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยรอบสถานี จะถูกกำหนดให้ใช้ประโยชน์แบบ Mixed-Use ประเภท โรงแรม ศูนย์การค้า แหล่งงาน ที่พักอาศัยหลายประเภท หรือศูนย์การบริหาร ซึ่งจะส่งผลให้เกิดพื้นที่ที่มีศักยภาพที่จะสามารถพัฒนาที่อยู่อาศัยหลากหลายราคา (Affordable housing) รวมทั้งสนับสนุนให้เกิดธุรกิจการผลิตและบริการใหม่ ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้อยู่อาศัย ซึ่งปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นจะส่งผลให้พื้นที่ดังกล่าวสามารถยกระดับเศรษฐกิจในพื้นที่รวมทั้งเพิ่มมูลค่าของที่ดินได้<sup>190</sup>

#### 4.3.4 การจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ที่มีรายได้น้อย

โดยที่คำนึงว่าสถาบันการเงินที่ให้กู้แก่ผู้มีรายได้น้อยมีจำนวนไม่มาก ประกอบกับผู้มีรายได้น้อยส่วนมากมักมีคุณสมบัติที่ไม่ผ่านเกณฑ์การพิจารณาสินเชื่อของสถาบันการเงิน เนื่องจากไม่มีรายได้ประจำและหลักฐานทางการเงินเพียงพอ รวมทั้งไม่มีศักยภาพในการชำระหนี้ในระยะยาว ซึ่งจากข้อมูลของการเคหะแห่งชาติพบว่าประชาชนผู้มีรายได้น้อยจำนวนร้อยละ 30 – 40 ที่ยื่นขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินและถูกปฏิเสธ การเคหะแห่งชาติจึงอยู่ระหว่างดำเนินการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยตามที่คณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติให้ความเห็นชอบ โดยมี

<sup>189</sup> สมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย, TDR: การโอนสิทธิพัฒนาพื้นที่ ผังเมืองใหม่รองรับรถไฟฟ้า, [ออนไลน์], 4 พฤศจิกายน 2561. แหล่งที่มา <https://goo.gl/KNVfVo>

<sup>190</sup> สมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย, TOD Model พัฒนาอสังหาฯ ควบคู่การขนส่งระบบราง, [ออนไลน์], 4 พฤศจิกายน 2561. แหล่งที่มา <https://goo.gl/N3Y9o5>

วัตถุประสงค์เพื่อให้สินเชื่อแก่รายย่อยเพื่อซื้อที่อยู่อาศัย และการค้ำประกันสินเชื่อ เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง<sup>191</sup>

#### 4.3.5 มาตรการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้กระทรวงการคลังดำเนินโครงการบ้านประชารัฐ และโครงการบ้านประชารัฐบนที่ดินราชพัสดุ (โครงการบ้านธนารักษ์ประชารัฐ) เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนทั่วไปโดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อย ข้าราชการพลเรือน ทหาร ตำรวจ และบุคลากรทางการศึกษา และผู้มีรายได้น้อยไม่แน่นอนหรืออาชีพอิสระสามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองในระดับราคาที่ไม่สูงมากนัก โดยมีการออกมาตรการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยใน 2 ลักษณะ ได้แก่

(1) สินเชื่อเพื่อพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัย (Pre Finance) ซึ่งจะให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ และ

(2) สินเชื่อที่อยู่อาศัย (Post Finance) ที่จะให้สินเชื่อแก่ประชาชนเพื่อให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง<sup>192</sup>

ส่วนธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ในฐานะหน่วยงานหลักด้านการจัดสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนตามนโยบายรัฐบาล ได้ออกมาตรการสินเชื่อสำหรับโครงการต่าง ๆ ดังนี้<sup>193</sup>

(1) มาตรการเพื่อส่งเสริมการให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง ซึ่งเป็นมาตรการที่ช่วยให้ประชาชนได้รับวงเงินกู้ที่สูงขึ้นเพียงพอต่อการซื้อบ้าน ด้วยการใช้นโยบายผ่อนปรนในการพิจารณาสัดส่วนความสามารถชำระหนี้ต่อรายได้ (Debt Service Ratio หรือ DSR) เพิ่มขึ้นเป็น 40-50% ของรายได้สุทธิต่อเดือน

(2) โครงการบ้านประชารัฐ เป็นโครงการที่ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี โดยได้รับการกำหนดวงเงินไว้รวม 30,000 ล้านบาท แบ่งเป็น สินเชื่อเพื่อพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัย (Pre Finance) วงเงิน 10,000 ล้านบาท และสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย (Post Finance) สำหรับ

<sup>191</sup> กคช. เดินหน้าจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยฯ ช่วยผู้มีรายได้น้อยให้มีบ้าน, [ออนไลน์], 11 พฤศจิกายน 2561. แหล่งที่มา <https://goo.gl/36rJe6>

<sup>192</sup> กระทรวงการคลัง, “หนังสือที่ กค. 1006/6233,” 30 มีนาคม 2560.

<sup>193</sup> ศูนย์ข่าวสารธนาคารอาคารสงเคราะห์, โหลดเลย! แอปเดียวครบ GHB ALL, [ออนไลน์], 4 พฤศจิกายน 2561. แหล่งที่มา [http://www.ghb.co.th/news\\_detail.php?cms\\_id=1364&MenuT=26&parent=news.php&cid\\_id=27](http://www.ghb.co.th/news_detail.php?cms_id=1364&MenuT=26&parent=news.php&cid_id=27)

ประชาชนทั่วไป กรอบวงเงินรวม 20,000 ล้านบาท ให้กู้สำหรับประชาชนทั่วไปที่ไม่เคยมีกรรมสิทธิ์ ในที่อยู่อาศัยมาก่อนรายละเอียดไม่เกิน 1.5 ล้านบาท

(3) โครงการบ้านธนารักษ์ประชารัฐ เป็นการให้สินเชื่อเพื่อพัฒนาโครงการ ที่อยู่อาศัย (Pre finance) และสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย (Post finance) ให้กู้เพื่อให้ประชาชนได้มีที่อยู่ อาศัยบนที่ดินราชพัสดุ รายละเอียดไม่เกิน 1 ล้านบาท หรือซ่อมแซมที่อยู่อาศัยบนที่ดินราชพัสดุในวงเงินไม่ เกิน 5 แสนบาท โดยใช้อัตราดอกเบี้ย 0% ต่อปี ในปีแรก ทั้งนี้ กรมธนารักษ์ได้จัดทำที่อยู่อาศัยเพื่อ การเช่าระยะสั้น (Rental) ไม่เกิน 5 ปี และโครงการเช่าระยะยาว (Leasehold) ไม่เกิน 30 ปี

อย่างไรก็ตาม ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) รวมทั้งธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ ก็มีการปล่อยสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยเช่นกัน

(4) โครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในพื้นที่จังหวัดชายแดน ภาคใต้ โดยขยายวงเงินสินเชื่อจากเดิมที่มีกรอบวงเงินโครงการไม่เกิน 2,500 ล้านบาท เป็นไม่เกิน 5,000 ล้านบาท ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3.75 ต่อปีในช่วง 5 ปีแรก หลังจากนั้นเป็นไปตามที่ธนาคาร กำหนด

(5) โครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐในพื้นที่จังหวัดชายแดน ภาคใต้ ในวงเงินโครงการ 1,000 ล้านบาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3.25 ต่อปี ในช่วง 5 ปีแรก หลังจากนั้นเป็นไปตามที่ธนาคารกำหนด

(6) โครงการบ้าน ธอส. เพื่อสานรัก ปี 2560 ในวงเงิน 1,000 ล้านบาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2.99 ต่อปี ในช่วง 2 ปีแรก หลังจากนั้นเป็นไปตามที่ธนาคารกำหนด เช่นเดียวกับธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยที่ได้ออกมาตรการสินเชื่อแก่มุสลิมที่ต้องการจัดหาหรือ ซ่อมแซมและต่อเติมที่อยู่อาศัยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภายใต้ในอัตรากำไรผ่อนปรน โดยเป็นไปตาม หลักเกณฑ์ที่ทางธนาคารกำหนด<sup>194</sup>

อย่างไรก็ตาม โดยที่ให้สินเชื่อตามที่กล่าวไปข้างต้นอาจมีลักษณะเข้าข่าย เป็น “ธุรกรรมนโยบายรัฐ” ที่เป็นการดำเนินโครงการเพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนตามที่ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ ซึ่งอาจมีรูปแบบการให้บริการที่มีเงื่อนไขผ่อนปรนในการให้บริการของ สถาบันการเงินเฉพาะกิจเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องประกอบกัน เช่น (1) อัตราดอกเบี้ย

<sup>194</sup> กระทรวงการคลัง, “หนังสือที่ กค. 1006/20295,” 23 พฤศจิกายน 2560.

ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ และค่าเบี้ยประกัน เช่น อัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าตลาด หรือมีการยกเว้นการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ และค่าเบี้ยประกัน เป็นต้น (2) การผ่อนปรนเกณฑ์การพิจารณาสินเชื่อ เช่น ไม่มีหลักประกัน หรือ หลักประกันต่ำกว่าสินเชื่อที่ให้แก่ลูกค้าเป็นอย่างมาก เป็นต้น (3) ระยะเวลา เช่น มีระยะเวลาการชำระคืนเงินกู้ หรือระยะเวลาปลอดการชำระหนี้มากกว่า ระยะเวลาที่สถาบันการเงินทั่วไปพึงยึดถือปฏิบัติ เป็นต้น ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ออก “ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สกส. 18/2559” เรื่องหลักเกณฑ์การกำกับดูแลธุรกรรมนโยบายของรัฐ (Public Service Account) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลการดำเนินธุรกรรมนโยบายรัฐแยกจากการดำเนินธุรกรรมปกติของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการกำกับดูแล ตลอดจนการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานของสถาบันการเงินเหล่านี้ให้สามารถดำเนินการตามธุรกรรมนโยบายของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>195</sup>

นอกจากนี้ ที่ผ่านมา กระทรวงการคลังได้มีการออกมาตรการการเงินการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจภาคอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยในการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย อย่างไรก็ตาม มาตรการที่ออกมาก็มักจะบังคับใช้เฉพาะบางช่วงเวลา และอาจเปลี่ยนแปลงไปตามทิศทางของเศรษฐกิจในแต่ละช่วง ซึ่งตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2558 เห็นชอบในหลักการตามที่กระทรวงการคลังเสนอให้ออกมาตรการ ดังนี้

(1) มาตรการการเงินเพื่อส่งเสริมการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย และปานกลางผ่านธนาคารอาคารสงเคราะห์ ทั้งนี้ ต้องเป็นการให้สินเชื่อสำหรับซื้อที่ดินพร้อมอาคาร หรือห้องชุด หรือเพื่อปลูกสร้างอาคารหรือเพื่อซื้อที่ดินพร้อมปลูกสร้างอาคาร โดยธนาคารอาคารสงเคราะห์จะกำหนดวงเงินให้กู้ต่อราย อัตราดอกเบี้ย และเงินที่ชำระในแต่ละงวดที่ผ่อนปรน เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายได้รับสินเชื่อเพียงพอที่จะมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองโดยไม่เกิดภาระกับผู้กู้มากเกินไป ทั้งนี้ กำหนดระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน 30 ปี ในเบื้องต้นกำหนดให้รับคำขอและทำนิติกรรมได้เป็นระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันที่ 19 ตุลาคม 2558 ซึ่งธนาคารอาคารสงเคราะห์สามารถขยายระยะเวลาได้ตามความเหมาะสม

(2) มาตรการการคลังเพื่อลดภาระให้กับผู้ซื้ออสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ การลดค่าธรรมเนียมสำหรับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม โดยลดการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียน

<sup>195</sup> ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สกส. 18/259 เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account: PSA)

การโอน และการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์และห้องชุด รวมทั้งยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับ รายได้ที่จ่ายไปเพื่อซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่เป็นอาคารพร้อมที่ดินหรือห้องชุดในอาคารชุดเพื่อใช้เป็นที่อยู่ อาศัยของตนเองเป็นจำนวนร้อยละ 20 ของมูลค่าอสังหาริมทรัพย์<sup>196</sup>

#### 4.3.6 มาตรการของรัฐเพื่อกระตุ้นภาคอสังหาริมทรัพย์

สิทธิประโยชน์เพื่อกระตุ้นภาคอสังหาริมทรัพย์จะออกโดยรัฐบาล และจะพิจารณา เป็นช่วง หากในช่วงใดที่ธุรกิจดำเนินได้ดี ก็อาจไม่มีการกระตุ้นหรือให้สิทธิประโยชน์เพื่อจูงใจเป็นการ พิเศษ ทั้งนี้ จากการศึกษาผู้เขียนเห็นว่า ในช่วงปี 2560 – 2561 ยังไม่มีมาตรการให้สิทธิประโยชน์ อย่างชัดเจนแก่นักธุรกิจหรือภาคลงทุนในสาขาอสังหาริมทรัพย์ ส่วนใหญ่จะเป็นการให้สิทธิประโยชน์ แก่ผู้ซื้ออสังหาริมทรัพย์มากกว่า ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงในหัวข้อมาตรการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย

จากการศึกษากฎหมายและมาตรการในเชิงนโยบายทั้งของไทย เปรียบเทียบกับ มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ พบว่ามีมาตรการในการส่งเสริมสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ เช่น การสร้างที่ อยู่อาศัยของหน่วยงานรัฐเพื่อประชาชนผู้มีรายได้น้อย การสนับสนุนให้เอกชนร่วมดำเนินโครงการ ดังกล่าว รวมทั้งมาตรการควบคุมความแออัดในที่อยู่อาศัย และการผ่อนปรนมาตรการทางผังเมือง เพื่อสนับสนุนการดำเนินโครงการที่อยู่อาศัย

อย่างไรก็ตาม ดังที่ผู้เขียนเรียนไปในส่วนที่มาและความสำคัญของปัญหาว่า การศึกษาตามวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะเป็นการศึกษาในแง่หลักการที่เป็นพื้นฐานสำคัญของสิทธิดังกล่าว โดยจะพิจารณาเฉพาะในส่วนของที่อยู่อาศัยในเขตเมืองเป็นหลักเท่านั้น อย่างไรก็ตามก็พบว่า ไทยที่มีการ ดำเนินการเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย ซึ่งผู้เขียนจะไม่ได้ลงในรายละเอียดของ กฎหมายและมาตรการในส่วนนี้ แต่จะยกตัวอย่างเพื่อให้เห็นว่า การดำเนินการเพื่อส่งเสริมสิทธิใน ที่อยู่อาศัยที่เพียงพอของไทยมีการดำเนินการที่หลากหลาย นอกจากการส่งเสริมที่อยู่อาศัยให้เพียงพอ ในเชิงปริมาณ และการคำนึงถึงคุณภาพของที่อยู่อาศัยแล้ว ก็ยังมีการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงที่ดิน เพื่อที่อยู่อาศัยเช่นกัน ยกตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น

(1) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 สงเคราะห์ราษฎรที่ เตื่อตร้อนและยากจน ไม่มีที่ดินอยู่อาศัย โดยตามพระราชบัญญัตินี้จะจัดให้มี “นิคมสร้างตนเอง” ซึ่ง หมายถึง การจัดสรรที่ดินของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นนิคมสร้างตนเอง เพื่อให้ราษฎรได้มี

<sup>196</sup> กระทรวงการคลัง, “หนังสือที่ กค. 1006/ล.2961,” 12 ตุลาคม 2558.

ที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น<sup>197</sup>

(2) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการปกครอง ดูแลบำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ<sup>198</sup> ซึ่งกรมธนารักษ์ได้มีการดำเนินโครงการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ เพื่อนำมาสนับสนุนนโยบายรัฐบาลในการแก้ปัญหา-ด้านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย (Social Enterprise) ด้วย

(3) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน และมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสม รวมทั้งมุ่งเน้นเพื่อให้ประชาชนมีที่ดินสำหรับการประกอบอาชีพ แต่ก็มีภารกิจในการส่งเสริมให้ชุมชนมีการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งในรูปแบบของที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่ในอาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน โดยดำเนินการเป็นองค์การกลางในการรวบรวมข้อมูลที่ดินและเป็นตัวกลางระหว่างผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์หรือยังไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ รวมทั้งดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า เพื่อให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้ใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึง

(4) ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6 ส่งเสริมให้มีการนำที่ดินที่ทิ้งร้างมาใช้ประโยชน์ โดย กำหนดให้บุคคลที่มีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการประโยชน์ที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า เกินเวลาที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย ให้ถือว่ามิเจตนาละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เปิดที่รกร้าง อาจถูกศาลเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ทำให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

นอกจากนี้ยังมีนโยบายที่หลากหลายเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิในที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย เช่น การให้เช่าที่ดินราชพัสดุ การจัดสรรที่ดินแปลงอพยพให้แก่ประชาชนที่โดนโครงการก่อสร้างชลประทาน โครงการแก้ไขปัญหาเกษตรกรและผู้ยากจนซึ่งมีปัญหาละเลยสิทธิในที่ดิน

<sup>197</sup> พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511. [ออนไลน์], 20 ตุลาคม 2560. แหล่งที่มา: [http://www.dsdw.go.th/page.php?module=service&pg=service&ser\\_id=3](http://www.dsdw.go.th/page.php?module=service&pg=service&ser_id=3)

<sup>198</sup> พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

จากการจ้างและขายฝากของสถาบันสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน<sup>199</sup> รวมทั้งนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ พ.ศ. 2560 – 2579 ในยุทธศาสตร์ที่ 6 บูรณาการขับเคลื่อนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>200</sup> รวมทั้งนโยบายการจัดทำโฉนดชุมชน โดยให้นำที่ดินที่มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมมาจัดสรรเป็นที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรผู้มีฐานะยากจนในรูปของธนาคารที่ดินและเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่เกษตรกรผู้มีฐานะยากจน และชุมชนซึ่งทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหานโยบายทางการจัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกรในอดีตที่ล้มเหลวมาโดยตลอด ทั้งนี้ โดยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 จัดตั้งคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน เพื่อดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว<sup>201</sup> เป็นต้น



<sup>199</sup> สถาบันบริหารจัดการที่ดิน (องค์การมหาชน), “หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ บจธ. 720/2560”, วันที่ 31 กรกฎาคม 2560

<sup>200</sup> กองบริหารจัดการที่ดิน สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ พ.ศ. 2560 – 2579, [ออนไลน์], 4 พฤศจิกายน 2561. แหล่งที่มา <https://goo.gU/mZzNAF>

<sup>201</sup> อริยพร โพธิ์ใส, “โฉนดชุมชน : ทางเลือกใหม่ ในการจัดสรรที่ดินให้เกษตรกร”, จุลนิทัศน์ ปีที่ 6, ฉบับที่ 5 (กันยายน - ตุลาคม 2552): หน้า 141 - 146.



## บทที่ 5

### บทวิเคราะห์เกี่ยวกับสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในกฎหมายไทย

#### 5.1 สรุปสาระสำคัญของกฎหมายและมาตรการในการส่งเสริมการรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอเปรียบเทียบกับกฎหมายไทย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์

ในบทนี้ ผู้เขียนจะเปรียบเทียบประเด็นที่เป็นสาระสำคัญซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าแต่ละประเทศมีมาตรการที่ค่อนข้างเป็นรูปธรรมชัดเจน อย่างไรก็ตาม ในแต่ละประเทศก็มีมุมมองและการให้ความสำคัญกับสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอแตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละประเทศ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

##### 5.1.1 การรับรองในระดับรัฐธรรมนูญ

จากผลการศึกษา ทั้งฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และไทย ไม่มีประเทศใดที่ให้การรับรองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ในลักษณะที่เป็นการรับรองสิทธิดังกล่าวให้แก่ประชาชนในรัฐธรรมนูญ แต่พบว่ามีกรกล่าวถึงองค์ประกอบของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอบางประการในระดับรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่วนมากจะเป็นการให้ความสำคัญกับการจัดให้มีที่อยู่อาศัยแก่ประชาชน และการกำหนดให้การขับไล่หรือรื้อถอนต้องดำเนินการตามกฎหมายและเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ซึ่งจะจำแนกสาระสำคัญที่มีการระบุในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศในลำดับต่อไป

##### (1) ฟิลิปปินส์

มีบทบัญญัติในเรื่องการปฏิรูปที่ดินในเมืองและที่อยู่อาศัย โดยกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการภายใต้กฎหมาย โดยร่วมมือกับภาคเอกชนในการจัดทำโครงการปฏิรูปที่ดินในเมืองและที่อยู่อาศัยให้ประชาชนในราคาที่ประชาชนสามารถรับภาระได้ รวมทั้งจัดให้มีที่อยู่อาศัยและบริการขั้นพื้นฐานแก่ผู้ด้อยโอกาสและพลเมืองไร้ที่อยู่อาศัย แต่ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของทรัพย์สิน และกำหนดให้การขับไล่และรื้อถอนต้องดำเนินการตามกฎหมาย โดยวิธีที่เป็นธรรมและมีมนุษยธรรม

##### (2) มาเลเซีย

มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเป็นหลัก แต่ไม่ได้มีการบัญญัติหลักการในการคุ้มครองหรือสนับสนุนเรื่องที่อยู่อาศัยในระดับรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมาเลเซียได้ให้ความสำคัญกับประเด็นที่อยู่อาศัย และมีการกำหนดให้ประเด็นการมีที่อยู่อาศัยที่

ประชาชนสามารถรับภาระในเรื่องราคาได้ไว้ใน Malaysia Plan ซึ่งมีลักษณะคล้ายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทย ตั้งแต่ Malaysia Plan ฉบับที่ 10 (2011 – 2015) จนถึงปัจจุบัน คือ ฉบับที่ 11 (2016 – 2020)

### (3) ไทย

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 ในส่วนของประเด็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มีความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา คือ การเปิดช่องให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมกับเจ้าของที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งการตัดบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของบุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ซึ่งได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ออกไป อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2558 ยังคงใช้บังคับอยู่ นอกจากนี้ ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ในมาตรา 71 ยังมีการกำหนดให้รัฐจัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสมด้วย

#### 5.1.2 กฎหมายหรือนโยบายที่ส่งเสริมองค์ประกอบของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ

ในส่วนนี้จะเป็นการจำแนกกฎหมายและมาตรการที่แต่ละประเทศมีความสอดคล้องกับองค์ประกอบของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอใน 7 ประการอย่างไรบ้าง ดังนี้

##### 5.1.2.1 หลักประกันทางกฎหมายในการถือครอง

###### (1) การกำหนดมาตรการในการดำเนินการขับไล่รื้อถอน

- ฟิลิปปินส์ ภายใต้ Urban Development and Housing Act (RA 7279) และ The Implementing Rules and Regulations of Section 28 of the RA 7279 กำหนดเงื่อนไขในการดำเนินการขับไล่รื้อถอน ซึ่งดำเนินการได้เฉพาะ (ก) บุคคลหรือกลุ่มบุคคลครอบครองพื้นที่อันตราย เช่น esteros ทางรถไฟ สถานที่ทิ้งขยะ ตลิ่ง/ริมฝั่งแม่น้ำ ชายฝั่ง แม่น้ำ และสถานที่สาธารณะอื่น ๆ เช่น ทางเดิน ถนน สวนสาธารณะ และสนามเด็กเล่น (ข) เมื่อโครงการสร้างโครงสร้างพื้นฐานของรัฐมีงบประมาณที่จะดำเนินการได้ในพื้นที่ดังกล่าว (ค) ศาลได้ออกหมายขับไล่หรือรื้อถอน นอกจากนี้ ได้กำหนดแนวทางและรายละเอียดการดำเนินการขับไล่รื้อถอนช่วงเวลาให้ดำเนินการรื้อถอน รวมทั้งการได้รับการหารือที่เหมาะสมระหว่างส่วนราชการ ครอบครัวที่ได้รับผลกระทบ เจ้าของที่ดินหรือผู้แทน ฯลฯ

นอกจากนี้ Department of the Interior and Local Government ได้ ออก Memorandum Circular No. 2010-34 กำหนดเงื่อนไขและรายละเอียดการขับไล่รื้อถอนที่

เกี่ยวข้องกับผู้อยู่อาศัยและไร้อาศัย และระบุว่าหากว่าการดำเนินการโยกย้ายที่อยู่อาศัยไม่สามารถกระทำได้ในเวลาที่กำหนด ให้หน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นจ่ายเงินช่วยเหลือให้แก่ครอบครัวที่ได้รับผลกระทบในอัตราที่เท่ากับอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำในแต่ละวันเป็นเวลา 60 วัน

- มาเลเซีย The Specific Relief Act 1950 มาตรา 7(2) ได้กำหนดหลักการขับไล่ในกรณีการเช่าไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งระบุไม่ให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ดำเนินการใด ๆ เพื่อเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้น เว้นแต่จะมีคำสั่งศาลเท่านั้น

