

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง แนวทางการนำที่ดินที่เหลือจากการใช้ตามวัตถุประสงค์
ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์อื่น

โดยที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๘ มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเร่งรัดการตรวจพิจารณากฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้ภาคีรัฐสามารถนำที่ดินที่เหลือจากการใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เช่น พื้นที่สองข้างทางรถไฟ ไปใช้ประโยชน์อื่นนอกจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนได้ เพื่อจะนำที่ดินดังกล่าวไปใช้แก้ไขปัญหาด้านสังคมหรือเพื่อประโยชน์อื่นของรัฐ ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๙ ได้มีมติมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีทุกท่านกำกับติดตามและเร่งรัดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการเสนอกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายสำคัญ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และไม่ได้ใช้ประโยชน์ เพื่อให้สามารถนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในโครงการอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐต่อไป และต่อมาในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๙ นายกรัฐมนตรีได้มีข้อสั่งการว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๘ และวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๙ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเร่งรัดการตรวจพิจารณาและปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้ภาคีรัฐสามารถนำที่ดินที่เหลือจากการใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เช่น พื้นที่สองข้างทางรถไฟ ไปใช้ประโยชน์อื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนได้ เพื่อแก้ไขปัญหาด้านสังคมหรือเพื่อประโยชน์อื่นของรัฐ โดยให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกับกระทรวงคมนาคมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดการดำเนินการดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน ๓ เดือน นั้น

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้มีการจัดประชุมเพื่อหารือประเด็นดังกล่าวร่วมกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคมเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๙ โดยมอบหมายให้แต่ละหน่วยงานดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้เวนคืนที่เหลือใช้หรือยังไม่ได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน และส่งข้อมูลดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อประกอบการพิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายว่าจะสามารถนำที่ดินที่เวนคืนมาเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งไปใช้เพื่อการอื่นใดได้หรือไม่และจะสามารถดำเนินการได้เพียงใด

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เรื่องนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๑^๑ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพื่อพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายในการนำที่ดินที่เหลือใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนไปใช้เพื่อประโยชน์อื่นของรัฐนอกจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนว่าจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ เพียงใด

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๗/๓๘๗ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ข้อ ๑๑ ในกรณีจำเป็นต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือต้องปฏิบัติราชการโดยรีบด่วน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาจากคณะต่าง ๆ ประกอบเป็นกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษเป็นการชั่วคราวเพื่อประชุมปรึกษาหารือกันเฉพาะเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้กรรมการกฤษฎีกาเลือกกรรมการกฤษฎีกาคนใดคนหนึ่งซึ่งมาประชุมเป็นประธานในที่ประชุม และให้นำความในข้อ ๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า โดยที่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการใช้อำนาจรัฐในการให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนเพื่อนำมาใช้ประโยชน์สาธารณะ แต่เนื่องจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน การจะนำไปใช้ประโยชน์ได้เพียงใดหรือการนำที่ดินที่เลือกจากการใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น จึงต้องพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่ละฉบับกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้แตกต่างกัน โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับก่อนปี พ.ศ. ๒๕๒๑ จะไม่มีการกำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท หากไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ภายในระยะเวลาที่กำหนด ส่วนรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๑ จะกำหนดให้รัฐต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท หากรัฐไม่ได้เข้าใช้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ส่วนกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มีทั้งกรณีที่กำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาในการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ และกรณีที่มีได้กำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาในการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงเห็นว่าการพิจารณาปัญหาการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืนต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ตามหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในขณะเวนคืนและผลทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในสภาพปัจจุบัน ดังต่อไปนี้

๑. ความเป็นมาของหลักกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในแต่ละช่วงเวลา

๑.๑ ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๖๑ มีผลใช้บังคับ

ก่อนพุทธศักราช ๒๔๗๕ ประเทศไทยปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งยังไม่มีรัฐธรรมนูญใช้บังคับ ในช่วงเวลาดังกล่าวกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นไปตามพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ ๔๒^๒ ที่ได้กำหนดให้ถือว่าที่ดินทั้งหมดในพระราชอาณาจักรเป็นของพระมหากษัตริย์ ราษฎรเป็นผู้ถือครองในฐานะผู้อาศัยมิได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ และหากมีการละทิ้งการครอบครองหรือเลิกทำประโยชน์ในที่ดินก็จะขาดสิทธิในที่ดินทันที จนกระทั่งในปีพุทธศักราช ๒๔๔๔ ได้มีพระบรมราชโองการออกประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่า ซึ่งในข้อ ๑^๓ แห่งพระบรมราชโองการดังกล่าวมีบทบัญญัติกล่าวถึงเจ้าของที่ดินว่าเมื่อข้าหลวงเทศาภิบาลจะสำรวจและจัดให้มีหลักปักเขตที่ดินของตนก็ให้นำชี้เขตที่ดินได้ อันแสดงให้เห็นว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการที่ว่าที่ดินทั้งปวงเป็นของ

^๒ศุภมัสดุ ๑๔๐๓ ศักราชสังวาระระวิสาขมาสกาลปักขตติยดิถีระวิวาระปริเยทกาลกำหนดพระบาทสมเด็จพระเจ้าบรมโกศบรมจักรพรรดิราชาธิราชบรมบพิตร์ พระพุทธเจ้าอยู่หัวเสด็จในพระที่นั่งรัตนสิงหาสน จึงเจ้าขุนหลวงสพทานครบาลบังคมทูลพระกรุณา ด้วยผู้ซึ่งที่แดนร้างเรือน ไร่ สวน พินาหวาที่เดิมแก่กัน และผู้หนึ่งว่าที่นั้นเป็นมรฎก จะเอาที่นั้น จึงพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชโองการมานพระบัณฑูรสุรสิงหนาท ดำรัสตรัสแก่เจ้าขุนหลวงสพทา และมุขมนตรีทั้งหลายว่า ที่โนแวนแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยามหาดิลกภพพรรัตนราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหาไม่ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ข้อ ๑ ถ้าผู้เป็นเจ้าของที่ดินในตำบลที่กล่าวนี้ได้ทราบประกาศว่าข้าหลวงเทศาภิบาลจะสำรวจและจัดให้มีจัดให้ปักเขตที่ดินในท้องของตนเมื่อใดแล้ว ก็ให้เจ้าของมานำชี้หรือให้มีผู้แทนมานำชี้เขตที่ดินของตนข้าหลวงเทศาภิบาลจะได้รังวัดแลกปักเขตให้

พระมหากษัตริย์ เป็นยินยอมให้ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทร์ศก ๑๒๗ (พุทธศักราช ๒๔๕๑) ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งในมาตรา ๓๕ ได้บัญญัติยืนยันว่าที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดที่ดินตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ตามพระราชกำหนดกฎหมาย ดังนั้น ในกรณีที่รัฐจำเป็นต้องได้มาซึ่งที่ดินของเอกชนจึงได้มีการตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ได้มาซึ่งที่ดินของเอกชน ได้แก่ พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พระพุทธศักราช ๒๔๖๑ ซึ่งในมาตรา ๗๕ ได้บัญญัติให้เสนาบดีมีอำนาจที่จะบังคับซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์ในการทำเหมืองแร่ได้ และพระราชบัญญัติจัดการรถไฟแลทางหลวง พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ ที่ให้อำนาจกรมรถไฟแผ่นดินหรือกรมทางมีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกาจัดซื้อที่ดิน ซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาตกมาเป็นของกรมรถไฟแผ่นดินหรือกรมทางทันที แต่จะเข้าครอบครองที่ดินได้ก็ต่อเมื่อได้ชำระค่าทำขวัญแล้วตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ และเริ่มมีบทบัญญัติคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลและทรัพย์สินไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการบัญญัติรองรับไว้อย่างกว้าง กล่าวคือ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สินภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๐๐ ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกัน ดังนั้น ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลจึงเริ่มได้รับการคุ้มครอง การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินอาจมีได้ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าว มีพระราชบัญญัติจัดการรถไฟแลทางหลวง พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ กำหนดหลักเกณฑ์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้กรรมสิทธิ์ตกแก่

มาตรา ๓๕ ที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ตามพระราชกำหนดกฎหมาย