- ไทย มีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคบังคับคดี กำหนดหลักเกณฑ์ในการขับไล่และรื้อถอนเอาไว้ ซึ่งกำหนดครอบคลุมกระบวนการทั้งหมด เช่น การปิดประกาศขับไล่หรือรื้อถอน และกำหนดให้ผู้อาศัยร้องต่อศาลเพื่อแสดงอำนาจพิเศษ การออกหมายจับและการดำเนินการรื้อถอน และการจัดการต่อทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา อย่างไรก็ตาม ภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ไม่ได้มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ได้รับผลกระทบเป็นกรณีพิเศษ ส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดค่าชดเชยแทนการเวนคืนเป็นเงินเท่านั้น ไม่ได้กำหนดให้ทางเลือกอื่นแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม มาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 กำหนดเปิดช่องให้การเวนคืนสามารถกระทำเพื่อชดเชยให้กับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้เช่นกัน

## (2) การดำเนินการกับกลุ่มผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีพและผู้ที่เกี่ยวข้อง

ฟิลิปปินส์และมาเลเซีย ยังมีมาตรการในการดำเนินการกับกลุ่มผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีพ รวมทั้งกลุ่มคนที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการที่รัฐให้ความช่วยเหลือเรื่องที่อยู่อาศัยด้วย เพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบของบุคคลเหล่านี้ ซึ่งไทยยังไม่มีมาตรการหรือกฎหมายรองรับในส่วนนี้ โดยในส่วนของฟิลิปปินส์และมาเลเซีย มีรายละเอียดดังนี้

- ฟิลิปปินส์ The implementing Rules and Regulations of Section 27 of the UDHA ได้กำหนดให้มีมาตรการพิเศษสำหรับบางกลุ่มคนที่อาจดำเนินการขับไล่ได้ทันที หากเข้าเงื่อนไขของการเป็น Summary Eviction ซึ่งเป็นการรื้อถอนสิ่งก่อสร้างที่ผิดกฎหมายได้ทันที นอกจากนี้ ตาม Urban Development and Housing Act (RA 7279) มาตรา 28 ได้กำหนดนิยามของ ผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีพ (Professional Squatter) หมายถึง (1) บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่ง ครอบครองที่ดินโดยที่เจ้าของที่ดินมิได้ยินยอม และมีเงินเพียงพอที่จะซื้อที่อยู่อาศัยที่ถูกกฎหมายได้ ซึ่งนิยามดังกล่าวให้ใช้รวมถึง (2) บุคคลซึ่งเคยได้รับการจัดสรรที่อยู่อาศัยให้โดยรัฐบาลแต่ได้ขาย ปล่อยเช่า หรือโอน โดยได้สร้าง/อยู่อาศัย ณ สถานที่เดิมที่เคยได้รับการจัดสรร

ที่อยู่อาศัย หรือย้ายไปอยู่/สร้างที่อยู่อาศัยในบริเวณอื่นในเขตเมือง (3) ผู้ที่ครอบครองที่อยู่อาศัยโดยไม่สุจริต (4) ผู้บุกรุกที่ดินที่สงวนไว้สำหรับการจัดทำบ้านประชาสังคม (socialized housing) ซึ่งการบุกรุกของ professional squatters / squatting syndicates อยู่ในข่ายที่ที่อาจดำเนินการขับไล่หรือถอนได้ทันทีด้วย

ฟิลิปปินส์ยังมีการกำหนดมาตรการภายใต้ Executive Order 129 (1993) ในการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดการกับปัญหา “squatting syndicates” และ “professional squatters” ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ โดยให้อำนาจหน่วยงานท้องถิ่นสามารถขับไล่ (summarily evicted) ผู้กระทำความผิดเหล่านั้นและรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเหล่านั้นออกไปได้ และหน่วยงานท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องควบคุมและดำเนินการตามมาตรา 30 ของ RA 7279 ในการป้องกันไม่ให้ผู้บุกรุกรายอื่นเข้ามาในพื้นที่อีก หากฝ่าฝืนจะต้องโทษปรับหรือจำคุก หรือทั้งจำคุกและปรับ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 45 ของ RA 7279

- มาเลเซีย The National Land Code 1965 มีบทบัญญัติที่กำหนดให้การครอบครอง หรือสร้างที่อยู่อาศัยหรือทำกิจกรรมใดบนที่ดินของรัฐ หรือที่ดินประเภท reserved land หรือ mining land โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นความผิด ซึ่งในมาตรา 425 กำหนดว่าไม่จำเป็นต้องมีการประกาศล่วงหน้าก่อนทำการขับไล่ผู้ครอบครองหรือรื้อถอนที่อยู่อาศัยหรือพื้นที่ปลูกบนที่ดินดังกล่าวได้ รวมทั้งมาตรา 426A(1)(C) กำหนดว่าผู้บุกรุกที่ดิน (person squatting) ที่ดินดังกล่าวอาจถูกจับได้โดยไม่ต้องมีหมายจับ

ภายใต้ Federal Capital Act 1960 และ Federal Capital (Squatters Clearance) By Laws, 1963 กำหนดว่า บุคคลใด ๆ ที่สร้างหรือจำหน่ายที่อยู่อาศัยบนพื้นที่ที่บุกรุก Commissioner ของ Federal capital มีอำนาจในการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ไม่ได้รับการอนุญาตก่อสร้าง โดยแจ้งประกาศแก่ผู้ครอบครองล่วงหน้าอย่างน้อย 7 วัน ก่อนที่หน่วยงานที่มีอำนาจจะดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของผู้บุกรุก อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าที่ดินที่มีการขับไล่นั้นรัฐบาลหรือเทศบาลมีความจำเป็นต้องใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ สิ่งปลูกสร้างเหล่านั้นอาจถูกรื้อถอนได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงระยะเวลาที่ผู้บุกรุกครอบครอง

ในส่วนของไทยไม่พบว่ามีมาตรการหรือกฎหมายที่ดำเนินการกักกลุ่มคนเหล่านี้ไว้เป็นการเฉพาะ

### (3) การเยียวยาความเสียหายกรณีเวนคืน

- ฟิลิปปินส์ The Right-of-Way Act (RA 10752) กำหนดแนวทางการชดเชยทรัพย์สินของเอกชนเมื่อมีการเวนคืนเพื่อนำมาดำเนินโครงการในด้านโครงสร้างพื้นฐานของรัฐและงานด้านโยธา วิศวกรรม รวมทั้งการจัดตั้งและพัฒนาพื้นที่ resettlement sites ที่มีบริการพื้นฐานที่เพียงพอและมีสิ่งอำนวยความสะดวกในชุมชน นอกจากนี้ Implementing Rules and Regulations for Republic Act No. 10752, An Act Facilitating the Acquisition of the Right-of-Way, Site or Location for National Government Infrastructure Projects ในมาตรา 6.8 (Replacement Cost) ได้กำหนดบทบัญญัติเป็นการเฉพาะสำหรับเจ้าของสิ่งปลูกสร้างและสิ่งต่อเติมซึ่งสร้างอยู่บนที่ดินที่ตนไม่มีสิทธิ ให้ได้รับเงินทดแทนเนื่องจากจะมีการเวนคืนที่ดินนั้น ๆ ทั้งนี้ โดยต้องมีคุณสมบัติ 4 ประการ ได้แก่ (1) ต้องเป็นพลเมืองฟิลิปปินส์ (2) ไม่เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ หรือที่อยู่อาศัย (housing facility) อื่นไม่ว่าในเขตตัวเมืองหรือในชนบท (3) ต้องไม่เป็นผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีพ และ (4) ต้องไม่ครอบครองพื้นที่อื่น ๆ ของรัฐที่จะมีการนำมาจัดทำโครงสร้างพื้นฐานในอนาคต (ROW)

- มาเลเซีย The Land Acquisition Act 1960 กำหนดเงื่อนไขการประเมินเงินค่าชดเชยที่ดิน ซึ่งต้องแสดงหลักฐานต่อศาลเพื่อพิสูจน์ว่า บ้านหรือสิ่งปลูกสร้างที่ครอบครองและอยู่ในเขตที่มีการพัฒนาพื้นที่นั้น มีการครอบครองและใช้ประโยชน์เพื่อวัตถุประสงค์ที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย และมีผู้อยู่อาศัยเป็นจำนวนไม่มากจนก่อให้เกิดอันตรายหรือทำให้เสียสุขภาพของผู้อยู่อาศัยในทุกกรณี

- ไทย มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งกำหนดการชดเชยค่าเสียหายให้กับผู้ถูกเวนคืนไว้เฉพาะการชดเชยเป็นตัวเงินเท่านั้น

### 5.1.2.2 การมีบริการโครงสร้างพื้นฐาน

นอกจากการใช้มาตรการเวนคืนเพื่อพัฒนาสาธารณูปโภค ถนน เพื่อให้เข้าสู่พื้นที่ต่าง ๆ อย่างทั่วถึง ไทยมีพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 เป็นมาตรการทางเลือกในการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งเป็นการนำที่ดินหลายแปลงมารวมกันเพื่อจัดรูปที่ดินใหม่ให้เป็นระเบียบ สวยงาม และมีสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ตลอดจนบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ได้มาตรฐาน มีถนนเข้าถึงที่ดินทุกแปลง และทำให้มูลค่าที่ดินเพิ่มสูงขึ้นอีกด้วย โดยภายหลังการจัดรูปที่ดิน ที่ดินแปลงใหม่ที่ได้รับการจัดรูปจะต้องมีสภาพแวดล้อม ที่ตั้ง รูปแบบที่ดิน และการใช้ประโยชน์ในที่ดินใกล้เคียงกับสภาพที่ดินเดิมก่อนการจัดรูป ถือเป็นอีกทางเลือกแทนการเวนคืน

โดยจากข้อมูลของ Japan International Cooperation Agency หรือ JICA มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ไม่มีมาตรการดังกล่าว โดยในอดีตมาเลเซียมีการวางผังเมืองตามแนวทางของสหราชอาณาจักร ดังนั้นจึงเป็นเรื่องยากที่จะจัดทำกรอบการจัดรูปที่ดินใหม่ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว มาตรการจัดรูปที่ดินนั้นมักจะใช้ในหลายประเทศที่ประสบปัญหาในการเวนคืนที่ดินเพื่อการพัฒนา รวมทั้งการขาดแคลนเงินทุน แต่สำหรับมาเลเซีย ซึ่งมีกฎหมายเวนคืนที่ค่อนข้างเข้มแข็ง (the Land Acquisition Act) ซึ่งในมาตรา 3(1) ระบุให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการได้มาซึ่งที่ดินใด ๆ ที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นมาเลเซียจึงนับว่าเป็นประเทศที่ไม่ค่อยประสบความยากลำบากในการเวนคืนหากเทียบกับประเทศอื่น ๆ ซึ่งเป็นเหตุผลที่ทำให้ไม่มีการใช้มาตรการจัดรูปที่ดินในมาเลเซีย

นอกจากนั้น เหตุผลอีกประการสำคัญ คือมาเลเซียมีปัญหาเกี่ยวกับระบบการถือครองที่ดินซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการจัดรูปที่ดิน เช่น ที่ดินที่มีการถือครองในลักษณะกรรมสิทธิ์ที่ดินที่มีการถือครองในลักษณะเช่า 99 ปี การครอบครองที่ดินในลักษณะชั่วคราว ฯลฯ ซึ่งนาย Jun Katsumi ผู้เชี่ยวชาญ JICA วิเคราะห์ว่าสาเหตุที่มาเลเซียไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการจัดรูปที่ดินนั้นเนื่องจากเหตุผล ดังนี้ (1) มีที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในบริเวณชานเมืองของเมืองใหญ่ ๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งมีความหนาแน่นของประชากรน้อย และการดำเนินการเพื่อพัฒนาในสเกลใหญ่นั้นสามารถทำได้ง่าย (2) ในช่วงปี ค.ศ. 1990 Federal Department of Town and Country Planning ซึ่งเดิมมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบการใช้มาตรการจัดรูปที่ดินนั้น หันไปให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมืองบุตรจายา ซึ่งหน่วยงานภาครัฐจะย้ายไปที่เมืองดังกล่าว (3) มีประเด็นทางการเมืองเกี่ยวกับทำเลที่จะจัดทำโครงการนำร่องเพื่อจัดรูปที่ดินซึ่งยังไม่สามารถตัดสินใจได้ว่า จะดำเนินการในพื้นที่ของชุมชนชาวจีนหรือชุมชนชาวมลายูมาเลเซีย<sup>202</sup>

สำหรับประเทศฟิลิปปินส์ จากการศึกษาของ JICA ระบุว่าในช่วง ค.ศ. 1980 มีการดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดรูปที่ดินบนเนื้อที่ขนาด 49 เฮกตาร์ (ประมาณ 306 ไร่) ของเมือง Quezon โดย Metro Manila Commission อย่างไรก็ตาม การศึกษาดังกล่าวได้ถูกระงับไปเนื่องจากความไม่มั่นคงทางการเมือง และมาตรการจัดรูปที่ดินก็ยังไม่ได้นำมาใช้ใน

<sup>202</sup> Japan International Cooperation Agency Research Institute (JICA-RI), LAND READJUSTMENT: SOLVING URBAN PROBLEMS THROUGH INNOVATIVE APPROACH March 2018, [Online], Accessed: 2018, October 21. Available from : [https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/l75nbg00000ltoak-att/LAND\\_READJUSTMENT\\_web.pdf](https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/l75nbg00000ltoak-att/LAND_READJUSTMENT_web.pdf) pp. 209 - 210

ประเทศฟิลิปปินส์จนถึงปัจจุบัน<sup>203</sup>

### 5.1.2.3 ความสามารถในการได้มา

ในประเด็นความสามารถในการได้มา พบว่ามีกฎหมายและการดำเนินมาตรการที่สอดคล้องกับองค์ประกอบดังกล่าว ได้แก่ การส่งเสริมให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยในระดับราคาที่รับภาระได้ การส่งเสริมให้ภาคเอกชนร่วมลงทุนในโครงการที่อยู่อาศัยของรัฐ การออกมาตรการผ่อนผันหลักเกณฑ์การสร้างที่อยู่อาศัย การให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อที่อยู่อาศัย และการควบคุมอัตราค่าเช่าที่พักอาศัย สรุปรายละเอียดดังนี้

#### (1) การส่งเสริมให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยในระดับราคาที่สามารถรับภาระได้

ทั้งฟิลิปปินส์และมาเลเซียมีมาตรการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างที่อยู่อาศัยราคาถูก แต่มีจุดแตกต่างตรงที่ ฟิลิปปินส์บัญญัติเป็นกฎหมาย โดยปรากฏอยู่ใน Urban Development and Housing Act (RA7279) ส่วนมาเลเซียกำหนดเป็นนโยบาย ในขณะที่ไทย แม้ไม่ได้มีมาตรการกำหนดให้เอกชนที่จะสร้างที่อยู่อาศัย ต้องสร้างที่อยู่อาศัยราคาถูกตามสัดส่วนเหมือนดังกรณีของฟิลิปปินส์และมาเลเซีย แต่ก็มีกฎกระทรวงให้สิทธิประโยชน์ในด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพิ่มเติม เมื่อได้ดำเนินการสร้างที่อยู่อาศัยราคาถูกสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย ดังนี้

- ฟิลิปปินส์ มี Urban Development and Housing Act (RA7279) กำหนดให้มีการจัดให้มีที่อยู่อาศัยในราคาที่ประชาชนรับภาระได้สำหรับผู้ด้อยโอกาสและพลเมืองไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งอาจดำเนินการในลักษณะการให้เช่าด้วยก็ได้ และได้กำหนดให้ผู้พัฒนาโครงการรายย่อยจัดสรรพื้นที่สำหรับพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคมในสัดส่วนอย่างน้อยร้อยละ 15 ของพื้นที่โครงการหรือมูลค่าโครงการ และร้อยละ 5 สำหรับคอนโด แต่ก็ยังให้ทางเลือกอื่นให้แก่ผู้พัฒนาโครงการรายย่อย เช่น การดำเนินโครงการในรูปแบบกิจการร่วมค้ากับหน่วยงานรัฐบาลหรือท้องถิ่นหรือหน่วยงานด้านที่อยู่อาศัยอื่น ๆ หรือ การเข้าร่วมโครงการรับจ้างงานโฉนดที่ดินชุมชน

<sup>203</sup> Ibid

- มาเลเซีย มาเลเซียมีการออกนโยบายกำหนดให้ผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ภาคเอกชนต้องจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยราคาถูกร้อยละ 30 ของโครงการ อย่างไรก็ตาม ไม่มีการนำหลักนโยบายดังกล่าวมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมาย

- ไทย มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 กำหนดเงื่อนไขว่าหากเจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการได้จัดให้มีหรือพัฒนาที่อยู่อาศัยที่มีราคาต่ำกว่าท้องตลาดสำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในพื้นที่โครงการ ให้มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ 20 ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่กำหนด

## (2) การกำหนดมาตรการจูงใจให้ภาคเอกชนร่วมลงทุนในโครงการบ้าน ประชาสังคม

นอกจากการกำหนดไว้ในกฎหมาย หรือเป็นนโยบายเพื่อส่งเสริมให้เอกชนต้องสร้างที่อยู่อาศัยราคาถูกเพื่อผู้มีรายได้น้อยแล้ว ทั้งฟิลิปปินส์ และมาเลเซียได้ใช้มาตรการทางภาษีและให้สิทธิประโยชน์เพื่อส่งเสริมให้สร้างที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย รวมทั้งลดอัตราภาษีสำหรับวัสดุก่อสร้างเพื่อให้ราคาที่อยู่อาศัยลดลง ในขณะที่ไทย แม้ไม่ได้มีการให้สิทธิประโยชน์ดังเช่นสองประเทศข้างต้น แต่ก็ได้กำหนดไว้ประเภทโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ให้เป็นโครงการที่ให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ดังนี้

- ฟิลิปปินส์ ภายใต้ The Urban Development and Housing Act (RA 7279) มีการกำหนดยกเว้นการชำระภาษีแก่ภาคเอกชนผู้ดำเนินโครงการบ้านประชาสังคม เช่น ภาษีเงินได้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับที่ดินเปล่าที่ใช้ในโครงการ ภาษีการโอนเมื่อจัดทำโครงการเสร็จสิ้น ฯลฯ เพื่อจูงใจให้ร่วมลงทุนในการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ด้อยโอกาสและผู้ไร้ที่อยู่อาศัย

- มาเลเซีย ยกเว้นอากรแสตมป์ (stamp duty exemption) สำหรับที่อยู่อาศัยที่มีราคาไม่เกิน 300,000 ริงกิต อย่างไรก็ตาม พบว่าผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในภาคเอกชนได้ออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลออกมาตรการจูงใจเพิ่มเติม รวมทั้งลดรายจ่ายสำหรับผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์รายย่อยในการสร้างที่อยู่อาศัยที่ประชาชนสามารถรับภาระด้านราคาได้ ซึ่งผู้เขียนไม่พบว่ามาเลเซียมีกฎหมายที่กำหนดมาตรการจูงใจโดยตรงเพื่อให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการที่อยู่อาศัยราคาถูกหรือที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย แต่พบว่ามีนโยบายในภาพกว้างที่ส่งผลในเชิงบวกกับภาคอสังหาริมทรัพย์และที่อยู่อาศัย เช่น การปรับลดภาษี GST ลงเหลือ 0% จากเดิม 6%



ทำให้ผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ปรับลดราคาที่อยู่อาศัยลงตามอัตราภาษีที่ปรับลด

- ไทย แผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2560 – 2564 ภายใต้พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนของเอกชนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 กำหนดประเภทกิจการของรัฐที่สมควรและที่รัฐส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนภายใต้กรอบเวลาตามแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งกิจการพัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส ถูกจัดเป็นกิจการที่รัฐส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนด้วย ซึ่งมี project pipeline จำนวน 4 โครงการ ซึ่งเป็นของการเคหะแห่งชาติ

### (3) มาตรการผ่อนผันหลักเกณฑ์บางประการเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย

ในส่วนของไทย มีพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2558 (ฉบับที่ 4) เพื่อวางแผนเมืองทางกายภาพเพื่อเป็นกรอบการพัฒนาเมืองให้เป็นรูปแบบ มีการใช้ที่ดินที่ชัดเจน และมีความสอดคล้องกัน โดย มาตรา 11 กำหนดให้สามารถแก้ไขผังเมืองรวมเฉพาะบริเวณหรือเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะได้

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2550 กำหนดหลักการเพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ สามารถดำเนินการจัดให้มี หรือพัฒนาที่อยู่อาศัยต้นทุนต่ำได้ โดยไม่ติดขัดปัญหาในด้านการขออนุญาตก่อสร้าง หรือข้อกำหนดมาตรฐานอาคารบางประการ ซึ่งมีได้เกี่ยวข้องกับโดยตรงกับความมั่นคงแข็งแรงหรือความปลอดภัยของอาคาร เช่น ระยะถอนร่น เนื้อที่ของที่ว่างภายนอกอาคาร หรือระยะห่างจากแนวเขตที่ดิน ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนยังไม่พบว่าในกฎหมายของมาเลเซีย และฟิลิปปินส์ มีการยกเว้นหรือผ่อนผันหลักเกณฑ์ในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยดังกรณีของไทย

### (4) การให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อที่อยู่อาศัย

แต่ละประเทศมีกฎหมายซึ่งกำหนดมาตรการเพื่อให้มีการสนับสนุนเงินทุนที่ต่อเนื่องและมีความยั่งยืนสำหรับการดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยของภาครัฐ รวมทั้งมาตรการให้สินเชื่อกับ โดยในส่วนของไทยนั้นให้ทั้งภาคเอกชนเพื่อสนับสนุนการก่อสร้าง และประชาชนเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย ดังนี้

- ฟิลิปปินส์ The Comprehensive and Integrated Shelter and Financing Act (CISFA) of 1994 กำหนดให้มีการสนับสนุนกิจกรรมและกองทุนเพื่อที่อยู่อาศัย โดยถือว่ารัฐต้องทำให้มั่นใจได้ว่าการสนับสนุนเงินทุนอย่างต่อเนื่องให้แก่การดำเนินโครงการของรัฐบาล เพื่อที่อยู่อาศัยในเขตเมืองและเขตชานเมือง รวมทั้งการย้ายที่อยู่อาศัย การพัฒนาบริการต่าง ๆ และการฟื้นฟูพื้นที่เสื่อมโทรม รวมทั้งรัฐยังต้องจัดให้มีโครงการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยที่มีความต่อเนื่องและมีการสนับสนุนอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องอย่างเป็นระบบเพื่อสร้างและเสริมสร้างแหล่งเงินทุนที่ถูกและเป็นเงินทุนระยะยาว นอกจากนี้ Home Guaranty Corporation Act of 2000 (RA 8763) ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์การสนับสนุนเงินกู้สำหรับบ้านประชาสังคม และเงินกู้สำหรับที่อยู่อาศัยราคาถูกราคาปานกลางไว้อีกด้วย รวมทั้งมีการจัดตั้งกองทุนร่วมเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย (Home Development Mutual Fund - HDMF) หรือเรียกอีกชื่อว่า กองทุน Pag-IBIG ได้จัดให้มีเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับสมาชิกเพื่อวัตถุประสงค์ในการซื้อที่อยู่อาศัย สร้างหรือต่อเติมที่อยู่อาศัย ซื้อที่อยู่อาศัยที่สร้างใหม่ หรือที่อยู่อาศัยที่สร้างไว้แล้วอีกด้วย

- มาเลเซีย มีการจัดตั้ง กองทุนด้านที่อยู่อาศัย (Housing Loan Fund) ภายใต้ Financial Procedure Act 1957 (ฉบับแก้ไข 1972) ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อ ค.ศ. 1976 ทำให้บุคคลที่ไม่สามารถกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ได้ ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยบนที่ดินของตนเอง และยังมีโครงการดำเนินการเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงที่อยู่อาศัยอย่างหลากหลาย เช่น (1) แผนงานเงินกู้เพื่อช่วยเหลือครัวเรือนที่มีรายได้น้อยในการสร้างที่อยู่อาศัยบนที่ดินของตนเอง (2) การได้เข้าไปฟื้นฟูโครงการที่อยู่อาศัยของภาคเอกชนที่ถูกทิ้งไป โดยรัฐบาลจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือแก่ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยรายใหม่เพื่อดำเนินโครงการที่ถูกทิ้งไว้ให้สำเร็จ เพื่อให้ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการซื้อที่อยู่อาศัยที่หลอกลวงหรือละทิ้งโครงการไปกลางคันจะสามารถเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยได้โดยความช่วยเหลือของรัฐบาล (3) แผนงานเงินฝากบ้านหลังแรก เพื่อช่วยเหลือครัวเรือนที่มีรายได้น้อยปานกลางเพื่อให้สามารถเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยของตนเองได้

- ไทย ได้ออกมาตรการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยใน 2 ลักษณะ ได้แก่ (1) สินเชื่อเพื่อพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัย (Pre Finance) ซึ่งจะให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ และ (2) สินเชื่อที่อยู่อาศัย (Post Finance) ที่จะให้สินเชื่อแก่ประชาชนเพื่อให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง นอกจากนี้ กระทรวงการคลังได้มีการออกมาตรการการเงินการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจภาคอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยในการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย เช่น (1) มาตรการทางการเงินเพื่อส่งเสริมการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยและ

ปานกลางผ่านธนาคารอาคารสงเคราะห์ (2) มาตรการการคลังเพื่อลดภาระให้กับผู้ซื้อสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ การลดค่าธรรมเนียมสำหรับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม โดยลดการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนการโอน และการจำหน่ายสังหาริมทรัพย์และห้องชุด รวมทั้งยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับรายได้ที่จ่ายไปเพื่อซื้อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นอาคารพร้อมที่ดินหรือห้องชุดในอาคารชุดเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยของตนเองเป็นจำนวนร้อยละ 20 ของมูลค่าสังหาริมทรัพย์ นอกจากนี้ การเคหะแห่งชาติยังอยู่ระหว่างการจัดตั้งกองทุนเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย เพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยในการเข้าถึงเงินกู้ที่อยู่อาศัยอีกด้วย

#### (5) การควบคุมอัตราค่าเช่าที่พักอาศัย

ฟิลิปปินส์และไทยมีมาตรการควบคุมการขึ้นอัตราค่าเช่าที่พักอาศัย แต่โดยใช้เครื่องมือที่ต่างกัน กล่าวคือของฟิลิปปินส์ บัญญัติเป็นกฎหมาย และกำหนดให้มีการทบทวนอัตราค่าเช่าและรายงานต่อรัฐสภาตามเวลาที่กำหนด ในขณะที่ของไทยมีสถานะเป็นประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ส่วนมาเลเซีย

- ฟิลิปปินส์ ภายใต้ Rent Control Act (Republic Act 9653) มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการปรับปรุงเพดานและการเพิ่มอัตราค่าเช่าที่ประชาชนสามารถรับภาระได้ โดยห้ามขึ้นราคาค่าเช่าเกินกว่าร้อยละ 7 ต่อปี ตราบเท่าที่ผู้เช่าที่อยู่อาศัยนั้นยังเป็นบุคคลเดิม แต่เมื่อที่อยู่อาศัยว่าง ผู้ให้เช่าอาจกำหนดราคาค่าเช่าสำหรับผู้เช่ารายใหม่ได้ แต่หากเป็นกรณีที่อยู่อาศัยที่เปิดให้นักเรียนเช่า ห้ามขึ้นราคาค่าเช่ามากกว่า 1 ครั้งต่อปี รวมทั้งได้กำหนดให้มีหน่วยงานในการตรวจสอบและควบคุมการขึ้นค่าเช่า และทบทวนการดำเนินการตามรัฐบัญญัตินี้

นอกจากนี้ Urban Development and Housing Act (RA7279) ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกำหนดราคาเพดานที่อยู่อาศัยประเภทบ้านประชาสังคมสำหรับกลุ่มด้อยโอกาสหรือคนไร้ที่อยู่อาศัยด้วยเช่นกัน

- มาเลเซีย ได้เคยมีกฎหมายควบคุมอัตราค่าเช่า (Rent Control Act 1966) โดยกำหนดห้ามเพิ่มอัตราค่าเช่าของที่อยู่อาศัยที่สร้างก่อนปี ค.ศ. 1948 แต่เนื่องจากการกำหนดในลักษณะนี้สามารถควบคุมการเพิ่มขึ้นของอัตราค่าเช่าได้มากเท่าที่ควร เนื่องจากมีอาคารที่เช่าขายจะถูกจำกัดการขึ้นอัตราค่าเช่าไม่มากนัก ในที่สุดกฎหมายฉบับนี้ถูกยกเลิกไปในปี ค.ศ. 1997 และยังไม่มีการออกกฎหมายควบคุมค่าเช่าฉบับใหม่ออกมา โดยรัฐบาลปีนี้ได้สำรวจข้อมูลจากเจ้าของอาคารซึ่งได้มีการตั้งข้อสังเกตว่า สาเหตุที่ขึ้นค่าเช่านั้นเป็นเพราะอัตราค่าเช่าปรับปรุงซ่อมแซม

อาคารนั้นสูง ดังนั้นจึงมีแนวคิดที่จะจัดตั้งกองทุนพิเศษสำหรับการปรับปรุงทรัพย์สินใหม่ เพื่อไม่ให้เจ้าของอาคารต้องขึ้นราคาค่าเช่าเพื่อทดแทนค่าใช้จ่ายในส่วนนี้<sup>204</sup>

- ไทย คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาได้ออกประกาศ เรื่อง ให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจควบคุมสัญญา พ.ศ. 2561 ได้กำหนดประเภทของข้อสัญญาต้องห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจทำกับผู้เช่า เช่น ข้อกำหนดที่ทำให้ผู้ประกอบธุรกิจมีสิทธิเปลี่ยนแปลงอัตราค่าเช่าอาคาร อัตราค่าสาธารณูปโภค อัตราค่าใช้จ่ายในการให้บริการ และอัตราค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ก่อนสัญญาเช่าอาคารสิ้นสุดลง ข้อสัญญาที่กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจกำหนดอัตราค่าบริการกระแสไฟฟ้าและน้ำประปาเกินกว่าอัตราที่ผู้ให้บริการกระแสไฟฟ้าและน้ำประปาเรียกเก็บจากผู้ประกอบธุรกิจ ฯลฯ ซึ่งจะช่วยให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนผู้เช่าที่พักอาศัยในด้านต่าง ๆ เช่น ค่าใช้จ่ายในด้านสาธารณูปโภคในที่พักอาศัย

#### 5.1.2.4 ความเหมาะสมที่จะอาศัยอยู่

ในประเด็นนี้ มีกฎหมายและมาตรการที่ส่งเสริมความเหมาะสมที่อาศัยอยู่ เช่น การออกกฎหมายควบคุมอาคารเพื่อควบคุมความปลอดภัย และมาตรฐานขั้นต่ำของที่อยู่อาศัย การควบคุมความแออัดในที่อยู่อาศัย รวมทั้งการควบคุมในเรื่องการรักษาสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขของที่อยู่อาศัย ดังนี้

- ฟิลิปปินส์ National Building Code of Philippines (RA 6541) เทียบได้กับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารของไทย ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของชีวิต สุขภาพ ทรัพย์สิน และสวัสดิการสาธารณะ และจัดให้อาคารและโครงสร้างทั้งหมดมีกรอบของมาตรฐานและข้อกำหนดขั้นต่ำเพื่อวางระเบียบและควบคุมตำแหน่งที่ตั้ง สถานที่ตั้ง คุณภาพในการออกแบบของวัสดุ การก่อสร้าง การใช้งาน การครอบครองและการบำรุงรักษาอาคาร

Batas Pambansa BLG. 220 of 1982 (Accessibility Law) เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมความเหมาะสมที่จะอาศัยอยู่ โดยใช้อำนาจแก่ Ministry of Human Settlements ในการจัดตั้งและประกาศข้อกำหนดพื้นฐานและข้อกำหนดทางเทคนิคสำหรับโครงการบ้านประชาสังคมในพื้นที่เขตเมืองและพื้นที่ชานเมือง ซึ่งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังมี Rules and

<sup>204</sup> Opalyn Mok, No significant rental spike to warrant rent control act, says Penang exco, [Online].

Standards for Economic and Socialized Housing Projects to Implement Batas Pambansa กำหนดเงื่อนไขของการสร้างที่อยู่อาศัย เช่น การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของรูปแบบที่อยู่อาศัย เช่น การกำหนดให้มีสิ่งที่เป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานต่าง ๆ ในโครงการ เช่น น้ำ การกำจัดของเสียที่เป็นทั้งของแข็งและของเหลว รวมทั้งความสอดคล้องกับผังเมืองหรือแผนการใช้ที่ดินของเมืองหรือท้องถิ่น การสร้างโครงการโดยคำนึงถึงการขยายหรือพัฒนาในอนาคต และการกันพื้นที่บางส่วนไว้สำหรับสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้อยู่อาศัยผู้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน

อย่างไรก็ตาม ภายใต้ Urban Development and Housing Act (RA7279) ยังมีการกำหนดเงื่อนไขแวดล้อมอื่น ๆ สำหรับที่อยู่อาศัย ซึ่งได้แก่บริการสาธารณะและสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน ได้แก่ น้ำดื่มบริสุทธิ์ ไฟฟ้าและระบบจ่ายไฟฟ้าที่จ่ายได้อย่างเพียงพอ ระบบบำบัดน้ำเสีย และระบบกำจัดขยะมูลฝอย การเข้าถึงถนนสายหลักและสาธารณูปโภคด้านการขนส่ง รวมทั้งที่ตั้งของโครงการที่ควรอยู่ในบริเวณที่ผู้อยู่อาศัยสามารถเข้าถึงโอกาสในการจ้างงานได้ แต่ไม่ได้เป็นเกณฑ์บังคับ เนื่องจากมีถ้อยคำกำหนดว่า เท่าที่จะสามารถทำได้

- มาเลเซีย The Town & Country Planning Act 1976 เป็นกฎหมายว่าด้วยการวางผังเมือง ประกอบด้วยนโยบาย 5 ประการ ได้แก่ (1) The National Physical Plan (2) Regional Plan (3) Structure Plan (4) Local Plan (5) Special Area Plan เพื่อให้เป็นแนวทางในการพิจารณาอนุญาตการวางผังเมืองของโครงการพัฒนาการใช้ที่ดินของนักลงทุนอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งการกำหนดนโยบายการพัฒนาที่ดินในอนาคต และยังใช้ในการกำหนด zoning และ planning standard สำหรับรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น

ในประเด็นความสอดคล้องของนโยบาย ยังมี The Street, Drainage and Building Act 1974 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มั่นใจได้ว่ากฎหมายและนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับถนน การระบายน้ำ และอาคาร มีความเป็นเอกภาพทั้งในระดับส่วนกลางและท้องถิ่น

Local Government Act 1976 (Act 171) กำหนดบทลงโทษไว้ในกรณีที่บ้านพักอาศัยมีความแออัดมากจนเกินไป (มาตรา 78 - 79) จนทำให้เกิดการบาดเจ็บหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อาศัยอยู่ ถือเป็นความผิดตามกฎหมายและต้องชำระค่าปรับตามที่กำหนด

- ไทย พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 กำหนดให้การจัดสรรที่ดินต้องมีหลักเกณฑ์ในการจัดสรรที่ดินเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การคมนาคม การจราจร ความปลอดภัย สาธารณูปโภค และการผังเมือง รวมทั้ง

หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยอื่น ๆ เช่น (1) การกำหนดขนาดเนื้อที่สำหรับการสร้างบ้านเดี่ยว บ้านแฝด อาคารพาณิชย์ (2) เกณฑ์การกำหนดมาตรฐานของถนนและทางเท้า (3) การกำหนดระบบการระบายน้ำ (4) การกำหนดระบบการบำบัดน้ำเสีย (5) การจัดสรรพื้นที่เพื่อสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะตามจำเป็น

ส่วนพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดความแออัดต่อพื้นที่ในที่อยู่อาศัย ซึ่งอยู่ในหมวดสุขลักษณะของอาคาร มีกำหนดไว้ตามมาตรา 24 และกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมใน ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ 6/2538 เรื่อง กำหนดจำนวนคนต่อจำนวนพื้นที่ของอาคารที่พักอาศัยที่ถือว่ามีความแออัดมากเกินไป เนื่องจากเล็งเห็นถึงปัญหาของการแพร่กระจายของโรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ

#### 5.1.2.5 การเข้าถึง

ในเรื่องการเข้าถึงโอกาสในที่อยู่อาศัย รัฐบาลของฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และไทย ได้ดำเนินโครงการด้านที่อยู่อาศัยเพื่อส่งเสริมให้คนแต่ละกลุ่มมีโอกาสเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ในประเด็นการเข้าถึงโอกาสในที่อยู่อาศัยของคนทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน ก็มีความเกี่ยวข้องเนื่องกับการดำเนินการของรัฐเพื่อส่งเสริมองค์ประกอบในเรื่องความสามารถในการได้มาด้วย

- ฟิลิปปินส์ ภายใต้ Republic Act No. 7835 ได้ประกาศเป็นนโยบายแห่งรัฐให้ดำเนินโครงการโดยร่วมมือกับภาคเอกชนในการปฏิรูปที่ดินในเขตเมืองและที่อยู่อาศัย เพื่อให้มีที่อยู่อาศัยที่ดี (decent housing) ในระดับราคาที่สามารถรับภาระได้ รวมทั้งมีบริการพื้นฐานต่าง ๆ สำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส และประชากรที่ไร้ที่อยู่อาศัย ในพื้นที่เขตเมือง และพื้นที่ resettlement area ทั้งนี้ นอกจากการกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยเป็น State Policy ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว ยังกำหนดให้มีการดำเนินโครงการด้านที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนในหลายระดับ ยกตัวอย่างเช่น โครงการ Local Housing เพื่อทำให้มั่นใจได้ว่ามีการกระจายโอกาสในการมีที่อยู่อาศัยอย่างเท่าเทียมให้แก่ประชาชนทั่วประเทศ ซึ่ง National Housing Authority เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย

ให้ดำเนินโครงการบ้านประชาสังคมในพื้นที่เมืองและพื้นที่ที่กำหนด ทั้งนี้ โดยสอดคล้องกับมาตรา 5 แห่งรัฐบัญญัติ 7279 (มาตราดังกล่าวกำหนดยกเว้นพื้นที่ที่ไม่ถูกนำมาจัดทำเป็นที่อยู่อาศัย เช่น พื้นที่ทางการทหาร หรือความมั่นคงของรัฐ พื้นที่สำหรับจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ พื้นที่ที่ถูกสงวนไว้สำหรับจัดทำเป็นสวนสาธารณะ หรือเพื่อความสมดุลของระบบนิเวศน์หรือเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อม ฯลฯ)

- มาเลเซีย มาเลเซียได้ดำเนินโครงการด้านที่อยู่อาศัย โดยจำแนกเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ยากจนและมีรายได้น้อยในเขตเมือง และผู้มีรายได้อันกลาง เช่น โครงการ Rumah Idaman Rakyat (RIR) ดำเนินการโดย Syarikat Perumahan Negara Berhad (SPNB) ภายใต้กำกับของกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้อันกลาง ซึ่งกำหนดข้อจำกัดของที่อยู่อาศัยนี้ไว้ โดยจะไม่สามารถจำหน่ายได้ในช่วง 5 ปีแรก และไม่อนุญาตให้ปล่อยเช่าต่อ นอกจากนี้กระทรวงที่อยู่อาศัยและท้องถิ่นแห่งมาเลเซีย (MHLG) ได้จัดทำระบบ the computerized Open Registration System - ORS ซึ่งเป็นการลงทะเบียนผู้ซื้อ และผู้เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยราคาถูกเพื่อให้มีการจัดลำดับผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเป็นผู้ซื้อที่อยู่อาศัยราคาถูก และทำให้มั่นใจได้ว่าคนที่มีคุณสมบัติจะเป็นผู้ซื้อนั้นมีสิทธิจะซื้อได้คนละหนึ่งหลัง

- ไทย นอกจากการดำเนินโครงการด้านที่อยู่อาศัยภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2559 – 2568 ซึ่งมีแนวทางการให้ความช่วยเหลือในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยทั้งในเขตเมือง เขตชนบท ช่างราชการ รวมทั้งผู้สูงอายุ ฯลฯ แล้ว ไทยยังมีการดำเนินการของการเคหะแห่งชาติ มีแนวทางการดำเนินการเพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผ่านแอปพลิเคชัน “คนไทยมีบ้าน : Home for All” เพื่อเปิดให้ประชาชนกรอกแบบสำรวจผ่านโทรศัพท์มือถือสมาร์ทโฟน และแท็บเล็ต หรือกรอกแบบสำรวจผ่านระบบอินเทอร์เน็ต เพื่อนำมาติดต่อกับธนาคารอาคารสงเคราะห์เพื่อขอรับผลิตภัณฑ์สินเชื่อที่เหมาะสม สิทธิพิเศษเพื่อการมีบ้านในอนาคต ในขณะเดียวกัน ข้อมูลดังกล่าวจะถูกนำมาวิเคราะห์และจัดทำฐานข้อมูลสำหรับการพัฒนาปริมาณที่อยู่อาศัยใหม่ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เพื่อให้มีความสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทาน และส่งเสริมให้คนไทยในทุก ๆ ระดับมีที่อยู่อาศัยช่วยให้คนไทยอย่างทั่วถึง

#### 5.1.2.6 ทำเล

ทั้งฟิลิปปินส์ และไทย มีโครงการที่มุ่งสร้างที่อยู่อาศัยที่มีทำเลเหมาะสมกับการดำรงชีวิต และการจ้างงาน ในส่วนของฟิลิปปินส์มีกำหนดไว้เป็นกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ก็ยังเปิด

ช่องให้รัฐดำเนินการเท่าที่จะสามารถทำได้ รายละเอียดสรุปได้ดังนี้

- ฟิลิปปินส์ ตาม Urban Development and Housing Act ได้กำหนดเงื่อนไขแวดล้อมอื่น ๆ สำหรับที่อยู่อาศัย ซึ่งได้แก่บริการสาธารณะและสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน ได้แก่ น้ำดื่มบริสุทธิ์ ไฟฟ้าและระบบจ่ายไฟฟ้าที่จ่ายได้อย่างเพียงพอ ระบบบำบัดน้ำเสีย และระบบกำจัดขยะมูลฝอย การเข้าถึงถนนสายหลักและสาธารณูปโภคด้านการขนส่ง รวมทั้งที่ตั้งของโครงการที่ควรอยู่ในบริเวณที่ผู้อยู่อาศัยสามารถเข้าถึงโอกาสในการจ้างงานได้ แต่ไม่ได้เป็นเกณฑ์บังคับ เนื่องจากมีถ้อยคำกำหนดว่า “เท่าที่จะสามารถทำได้”

- ไทย การเคหะแห่งชาติได้จัดทำแผนแม่บทการพัฒนาที่อยู่อาศัยตามเส้นทางโครงข่ายระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน พ.ศ. 2558-2572 เพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลางที่ต้องการที่อยู่อาศัยใกล้เส้นทางรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ซึ่งจัดเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตด้านการอยู่อาศัย รวมทั้งเสริมสร้างความเสมอภาคและโอกาสในการรับบริการโครงสร้างพื้นฐานจากภาครัฐได้อย่างเท่าเทียมมากขึ้น โดยได้กำหนดจะพัฒนาเป้าหมายที่จะพัฒนาพื้นที่ 4 แห่ง ได้แก่ พื้นที่ภายในเคหะชุมชนร่มเกล้า ลำลูกกาคลองสอง เคหะชุมชนบางปู และประชานิเวศน์

นอกจากนี้ ไทยยังอยู่ระหว่างการศึกษานโยบายต่างประเทศเพื่อพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน และกระจายความเจริญควบคู่ไปกับการพัฒนาโครงข่ายคมนาคมขนส่งทางราง โดยมีแนวคิดโอนสิทธิ์การพัฒนาพื้นที่ หรือ (Transfer of Development Rights) ซึ่งรัฐบาลอยู่ระหว่างการศึกษานำมาใช้ในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ซึ่งแนวคิดดังกล่าว เป็นเรื่องการซื้อขายสิทธิในการพัฒนาบนที่ดิน ระหว่างพื้นที่ที่ต้องการควบคุมการพัฒนาหรืออนุรักษ์ (Sending Areas) และพื้นที่ที่มีการเจริญเติบโตและได้รับการสนับสนุนการพัฒนา (Receiving Areas) เช่น ที่ดินสองแปลงอยู่ในเขตพื้นที่ที่มีค่า FAR 10:1 โดยที่ดินแปลงแรกใช้ประโยชน์ที่ดินเพียง 1 เท่า สามารถขายสิทธิการพัฒนาอีก 9 เท่าให้กับที่ดินอีกแปลง นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าแบบ TOD (Transit Oriented District) ซึ่งการรถไฟแห่งประเทศไทยจะนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ควบคู่กับการพัฒนาสถานีกลางบางซื่อ (Bangsue Grand Station) เพื่อให้เป็น Station Hub ซึ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยรอบสถานี จะถูกกำหนดให้ใช้ประโยชน์แบบ Mixed-Use ประเภทโรงแรม ศูนย์การค้า แหล่งงาน ที่พักอาศัยหลายประเภท หรือศูนย์การบริหาร ซึ่งจะส่งผลให้เกิดพื้นที่ที่มีศักยภาพที่จะสามารถพัฒนาที่อยู่อาศัยหลากหลายราคา (Affordable housing) รวมทั้งสนับสนุนให้เกิดธุรกิจการผลิตและบริการใหม่ ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้อยู่อาศัย ซึ่ง



ปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นจะส่งผลให้พื้นที่ดังกล่าวสามารถยกระดับเศรษฐกิจในพื้นที่รวมทั้งเพิ่มมูลค่าของที่ดินได้

### 5.1.2.7 ความสอดคล้องกับวัฒนธรรม

ในประเด็นนี้ จากการศึกษาไม่พบว่าทั้งฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และไทย มีมาตรการในเชิงกฎหมาย หรือนโยบายที่ส่งเสริมให้ที่อยู่อาศัยมีความสอดคล้องกับวัฒนธรรม แต่ส่วนมากจะให้ความสำคัญกับการเข้าถึงที่อยู่อาศัย และการเข้าถึงเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยเป็นหลักมากกว่า

## 5.2 การวิเคราะห์เกี่ยวกับการส่งเสริมการรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในกฎหมายไทย

### 5.2.1 การรับรองในระดับรัฐธรรมนูญ

ที่ผ่านมา ประเทศไทยยังไม่มีการรับรองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในระดับรัฐธรรมนูญฯ คงมีเฉพาะการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่สนับสนุนการจัดให้มีการถือครองที่ดิน และการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเหมาะสม และเป็นธรรม ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 และฉบับ พ.ศ. 2550 ในขณะที่แนวนโยบายแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 กำหนดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับที่ผ่านมา แต่ได้เพิ่มแนวนโยบายอีกประการหนึ่ง ซึ่งกำหนดให้รัฐจัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม

หากพิจารณาพัฒนาการของบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญฯ ทั้งสามฉบับ จะเห็นว่า รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 มีพัฒนาการที่สะท้อนถึงการดำเนินการตามกติการะหว่างประเทศฯ ดังกล่าวมากที่สุด อย่างไรก็ตาม การบัญญัติไว้ในส่วนแนวนโยบายแห่งรัฐ มิได้ก่อให้เกิดความรับผิดชอบทางกฎหมาย หรือฟ้องร้อง หากว่ารัฐไม่ได้ดำเนินการ จึงไม่อาจถือว่าเป็นสภาพบังคับที่เพียงพอที่จะทำให้สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอที่มีการรับรองและบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพจริง ๆ ในทางปฏิบัติ และโดยที่สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ มิได้จำกัดเพียงเฉพาะการมีที่อยู่อาศัย แต่ประกอบด้วยปัจจัยอื่น ๆ 7 ประการ ดังนั้น ถ้อยคำที่กำหนดให้มีการจัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม จึงเป็นถ้อยคำที่ปราศจากความชัดเจนว่า "ความเหมาะสม" ดังกล่าว มีขอบเขตครอบคลุมสิ่งใดบ้าง นิยามของความเพียงพอที่สะท้อนเฉพาะในเชิงปริมาณ หรือคุณภาพ มีความสอดคล้องและเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกติการะหว่างประเทศฯ หรือไม่ แม้ในแง่มุมหนึ่งอาจพิจารณา

ได้ว่าเป็นการตั้งใจเพื่อให้นิยามนั้นตีความได้กว้างและหลากหลาย แต่อีกแง่มุมหนึ่งก็ย่อมถือว่าเป็นความไม่ชัดเจน ย่อมส่งผลให้ประชาชนขาดหลักประกันในสิทธิดังกล่าวที่เป็นรูปธรรม

นอกจากนี้ ในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 มาตรา 55 ยังรับรองสิทธิและเสรีภาพของผู้ไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การดำรงชีพ ในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ แม้ว่าในวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะเน้นศึกษาที่เรื่องสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในหลักการ แต่ผู้เขียนขอเรียนว่า ประเด็นของผู้ไร้ที่อยู่อาศัย ถือเป็นประเด็นสำคัญที่มีการกล่าวถึงอย่างกว้างขวาง และเป็นสิ่งที่คณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ให้ความสำคัญ และถือเป็นอุปสรรคสำคัญของการมีสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ การที่รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ระบุบทบัญญัตินี้จึงถือเป็นพัฒนาการเชิงบวกที่สำคัญในการดำเนินการให้สอดคล้องต่อกติการะหว่างประเทศฯ นอกจากนี้ บทบัญญัตินี้ ถูกบรรจุไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ดังนั้น ย่อมก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องแก่ประชาชนให้รัฐดำเนินการ หรืองดเว้นดำเนินการใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามสิทธิดังกล่าว ซึ่งถือว่ามีความหนักและก่อให้เกิดภาระหน้าที่แก่รัฐ รวมทั้งประชาชนทั่วไป มากกว่าบทบัญญัติที่จัดอยู่ในหมวดของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเป็นเพียงกรอบนโยบายให้แก่รัฐบาลในการดำเนินการ แต่ไม่ก่อให้เกิดข้อผูกมัด หรือบทลงโทษหากรัฐไม่ดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตาม มาตรานี้ได้ถูกตัดออกไปในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560