มาตรา ๗๕ ที่ดินทั้งหลายนอกจากที่ดินเหมืองแร่แล้ว เสนาบดีมีอำนาจที่จะบังคับซื้อเพื่อประโยชน์การทำเหมืองแร่ได้ โดยประกาศให้เจ้าของทราบมีกำหนดเวลาอันสมควร เมื่อสิ้นกำหนดบอกล่วงหน้าแล้ว เสนาบดีมีอำนาจที่จะสั่งให้ผู้ใดคนหนึ่งเข้าไปกระทำการตรวจแร่หรือทำเหมืองแร่ในที่ดินนั้น ๆ ได้ในขณะเดียวกับเวลาที่ประกาศบังคับซื้อที่ดินเหล่านี้ เสนาบดีจะจัดการเรื่องเงินค่าทำขวัญให้แก่เจ้าของตามสมควร ถ้าเจ้าของไม่พอใจในจำนวนเงินที่เสนาบดีกำหนดให้แล้ว ให้ตั้งอนุญาโตตุลาการกำหนดเงินค่าทำขวัญนั้น

นอกจากเงินค่าทำขวัญแล้ว อนุญาโตตุลาการมีอำนาจที่จะให้ดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่กำหนดเป็นค่าทำขวัญ นับตั้งแต่วันที่เข้ายึดถือที่ดินนั้น

มาตรา ๒๕ จำเดิมแต่วันที่ได้ออกประกาศพระราชกฤษฎีกาให้จัดซื้อที่ดินในหนังสือราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นดังได้ระบุกล่าวไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น ตกมาเป็นของกรมรถไฟแผ่นดินทันที แต่กรมรถไฟแผ่นดินจะมีสิทธิเข้าปกครองยึดถือทรัพย์สินนั้นได้ต่อเมื่อได้ใช้เงินหรือวางเงินค่าทำขวัญแล้ว ตามความที่ทนายบัญญัติไว้โดยบทมาตราต่อไปนี้

อนึ่งตั้งแต่วันที่ได้ออกประกาศพระราชกฤษฎีกานั้นเป็นต้นไป ถ้าบุคคลผู้ใดหนึ่งซึ่งมีสิทธิในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นดังกล่าวไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น จำหน่ายหรือโอนสิทธิในทรัพย์สินให้แก่บุคคลอื่นด้วยประการใด ๆ บุคคลผู้รับโอนหรือรับช่วงนั้นมีสิทธิที่จะเรียกร้องได้ก็แต่เฉพาะเงินค่าทำขวัญเท่านั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕

มาตรา ๑๔ ภายในบังคับแห่งบทกฎหมายบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙

มาตรา ๑๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๐๐

มาตรา ๒๓ บุคคลย่อมมีเสรีภาพโดยบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การอาชีพ ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย

กรรมรถไฟแผ่นดินหรือกรรมทางพื้นที่ และต่อมาได้มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ โดยมาตรา ๓^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้ยกเลิกบทบัญญัติ กำหนดหลักเกณฑ์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวงฯ และกฎหมายอื่นเพื่อให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่า ด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ซึ่งมาตรา ๕^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการที่รัฐจะสามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อันเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน ของประชาชนไว้ และเมื่อรัฐได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์จากการเวนคืนแล้ว มาตรา ๓๒^{๑๒} ได้กำหนด หลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนว่า ภายในห้าปีนับแต่วันที่ประกาศใช้ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หากปรากฏว่ามีทรัพย์สินไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนไม่ได้ใช้ ตามวัตถุประสงค์ในการเวนคืน เจ้าของเดิม ทายาท หรือผู้รับโอนมีสิทธิเรียกทรัพย์สินคืนได้ภายในหนึ่งปี นับแต่วันพ้นกำหนดเวลาห้าปี นับแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น เว้นแต่จะเป็นที่ดินของกรรมรถไฟแผ่นดินซึ่งได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับที่ต้องใช้ประโยชน์ภายในห้าปี และไม่ว่าจะเป็นกรณีใด เจ้าของเดิม ทายาท หรือผู้รับโอนก็ไม่อาจเรียกทรัพย์สินนั้นคืนได้ สำหรับที่ดิน ที่อยู่ภายใต้บังคับที่บุคคลดังกล่าวอาจเรียกคืนได้นั้นในปัจจุบันได้ล่วงเลยระยะเวลาการใช้สิทธิ เรียกทรัพย์สินคืนไปหมดแล้ว