ประเด็นหนึ่งที่อาจเป็นช่องทางในการพัฒนาหรือส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ได้แก่ มาตรา 27 แห่งรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550<sup>205</sup> ที่เปิดช่องให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการก่อให้เกิดการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพใหม่ ๆ ที่มีได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ นับเป็นแนวทางที่ดีสำหรับการมีบทบาทขององค์กรตุลาการในการสร้างบรรทัดฐานในการรับรองสิทธิดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัตินี้ได้ถูกตัดออกไปในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 ซึ่งได้เพิ่มบทบัญญัติ มาตรา 25<sup>206</sup> ขึ้นมาแทนที่ โดยมีหลักการโดยสรุป คือ นอกจากสิทธิและเสรีภาพของปวง

<sup>205</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

<sup>206</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

มาตรา 25 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้ และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ครอบคลุมการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นนั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบ

คนไทยที่บัญญัติคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะกระทำการนั้นได้ และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษา บทบัญญัติมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และมาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มีเจตนารมณ์ที่คล้ายคลึงกันในการพยายามเปิดช่องให้มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ ที่ไม่ปรากฏไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นความยืดหยุ่นและรองรับต่อการพัฒนาในระยะยาว ซึ่งมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ยังสร้างความยืดโยงของการรับรองสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ กับการตีความของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ในมาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 นั้นยังไม่พบว่ามีคำวินิจฉัยหรือคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญฯ ตามมาตรานี้ ดังนั้นจึงยังเป็นความไม่ชัดเจนในชั้นนี้ว่ามาตรา 25 จะมีลักษณะการใช้บังคับอย่างไร อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า หลักการตามมาตรานี้ ถือเป็นพัฒนาการในการรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ ที่น่าจะเป็นเครื่องมือส่งเสริมการรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอได้ แม้ว่าจะไม่มีการบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรงก็ตาม ซึ่งประเด็นที่พึงวิเคราะห์ในลำดับต่อไป คือ สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอสมควรได้รับการยกระดับไปสู่การรับรองในรัฐธรรมนูญฯ หรือไม่

จากการศึกษาพบว่าสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ เปรียบเสมือนหนึ่งในรากฐานอันสำคัญที่มนุษย์ทุกคนพึงมีเพื่อที่จะนำไปสู่การอุปโภคบริโภคอื่น ๆ เช่น สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น รวมทั้งการดำรงชีวิตอย่างสมเกียรติและศักดิ์ศรี แนวคิดดังกล่าวได้รับการยอมรับและมีการกล่าวถึงในคำพิพากษาต่าง ๆ ซึ่งตระหนักคุณค่าของที่อยู่อาศัยในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นต่ำของการเป็นมนุษย์ที่มีเกียรติอันเป็นส่วนหนึ่งของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>207</sup>

เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้อื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีการตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>207</sup> Hasan v. the Social Security Institution (Israeli Supreme Court – 28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2012) “Without food, water, housing, healthcare and education, the individual would have difficulty filing his civil rights with true content and meaning.” “Without minimal living conditions a person cannot exercise his liberty.., he cannot have an autonomous and full life, and cannot become an active member of his society and community”

นอกจากนี้ ในคดีระหว่าง Hassan v. National Insurance Institute ซึ่งตัดสินเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2012 ผู้พิพากษา Justice E. Arbel ได้ทำความเห็นส่วนตัวเอาไว้<sup>208</sup> โดยเห็นว่าหากปราศจากสิทธิทางสังคม (ที่อยู่อาศัย) มนุษย์ย่อมประสบความสำเร็จยากลำบากในการอุปโภคบริโภคสิทธิพลเมือง เช่น สิทธิในการลงคะแนนเสียง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการประกอบอาชีพ และสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งสอดคล้องเช่นเดียวกันกับการตีความของศาลแอฟริกาใต้ในคดีระหว่าง South Africa Government v. Grootboom ว่าการปราศจากที่อยู่อาศัยนั้นทำให้มนุษย์ไม่มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์การให้สิทธิทางเศรษฐกิจ และสังคมแก่บุคคลเหล่านี้จะทำให้พวกเขาสามารถใช้สิทธิอื่น ๆ ที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญได้<sup>209</sup>

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงการรับรองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในระดับรัฐธรรมนูญของประเทศอื่น ผู้เขียนพบว่าในรัฐธรรมนูญของเคนยา<sup>210</sup> มีบัญญัติเรื่องสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอไว้ในระดับรัฐธรรมนูญ แต่ก็ได้ระบุเงื่อนไขซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐในการรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในมาตรา 21 เช่นกัน<sup>211</sup> โดยกำหนดให้รัฐต้องดำเนินมาตรการทางกฎหมาย มาตรการอื่น ๆ ตลอดจนการกำหนดมาตรฐานเพื่อให้ประสบความสำเร็จอย่างค่อยเป็นค่อยไปในการรับรองสิทธิที่กำหนดไว้ในมาตรา 43 ซึ่งในการกล่าวถ้อยแถลงของคณะผู้แทนของเคนยาต่อ Human Rights

<sup>208</sup> The Supreme Court sitting as the High Court of Justice [November 8, 2011] Before President D. Beinisch, Justices M. Naor, E. Arbel, E. Rubinstein, S. Joubran, E. Hayut, U. Vogelman,

“...there is an inseparable connection between them because without the existence of social rights, a person would find it extremely hard to exercise his civil rights. Without food, water, housing, healthcare and education, it would be difficult for the individual to give content and true meaning to his civil rights. He would have trouble exercising the right to vote, to freedom of expression, to freedom of occupation and the right to property.”

<sup>209</sup> Grootboom versus the Republic of South Africa

“There can be no doubt that human dignity, freedom and equality, the foundational values of our society, are denied those who have no food, clothing or shelter. Affording socio-economic rights to all people therefore enables them to enjoy the other rights enshrined in [the Constitution] (Grootboom 2000, 19).”

<sup>210</sup> Constitution of Kenya, 2010

43. Economic and social rights

(1) Every person has the right—

(b) to accessible and adequate housing, and to reasonable standards of sanitation;

<sup>211</sup> Constitution of Kenya, 2010

21. Implementation of rights and fundamental freedoms

2. The State shall take legislative, policy and other measures, including the setting of standards, to achieve the progressive realisation of the rights guaranteed under Article 43

Committee under the International Covenant Political and Civil Rights ในปี 2012 ได้กล่าวว่ามีมาตรา 2(6) ของรัฐธรรมนูญฯ เคนยา<sup>212</sup> วางรากฐานการบังคับใช้สนธิสัญญาและอนุสัญญาที่เคนยาให้สัตยาบันโดยตรงต่อกฎหมายภายในประเทศ<sup>213</sup> อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีการตั้งคำถามว่าศาลจะตีความและการใช้บังคับสนธิสัญญา หรืออนุสัญญาโดยตรงหรือไม่<sup>214</sup>

เมื่อพิจารณาถ้อยคำในรัฐธรรมนูญของเคนยาแล้วเห็นว่า ลักษณะของการบัญญัตินี้ยังเปิดช่องให้รัฐดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไปเพื่อรับรองสิทธิดังกล่าว ไม่ใช่เป็นการระบุให้มีการรับรองสิทธินี้ได้ทันที ที่ประชาชนจะสามารถเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการ ซึ่งเป็นถ้อยคำในลักษณะเดียวกับที่บัญญัติไว้ในกติกา ICSECR ข้อ 2<sup>215</sup> ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ด้านที่อยู่อาศัยในประเทศก็พบว่าเคนยายังประสบปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย รวมทั้งปัญหาการโก่งราคาที่อยู่อาศัยในเขตเมือง ในขณะเดียวกัน ล่าสุดเมื่อช่วงเดือนกรกฎาคม ปี 2018 ที่ผ่านมา รัฐบาลได้รื้อถอนที่อยู่อาศัยของประชาชนที่อาศัยในชุมชนแออัดมากกว่า 10,000 คน เพื่อสร้างถนน โรงเรียน สถานพยาบาล รวมทั้ง สถานที่สำคัญทางศาสนาถูกปิดลง ส่งผลให้เด็กกว่า 2,000 คน ไม่สามารถเรียนหนังสือที่เดิมได้ ซึ่งการขับไล่ประชาชนออกจากพื้นที่นั้นปราศจากการแจ้ง ทหาร และการชดเชยความเสียหายที่เหมาะสม รวมทั้งในระหว่างการดำเนินการขับไล่รื้อถอนนั้นยังมีเจ้าหน้าที่ติดอาวุธปรากฏตัวอยู่ในระหว่างดำเนินการด้วย จากการดำเนินการดังกล่าว ทำให้ Special Rapporteur on

<sup>212</sup> Constitution of Kenya, 2010

2. Supremacy of this Constitution

Any treaty or convention ratified by Kenya shall form part of the law of Kenya under this Constitution.

<sup>213</sup> Human Rights Committee 105th session 9-27 July 2012 Item 7 of the provisional agenda consideration of reports submitted by State parties under Article 40 of the Covenant CCPR/C/KEN/Q/3/Add.1. It is therefore safe to conclude that this is the official government position on the status of ratified international treaties within the domestic field.

<sup>214</sup> Economic and Social Rights Centre, *Assessment of the Realization of the Right to Housing in Kenya 2011-2012*, [Online]. Accessed: 2018, November 10. Available from: <https://www.humanitarianlibrary.org/sites/default/files/2013/07/assessment.pdf> pp. 12 - 13

<sup>215</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

Article 2

1. Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.

Right to Adequate Housing ได้ออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลเคนยายับยั้งการดำเนินการดังกล่าว และให้การประกันสิทธิในที่อยู่อาศัยและการศึกษาที่เพียงพอ<sup>216</sup>

ในขณะที่แอฟริกาใต้มีระบุด้อยค่าในลักษณะคล้ายคลึงกันโดยมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญฯ แอฟริกาใต้กำหนดว่าทุกคนมีสิทธิในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ<sup>217</sup> และได้กำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องดำเนินการตามกฎหมาย และมาตรการต่าง ๆ ภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างค่อยเป็นค่อยไปเพื่อให้บรรลุต่อสิทธินี้ ทั้งนี้ เมื่อมีการบัญญัติในลักษณะดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็ทำให้รัฐดำเนินนโยบายและออกกฎหมายเพื่อส่งเสริมสิทธิดังกล่าวให้แก่ประชาชน โดยรัฐบาลแอฟริกาใต้ได้ดำเนินโครงการเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยให้กับประชาชน แต่ก็ยังไม่เพียงพอกับความต้องการ มีประชาชนจำนวนมากประท้วงเนื่องจากได้ขึ้นบัญชีได้รับความช่วยเหลือในด้านที่อยู่อาศัย (waiting list) เป็นระยะเวลานานและไม่มีกรอบเวลาของการรอคอยที่ชัดเจน ซึ่งประสบปัญหาทั้งในแง่ของงบประมาณที่ไม่เพียงพอจะจัดสรรที่อยู่อาศัยให้ตามความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ ยังประสบปัญหาการสร้างที่อยู่อาศัยที่ไกลจากพื้นที่ที่เป็นแหล่งงาน มีบริการสาธารณะเข้าถึง อันเป็นองค์ประกอบของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ซึ่งมีข้อเสนอแนะให้รัฐบาลดึงให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างที่อยู่อาศัยราคาถูก การเปลี่ยนมุมมองจากการสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อจำหน่าย มาเป็นลักษณะการเข้าร่วมทั้งการระดมทุนจากทุกภาคส่วนเพื่อดำเนินโครงการที่อยู่อาศัย เพื่อเพิ่มโอกาสในการสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมือง<sup>218</sup>

ทั้งนี้ สำหรับแอฟริกาใต้ แม้ว่าจะไม่มีการรับรองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง แต่ก็ยังปรากฏการตีความของศาลรัฐธรรมนูญที่เอื้อต่อประชาชนในการเรียกร้อง

<sup>216</sup> Malavika Vartak, Governments must end the brutal practice of forced evictions, [Online], Accessed: 2018, November 10. Available from: <https://mg.co.za/article/2018-10-01-amnesty-governments-must-end-the-brutal-practice-of-forced-evictions>

<sup>217</sup> Constitution of the Republic of South Africa, 1996

Housing

26. (1) Everyone has the right to have access to adequate housing.

(2) The state must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realisation of this right.

(3) No one may be evicted from their home, or have their home demolished, without an order of court made after considering all the relevant circumstances. No legislation may permit arbitrary evictions.

<sup>218</sup> South Africa urgently needs to rethink its approach to housing, [Online]. Accessed: 2018, November 11. Available from: <http://theconversation.com/south-africa-urgently-needs-to-rethink-its-approach-to-housing-78628>

สิทธิดังกล่าว ซึ่งปรากฏในคดี Republic of South Africa v. Grootboom ซึ่งเป็นกรณีที่ประชาชนซึ่งมีความยากจนมาก ๆ เนื่องจากเข้าไปตั้งรกรากในที่ดินว่างเปล่าใกล้กับบริเวณที่รัฐบาลจะดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในอนาคต โดยภายหลังจากตั้งถิ่นฐานได้ประมาณ 3 เดือนก็ได้รับประกาศขับไล่ (eviction order) จากรัฐบาล แต่คนเหล่านั้นปฏิเสธที่จะออกจากที่ดิน โดยให้เหตุผลว่าไม่มีที่อยู่อาศัย และที่อยู่อาศัยเดิมได้ถูกรบกวนโดยบุคคลอื่นแล้ว ต่อมารัฐบาลจึงได้บังคับขับไล่คนเหล่านี้ออกจากพื้นที่ และรื้อถอนที่อยู่อาศัย ทำลายทรัพย์สินส่วนบุคคล กลุ่มคนเหล่านั้นซึ่งไม่มีที่ไป จึงได้ย้ายไปอยู่บริเวณใกล้เคียง

กลุ่มคนเหล่านี้ได้เป็นโจทก์ฟ้องศาลเพื่อเรียกร้องให้มีการจัดให้มีที่พักอาศัยที่เพียงพอเป็นการชั่วคราวจนกว่าพวกเขาจะสามารถหาที่อยู่อาศัยแบบถาวรได้ รวมทั้งอาหารที่เพียงพอ บริการทางสาธารณสุข และบริการทางสังคมซึ่งเป็นสิ่งที่ให้หลักประกันไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลฎีกาตัดสินว่ารัฐบาลไม่ได้ละเมิดต่อมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญ (right to access to adequate housing) ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และรัฐบาลได้มีการดำเนินโครงการด้านที่อยู่อาศัยแล้ว แต่กลับตัดสินให้เป็นคุณกับฝ่ายโจทก์ โดยอ้างมาตรา 28 (a) (c)<sup>219</sup> ว่าเมื่อเด็กทุกคนไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในที่อยู่อาศัย โดยผู้ปกครองไม่สามารถจัดให้มีได้ ไม่ว่ารัฐจะขาดแคลนทรัพยากรในการดำเนินการดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม รัฐต้องเข้ามาดำเนินการให้ความช่วยเหลือ

ต่อมากลุ่มคนเหล่านี้ได้มีการฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลได้กลับคำตัดสินของศาลฎีกา โดยศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าประชาชนไม่มีสิทธิที่จะเรียกร้องที่อยู่อาศัยได้ทันทีตามความต้องการโดยอาศัยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญ โดยข้อกำหนดให้รัฐเพิ่มเติม access to adequate housing ในรัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้หมายความว่ารัฐจะต้องสร้างที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนที่ไม่มีที่อยู่อาศัย โดยสำหรับข้อเท็จจริงในคดีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญตระหนักว่ารัฐบาลได้ดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัด แต่รัฐได้เพิกเฉยต่อความต้องการของบุคคลที่ยากจนมาก ๆ ดังนั้น การดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยของรัฐ แต่ไม่คำนึงถึงกลุ่มคนที่ยากจนมาก ๆ และไม่

<sup>219</sup> Constitution of the Republic of South Africa, 1996

Children

28. (1) Every child has the right—

(a) to a name and a nationality from birth;

(b) to family care or parental care, or to appropriate alternative care when removed from the family environment;

(c) to basic nutrition, shelter, basic health care services and social services;

รวมกลุ่มคนที่เป็นส่วนสำคัญในสังคมจึงไม่อาจถือได้ว่าสมเหตุสมผล (reasonable) และได้ตัดสินใจว่าการดำเนินการของรัฐย่อมมีความแตกต่างกับกลุ่มคนที่อยู่ในภาวะที่สามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยได้ กับกลุ่มคนยากจนที่ไม่สามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยได้เลย<sup>220</sup> และสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอต้องเป็นมาตรการที่พิจารณาเป็นรายกรณีเพื่อให้มีความยืดหยุ่นและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในหลากหลายกลุ่มแตกต่างกัน<sup>221</sup> ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า แม้ว่าถ้อยคำในรัฐธรรมนูญแอฟริกาใต้จะมีได้รับรองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติก็พบว่าศาลรัฐธรรมนูญได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในการตีความเพื่อคุ้มครองสิทธิดังกล่าว

ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญของอียิปต์มีการระบุเรื่องสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในรัฐธรรมนูญฯ ปี ค.ศ. 2015<sup>222</sup> ด้วยเช่นกัน โดยจากข้อมูล Ms. Leilani Farha ตำแหน่ง Special Rapporteur on Right to Adequate Housing ซึ่งได้เข้าไปสำรวจสถานการณ์ด้านที่อยู่อาศัยรวมทั้งกฎหมาย มาตรการ และนโยบายด้านที่อยู่อาศัยของประเทศอียิปต์ ระหว่างวันที่ 24 กันยายน – 3 ตุลาคม 2561 ก็ยังเห็นว่าแม้ว่ารัฐธรรมนูญฯ จะได้บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวมาตั้งแต่ปี 2015

<sup>220</sup> The state's obligation ... *depends on context*, and may differ from province to province, from city to city, from rural to urban areas and from person to person. Some may need access to land and no more; some may need access to land and building materials; some may need access to finance; some may need access to services such as water, sewage, electricity and roads. What might be appropriate in a rural area where people live together in communities engaging in subsistence farming may not be appropriate in an urban area where people are looking for employment and a place to live (emphasis added, Grootboom 2000, 30)

<sup>221</sup> The Landmark Case of Grootboom versus the Republic of South Africa, [Online], Accessed: 2018, November 12. Available from: <http://www.tadamun.co/2014/01/05/the-landmark-case-of-grootboom-versus-the-republic-of-south-africa/?lang=en#.W-jzgezblU>

<sup>222</sup> Egypt's Constitution, 2014

Article 78: Housing

The state guarantees citizens the right to adequate, safe and healthy housing, in a way that preserves human dignity and achieves social justice.

The state shall draft a national housing plan that upholds environmental particularity, and guarantees the contribution of personal and collaborative initiatives in its implementation. The state shall also regulate the use of state lands and provide them with basic facilities, as part of a comprehensive urban planning framework for cities and villages and a population distribution strategy. This must be done in a way that serves the public interest, improves the quality of life for citizens and preserves the rights of future generations.

The state shall draft a comprehensive, national plan to address the problem of informal areas that includes providing infrastructure and facilities and improving quality of life and public health. The state shall also guarantee the provision of necessary resources to implement the plan within a specified time frame.



แต่จนปัจจุบันรัฐบาลก็ยังอยู่ระหว่างการจัดทำแผนหรือยุทธศาสตร์ด้านที่อยู่อาศัยระดับชาติ และยังไม่มีการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยเมื่อปี ค.ศ. 2016 รัฐบาลได้ประกาศจะสร้างที่อยู่อาศัยจำนวน 1 ล้านหลังสำหรับประชาชน ซึ่งได้มีการสร้างไปจำนวน 600,000 หลังแล้ว และในลำดับต่อไปจะมีการหารือกับ World Bank เพื่อทำการประเมินเพื่อให้มั่นใจได้ว่าต่อไปอุปสงค์และอุปทานของที่อยู่อาศัยจะมีความสมดุลกัน

ซึ่งในส่วนหนึ่งของรายงาน Ms. Leilani Farha ได้ระบุว่าสถานการณ์ในพื้นที่ Minya ทางตอนเหนือของอียิปต์ พบว่ามีผู้ถูกขับไล่ออกจากที่อยู่อาศัยของตนเนื่องจากเพื่อนบ้านของพวกเขา ซึ่งคาดว่าน่าจะเป็นปัญหาเรื่องความแตกต่างทางศาสนา โดยไม่ได้รับการคุ้มครองที่เพียงพอจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหลายคนไม่สามารถกลับไปอาศัยยังที่อยู่เดิมของตน ในขณะที่ในเมืองไคโรก็ยังมีประสบปัญหาการเลือกปฏิบัติในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยและหลักประกันทางกฎหมายในการถือครองสำหรับกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศ (LGBT) นอกจากนี้ ข้อท้าทายประการหนึ่งคือประชาชน ตัวแทนของหน่วยงานภาคประชาสังคม รวมทั้งสื่อ มีความกังวลที่จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและความไม่พึงพอใจด้านที่อยู่อาศัยที่พวกเขาประสบอยู่ เนื่องจากอาจถูกตอบโต้ นอกจากนี้นางโลลา ยังไม่สามารถเข้าถึงพื้นที่เกาะ El Warrag ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการบังคับไล่ที่ในปี ค.ศ. 2017 ซึ่งมีประชาชนที่หวาดกลัวว่าจะถูกขับไล่ออกด้วย จึงเห็นได้ว่า แม้ว่าอียิปต์จะเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการรับรองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็ยังประสบปัญหาหลากหลายประการ และสะท้อนให้เห็นว่าหลักดังกล่าวไม่ได้มีการนำมาสู่การใช้บังคับจริงในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ จากข้อมูลรายงานของ Ms. Leilani Farha ข้างต้นก็ระบุว่ายังไม่พบว่ามีคดีที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญฯ ในศาลฎีกาแต่อย่างใด<sup>223</sup>

## 5.2.2 การรับรองในระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรอง

เมื่อไม่มีการรับรองสิทธิดังกล่าวในระดับรัฐธรรมนูญฯ ของไทย จึงทำให้สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ไม่ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในระดับพระราชบัญญัติ และมีเฉพาะกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีหลักการคุ้มครององค์ประกอบของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในบางองค์ประกอบเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ก็นับว่าไทยมีกฎหมายและนโยบายที่ค่อนข้างหลากหลายแต่ก็ยังไม่สามารถ

<sup>223</sup> Visit of Leilani Farha, the Special Rapporteur on the right to adequate housing to Egypt, [Online]. Accessed: 2018, November 10. Available from [https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23671&LangID=E#\\_ftnref1](https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23671&LangID=E#_ftnref1)

สนองต่อสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอได้อย่างครบถ้วนทุกองค์ประกอบ ผู้เขียนขอสรุปสาระสำคัญของกฎหมายไทยที่มีหลักการและวัตถุประสงค์ส่งเสริมสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ดังนี้

### 5.2.2.1 หลักประกันทางกฎหมายในการถือครอง

ไทยมีมาตรการที่มีผลเป็นการส่งเสริมการมีหลักประกันทางกฎหมายในการถือครอง ได้แก่ กฎหมายเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดให้มีการทดแทนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เฉพาะค่าทดแทนที่เป็นตัวเงินเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินโครงการของรัฐซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่จำนวนมาก ได้มีการบังคับใช้คำสั่ง/ระเบียบที่บัญญัติแตกต่างจากกฎหมายการเวนคืนเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดิน โดยมีวิธีการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบที่อาจแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายเวนคืน เช่น

(1) มติคณะรัฐมนตรีที่มีคำสั่งให้จัดสรรที่ดินแปลงอพยพให้แก่ประชาชนที่ถูกเขตชลประทาน หรือการอนุมัติให้จ่ายเงินทดแทนแทนการจัดสรรแปลงอพยพ

(2) ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการสนับสนุนการพัฒนาชุมชน พ.ศ. 2538 ซึ่งกรุงเทพมหานครฯ จะจัดที่พักพิงให้ชั่วคราว และอัตราเงินให้ความช่วยเหลือกรณีที่ไม่อาจจัดหาที่พักพิงให้แก่บุคคลที่ต้องย้ายหรือถูกรื้อถอนที่อยู่อาศัย

(3) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 เรื่อง การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ข้อ 5 ได้กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำที่ดินอันเป็นที่ราชพัสดุแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชนที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินตามแนวเขตตามคำสั่งนี้ได้ และในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการจะสั่งให้ชดเชยเงินแทนการแลกเปลี่ยนที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

ตามสามกรณีข้างต้นที่ยกตัวอย่างนั้น ประกอบไปด้วยกรณีที่มีลักษณะของการเรียกคืนพื้นที่เพื่อประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งการจัดระเบียบเพื่อพัฒนาชุมชน ซึ่งมีทั้งกรณีที่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง หรือไม่มีสิทธิดังกล่าว แต่ก็ได้รับความช่วยเหลือที่อาจเป็นตัวเงิน หรือการจัดสรรที่อยู่ให้ใหม่ แต่ทั้งสามกรณีที่ยกตัวอย่างมา กลับมีผลใช้บังคับเฉพาะกลุ่มและเฉพาะพื้นที่เท่านั้น ในขณะที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กลับกำหนดให้มีการชดเชยค่าทดแทนให้แก่ผู้ที่ถูกเวนคืนเป็นเพียงตัวเงินเท่านั้น มิได้ปรากฏเป็น

ทางเลือกในการจัดหาที่อยู่อาศัยอื่น หรือที่ราชพัสดุทดแทน แต่มีแนวทางให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบในลักษณะที่หน่วยงานซึ่งเป็นเจ้าของโครงการที่จะเวนคืน จะประสานไปยังการเคหะแห่งชาติ เพื่อให้ผู้ถูกเวนคืนไปจองที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติเองต่อไป

แม้ว่าจะไม่มีการกล่าวถึงเรื่องการเวนคืนกับผลกระทบจากสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอโดยตรง แต่สองประเด็นนี้มีความเกี่ยวข้องกัน ซึ่งในเอกสารระหว่างประเทศ ต่าง ๆ มักสะท้อนเรื่องการเวนคืนออกมาในรูปแบบของโครงการด้านการพัฒนาขนาดใหญ่ การปฏิรูปมหานคร เมือง การขยายระบบขนส่ง ในขณะที่การตอบแบบสอบถาม (Questionnaire) ของรัฐบาลไทยต่อประเด็นเรื่องหลักประกันทางกฎหมายในการถือครองแก่ผู้จัดทำรายงานพิเศษด้านสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ<sup>224</sup> ก็ได้สะท้อนว่าประเทศไทยตีความขอบเขตของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอโดยยอมรับว่ามีความเกี่ยวข้องกับเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังที่เอกสารดังกล่าวได้อธิบายถึงการดำเนินการของไทยที่เป็นไปตามสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ โดยยกตัวอย่าง รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 มาตรา 42 ซึ่งกำหนดถึงเงื่อนไขและวิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ในเมื่อกฎ ระเบียบ ข้อบังคับอื่น ๆ ยังสามารถกำหนดทางเลือกในการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบได้ เหตุใดพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางอันเป็นเครื่องมือของรัฐที่ใช้ในการเวนคืนที่ดินของประชาชน กลับจำกัดการทดแทนความเสียหายเฉพาะค่าทดแทนเพียงประการเดียว ซึ่งการกำหนดค่าทดแทนดังกล่าว ก็ยังไม่แน่ชัดว่าประชาชนจะสามารถหาที่อยู่อาศัยที่ใกล้เคียงกับที่อยู่เดิมได้หรือไม่ และจะรับภาระกับการหาที่อยู่อาศัยใหม่ได้หรือไม่ ซึ่งเป็นสาระสำคัญของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอประการหนึ่งที่คณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมได้กำหนดไว้

ทั้งนี้ การกำหนดให้มีการจัดสรรที่ดินหรือที่อยู่อาศัยทดแทนในทุกกรณีย่อมไม่อาจกระทำได้ และเป็นการสร้างภาระให้กับรัฐเป็นอย่างมาก และเมื่อพิจารณาตามหลักนิติรัฐแล้วก็เป็นที่ยืนยันว่า การละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอาจกระทำได้ภายใต้กฎหมาย ทั้งนี้ ต้องสอดคล้องกับหลักความสมเหตุสมผลและได้สัดส่วน ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงมิได้สนับสนุนให้เพิ่มบทบัญญัติในลักษณะที่จะต้องจัดให้มีการหาที่อยู่อาศัยให้ในทุกกรณีเมื่อมีการเวนคืน เนื่องจากกระทบต่อสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอของประชาชน แต่ผู้เขียนเห็นว่า การเพิ่มทางเลือกให้แก่

<sup>224</sup> Letter No.52101/430 Permanent Mission of Thailand, Geneva Switzerland to the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Reply from the Royal Thai Government to the Questionnaire on Security of Tenure from the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context.

ประชาชน ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐอาจคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก น่าจะสามารถกระทำได้ เช่นเดียวกับ คำสั่ง หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือมติคณะรัฐมนตรี เรื่องการจัดสรรที่ดิน ให้เป็นทางเลือกแก่ประชาชน ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันขั้นต้นในการมุ่งไปสู่การรับรองและคุ้มครอง สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอตามกติการะหว่างประเทศ ICESCR ต่อไป

อย่างไรก็ตาม ตาม รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 มาตรา 37 วรรค 4 ของที่เปิดช่องให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อื่นเพื่อทดแทนความเสียหายให้กับผู้ที่ถูกเวนคืนได้ ซึ่งเป็นแนวทางที่เป็นการเพิ่มทางเลือกในการชดเชยให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบนอกเหนือจากการให้เงินทดแทน ซึ่งมีกำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. .... แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่า การเวนคืนดังกล่าวก็จะสร้างผลกระทบเป็นลูกโซ่ไปยังอีกบุคคลที่ต้องถูกเวนคืนเพื่อมาชดเชยให้ผู้ได้รับผลกระทบรายแรกหรือไม่ ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวยังประกอบไปด้วยเงื่อนไขมากมาย เช่น เงื่อนไขว่าการเวนคืนนั้นต้องทำให้เจ้าของที่ดินไม่มีที่ดินเหลืออยู่ หรือมีที่ดินเหลืออยู่ไม่เพียงพอกับการอยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพ มิได้เป็นทางเลือกให้แก่ประชาชนในการเลือกให้มีการขอรับการชดเชยเป็นที่ดินในทุกกรณี และแม้จะเข้าตามข้อกำหนดก็ยังมีเงื่อนไขว่าการเวนคืนที่ดินอื่นเพื่อทดแทนนั้นต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินอื่น ซึ่งต้องเป็นเจ้าของที่ดินที่มีขนาดไม่น้อยกว่า 25 ไร่ หากเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม และ 5 ไร่ หากเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อการอื่น โดยจะเวนคืนได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของที่ดินทั้งหมด จึงเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าในทางข้อเท็จจริงแล้วจะมีบุคคลที่มีคุณสมบัติเข้าข่ายให้มีการเวนคืนได้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด สำหรับหลักเกณฑ์ในการเวนคืนในกรณีข้างต้นยังไม่มีกรอบพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางดำเนินการอย่างชัดเจน

ในขณะที่ The Right-of-Way Act (RA 10752) ของฟิลิปปินส์ กำหนดแนวทางการชดเชยทรัพย์สินของเอกชนเมื่อมีการเวนคืนเพื่อนำมาดำเนินโครงการในด้านโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ โดยมาตรา 9 ของกฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดตั้งและพัฒนาพื้นที่ resettlement sites สำหรับผู้อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด (informal settlers) โดยในพื้นที่ดังกล่าวต้องมีบริการพื้นฐานที่เพียงพอและสิ่งอำนวยความสะดวกในชุมชน ทั้งนี้ โดยสอดคล้องกับ Urban Development and Housing Act การอ้างอิงซึ่งกันและกันในกฎหมายสองฉบับนี้ สะท้อนให้เห็นถึงการบูรณาการแนวคิดในการให้ความช่วยเหลือเมื่อมีการขับไล่ หรือรื้อถอน ซึ่งครอบคลุมไปถึงการเวนคืนตามกฎหมายด้วย ผู้เขียนเห็นว่าเป็นแนวคิดที่ดีที่สมควรศึกษา นอกจากนี้ Implementing

Rules and Regulations for Republic Act No. 10752, An Act Facilitating the Acquisition of the Right-of-Way, Site or Location for National Government Infrastructure Projects ในมาตรา 6.8 (Replacement Cost) ได้กำหนดบทบัญญัติเป็นการเฉพาะสำหรับเจ้าของสิ่งปลูกสร้างและสิ่งต่อเติมซึ่งสร้างอยู่บนที่ดินที่ตนไม่มีสิทธิ ให้ได้รับเงินทดแทนเนื่องจากจะมีการเวนคืนที่ดินนั้น ๆ ตามเกณฑ์ที่กำหนดอีกด้วย

ในส่วนมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการบุกรุก หรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของกลุ่มคนบางกลุ่ม จากการศึกษาพบว่าไทยไม่มีมาตรการดำเนินการต่อกลุ่มผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีวะ และพวกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการให้ความช่วยเหลือของรัฐ ที่ผ่านมา ไทยมีกำหนดเฉพาะเป็นเงื่อนไขคุณสมบัติของการเป็นผู้มีสิทธิซื้อ เช่าซื้อ ที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติเท่านั้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าไทยควรมีบทบัญญัติเฉพาะในการตรวจตรา ติดตาม และลงโทษกลุ่มคนเหล่านี้ โดยสามารถเทียบเคียงตัวอย่างกฎหมาย Urban Development and Housing Act (RA 7279) ของฟิลิปปินส์ได้ โดยกฎหมายฉบับนี้ กำหนดห้ามมิให้ผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีวะ (Professional Squatters) หรือสมาชิกของกลุ่มผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีวะเป็นผู้รับประโยชน์ที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคมตามกฎหมายฉบับนี้ รวมทั้ง กำหนดให้สามารถมาตรการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ผิดกฎหมายได้โดยทันที โดยเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีวะหรือกลุ่มของคนเหล่านี้จะไม่ได้ประโยชน์หรือความช่วยเหลือตามรัฐบัญญัตินี้

เช่นเดียวกับมาเลเซีย ซึ่งใน National Land Code 1965 มีบทบัญญัติที่กำหนดให้การครอบครอง หรือสร้างที่อยู่อาศัยหรือทำกิจกรรมใดบนที่ดินของรัฐ หรือที่ดินประเภท reserved land หรือ mining land โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นความผิด และไม่จำเป็นต้องมีการประกาศล่วงหน้าก่อนทำการขับไล่ผู้ครอบครองหรือรื้อถอนที่อยู่อาศัยหรือพืชที่ปลูกบนที่ดินดังกล่าวได้ รวมทั้ง กำหนดว่าผู้บุกรุกที่ดินอาจถูกจับได้โดยไม่จำเป็นต้องมีหมายจับ ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางของฟิลิปปินส์และมาเลเซียกำหนดแนวทางที่มีความเข้มงวดและน่าจะนำมาปรับใช้กับกรณีของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดนิยามของกลุ่มผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีวะและการจัดให้มีมาตรการพิเศษเพื่อดำเนินการกับกลุ่มคนเหล่านี้เพื่อกวาดล้างต่อกลุ่มคนที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการให้ความช่วยเหลือของรัฐ และจะเป็นการปราบปรามการบุกรุกที่ดินไปด้วยเช่นกัน

### 5.2.2.2 การมีบริการโครงสร้างพื้นฐาน

ในประเด็นนี้ ไทยไม่ได้มีกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เป็นการกำหนดให้มีการสร้างที่อยู่อาศัยในบริเวณที่ใกล้/มีระบบขนส่งสาธารณะเข้าถึง แต่มีนโยบายที่ส่งเสริมการสร้างที่อยู่อาศัยตามแนวรถไฟฟ้า ซึ่งการเคหะแห่งชาติกำลังดำเนินการอยู่ รวมทั้งการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าแบบ TOD (Transit Oriented District) เพื่อพัฒนาพื้นที่ให้เป็นแบบ Mixed-Use ประเภท โรงแรม ศูนย์การค้า แหล่งงาน ที่พักอาศัยหลายประเภท หรือศูนย์การบริหาร ซึ่งจะส่งผลให้เกิดพื้นที่ที่มีศักยภาพที่จะสามารถพัฒนาที่อยู่อาศัยหลากหลายราคา รวมทั้งสนับสนุนให้เกิดธุรกิจการผลิตและบริการใหม่ ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้อยู่อาศัย ซึ่งปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นจะส่งผลให้พื้นที่ดังกล่าวสามารถยกระดับเศรษฐกิจในพื้นที่รวมทั้งเพิ่มมูลค่าของที่ดินได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดวัตถุประสงค์ให้สร้างที่อยู่อาศัยที่สามารถเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ ได้ แต่ในแง่ของการพัฒนาที่ดินเพื่อให้มีโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค ไทยมีพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 เป็นมาตรการทางเลือกแทนการเวนคืน ซึ่งภายหลังการจัดรูปแล้วจะช่วยให้มีการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ที่เข้าถึงที่ดินของประชาชนอย่างทั่วถึงมากกว่ากรณีของการเวนคืน

### 5.2.2.3 ความสามารถในการได้มา

#### (1) การดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนหลากหลายระดับ

การเคหะแห่งชาติมีภารกิจหลักในการดำเนินการโครงการด้านที่อยู่อาศัยทั้งในประเภทเช่า เช่าซื้อ รวมทั้งสวัสดิการ มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2559 – 2568 ส่วนสถาบันองค์กรพัฒนาชุมชน มีบทบาทในการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือทั้งทางด้านการเงินและด้านต่าง ๆ เช่น การให้คำปรึกษาเพื่อพัฒนาชุมชนแออัดให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี มีการรวมกลุ่มเพื่อพัฒนาตนเอง ดังนั้น ในมิติของการจัดให้มีที่อยู่อาศัย ผู้เขียนเห็นว่าภายใต้นโยบายของรัฐบาลของไทย ค่อนข้างมีความชัดเจนในแง่ของการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงที่อยู่อาศัย ทั้งในแง่การจัดทำโครงการด้านที่อยู่อาศัย และการให้เงินทุนสนับสนุนเพื่อเข้าถึงที่อยู่อาศัย รวมทั้งมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย (การเคหะแห่งชาติอยู่ระหว่างการดำเนินการ) ส่งเสริมให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย รวมทั้งการค้ำประกัน เพื่อให้เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยได้

## (2) การผ่อนผันกฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายผังเมืองสำหรับโครงการที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย

สำหรับไทย โดยที่พบว่าการสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อประชาชนผู้มีรายได้น้อยของรัฐนั้น ประสบข้อติดขัดเนื่องจากเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายผังเมือง โดยภายใต้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2558 (ฉบับที่ 4) มาตรา 11 กำหนดให้สามารถแก้ไขผังเมืองรวมเฉพาะบริเวณหรือเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ซึ่งการสร้างที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ หรือโครงการที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย อาจประสบปัญหาการติดขัดข้อจำกัดของผังเมือง ทำให้ไม่สามารถสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้ บทบัญญัติดังกล่าวจะเป็นอีกหนึ่งทางเลือกที่สำคัญที่จะเปิดช่องให้มีการสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนได้

ส่วนหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายควบคุมอาคาร นั้น เนื่องจากรัฐบาลให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้ผู้มีรายได้น้อยมีที่อยู่อาศัย ดังนั้นจึงมีการออกกฎกระทรวงว่าด้วยการยกเว้น ผ่อนผัน หรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารสำหรับอาคารในโครงการที่รัฐจัดให้มีหรือพัฒนาเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย พ.ศ. 2554 สำหรับการยกเว้นผ่อนผันข้อกำหนดมาตรฐานอาคารบางประการ ซึ่งมีได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับความมั่นคงแข็งแรงหรือความปลอดภัยของอาคาร

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นการผ่อนผันกฎหมายควบคุมอาคาร ยังมีข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ โดยที่ปัจจุบันเริ่มเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ซึ่งมีการออกมาตรการจูงใจทางการเงินและการคลังในหลายรูปแบบที่อาจแตกต่างกันไปตามช่วงเวลา ทั้งนี้แล้วแต่สภาพเศรษฐกิจ แต่การยกเว้นผ่อนผันข้างต้นนั้นให้เฉพาะหน่วยงานของรัฐเพียงเท่านั้น ไม่รวมภาคเอกชนด้วย ซึ่งค่อนข้างขัดแย้งกับนโยบายที่พยายามให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการของรัฐ ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ซึ่งแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2560 – 2564 กำหนดให้โครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส เป็นกิจการที่รัฐส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนด้วย จึงเห็นควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้การผ่อนผันกฎหมายผังเมืองครอบคลุมถึงโครงการที่ดำเนินการโดยภาคเอกชนด้วย

## (3) การส่งเสริมให้ภาคเอกชนลงทุนในโครงการด้านที่อยู่อาศัยสำหรับ

## ผู้มีรายได้น้อย

ในประเด็นนี้ Urban Development and Housing Act (RA 7279) ของฟิลิปปินส์กำหนดให้ผู้พัฒนาโครงการที่อยู่อาศัย (เอกชน) สร้างที่อยู่อาศัยราคาถูกร้อยละ 15 ของโครงการที่ดำเนินการ หรือให้ทางเลือกอื่นในการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย เช่น การดำเนินโครงการในรูปแบบกิจการร่วมค้ากับหน่วยงานรัฐบาลหรือท้องถิ่น หรือการเข้าร่วมโครงการรับจ้างของเมืองที่ดินชุมชน ซึ่งต่อมา Balanced Housing Development Program Amendments (RA 10884) ได้แก้ไขบทบัญญัติดังกล่าว โดยการลดคุณสมบัติเพื่อให้ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยภาคเอกชนเข้าร่วมโครงการได้ง่ายขึ้น รวมทั้งมีการสร้างสำนักงานจุดเดียวเบ็ดเสร็จในแต่ละภูมิภาคของประเทศเพื่อรับเรื่อง และอนุมัติ และการออกใบอนุญาต และลดขั้นตอนด้านงบประมาณ และการยกเว้นภาษีบางอย่างเพื่อเป็นการลดต้นทุนของการสร้างบ้านที่จะทำให้ราคาที่อยู่อาศัยลดลง อันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ยากไร้และผู้ไร้ที่อยู่อาศัย

ส่วนมาเลเซีย แม้จะไม่มีข้อกำหนดให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการด้านที่อยู่อาศัยเหมือนฟิลิปปินส์ แต่ก็มีกำหนดเป็นนโยบายให้กลุ่มพัฒนาที่อยู่อาศัย (ภาคเอกชน) สร้างที่อยู่อาศัยราคาถูกและราคาที่อยู่ในระดับราคาที่ประชาชนสามารถรับภาระได้ ร้อยละ 30 เช่นกัน

ในขณะที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายกำหนดให้เอกชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยอย่างชัดเจน แต่ก็มีการระบุในพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 เป็นการส่งเสริมให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการด้านที่อยู่อาศัย ซึ่งล่าสุดอยู่มีความพยายามจัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. .... เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งมีมาตรการสนับสนุนโครงการร่วมลงทุน และมีหลักเกณฑ์ขั้นตอนในการจัดทำโครงการที่กระชับ เปิดเผย ตรวจสอบได้ สามารถสร้างแรงจูงใจเอกชนร่วมลงทุนได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้นจึงเห็นว่าแนวทางของฟิลิปปินส์ และมาเลเซียก็น่าสนใจ เนื่องจากการสนับสนุนผ่านช่องทางของการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ยังมีข้อจำกัดในเรื่องความคล่องตัวอยู่ โดยเฉพาะหากว่าเป็นการดำเนินโครงการบนที่ดินของรัฐ เช่น ที่ราชพัสดุ ดังนั้น หากว่ารัฐจะให้สิทธิประโยชน์ หรือการลดหย่อนทางภาษีเพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนจัดทำโครงการด้านที่อยู่อาศัย ก็น่าจะเป็นอีกแนวทางที่จะส่งเสริมให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยเข้าถึงที่



อยู่อาศัยในระดับราคาที่ได้รับภาระได้มากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในขณะนี้ ไทยจะยังไม่มีกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ กำหนดให้เอกชนดำเนินโครงการด้านที่อยู่อาศัย แต่ก็มีกาให้สิทธิประโยชน์จูงใจในด้านต่าง ๆ เช่นกัน โดยกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ได้กำหนดเรื่องการใช้ ประโยชน์ที่ดินเพื่อจัดให้มีหรือพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย หรือผู้อยู่อาศัยเดิมภายในพื้นที่ โครงการ โดยหากเจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการได้จัดให้มีหรือพัฒนาที่อยู่อาศัยที่มีราคาต่ำกว่า ท้องตลาดสำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือที่อยู่อาศัยสำหรับผู้อยู่อาศัยเดิมภายในพื้นที่โครงการ ให้มี อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ 20 ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด รวมทั้ง กรณีที่เจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการได้จัดให้มีพื้นที่เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือสวนสาธารณะ ให้มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ 20 โดยพื้นที่อาคารรวมที่เพิ่มขึ้นต้อง ไม่เกิน 5 เท่าของพื้นที่โล่งเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือสวนสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น ซึ่งเป็นการส่งเสริม องค์ประกอบของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในหลายประการ ทั้งในมิติของการเพิ่มโอกาสในการ เข้าถึงที่อยู่อาศัย และในมิติของความเหมาะสมในการอาศัยอยู่ อย่างไรก็ตาม การให้อาคารที่ดำเนินการ ตามเงื่อนไขในกฎกระทรวงฯ นี้ มีอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินได้เพิ่มเติมขึ้น ก็ยังถูกจำกัด ด้วยกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เช่น การกำหนดควบคุมความสูงของอาคาร ทำให้การได้สิทธิ เพิ่มอัตรา FAR (Floor Area Ratio) อาจจำต้องขยายพื้นที่อาคารออกในแนวข้าง ไม่ใช่การเพิ่มความ สูงของอาคาร ซึ่งอาจติดหลักเกณฑ์ที่กำหนดเกี่ยวกับการถอยร่นและระยะห่างจากอาคารข้างเคียง เช่นกัน

#### (4) การควบคุมอัตราค่าเช่าที่พักอาศัย

สำหรับไทย คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาได้ออกประกาศ เรื่อง ให้ธุรกิจการ ให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจควบคุมสัญญา พ.ศ. 2561 ได้กำหนดประเภทของข้อสัญญา ต้องห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจทำกับผู้เช่า เช่น ข้อกำหนดที่ทำให้ผู้ประกอบธุรกิจมีสิทธิเปลี่ยนแปลง อัตราค่าเช่าอาคาร อัตราค่าสาธารณูปโภค อัตราค่าใช้จ่ายในการให้บริการ และอัตราค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ก่อนสัญญาเช่าอาคารสิ้นสุดลง ข้อสัญญาที่กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจกำหนดอัตราค่าบริการ กระแสไฟฟ้าและน้ำประปาเกินกว่าอัตราที่ผู้ให้บริการกระแสไฟฟ้าและน้ำประปาเรียกเก็บจากผู้ ประกอบธุรกิจ ฯลฯ ซึ่งจะช่วยให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนผู้เช่าที่พักอาศัยในด้านต่าง ๆ เช่น

ค่าใช้จ่ายในด้านสาธารณูปโภคในที่พักอาศัย นับว่าเป็นการส่งเสริมสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอประการหนึ่ง ในองค์ประกอบความสามารถในการได้มา

ในขณะที่เดียวกับ ฟิลิปปีนส์ ก็มี Rent Control Act (Republic Act 9653) กำหนดขอบเขตการขึ้นค่าเช่า โดยห้ามขึ้นราคาค่าเช่าที่อยู่อาศัยที่อยู่ภายใต้กฎหมายนี้เกินกว่าร้อยละ 7 ต่อปี ตราบเท่าที่ผู้เช่าที่อยู่อาศัยนั้นยังเป็นบุคคลเดิม แต่เมื่อที่อยู่อาศัยว่าง ผู้ให้เช่าอาจกำหนดราคาค่าเช่าสำหรับผู้เช่ารายใหม่ได้ แต่หากเป็นกรณีที่อยู่อาศัยที่เปิดให้นักเรียนเช่า ห้ามขึ้นราคาค่าเช่ามากกว่า 1 ครั้งต่อปี ทั้งยังมีการกำหนดให้มีการทบทวนการดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ และรายงานต่อรัฐสภาด้วย

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของมาเลเซีย ได้เคยมีกฎหมายควบคุมอัตราค่าเช่า (Rent Control Act 1966) โดยกำหนดห้ามเพิ่มอัตราค่าเช่าของที่อยู่อาศัยที่สร้างก่อนปี ค.ศ. 1948 แต่เนื่องจากการกำหนดในลักษณะนี้สามารถควบคุมการเพิ่มขึ้นของอัตราค่าเช่าได้ไม่มากเท่าที่ควร เนื่องจากมีอาคารที่เข้าข่ายจะถูกจำกัดการขึ้นอัตราค่าเช่าไม่มากนัก ในที่สุดกฎหมายฉบับนี้ถูกยกเลิกไปในปี ค.ศ. 1997 และยังไม่มีการออกกฎหมายควบคุมค่าเช่าฉบับใหม่ออกมา โดยรัฐบาลปีนังได้สำรวจข้อมูลจากเจ้าของอาคารซึ่งได้มีการตั้งข้อสังเกตว่า สาเหตุที่ขึ้นค่าเช่าขึ้นนั้นเป็นเพราะอัตราค่าปรับปรุงซ่อมแซมอาคารนั้นสูง ดังนั้นจึงมีแนวคิดที่จะจัดตั้งกองทุนพิเศษสำหรับการปรับปรุงทรัพย์สินใหม่ เพื่อไม่ให้เจ้าของอาคารต้องขึ้นราคาค่าเช่าเพื่อทดแทนค่าใช้จ่ายในส่วนนี้<sup>225</sup>

จากการศึกษา เห็นว่า ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาฯ มีรายละเอียดที่เป็นการคุ้มครองผู้เช่าได้ครอบคลุมมากกว่าการควบคุมราคาค่าเช่าของฟิลิปปินส์ กล่าวคือ ตามประกาศฯ นี้ยังมีการกำหนดไม่ให้มีข้อสัญญาที่คุ้มครองในเรื่องอัตราค่าบริการกระแสไฟฟ้าและน้ำประปา รวมทั้งสิทธิของผู้ประกอบธุรกิจหรือตัวแทนเช่าตรวจสอบอาคารโดยไม่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า และการกำหนดห้ามปิดกั้นไม่ให้ผู้เช่าใช้ประโยชน์อาคารหรือเข้าไปในอาคารเพื่อยึดทรัพย์สิน และขนย้ายทรัพย์สินของผู้เช่าในกรณีที่ผู้เช่าไม่ชำระค่าเช่าหรือค่าใช้จ่ายอื่นเกี่ยวกับการเช่าอาคาร

<sup>225</sup> Opalyn Mok, No significant rental spike to warrant rent control act, says Penang exco, [Online].

#### 5.2.2.4 ความเหมาะสมในการอาศัยอยู่

ผู้เขียนได้มีโอกาสหารือกับ ผศ. ดร. อภิวัฒน์ รัตนวราหะ อาจารย์ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในประเด็นดังกล่าว ผศ.ดร. อภิวัฒน์ฯ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ในเรื่องสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอไม่ควรคำนึงถึงเฉพาะการมีที่อยู่อาศัยในเชิงการได้กรรมสิทธิ์ แต่ควรรวมถึงการครอบครองประเภทการเช่าด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมเมืองที่ประชาชนกลุ่มใหญ่อาจมีปัญหาในการซื้อที่อยู่อาศัยเพราะราคาที่ค่อนข้างสูง การเช่าที่อยู่อาศัยจึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่ง แต่เห็นว่าปัจจุบันยังขาดหลักเกณฑ์ที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมเรื่องความแออัดในที่อยู่อาศัย ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอเช่นกัน

ผู้เขียนเห็นด้วยอย่างยิ่งกับข้อสังเกตและข้อห่วงกังวลข้างต้น และจากผลการศึกษาพบว่า แม้จะมีการกำหนดขนาด และองค์ประกอบต่าง ๆ ของที่อยู่อาศัยแต่ละประเภท ตลอดจนปัจจัยอื่น ๆ เพื่อความปลอดภัยและการสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม ของอาคารตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ตลอดจนการกำหนดหลักเกณฑ์ที่จำเป็นสำหรับการสร้างที่อยู่อาศัยของผู้จัดสรรที่ดินที่ต้องดำเนินการ เช่น เงื่อนไขในการจัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยและพาณิชย์กรรมที่ต้องกำหนดให้มีพื้นที่สำหรับสาธารณูปโภคประเภทลานกิจกรรม หรือลานอเนกประสงค์ สนามเด็กเล่น สวน ฯลฯ ตาม พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การบำบัดน้ำเสีย และมลพิษตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ก็เป็นการกำหนดในเชิงกายภาพของการสร้างที่อยู่อาศัยจริงอยู่ว่าการดำเนินการกฎหมายเหล่านี้จะส่งเสริมให้ที่อยู่อาศัยมีความเหมาะสมในการอาศัยอยู่ แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้วเรื่องความแออัดในที่อยู่อาศัยเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่เป็นความท้าทายอย่างมากในการแก้ปัญหา

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 24 มีบทบัญญัติที่กำหนดเรื่องความแออัดต่อพื้นที่ในที่อยู่อาศัย รวมทั้งมีการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ 6/2538 เรื่องกำหนดจำนวนคนต่อจำนวนพื้นที่ของอาคารที่พักอาศัยที่ถือว่ามีความแออัดเกินไป ซึ่งตามกฎหมายข้างต้นได้กำหนดให้สภาพความเจริญ จำนวนประชากร และย่านชุมชนของแต่ละท้องถิ่น เป็นปัจจัยที่ต้องพิจารณาร่วมด้วย แต่ในประกาศฉบับดังกล่าว ไม่ได้เปิดช่องให้มีการพิจารณาเป็นอื่นในกรณีมีข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป และจนปัจจุบันก็ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงประกาศฉบับนี้

ซึ่งใช้บังคับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 ซึ่งกำหนดว่าอาคารที่พักอาศัยที่มีคนอยู่เกินกว่าหนึ่งคนต่อพื้นที่สามตารางเมตรถือว่ามีคนอยู่มากเกินไป ผู้เขียนเห็นว่าอาคารเอจำนวนพื้นที่ของที่พักอาศัยมาคำนวณอาจไม่เหมาะสม เพราะในสภาพความเป็นจริง ที่อยู่อาศัยก็ประกอบด้วยพื้นที่ที่เป็นห้องนอน ห้องน้ำ ห้องครัว ฯลฯ พื้นที่ที่จำเป็นสำหรับการพักอาศัยของคนจริง ๆ โดยหลักที่สำคัญคือห้องนอน ดังนั้นหากที่อยู่อาศัยมี เพียง 1 ห้องนอน การคำนวณจำนวนผู้อยู่อาศัยตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขฉบับนี้ก็ควรจะคำนึงถึงข้อเท็จจริงในส่วนนี้ด้วย มิใช่เอาจำนวนพื้นที่ของที่พักอาศัยทั้งหมดมาคำนวณ

ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2560 (ฉบับที่ 3) มาตรา 75

ยังกำหนดบทลงโทษกรณีฝ่าฝืนเรื่องความแออัดต่อพื้นที่ในที่อยู่อาศัยเอาไว้เช่นกัน โดยกำหนดให้เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองต้องระวางโทษปรับ แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ คาดว่าการบังคับใช้ตามบทบัญญัตินี้ และการตรวจตราของเจ้าหน้าที่เป็นไปได้ยาก และไม่ได้มีการออกประกาศหรือหลักเกณฑ์ในการตรวจตราของเจ้าหน้าที่ในเรื่องนี้ รวมทั้งไม่มีความชัดเจนในเรื่องอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบผู้ฝ่าฝืนตามมาตราข้างต้น แนวทางหนึ่งที่น่าจะดำเนินการได้คือการให้นายทะเบียนซึ่งรับหน้าที่จัดแจ้งการย้ายเข้าย้ายออกตามทะเบียนบ้าน ตรวจสอบจำนวนคนเข้าพักอาศัยหากว่ามีความแออัดมากจนเกินไป แต่ผู้เขียนก็เห็นว่าในทางปฏิบัติแล้ว บุคคลใด ๆ ก็สามารถเข้าพักอาศัยในบ้านหลังใด ๆ ได้โดยไม่จำเป็นต้องมีภูมิลำเนาตามทะเบียนบ้านตรงกับที่พักอาศัยในทางข้อเท็จจริง

ในประเด็นข้างต้น ในประเทศมาเลเซียได้มีการเสนอให้มีมาตรการควบคุมความแออัดของที่พักอาศัยประเภทหอพัก หรือ hostel ให้มีการลงทะเบียนกับทางมหาวิทยาลัยก่อนเพื่อเป็นการตรวจสอบคัดกรองในเบื้องต้น แต่ผู้เขียนก็ยังเห็นว่าเป็นเรื่องยากจะตรวจสอบจำนวนผู้เข้าพักอาศัยจริง ๆ ในทางปฏิบัติ แต่แนวทางของมาเลเซียที่น่าสนใจคือ การกำหนดเงื่อนไขเรื่องความแออัดของที่อยู่อาศัยเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการพิจารณาเงินชดเชยกรณีการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการพัฒนาตาม the Land Acquisition Act 1960 ในมาตรา 40 (2) กำหนดเงื่อนไขการประเมินเงินค่าชดเชย ซึ่งต้องแสดงหลักฐานต่อศาลเพื่อพิสูจน์ว่า บ้านหรือสิ่งปลูกสร้างที่ครอบครองและอยู่ในเขตที่มีการพัฒนาพื้นที่นั้น มีการครอบครองและใช้ประโยชน์เพื่อวัตถุประสงค์ที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย และมีผู้อยู่อาศัยเป็นจำนวนไม่มากจนก่อให้เกิดอันตรายหรือทำให้เสียสุขภาพของผู้อยู่อาศัยในทุกกรณี ซึ่งเมื่อเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 8 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อทำการสำรวจและ

ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนก่อน และในหมวด 2 ของพระราชบัญญัติฯ เรื่องเงินค่าทดแทนก็ไม่มีข้อกำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาให้เงินทดแทนตามแนวทางบทบัญญัติของประเทศมาเลเซีย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดเงื่อนไขของบ้านหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะมีสิทธิได้รับเงินทดแทนดังกรณีของมาเลเซีย นั้น เป็นอีกกลไกหนึ่งในการช่วยบรรเทาปัญหาการอยู่อาศัยอย่างอัดแน่นด้วยเช่นกัน

### 5.2.2.5 การเข้าถึง

มาเลเซีย มีการจัดตั้ง Tribunal for homebuyer Claims สำหรับรับข้อพิพาทระหว่างผู้ซื้อที่อยู่อาศัย และผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยตาม Sale and Purchase Agreement ภายใต้ Housing Development (Control and Licensing) 1966 ฉบับแก้ไข ซึ่งกำกับดูแลโดย Ministry of Urban Wellbeing Housing and Local Government โดยคำชี้ขาดของ Tribunal มีผลเทียบเท่ากับคำพิพากษาของศาล แต่เป็นการลดขั้นตอนและลดระยะเวลาในการฟ้องร้องดำเนินคดี และมีการดำเนินโครงการด้านที่อยู่อาศัยเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงที่อยู่อาศัยของกลุ่มคนที่หลากหลายระดับรายได้ รวมทั้งกลุ่มคนที่อาจต้องการได้รับความช่วยเหลือเป็นพิเศษ เช่น โครงการ Rumah Idaman Rakyat (RIR) ซึ่งเปิดกว้างสำหรับประชาชนมาเลเซียทุกคนที่มีอายุมากกว่า 21 ปี แต่ให้สิทธิพิเศษแก่คนพิการ และแม่ที่เลี้ยงบุตรเพียงลำพังก่อน รวมทั้งการดำเนินโครงการเช่าซื้อพิเศษ (special hire-purchase) รวมทั้งโครงการซื้อคืน (buy-back scheme) สำหรับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะ อดีตเจ้าหน้าที่ตำรวจและทหาร ภายใต้โครงการดังกล่าว รัฐบาลโดย Syarikat Perumahan Negara Malaysia Berhad (SPNB) จะซื้ออพาร์ทเมนต์ที่ขายไม่ออกในราคาที่ถูกกว่า ร้อยละ 20 และให้เช่าแก่ผู้ยื่นขอ ซึ่งมีเงื่อนไขว่าในระยะเวลา 3 ปีจากนั้น สามารถซื้อขาดได้ โครงการดังกล่าวนี้ยังเปิดโอกาสให้แก่หญิงหม้ายที่เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ และแม่ที่เลี้ยงบุตรเพียงลำพัง (single mother) ที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองด้วย

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้พัฒนา ฐานข้อมูลด้านที่อยู่อาศัย (the Integrated Database on Housing - TEDUH) เพื่อให้แน่ใจว่าจะมีที่อยู่อาศัยเพียงพอกับความต้องการของประชาชน โดย TEDUH จะรวบรวมและจัดทำข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัย โดยจะพัฒนาข้อมูลสำหรับการให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนแก่คนเฉพาะกลุ่มโดยจำแนกตามระดับรายได้และทำเลที่อยู่อาศัย

ในขณะที่ฟิลิปปินส์ Urban Development and Housing Act (RA 7279) ยังคงเป็นกฎหมายที่เป็นหัวใจหลักในด้านที่อยู่อาศัย และมุ่งส่งเสริมองค์ประกอบของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในหลากหลายองค์ประกอบ ให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส หรือเป็นพลเมือง ไร้ที่อยู่อาศัย ไม่ว่าจะอยู่ตัวคนเดียว หรืออยู่เป็นครอบครัว อยู่ในเขตเมืองหรือเขตรอบเมือง (urbanizable area) ซึ่งมีรายได้หรือรายได้รวมทั้งครอบครัวอยู่ในเกณฑ์ยากจน และไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง รวมทั้งคนที่ไม่มีหลักประกันทางกฎหมายในการถือครองที่ดิน ให้มีการจัดให้มีบ้านในราคาที่สามารถรับภาระได้สำหรับผู้ด้อยโอกาส และพลเมืองที่ไร้ที่อยู่อาศัย

ในขณะที่ของไทย แม้จะไม่มีกฎหมายที่ส่งเสริมการเข้าถึงโอกาสในการมีที่อยู่อาศัยของกลุ่มคนบางกลุ่มที่ควรได้รับความช่วยเหลือเป็นพิเศษ แต่ภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2559 – 2568 ก็มีแผนดำเนินโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยของคนหลายกลุ่ม เช่น ผู้มีรายได้น้อยในชนบท กลุ่มคนไร้บ้าน กลุ่มผู้มีรายได้น้อยในเมือง รวมทั้งข้าราชการ และผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม เห็นว่าไทยควรส่งเสริมให้กลุ่มคนที่ควรได้รับความช่วยเหลือเป็นพิเศษดังเช่นกรณีของมาเลเซียและฟิลิปปินส์ด้วย ซึ่งจะทำให้การดำเนินการเพื่อส่งเสริมการรับรองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ครอบคลุมกลุ่มคนในวงกว้างมากยิ่งขึ้น

#### 5.2.2.6 ทำเล

ประเด็นเรื่องที่ตั้งของที่อยู่อาศัยที่อยู่ใกล้แหล่งชุมชน มีถนนเข้าถึง ใกล้แหล่งทำงาน และระบบขนส่งสาธารณะเป็นสิ่งที่มีการกล่าวถึงอย่างต่อเนื่อง แต่ในทางปฏิบัติจริงแล้วก็พบว่าการสร้างที่อยู่อาศัยในแหล่งชุมชนที่มีบริการสาธารณะเข้าถึงนั้นมีต้นทุนสูง ทำให้ราคาของที่อยู่อาศัยเพิ่มสูงขึ้น จนประชาชนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยหรือยากจนไม่สามารถรับภาระด้านราคาได้ ภายใต้ Urban Development and Housing Act ของฟิลิปปินส์ มีการกำหนดเงื่อนไขแวดล้อมอื่น ๆ สำหรับที่อยู่อาศัย ซึ่งได้แก่บริการสาธารณะและสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน ได้แก่ น้ำดื่ม บริสุทธิ์ ไฟฟ้าและระบบจ่ายไฟฟ้าที่จ่ายได้อย่างเพียงพอ ระบบบำบัดน้ำเสีย และระบบกำจัดขยะมูลฝอย การเข้าถึงถนนสายหลักและสาธารณูปโภคด้านการขนส่ง รวมทั้งที่ตั้งของโครงการที่ควรอยู่ในบริเวณที่ผู้อยู่อาศัยสามารถเข้าถึงโอกาสในการจ้างงานได้ แต่ไม่ได้เป็นเกณฑ์บังคับ เนื่องจากมีถ้อยคำกำหนดว่า “เท่าที่จะสามารถทำได้”

ในขณะที่ของไทย ไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดหลักเกณฑ์ในการทำงานนี้เอาไว้ แต่การ

เคหะแห่งชาติได้จัดทำแผนแม่บทการพัฒนาที่อยู่อาศัยตามเส้นทางโครงข่ายระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน พ.ศ. 2558-2572 เพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลางที่ต้องการที่อยู่อาศัยใกล้เส้นทางรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน โดยได้กำหนดจะพัฒนาเป้าหมายที่จะพัฒนาพื้นที่ 4 แห่ง ได้แก่ พื้นที่ภายในเคหะชุมชนร่มเกล้า ลำลูกกาคลองสอง เคหะชุมชนบางปู และประชานิเวศน์ ภาครัฐนอกจากนี้ รัฐบาลก็มีแนวทางเพื่อส่งเสริมการดำเนินโครงการด้านที่อยู่อาศัยบริเวณแนวรถไฟฟ้าหรือพื้นที่ที่ต้องการให้มีการสร้างที่อยู่อาศัย เช่น แนวคิดเรื่องการโอนสิทธิการพัฒนาพื้นที่ หรือ (Transfer of Development Rights) ซึ่งเป็นแนวคิดในการซื้อขายสิทธิในการพัฒนาบนที่ดินระหว่างพื้นที่ที่ต้องการควบคุมการพัฒนาหรืออนุรักษ์ (Sending Areas) และพื้นที่ที่มีการเจริญเติบโตและได้รับการสนับสนุนการพัฒนา (Receiving Areas) ซึ่งทำให้รัฐบาลสามารถใช้เครื่องมือดังกล่าวเพิ่มความหนาแน่นของอาคารหรือที่อยู่อาศัยในเขตที่ต้องการให้มีการพัฒนามากยิ่งขึ้นได้ รวมทั้งการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าแบบ TOD (Transit Oriented District) พัฒนาสถานีกลางบางซื่อให้เป็น Station Hub กำหนดให้ที่ดินรอบสถานีแบบ Mixed-Use ประเภท โรงแรม ศูนย์การค้า แหล่งงาน ที่พักอาศัยหลายประเภท หรือศูนย์การบริหาร ซึ่งจะส่งผลให้เกิดพื้นที่ที่มีศักยภาพที่จะสามารถพัฒนาที่อยู่อาศัยหลากหลายราคา รวมทั้งสนับสนุนให้เกิดธุรกิจการผลิตและการบริการใหม่ ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้อยู่อาศัย

นอกจากนี้ ยังมีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เพื่อเป็นมาตรการทางเลือกแทนการเวนคืน เป้าหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งจะช่วยให้อุณหภูมิที่มีโครงสร้างพื้นฐานผ่านบริเวณที่ดิน มีความเจริญมากขึ้น รวมทั้งทำให้ราคาประเมินของที่ดินและอสังหาริมทรัพย์สูงขึ้นด้วย ทั้งนี้ โดยที่การเวนคืนพื้นที่เพื่อพัฒนานั้นมักทำให้เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนได้รับผลกระทบจนอาจจะไม่สามารถอาศัยอยู่ในที่ดินเดิมได้ ทำให้ต้องย้ายที่อยู่อาศัยออกไปจากบริเวณเดิม ห่างไกลจากสถานที่ทำงาน แหล่งชุมชน โรงเรียน ฯลฯ ซึ่งเงินทดแทนที่ได้จากการเวนคืนอาจไม่มากพอที่จะซื้อที่อยู่อาศัยแห่งใหม่ที่ใกล้เคียงกับบริเวณเดิม พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 เป็นมาตรการทางเลือกในการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งเป็นการนำที่ดินหลายแปลงมารวมกันเพื่อจัดรูปที่ดินใหม่ให้เป็นระเบียบ สวยงาม และมีสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ตลอดจนบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ได้มาตรฐาน มีถนนเข้าถึงที่ดินทุกแปลง และทำให้มูลค่าที่ดินเพิ่มสูงขึ้นอีกด้วย จึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งแทนการเวนคืนที่มักก่อให้เกิดผลกระทบกับคนจำนวนมาก

### 5.2.2.7 ความสอดคล้องกับวัฒนธรรม

จากการศึกษาของผู้เขียนยังไม่พบว่าในไทย ฟิลิปปินส์ หรือมาเลเซียได้ให้น้ำหนักสำคัญกับประเด็นนี้ โดยส่วนมากจะเน้นส่งเสริมการมีที่อยู่อาศัย และโอกาสในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพมากกว่า อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนได้มีโอกาสไปศึกษาดูงานที่ประเทศสิงคโปร์ และได้รับฟังการบรรยายที่ Singapore City Gallery ซึ่งได้กล่าวถึงความหลากหลายทางเชื้อชาติและวัฒนธรรมของสิงคโปร์ และความสัมพันธ์ของเรื่องดังกล่าวกับการกำหนดผังเมือง ซึ่งสิงคโปร์ได้กำหนดแนวทางให้มีการอนุรักษ์ความเก่าแก่ของสถานที่ที่มีความสำคัญทางเชื้อชาติและวัฒนธรรม เช่น ย่านไชน่าทาวน์ และย่านลิตเติ้ลอินเดีย อย่างไรก็ตาม ในแง่ของที่อยู่อาศัย พบว่ายังมีหลักเกณฑ์เพื่อส่งเสริมความเหมาะสมทางวัฒนธรรมด้วย กล่าวคือ หากว่าในอาคารชุดที่รัฐบาลสร้างที่อยู่อาศัยให้ ส่วนมากเป็นของชาวสิงคโปร์เชื้อสายมาเลเซีย หากว่าภายหลังพื้นที่โดยรอบมีการพัฒนามากขึ้น ทำให้มีการขายห้องชุดในอาคารดังกล่าวให้แก่ชาวสิงคโปร์เชื้อสายอื่น เช่น เชื้อसानจินเข้ามาซื้อที่อยู่อาศัยในอาคารชุดนี้เกือบทั้งหมด จะส่งผลกระทบต่อผู้ที่อาศัยอยู่เดิม คือชาวสิงคโปร์เชื้อสายมาเลเซีย ผู้บรรยายของ Singapore City Gallery ได้ให้ข้อมูลว่า รัฐบาลจะมีมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดการกลืนทางวัฒนธรรมเกิดขึ้น กล่าวคือ การซื้อขายในอาคารชุดตามกรณีที่ยกตัวอย่างย่อมาสามารถเกิดขึ้นได้ แต่ก็ยังมีเกณฑ์ห้ามมิให้มีการจำหน่ายจนกระทั่งเหลือชาวสิงคโปร์เชื้อสายมาเลเซียเหลือน้อยจนทำให้ผู้ที่อาศัยอยู่เดิมรู้สึกลำบาก หรือรู้สึกถูกละเลยโดยคนเชื้อสายอื่น

ผู้เขียนเห็นว่า ตัวอย่างข้างต้นคือหนึ่งในมาตรการที่สะท้อนถึงองค์ประกอบในเรื่องความเหมาะสมทางวัฒนธรรม แต่โดยที่บริบทของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน สิงคโปร์มีความแตกต่างและหลากหลายทางเชื้อชาติค่อนข้างมาก จึงเป็นไปได้ที่จะมีแนวทางเพื่อปกป้องในประเด็นเหล่านี้ แต่ในกรณีของไทย ผู้เขียนเห็นว่า ไทยมิได้มีความหลากหลายทางเชื้อชาติมากเท่าสิงคโปร์ หรือไม่ได้มีประเด็นความหลากหลายทางวัฒนธรรมที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งเหมือนอย่างบางประเทศ ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงอาจมิได้ให้ความสำคัญในประเด็นนี้เท่าใดนัก และมุ่งมั่นในการส่งเสริมการเข้าถึงที่อยู่อาศัยในมิติอื่น ๆ ตามที่ผู้เขียนได้กล่าวมาข้างต้นมากกว่า

โดยสรุปแล้ว จากการศึกษเปรียบเทียบกับฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย พบว่าในบางครั้งอาจไม่สามารถจำแนกได้อย่างเด็ดขาดชัดเจนว่ากฎหมาย หรือมาตรการใด จะถูกจัดอยู่ในองค์ประกอบใดของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ เพราะบางครั้งกฎหมายหรือมาตรการบางอย่างอาจมีความคาบเกี่ยว



และมีวัตถุประสงค์เป็นการส่งเสริมองค์ประกอบของสิทธินี้มากกว่า 1 องค์ประกอบ และเมื่อพิจารณาเครื่องมือที่มีอยู่ พบว่ารากฐานและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย นโยบาย และเครื่องมือต่าง ๆ ที่กล่าวไป ล้วนจัดทำขึ้นบนพื้นฐานที่ไม่ได้มีการคำนึงถึงสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ แต่มีวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะ เช่น กฎหมายเวนคืน มุ่งให้เกิดการชดเชยความเสียหายที่เป็นธรรม เนื่องจากการพรากไปซึ่งสิทธิในทรัพย์สินซึ่งเป็นสิทธิที่ได้รับรองตามรัฐธรรมนูญ หรือประกาศกำหนดความแออัดในที่อยู่อาศัย มุ่งแก้ปัญหาโรคเกี่ยวกับทางเดินหายใจ ฯลฯ ดังนั้น จึงเห็นว่าเพื่อให้สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ได้รับการตระหนักและคำนึงถึงในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่อยู่อาศัยทั้งระบบ จึงน่าจะมีกฎหมายกลางเพื่อส่งเสริมสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ เพื่อให้ทุกองคาพยพ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม รวมทั้งภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ขับเคลื่อนภารกิจของตนไปในทิศทางเดียวกัน ยกกระดับที่อยู่อาศัยให้มีความเพียงพอกับความต้องการในเชิงปริมาณ และเพียงพอในเชิงคุณภาพที่เหมาะสมกับการอาศัยอยู่ และบรรลุสู่การมีสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในท้ายที่สุด



## บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 6.1 บทสรุป

สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอได้ถูกกำหนดไว้ใน Universal Declaration of Human Rights ซึ่งทุกประเทศสมาชิกของสหประชาชาติได้ให้การรับรองต่อปฏิญญาดังกล่าว ซึ่งต่อมาได้ถูกกำหนดไว้ในกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในข้อ 11 ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของ right to have a standard of living ซึ่งคณะกรรมการ CESCR ได้กำหนดองค์ประกอบของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอไว้ 7 ประการ ได้แก่ หลักประกันทางกฎหมายในการถือครอง การมีบริการโครงสร้างพื้นฐาน ความสามารถในการได้มา ความเหมาะสมที่จะอาศัยอยู่ การเข้าถึง ทำเล และความสอดคล้องกับวัฒนธรรม

ทั้งนี้ แม้ว่าสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอจะไม่ได้เป็นสิทธิเด็ดขาดที่ไม่สามารถละเมิดได้ โดยเป็นสิทธิที่ต้องได้รับการรับรองโดยรัฐ แต่ก็เป็สิทธิที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นรากฐานสำคัญที่จะทำให้มนุษย์สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีเกียรติ และสามารถมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งจากการศึกษา พบว่าประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ไม่ได้ให้การรับรองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็มืบทบัญญัติที่กล่าวถึงการจัดให้มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ที่อยู่อาศัยที่ดี ที่อยู่อาศัยที่ประชาชนสามารถรับภาระได้ ฯลฯ โดยใช้ถ้อยคำแตกต่างกันไป ในขณะที่บางประเทศ เช่น อียิปต์ และเคนยา ที่ให้การรับรองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอไว้ในระดับรัฐธรรมนูญ แต่ก็ปรากฏว่ายังมีการละเมิดสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพออย่างกว้างขวาง ผู้เขียนจึงเห็นว่า แม้ว่าจะไม่มีการบัญญัติสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่รัฐส่วนใหญ่ก็ออกกฎหมาย นโยบาย เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยที่ดี มีบริการสาธารณะเข้าถึง อยู่ในระดับราคาที่ประชาชนสามารถรับภาระได้ รวมทั้งอยู่ในทำเลที่สามารถเข้าถึงแหล่งงาน และการดำรงชีวิตอื่น ๆ รวมทั้งในการใช้อำนาจรัฐเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือการขับไล่ รื้อถอน ที่จะส่งผลกระทบต่อที่อยู่อาศัยของประชาชน ก็ต้องกระทำภายใต้กรอบของกฎหมาย การดำเนินการเหล่านี้ล้วนเป็นองค์ประกอบของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอทั้งสิ้น ดังนั้น แม้การบัญญัติสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอไว้ในรัฐธรรมนูญอาจเป็นหลักประกันได้ในประการหนึ่ง แต่กฎหมาย นโยบาย และมาตรการต่าง ๆ ก็นับเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะทำให้แต่ละประเทศสามารถทำให้ประชาชนมีสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในทางปฏิบัติได้อย่าง

แท้จริง

ประเทศไทย ในฐานะสมาชิกของสหประชาชาติ ซึ่งรับรองกติกา ICESCR จึงมีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการเพื่อให้มั่นใจได้ว่าการตระหนักถึงสิทธิดังกล่าว และรับรองสิทธิดังกล่าวอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งตามที่คุณเขียนได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ว่า แม้ว่าสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ไม่ได้ก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐบาลในการจัดให้มีที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนทุกคน แต่เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะใช้เครื่องมือต่าง ๆ ที่มีอยู่ ทั้งด้านนโยบาย และการออกกฎหมาย เพื่อส่งเสริมให้การดำเนินการด้านที่อยู่อาศัยของประเทศไทย ได้ตระหนักถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ของสิทธินี้ อย่างเหมาะสมและเพียงพอ โดยที่ข้อบังคับภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศเรียกร้องให้รัฐบาลไม่แทรกแซงไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมต่อการอุปโภคสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ เช่น รัฐบาลไม่ควรขับไล่ รื้อถอนบ้านของประชาชน หรือดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากอุตสาหกรรมด้านที่อยู่อาศัย มิได้มีเพียงรัฐบาลกับภาคประชาชนเท่านั้น แต่ยังมีผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นภาคเอกชน ซึ่งมีบทบาทเป็นอย่างมากในด้านที่อยู่อาศัยของประชาชน รัฐบาลจึงมีหน้าที่ต้องทำให้ภาคส่วนอื่น ๆ เช่น ผู้พัฒนาด้านที่อยู่อาศัยที่กล่าวไปข้างต้น ต้องไม่ละเมิดต่อสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอด้วยเช่นกัน

ดังนั้น รัฐบาลจึงมีหน้าที่ต้องออกกฎหมาย หรือมาตรการเพื่อให้แน่ใจว่าภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นผู้พัฒนาที่อยู่อาศัย เจ้าของที่ดิน ฯลฯ ดำเนินการโดยสอดคล้องกับมาตรฐานทางสิทธิมนุษยชนในด้านสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ เช่น การออกกฎหมายเพื่อควบคุมการเช่าที่อยู่อาศัย และการประกันว่าธนาคารและสถาบันการเงินจะให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติหรือการทำให้ราคาที่อยู่อาศัยผันผวนไปจากภาวะจริง การป้องกันการเลือกปฏิบัติที่จะส่งผลกระทบต่อ การเข้าถึงที่ดิน ทรัพย์สิน ที่อยู่อาศัย ฯลฯ รวมทั้งการออกนโยบายด้านที่อยู่อาศัยระดับชาติ หรือแผนงานเพื่อให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงที่อยู่อาศัย การแก้ปัญหาผู้ไร้ที่อยู่อาศัย รวมทั้งการระบุสิ่งที่ควรต้องดำเนินการเพื่อบรรลุถึงการรับรองสิทธินี้ ซึ่งควรกำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายไว้ด้วย ตลอดจนการควบคุมตรวจสอบการละเมิดสิทธินี้ และทำให้มั่นใจได้ว่าการชดเชยความเสียหายจากการละเมิดสิทธิดังกล่าวอย่างเพียงพอ รวมทั้งการจัดให้มีมาตรการให้ความช่วยเหลือทางด้านที่อยู่อาศัยแก่กลุ่มคนที่ด้อยโอกาส ต้องการ

ความช่วยเหลือ<sup>226</sup>

ในบริบทของไทย ตามที่ได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ 5 หากประเมินในภาพรวม เห็นว่า ไทยมีการดำเนินการเพื่อส่งเสริมการรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอผ่านกฎหมาย และนโยบายที่หลากหลาย แม้ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการรับรองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ แต่ก็มี การดำเนินการทั้งในทางกฎหมายและทางนโยบายที่มีผลเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีสิทธิในที่อยู่อาศัย ที่เพียงพอในแต่ละองค์ประกอบ ซึ่งมีการลำดับความสำคัญที่แตกต่างกัน โดยมีทั้งระดับที่ออกเป็น กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรอง รวมทั้งออกเป็นนโยบาย หรือมาตรการเฉพาะ ช่วงเวลา ดังนี้

6.1.1 องค์ประกอบที่มีการให้ความสำคัญที่ได้ออกเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หรือ กฎหมายลำดับรอง เพื่อประกันการปฏิบัติตาม เนื่องจากเป็นองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยสำคัญและเป็น พื้นฐานต่อการดำรงชีวิต ได้แก่

(1) หลักประกันทางกฎหมายในการถือครอง : ไทยมีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่ง ภาคบังคับคดีที่กำหนดวิธีการและขั้นตอนการขับไล่และรื้อถอน พระราชบัญญัติว่าด้วย การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดแนวทางการเวนคืนและการจ่ายค่าชดเชย รวมทั้ง ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจควบคุม สัญญา พ.ศ. 2561 ได้กำหนดประเภทของข้อสัญญาต้องห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจทำกับผู้เช่า เช่น การปิดล้อมอาคารที่ผู้เช่าครอบครองเนื่องจากผู้เช่าผิดนัดไม่ได้ชำระค่าเช่า และการเข้าไปยังอาคารที่ ผู้เช่าครอบครองอยู่โดยไม่ได้รับอนุญาต แต่ยังคงขาดมาตรการในการดำเนินการกับกลุ่มผู้จับจองที่ดิน เป็นอาชีพและบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นการเฉพาะ

(2) ความเหมาะสมที่จะอาศัยอยู่ : นอกจากมาตรการควบคุมเรื่องความมั่นคงและ ปลอดภัยของอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคาร และการกำหนดหลักเกณฑ์ทางด้านสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ยังมีหลักเกณฑ์ในเรื่องการควบคุมความแออัดของที่อยู่อาศัยตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ด้วย ซึ่งในการใช้บังคับประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่

<sup>226</sup> Shahrul Mizan Ismail, *Adequate housing dilemma in Malaysia: A Human rights Perspective*, [Online] , Accessed: 2018, November 4. Available from: <http://www.themalaymailonline.com/what-you-think/article/adequate-housing-dilemma-in-malaysia-a-human-rights-perspective-dr-shahrul#YAK0618yrHhSfKmq97>

6/2538 เรื่อง กำหนดจำนวนคนต่อจำนวนพื้นที่ของอาคารที่พักอาศัยที่ถือว่ามีคนอยู่มากเกินไปยังกำหนดสภาพความแออัดไม่สอดคล้องกับบริบทในทางข้อเท็จจริง และล้ำสมัย รวมทั้งภายใต้พระราชบัญญัตินี้ยังไม่มีแนวทางในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการเข้าตรวจสอบความแออัดในที่อยู่อาศัยตามพระราชบัญญัตินี้อย่างชัดเจน

(3) การมีบริการโครงสร้างพื้นฐาน : แม้ไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีการสร้างที่อยู่อาศัยที่ต้องเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานหรือบริการสาธารณะต่าง ๆ แต่ในทางปฏิบัติก็พบว่าการเคหะแห่งชาติได้ดำเนินโครงการด้านที่อยู่อาศัยในบริเวณแนวเส้นทางไฟฟ้าและระบบขนส่งสาธารณะ รวมทั้งมีการให้สิทธิประโยชน์จำพวก FAR หากว่าเจ้าของโครงการอสังหาริมทรัพย์ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 รวมทั้งมีพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 เป็นเครื่องมือส่งเสริมการพัฒนาให้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมีมาตรฐานสากลเข้าถึง เป็นมาตรการทางเลือกแทนการเวนคืน

(4) ความสามารถในการได้มา : ในหัวข้อนี้เป็นเรื่องที่ยังไม่มีมาตรการที่หลากหลายระดับทั้งในเชิงกฎหมายซึ่งจะกล่าวต่อไปนี้ และในเชิงนโยบายซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

ในส่วนที่ได้มีการออกกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2558 (ฉบับที่ 4) เพื่อกำหนดยกเว้นให้มีการแก้ไขผังเมืองได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด เช่น สภาวะการณ์และสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งกฎกระทรวงว่าด้วยการยกเว้นผ่อนผัน หรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารสำหรับอาคารในโครงการที่จัดให้มีหรือพัฒนาเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย พ.ศ. 2554 ที่เปิดช่องให้มีการยกเว้นผ่อนผันมาตรฐานทางอาคารบางประการ ทั้งนี้ ต้องเป็นเรื่องที่มีได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับความมั่นคงแข็งแรงหรือความปลอดภัยของอาคาร รวมทั้งกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ที่กำหนดให้อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินเพิ่มขึ้น หากมีการจัดให้มีหรือพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงการสร้างที่อยู่อาศัยที่ประชาชนสามารถรับภาระได้ พบว่ามีการส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ทั้งนี้ตามที่ปรากฏในแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2560 – 2564 ภายใต้พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ด้วย แต่ในกฎกระทรวงว่าด้วยการยกเว้นผ่อนผัน หรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารสำหรับ

อาคารในโครงการที่จัดให้มีหรือเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย พ.ศ. 2554 กลับไม่เปิดช่องให้การผ่อนผันดังกล่าวรวมถึงกรณีที่ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินโครงการด้วย ซึ่งขัดแย้งกับแนวทางการส่งเสริมให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ

ในแง่ของการควบคุมอัตราค่าที่พักอาศัยให้อยู่ในระดับที่ประชาชนสามารถรับภาระได้ ไทยยังมีการออกประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจควบคุมสัญญา พ.ศ. 2561 ซึ่งมีข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิในการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าเช่า รวมทั้งการกำหนดอัตราค่าบริการกระแสไฟฟ้าและน้ำประปา เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้เช่าด้วย

6.1.2 องค์ประกอบที่ให้ความสำคัญเป็นลำดับรอง ซึ่งออกเป็นนโยบาย หรือ มาตรการเฉพาะช่วงเวลา ได้แก่

(1) ความสามารถในการได้มา : ไทยมีนโยบายส่งเสริมให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยอย่างหลากหลาย ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามช่วงเวลาและสถานะของตลาดอสังหาริมทรัพย์ เช่น มาตรการการเงินเพื่อส่งเสริมการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยและปานกลางผ่านธนาคารอาคารสงเคราะห์ และมาตรการการคลังเพื่อลดภาระให้กับผู้ซื้ออสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ การลดค่าธรรมเนียมสำหรับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม โดยลดการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนการโอน และการจํานองอสังหาริมทรัพย์และห้องชุด รวมทั้งยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับรายได้ที่จ่ายไปเพื่อซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่เป็นอาคารพร้อมที่ดินหรือห้องชุดเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยของตนเองเป็นจำนวนร้อยละ 20 ของมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ แต่ยังไม่มียกเว้นนโยบายหรือมาตรการที่กำหนดให้ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยภาคเอกชนดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคมเหมือนกรณีของฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย

(2) การเข้าถึง : ภายใต้แผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2559 – 2568 ได้กำหนดแผนการดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับคนหลากหลายกลุ่ม ทั้งในตัวเมือง ในชนบท ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ ที่อยู่อาศัยสำหรับคนไร้ที่อยู่อาศัย แต่ผู้เขียนเห็นว่ายังขาดความครอบคลุมไปยังกลุ่มอื่น ๆ เช่น แม่เลี้ยงลูกเดี่ยว ผู้พิการ ฯลฯ

(3) ทำเล : การเคหะแห่งชาติได้ดำเนินโครงการด้านที่อยู่อาศัยที่ใกล้กับบริการสาธารณะ เช่น รถไฟฟ้าในหลากหลายพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีแนวคิดส่งเสริมการดำเนินโครงการด้านที่อยู่อาศัยบริเวณแนวรถไฟฟ้าหรือพื้นที่ที่ต้องการให้มีการสร้างที่อยู่อาศัย เช่น แนวคิดเรื่อง

โอนสิทธิ์การพัฒนาพื้นที่ หรือ (Transfer of Development Rights) รวมทั้งการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟแบบ TOD (Transit Oriented District) นอกจากนี้พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ซึ่งได้กล่าวไปแล้วว่าเป็นหนึ่งในเครื่องมือขององค์ประกอบเรื่องการบริหารโครงสร้างพื้นฐาน ก็ยังมีนัยเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมเรื่องทำเลที่อยู่อาศัยด้วยเช่นกัน

(4) ความสอดคล้องกับวัฒนธรรม : จากการศึกษา ในส่วนของไทยผู้เขียนยังไม่พบว่ามียกเว้นหรือข้อยกเว้นใด ๆ ที่ส่งเสริมความสอดคล้องกับวัฒนธรรมในที่อยู่อาศัย ซึ่งผู้เขียนได้วิเคราะห์ไว้แล้วในบทที่ผ่านมา ว่าแต่ละประเทศยอมให้น้ำหนักความสำคัญกับองค์ประกอบแต่ละข้อแตกต่างกันไปตามบริบทของประเทศนั้น ๆ ซึ่งในส่วนของไทย โดยที่สังคมไทยไม่ได้มีความเป็นพหุวัฒนธรรม หรือมีหลากหลายเชื้อชาติที่มีการแบ่งแยกอย่างเห็นชัด จึงอาจทำให้ไม่ได้มีกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่ส่งเสริมในเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ

ดังนั้น โดยสรุปแล้วจึงเห็นได้ว่า แม้ว่าไทยจะไม่มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในระดับรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อพิจารณากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ รวมทั้งหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ก็จะพบว่ากฎหมายและระเบียบต่าง ๆ จำนวนมากที่สะท้อนถึงองค์ประกอบของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอตามที่ได้จำแนกไปข้างต้น อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย ก็พบว่ายังมีความแตกต่างอยู่บ้าง ทั้งในส่วนของไทยมีจุดแข็งมากกว่าอีกสองประเทศ รวมทั้งในส่วนที่ไทยอาจริบเอาแนวคิดหรือวิธีการของทั้งสองประเทศมาปรับใช้กับบริบทของไทยได้ ดังที่ผู้เขียนจะกล่าวถึงในส่วนของการข้อเสนอแนะต่อไป

ทั้งนี้ เมื่อมีการส่งเสริมกฎหมายและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เป็นปัจจัยแวดล้อมและเป็นองค์ประกอบของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพออย่างครบถ้วนและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้แล้วในอนาคตเมื่อไทยมีความพร้อมทั้งในด้านกฎหมาย งบประมาณ โครงสร้าง บุคลากร ฯลฯ ก็น่าจะมีความเป็นไปได้ที่จะยกระดับเรื่องที่อยู่อาศัยที่เพียงพอให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ทั้งในฐานะของการเป็นสิทธิในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งนิยามที่มีความชัดเจนมากกว่าปัจจุบันซึ่งกำหนดไว้เพียง “ที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม” ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งไม่มีสภาพบังคับ หากรัฐบาลละเลยหรือฝ่าฝืนไม่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุผล

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

จากตัวอย่างบางประเทศที่รับรองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็ยังปรากฏว่ายังมีการละเมิดสิทธิดังกล่าวอย่างแพร่หลาย และจากผลการศึกษาพบว่า สิ่งสำคัญที่จะทำ

ให้สิทธิดังกล่าวมีการปฏิบัติจริง และมีประสิทธิภาพ คือเครื่องมือของรัฐ ซึ่งได้แก่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ของภาครัฐ ดังนั้นจึงเห็นว่าในขั้นนี้ สำหรับไทย เห็นควรปรับปรุงกฎหมาย นโยบาย และมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นองค์ประกอบของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอในแต่ละองค์ประกอบให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ก่อนจะพิจารณายกระดับสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอให้เป็นสิทธิในรัฐธรรมนูญต่อไปในอนาคต

ทั้งนี้ โดยที่สิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอมิได้จำกัดเฉพาะเรื่องตัวที่อยู่อาศัยเท่านั้น แต่ยังมีประเด็นเรื่องการเข้าถึงที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ประชาชนเข้าถึง และมีที่อยู่อาศัยที่เพียงพอได้ครอบคลุมกลุ่มคนในทุกระดับมากขึ้น จึงอาจจะต้องมีการศึกษาในประเด็นโอกาสและการเข้าถึงที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัยด้วย อย่างไรก็ตาม ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะไม่ได้ลงรายละเอียดในประเด็นดังกล่าว

#### 6.2.1 ข้อเสนอแนะต่อกฎหมายที่ต้องจัดให้มีขึ้นใหม่ ได้แก่ การจัดทำพระราชบัญญัติการส่งเสริมสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ

จากการศึกษากฎหมายของฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย ยังไม่พบว่ามีกรออกเป็นพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายกลางเพื่อส่งเสริมในเรื่องสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอเป็นการเฉพาะ มีแต่กฎหมายในรายละเอียดต่าง ๆ ที่การบังคับใช้มีผลเป็นการส่งเสริมสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ซึ่งค่อนข้างมีความคล้ายคลึงกับสถานการณ์และความตระหนักรู้ในเรื่องดังกล่าวในไทย ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมความตระหนักรู้ และชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของกลไกต่าง ๆ ที่ไทยมีอยู่แล้วต่อสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ เช่น กฎหมายเวนคืน กฎหมายจัดรูปที่ดิน กฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคาร รวมทั้งประกาศควบคุมสัญญาเช่าที่อยู่อาศัย และส่งเสริมการเข้าถึงสิทธินี้ของประชาชนอย่างรอบด้าน ตลอดจนการส่งเสริมให้การดำเนินการของหน่วยงานรัฐ เอกชน และภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง คำนึงถึงหลักการของสิทธินี้อย่างรอบด้าน และดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน ควรจัดให้มีพระราชบัญญัติการส่งเสริมสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ และมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในฐานะที่เป็นกระทรวงที่กำกับดูแลการเคหะแห่งชาติ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนที่อยู่อาศัยของไทย เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ร่างพระราชบัญญัติฯ ควรมีหลักการสำคัญ ดังนี้

(1) กำหนดขอบเขตที่ชัดเจนของถ้อยคำ “ที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม” ตามที่ระบุใน



รัฐธรรมนูญฯ หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ไว้ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ โดยภายใต้บริบทของคำว่า “เหมาะสม” นี้จะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบของสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ทั้ง 7 องค์ประกอบ รวมทั้งบริบทของไทยในฐานะที่ไทยได้ให้สัตยาบันต่อกติกา ICESCR

(2) หมวด 1 แนวทางการส่งเสริมสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ เช่น การกำหนด ลักษณะหรือรูปแบบวิธีการดำเนินการ เช่น

- รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ รวมทั้งจัดให้มีกลไกเพื่อรับข้อร้องเรียนหรือรับข้อเสนอแนะในเรื่องที่อยู่อาศัย

- รัฐพึงเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการขังไล่รื้อถอน ซึ่งต้องกระทำภายใต้กฎหมาย และมีการหารือที่เพียงพอระหว่างผู้ได้รับผลกระทบ ตลอดจนมีการ ชดเชยที่เหมาะสมและได้สัดส่วน

- รัฐพึงส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริม การเข้าถึงสิทธิในที่ดินของประชาชนเพื่อที่อยู่อาศัย

- การขังไล่รื้อถอนไม่ควรทำให้บุคคลใดต้องกลายเป็นคนไร้ที่อยู่อาศัย หรือ ทำให้ประชาชนมีความเปราะบางและเสี่ยงกับการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ

- หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องกำจัดการขยายตัวของ ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด รวมทั้งผู้บุกรุกที่ดิน และต้องส่งเสริมการดำเนินการเพื่อย้ายที่อยู่อาศัยของ คนเหล่านี้ไปยังสถานที่อื่น ซึ่งมีคุณภาพชีวิตที่ดี

- หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการตรวจสอบ รวมทั้งดำเนินมาตรการที่ เหมาะสมภายใต้กฎหมายเพื่อทำให้มั่นใจได้ว่าที่อยู่อาศัยไม่มีความแออัดเกินกว่าที่กำหนดไว้ใน กฎหมาย หรือมีการต่อเติมที่อยู่อาศัยที่ขัดต่อกฎหมาย หรือไม่เหมาะสมแก่สภาพการอยู่อาศัย

- ในการดำเนินโครงการเพื่อการพัฒนาของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐมีส่วน เกี่ยวข้อง ให้หลีกเลี่ยงหรือดำเนินการขังไล่ หรือให้มีการย้ายที่อยู่อาศัยของประชาชนให้น้อยที่สุด

- หน่วยงานของรัฐต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ทั้งในรูปแบบ การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี หรือในด้านอื่น ๆ ที่เหมาะสม รวมทั้งอำนวยความสะดวก ลดขั้นตอน และระยะเวลา ในการดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย

- รัฐพึงกำหนดให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการที่อยู่อาศัย สำหรับผู้มีรายได้น้อย ตามแนวทางของฟิลิปปินส์และมาเลเซียที่กำหนดให้ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัย

ภาคเอกชนต้องดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการสังคม เช่น ร้อยละ 15 ของการดำเนินโครงการทั้งหมด

- รัฐพึงกำหนดมาตรการให้ภาครัฐทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นตรวจสอบติดตาม การบุกรุกที่ดินของรัฐในท้องถิ่นของตนและป้องกันไม่ให้เกิดการบุกรุกดังกล่าว โดยหากปล่อยให้ละเลยให้เกิดขึ้น ให้กำหนดบทลงโทษสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐด้วย

นอกจากนี้ ให้มีการจัดทำประกาศของคณะกรรมการส่งเสริมสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอตามหลักเกณฑ์ในหมวด 1 ข้างต้น เพื่อเป็นพื้นฐานให้รัฐบาล และหน่วยงานของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ดำเนินการโดยเคารพ ปกป้อง และส่งเสริมสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอให้แก่ประชาชนทุกภาคส่วน

### (3) หมวด 2 คณะกรรมการส่งเสริมสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ

โดยอาจให้คณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติซึ่งมีองค์ประกอบทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้เชี่ยวชาญในหลากหลายสาขา มาเป็นคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการ เช่น

- เสนอนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการ

- เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการออก หรือปรับปรุงกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่สนับสนุนนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ

- ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งองค์กรภาคเอกชน และองค์กรอื่น เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ

- ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ

- ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนหรือละเลยให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐ ฯลฯ

### (4) หมวด 3 คณะกรรมการส่งเสริมสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอจังหวัด ทั้งนี้ เพื่อให้

การส่งเสริมสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอเป็นไปอย่างครอบคลุมทุกพื้นที่มากยิ่งขึ้น

(5) หมวด 4 กองทุนส่งเสริมสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ

จากการศึกษาพบว่าในขณะนี้การเคหะแห่งชาติ อยู่ระหว่างการจัดตั้งกองทุนเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยในการเข้าถึงที่อยู่อาศัย ซึ่งมีขอบข่ายที่แคบกว่ากองทุนตามพระราชบัญญัตินี้ ที่จะเป็นกองทุนสำหรับให้ความช่วยเหลือและส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิดังกล่าวของประชาชนในทุกระดับ เช่น การจัดสรรเงินทุนสำหรับให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิดังกล่าวโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การสนับสนุนเงินทุนเพื่อการวิจัยหรือการพัฒนาให้แก่หน่วยงานของรัฐในการส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอให้แก่คนทุกกลุ่ม เงินทุนสำหรับให้ความช่วยเหลือกรณีประชาชนได้รับผลกระทบภัยพิบัติธรรมชาติที่ส่งผลกระทบต่อที่อยู่อาศัยเป็นวงกว้าง ฯลฯ

(6) หมวด 5 การดำเนินการกับผู้จับจองที่ดินเป็นอาชีพ และบุคคลหรือเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง

ควรจัดทำฐานข้อมูลบัญชีรายชื่อ และกำหนดมาตรการพิเศษในการดำเนินการกับคนกลุ่มนี้ ทั้งในเชิงการดำเนินคดีอาญา และมาตรการในการขับไล่หรือถอนของบุคคลกลุ่มนี้ให้เคร่งครัดและเข้มงวดมากกว่าการขับไล่หรือถอนทั่วไป เช่น การขับไล่หรือถอนได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งศาล

6.2.2 ข้อเสนอแนะว่าด้วยการปรับปรุงตัวบทกฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้ว

(1) การปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการบังคับใช้ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ 6/2538 เรื่อง กำหนดจำนวนคนต่อจำนวนพื้นที่ของอาคารที่พักอาศัยที่ถือว่ามีคนอยู่มากเกินไป โดยเปลี่ยนเกณฑ์วัดความแออัดจากพื้นที่อาคารที่พักอาศัย เป็นพื้นที่ห้องนอน และออกหลักเกณฑ์การควบคุมตรวจสอบการฝ่าฝืนการดำเนินการตามประกาศฉบับนี้ที่ชัดเจนมากขึ้น รวมทั้งการพิจารณาความเป็นไปได้ในการให้สิ่งจูงใจทั้งต่อฝั่งเจ้าของที่อยู่อาศัย ผู้ให้เช่า หรือผู้เช่า เพื่อส่งเสริมให้มีการดำเนินการตามประกาศฉบับนี้เป็นไปโดยเคร่งครัดมากขึ้น

(2) การกำหนดให้มาตรการผ่อนผันทางด้านกฎหมายควบคุมอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2550 รวมทั้ง กฎกระทรวงว่าด้วยการยกเว้นผ่อนผัน หรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารสำหรับอาคารในโครงการที่รัฐจัดให้มีหรือพัฒนาเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย พ.ศ. 2554 ใช้บังคับกับ

การดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยที่ เป็นผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นภาคเอกชนด้วย ซึ่งเดิมกำหนดให้สิทธิเฉพาะการดำเนินการของกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย หรือหน่วยงานอื่นของรัฐเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่ปัจจุบันภายใต้ พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 และแผนยุทธศาสตร์การให้ เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2560 – 2564 กำหนดให้โครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส เป็นกิจการที่รัฐส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนด้วย และเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายให้ผู้พัฒนาที่อยู่อาศัยภาคเอกชนดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยเพื่อ สวัสดิการสังคมตามแนวทางของฟิลิปปินส์ หรือมาเลเซีย ในอนาคต



## บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

ไพฑูริย์ เอกจริยากร. โฉนดชุมชน : ทางเลือกใหม่ในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน. ราชบัณฑิตยสถาน 37, 3: หน้า 75 - 88.

อริยพร โพธิ์ใส. โฉนดชุมชน : ทางเลือกใหม่ ในการจัดสรรที่ดินให้เกษตรกร. จุลนิติ 6, 5: 141 - 146.

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

โครงการบ้านมั่นคง” การพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยองค์กรชุมชนและท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.

ภากร จินดานนท์. “ปัญหาทางกฎหมายในการให้ที่ดินตกเป็นของรัฐ ศึกษากรณี การทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า”. ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2553.

ธีระ สุธีวรารากร. นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2541.

นัฐกานต์ ขำยัง. ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2550.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชย์. เอกสารประกอบการสอบชุดวิชา กฎหมายสิทธิมนุษยชน (Human Rights Law). สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชย์ 2552.

และปราณี แก้วเอียน ศรีประภา เพชรมีศรี. ความเห็นทั่วไปที่รับรองโดยคณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม สำนักข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ.. นครปฐม: สำนักงานสิทธิมนุษยชนศึกษาและการพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2545.

คณะกรรมการวิสามัญบัณฑิตกษัตริย์. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. การรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและ การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ....

หนังสือภาษาต่างประเทศ

Social and Cultural Rights Committee on Economic. Concluding Observations on the Combined Initial and Second Periodic Reports of Thailand 2015 - E/C.12/Tha/Co/1-2. 2015, June 19.

UN HABITAT. A Policy Guide to Rental Housing in Developing Countries, Quick Policy Guide Series 1.

Malaysia. Ministry of Housing and Local Government (Kementerian Perumahan Dan Kerajaan Tempatan) Malaysia.

เอกสารออนไลน์

. ประวัติความเป็นมา การเคหะแห่งชาติ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://goo.gl/CkoSSD>

เกษตรพันธุ์ 9. ผ่าทางตัน พรบ. ร่วมทุนเอกชน [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://goo.gl/hiOBC6>

Japan International Cooperation Agency Research Institute (JICA-RI). Land

Readjustment: Solving Urban Problems through Innovative Approach March 2018

[Online]. Available from: [https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/l75nbg00000ltoak-att/LAND\\_READJUSTMENT\\_web.pdf](https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/booksandreports/l75nbg00000ltoak-att/LAND_READJUSTMENT_web.pdf)

The Human Rights Commission of Malaysia (SUHAKAM). Executive Summary [Online].

Available from: <http://www.suhakam.org.my/wp-content/uploads/2013/11/adequate-housing.pdf>

สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน). สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่าง

พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

[http://www.labai.or.th/file\\_download/doc\\_nab\\_sum-landbank.pdf](http://www.labai.or.th/file_download/doc_nab_sum-landbank.pdf).

Mohamad N. and A.Sufian A. Squatters and Affordable Houses in Urban Areas: Law and Policy in Malaysia [Online]. Available from: <http://www.um.ase.ro/no13/7.pdf>

A Zaharim and B Bakhtyar and J Abdulateef et al. Affordable Quality Housing for Urban Low Income Earners in Malaysia [Online]. Available from:

<https://www.researchgate.net/publication>

[/255857265Affordable\\_Quality\\_Housing\\_for\\_Urban\\_Low\\_Income\\_Earners\\_in\\_Malaysia](https://www.researchgate.net/publication/255857265Affordable_Quality_Housing_for_Urban_Low_Income_Earners_in_Malaysia)

Hazlina Hamdan et al. Eradicating Squatters Through Resettlement Programme: A

Conceptual Paper [Online]. Available from: [https://www.matec-](https://www.matec-conferences.org/articles/matecconf/pdf/2016/29/matecconf_ibcc2016_00023.pdf)

[conferences.org/articles/matecconf/pdf/2016/29/matecconf\\_ibcc2016\\_00023.pdf](https://www.matec-conferences.org/articles/matecconf/pdf/2016/29/matecconf_ibcc2016_00023.pdf)

f

Raymond Mah and Sunitha Balasundaram. Compulsory Land Acquisition in Malaysia.

Compensation and Disputes [Online]. Available from:

<http://www.mahwengkwai.com/compulsory-land-acquisition-malaysia-compensation-disputes/>

Housing and Land Use Regulatory Board. Board Resolution No. 890 Series of 2018

[Online]. Available from: [http://hlurb.gov.ph/wp-](http://hlurb.gov.ph/wp-content/uploads/Board%20Resolutions/2012%20%20Board%20Resolutions/R-890%20s.%202012.pdf)

[content/uploads/Board%20Resolutions/2012%20%20Board%20Resolutions/R-890%20s.%202012.pdf](http://hlurb.gov.ph/wp-content/uploads/Board%20Resolutions/2012%20%20Board%20Resolutions/R-890%20s.%202012.pdf)

Economic and Social Rights Centre. Assessment of the Realization of the Right to

Housing in Kenya 2011-2012 [Online]. Available from:

<https://www.humanitarianlibrary.org/sites/default/files/2013/07/assessment.pdf>

Brenda Ch'ng. Owners of Abandoned Houses to Be Hauled to Court or Have Their

Properties Forfeited [Online]. Available from:

[https://www.thestar.com.my/news/community/2014/06/12/nobody-is-at-home-](https://www.thestar.com.my/news/community/2014/06/12/nobody-is-at-home-owners-of-abandoned-houses-to-be-hauled-to-court-or-have-their-properties-forfeit/)

[owners-of-abandoned-houses-to-be-hauled-to-court-or-have-their-properties-forfeit/](https://www.thestar.com.my/news/community/2014/06/12/nobody-is-at-home-owners-of-abandoned-houses-to-be-hauled-to-court-or-have-their-properties-forfeit/)

Brenda Ch'ng. No Law against Crowded Homes [Online]. Available from:

[https://www.thestar.com.my/metro/community/2015/08/07/no-law-against-](https://www.thestar.com.my/metro/community/2015/08/07/no-law-against-crowded-homes-existing-law-not-enough-to-stop-overcrowding-at-students-and-workers-ho/)

[crowded-homes-existing-law-not-enough-to-stop-overcrowding-at-students-and-workers-ho/](https://www.thestar.com.my/metro/community/2015/08/07/no-law-against-crowded-homes-existing-law-not-enough-to-stop-overcrowding-at-students-and-workers-ho/)

The Conversation. South Africa Urgently Needs to Rethink Its Approach to Housing

[Online]. Available from: [http://theconversation.com/south-africa-urgently-](http://theconversation.com/south-africa-urgently-needs-to-rethink-its-approach-to-housing-78628)

[needs-to-rethink-its-approach-to-housing-78628](http://theconversation.com/south-africa-urgently-needs-to-rethink-its-approach-to-housing-78628)

The Department of the Interior and Local Government And The Housing and Urban

Development Coordinating Council. Implementing Rules and Regulations

Governing Summary Eviction [Online]. Available from:

[http://www.hudcc.gov.ph/sites/default/files/styles/large/public/document/Imple-](http://www.hudcc.gov.ph/sites/default/files/styles/large/public/document/Implementing%20Rules%20And%20Regulations%20Governing%20Summary%20Eviction.pdf)

[menting%20Rules%20And%20Regulations%20Governing%20Summary%20Eviction.pdf.](http://www.hudcc.gov.ph/sites/default/files/styles/large/public/document/Implementing%20Rules%20And%20Regulations%20Governing%20Summary%20Eviction.pdf)

People's Decade of Human Rights Education. Supplemental Text Philippine Laws on

Housing and Human Settlements [Online]. Available from:

[http://www.pdhre.org/materials/learning4.html.](http://www.pdhre.org/materials/learning4.html)

Eleni Frantziou. The Margin of Appreciation Doctrine in European Human Rights Law,

Ucl Policy Briefing: October 2014 [Online]. Available from:

[https://www.ucl.ac.uk/public-policy/for-policy-professionals/research-insights/European\\_human\\_rights\\_law.pdf](https://www.ucl.ac.uk/public-policy/for-policy-professionals/research-insights/European_human_rights_law.pdf)

UN HABITAT. World Cities Report 2016 : Urbanization and Development Emerging

Futures [Online]. Available from:

<https://unhabitat.org/wpcontent/uploads/2014/03/WCR-%20Full-Report-2016.pdf>

The United Nations Task Team on Habitat III. Habitat Iii Issue Papers 20 – Housing

[Online]. Available from: [http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-](http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Issue-Paper-20_Housing-2.0.pdf)

[Issue-Paper-20\\_Housing-2.0.pdf](http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Issue-Paper-20_Housing-2.0.pdf)

Shahrul Mizan Ismail. Adequate Housing Dilemma in Malaysia: A Human Rights

Persepctive [Online]. Available from:

<http://www.themalaymailonline.com/what-you-think/article/adequate-housing-dilemma-in-malaysia-a-human-rights-perspective-dr-shahrul#YAK0618yrHhSFkMq.97>

Sharifah Zubaidah Abdul Kader. Eviction of Unlawful Occupiers of Land in Malaysia –

Judicial Responses and Policy [Online]. Available from:

[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2199758](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2199758)

Think Of Living. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://goo.gl/5sGW4P>

Malaysia. Eligibility and Selection Criteria under That Open Registration System (Os) for

Low Cost Houses under Open Registration Systems (Ors) for Low Cost Houses in

Malaysia [Online]. Available from:

[http://irep.iium.edu.my/33731/1/W29.\\_Rashid.\\_K.pdf](http://irep.iium.edu.my/33731/1/W29._Rashid._K.pdf)

———. Malaysia National Report for the 3rd United Nations Conference on Housing

and Sustainable Urban Development (Habitat Iii) Chapter 7 [Online]. Available

from: [http://habitat3.org/wp-content/uploads/Malaysia-National-Report-](http://habitat3.org/wp-content/uploads/Malaysia-National-Report-28092016.pdf)

[28092016.pdf](http://habitat3.org/wp-content/uploads/Malaysia-National-Report-28092016.pdf)

Republic of Malaysia. Conceptual Overview in Providing Affordable Quality Housing for

Malaysia: Policies and Legal Perspective [Online]. Available from:

[http://eprints.uthm.edu.my/5422/2/AOH\\_12\\_Bulletin-HRC.pdf](http://eprints.uthm.edu.my/5422/2/AOH_12_Bulletin-HRC.pdf)



Nor Asiah Mohamad. A Study on Squatters Legal Battles in the Malaysian Courts: Whither Equity? [Online]. Available from:

[http://www.oocities.org/icolg2006/A\\_Study\\_on\\_Squatters.htm](http://www.oocities.org/icolg2006/A_Study_on_Squatters.htm)

Republic of Philippines. Habitat Iii – the Philippines National Report a New Urban Agenda [Online]. Available from:

<http://www.hudcc.gov.ph/sites/default/files/styles/large/public/document/Habitat%20III%20-%20Philippine%20National%20Report.pdf>

Commission on Human Rights of the Philippines. Chr (Iv) No. A2011 – 003 on the Right to Adequate Housing and Humane Treatment of Informal Settlers, an Advisory from the Commission of Human Rights [Online]. Available from:

<http://chr.gov.ph/wp-content/uploads/2018/01/HRA-CHR-IV-No.-A2011-003-On-the-Right-to-Adequate-Housing-and-Humane-Treatment-of-Informal-Settlers.pdf>

Republic of Philippines. Addressing the Housing Gap, Habitat Iii – Philippines National Report [Online]. Available from:

<http://www.hudcc.gov.ph/sites/default/files/styles/large/public/document/Habitat%20III%20-%20Philippine%20National%20Report.pdf>.

———. Habitat Iii – Philippines National Report [Online]. Available from:

<http://www.hudcc.gov.ph/sites/default/files/styles/large/public/document/Habitat%20III%20-%20Philippine%20National%20Report.pdf>

The Government of Philippines. Executive Orders [Online]. Available from:

<http://www.officialgazette.gov.ph/section/laws/executive-issuances/executive-orders/>

———. Memorandum Orders [Online]. Available from:

<http://www.officialgazette.gov.ph/section/executive-issuances/memorandum-orders/>

Pinoumoneytalk. (2018) Rent Control Law for “Houses for Rent” in the Philippines

[Online]. Available from: <https://www.pinoumoneytalk.com/rent-control-in-the-philippines/>

United Nations Officer of the High Commissioners of Human Rights. What Are Human Rights? [Online]. Available from:

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

- Raquel Rolnik. Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and the Right to Non-Discrimination (15/8.A/68/289) [Online]. Available from: <https://undocs.org/A/68/289>
- Syafiee Shuid. Low Income Housing Provision in Malaysia: The Role of State and Market [Online]. Available from: [http://irep.iium.edu.my/4164/1/NDR\\_Paper.pdf](http://irep.iium.edu.my/4164/1/NDR_Paper.pdf)
- . Low Income Housing Provision in Malaysia: The Role of State and Market [Online]. Available from: [http://irep.iium.edu.my/4164/1/NDR\\_Paper.pdf](http://irep.iium.edu.my/4164/1/NDR_Paper.pdf)
- Starproperty. Http://Irep.Iium.Edu.My/33731/1/W29.\_Rashid,\_K.Pdf [Online]. Available from: <http://www.starproperty.my/index.php/articles/investment/malaysia-affordable-housing-guide-20162017-part-2/>
- Danielle Tan. Malaysia: An Overview of the Recent Amendment to the Housing Development (Control and Licensing) Act 1966 [Online]. Available from: <http://www.mondaq.com/x/467810/real+estate/An+Overview+Of+The+Recent+Amendment+To+The+Housing+Development+Control+And+Licensing+Act+1966>
- SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS UNITED NATIONS COMMITTEE ON ECONOMIC. The International Commission of Jurists' Submission to the Un Committee on Economic, Social and Cultural Rights in Advance of the Examination of Thailand's Initial and Second Periodic Reports under Article 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, [Online]. Available from: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/THA/INT\\_CESCR\\_CSS\\_THA\\_20446\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/THA/INT_CESCR_CSS_THA_20446_E.pdf)
- westerncape. Incremental Housing [Online]. Available from: [https://www.westerncape.gov.za/text/2006/5/presentation\\_result\\_area1\\_060327\\_final.pdf](https://www.westerncape.gov.za/text/2006/5/presentation_result_area1_060327_final.pdf)
- Ina Zoon. The Right to Adequate Housing [Online]. Available from: <http://www.errc.org/article/the-right-to-adequate-housing/874>
- โฮมไกด์ไลน์. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.homeguideline.com/article/201407047005>

กรมโยธาธิการและผังเมือง. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://office.dpt.go.th/legal/images/pdf/b.pdf>

กองส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

[http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd\\_1/HRC/nhr.pdf](http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_1/HRC/nhr.pdf)

สำนักกฎหมายและที่ดิน กรมชลประทาน. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: แหล่งที่มา

[http://web.rid.go.th/law/news\\_ins\\_doc/Geo12.pdf](http://web.rid.go.th/law/news_ins_doc/Geo12.pdf)

กรมที่ดิน. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER2/DRAWER013/GENERAL/DATA0000/000000779.PDF>

กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/udhr-th-en.pdf>

———. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/icescrt.pdf>

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.bps.msociety.go.th/uploads/content/download/56e62ed50ab01.pdf>

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

[ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

[http://www.codi.or.th/attachments/article/28/Project\\_Guide%20\\_111158.pdf](http://www.codi.or.th/attachments/article/28/Project_Guide%20_111158.pdf)

[เข้าถึงเมื่อ 4 พฤศจิกายน 2561]

การเคหะแห่งชาติ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://housingkc.nha.co.th/files/article/attachments/8b184d0d14fa4dce9b25a9b6be0bc121.pdf>

ฐานเศรษฐกิจ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.thansettakij.com/content/150595>

ทีมข่าวอสังหาริมทรัพย์โพสต์ทูเดย์. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<https://www.posttoday.com/property/news/484858>

นพพันธ์ ตามปนานนท์. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://cpd.bangkok.go.th:90/web2/report/LAND%20RE/LR01/report1.pdf>

และ ศุภล ศรีสุขวัฒนา นัฏฐ์หทัย ไตรฐิณ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://laws.anamai.moph.go.th/download/article/phlaw.pdf>

บริษัท พี.บิลเลียนโฮลดิ้ง จำกัด. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

[http://www.pbillionholding.co.th/article-detail.php?article\\_id=6](http://www.pbillionholding.co.th/article-detail.php?article_id=6)

พลัส พร็อพเพอร์ตี้. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://goo.gl/xmr73W>

รติกร เจือกโ้วน. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://shar.es/19LDLd>

วัชรภรณ์ จุ้ยลำเพ็ญ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-061.pdf>

ศรัญญา ทริพย์ชาตอนันต์. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.assumptionjournal.au.edu/index.php/LawJournal/article/viewFile/912/818>

ศูนย์ข่าวสารธนาคารอาคารสงเคราะห์. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

[http://www.ghb.co.th/th/news\\_detail.php?cms\\_id=1364&MenuT=26&parent=news.php&cid\\_id=27](http://www.ghb.co.th/th/news_detail.php?cms_id=1364&MenuT=26&parent=news.php&cid_id=27)

สถาบันพระปกเกล้า. [ออนไลน์]. 2560. แหล่งที่มา:

[http://www.kpi.ac.th/media/pdf/M8\\_217.pdf](http://www.kpi.ac.th/media/pdf/M8_217.pdf)

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ.

[ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

[https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drive\\_econ/download/article/article\\_20170703141642.pdf](https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drive_econ/download/article/article_20170703141642.pdf)

สมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://goo.gl/KNVfVo>

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<https://t.co/5qsuSKnjeS>

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://goo.gl/DECGjm>

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. กระทรวงเกษตรฯ เผยผลการดำเนินงานกองทุนหมุนเวียนฯ เดินหน้า

สงวนรักษาที่ดินทำกินไว้ให้เกษตรกรและผู้ยากจน [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.thaigov.go.th/news/contents/details/1884>

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

[http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_cons40-50/cons2550/25\\_25500614.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons40-50/cons2550/25_25500614.pdf) [เข้าถึงเมื่อ 4 พฤศจิกายน 2561]

สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

[http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_nrsa2558/d042659-01.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d042659-01.pdf)

กองบริหารจัดการที่ดิน สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ พ.ศ. 2560 – 2579 [ออนไลน์].

แหล่งที่มา: <https://goo.gl/mZzNAF>

สำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย. [ออนไลน์].

แหล่งที่มา: [http://eservices.dpt.go.th/eservice\\_2/orw/lr/detail-pdf/ENDU-LR.PDF](http://eservices.dpt.go.th/eservice_2/orw/lr/detail-pdf/ENDU-LR.PDF)

สาคร สุขศรีวงศ์. ผลกระทบจาก พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<https://www.prachachat.net/columns/news-64832>

อรรถัย ก๊กผล. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

[http://www.kpi.ac.th/media/pdf/book/m10\\_672\\_0ba988a084a09c1533f007140fc\\_c1631.pdf](http://www.kpi.ac.th/media/pdf/book/m10_672_0ba988a084a09c1533f007140fc_c1631.pdf)

สมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://goo.gl/N3Y9o5>

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

[https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=1642](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1642)

กฎหมายและหนังสือราชการ

สถาบันบริหารจัดการที่ดิน (องค์การมหาชน). หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ บจร. 720/2560 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2560.

กระทรวงการคลัง. หนังสือ ที่ กค 0312/20377 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2546.

———. หนังสือ ที่ กค. 1006/4256 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2561.

———. หนังสือที่ กค. 0820.3/74 ลงวันที่ 4 มกราคม 2561.

———. หนังสือที่ กค. 1006/6233 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2560.

———. หนังสือที่ กค. 1006/20295 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2560.

———. หนังสือที่ กค. 1006/ล.2961 ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2558.

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. หนังสือ ที่ พม 5102/9637 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2560.

———. หนังสือที่ พม. 5102/12455 ลงวันที่ 29 กันยายน 2560.

———. หนังสือที่ พม. 5102/16529 ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2559. 2559.

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส 0220.2/1372 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2559.

ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ....

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หนังสือ ที่ นร 0503/ว 4 ลงวันที่ 10 มกราคม 2546.

สำนักงบประมาณ. หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร 0705/603 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2559.

กฎหมายต่างประเทศ

An Act Establishing on-Site, in-City, or near-City Strategy for Informal Settler Families in Consideration with a People's Plan and Mandating Local Government Units to Provide Other Basic Services and Livelihood Components in Resettlement Sites, Amending for the Purpose Republic Act No. 7279 (Senate Bill No. 1393).

Memorandum Circular No. 2011-182: On the Right to Adequate Housing and Humane Treatment of Informal Settlers (an Advisory from the Commission on Human Rights).





จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาววิรัชญา ตินโนเวช
วัน เดือน ปี เกิด	24 สิงหาคม 2532
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
วุฒิการศึกษา	จบการศึกษาระดับปริญญาตรีจากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