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเริ่มบัญญัติหลักเกณฑ์ในการที่รัฐจะสามารถ ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๒^{๑๓} และมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่คล้ายคลึงกันต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๗ กล่าวคือ กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้นั้นแต่โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอื่นตามที่รัฐธรรมนูญ

^{๑๐}มาตรา ๓ ตั้งแต่วันใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นต้นไป ให้ยกเลิกบทบัญญัติในส่วนที่ ๒ ภาคที่ ๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๖๔ บทบัญญัติมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติ การทำเหมืองแร่ พุทธศักราช ๒๔๖๑ และบทบัญญัติในกฎหมายอื่นใดซึ่งแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๑๒๒ และ ๑๕๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๖๔ บทบัญญัติมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง ที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช ๒๔๗๓ หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นใด ซึ่งกำหนดให้ใช้โดยตรงหรือโดยอนุโลม ซึ่งบทบัญญัติในส่วนที่ ๒ ภาคที่ ๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๖๔ อันพระราชบัญญัตินี้ได้ยกเลิกเสียแล้วนั้น ท่านให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับโดยตรงหรือโดยอนุโลม

^{๑๑}มาตรา ๕ อสังหาริมทรัพย์ซึ่งรัฐบาลต้องการเพื่อกิจการใด ๆ อันเป็นสาธารณูปโภค หรือเพื่อการเหมืองแร่ นั้น เมื่อมีได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ท่านให้เวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

^{๑๒}มาตรา ๓๒ เว้นแต่จะเป็นที่ดินของรถไฟ ถ้าภายในห้าปีนับแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัติ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ปรากฏว่าทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือแต่ส่วนใดมิได้เคยใช้หรือกำลังใช้ในการสาธารณูปโภค หรือในการเหมืองแร่ อันเป็นความประสงค์ในการเวนคืนนั้นไซ้ เมื่อได้คืนเงินค่าทำขวัญที่ได้รับแล้ว ท่านว่าเจ้าของเดิม ทายาทของเจ้าของเดิมหรือผู้รับโอนมีสิทธิเรียกทรัพย์สินคืนได้ แต่การเรียกร้องเช่นนั้น ท่านว่าต้องร้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันพ้นกำหนดเวลาห้าปีดังกล่าวมาแล้วข้างต้น และการส่งทรัพย์สินคืนเช่นนั้นถ้าจะพึงมี ท่านให้ใช้ บทบัญญัติมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับ

^{๑๓}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๒

มาตรา ๓๔ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตและการจำกัดสิทธิ เช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้นั้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และต้องชดเชยค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์บรรดาที่ได้รับเสียหายในการเวนคืนนั้นด้วย

(มีต่อหน้าถัดไป)

แต่ละฉบับกำหนดไว้ แต่รัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับในช่วงเวลาดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้ต้องคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทในกรณีที่ไม่ใช่ภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าว ในระยะแรกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ยังใช้บังคับอยู่ และต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๘๗ ซึ่งได้บัญญัติให้รัฐสามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น โดยกำหนดขั้นตอนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ แต่ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้เวนคืนมาหรือการคืนที่ดินที่เวนคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทดังที่เคยกำหนดไว้เดิมในมาตรา ๓๒^๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๓)

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเข้าใช้หรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลก็ การโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลมาเป็นของรัฐก็ได้ ถ้ามิใช่ด้วยความยินยอมของบุคคลนั้น จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และต้องชดเชยค่าทดแทนอันเป็นธรรมแก่ผู้ได้รับความเสียหายด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ มาตรา ๒๙ รัฐย่อมเคารพต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน การโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐจะกระทำมิได้ เว้นแต่จำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนอันเป็นธรรมให้แก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการโอนกรรมสิทธิ์นั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑

มาตรา ๓๒ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตและการจำกัดสิทธิ เช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์แก่การผังเมืองหรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้นด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗

มาตรา ๓๔ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิ และการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทำขวัญภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทำขวัญตามวรรคสามให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ข้างต้น

๑.๒ ภายหลังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มีผลใช้บังคับ จนถึงปัจจุบัน

เมื่อได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑^{๔๔} ใช้บังคับ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้แตกต่างจากหลักกฎหมายเดิม นอกจากกำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามวัตถุประสงค์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนไว้ว่า อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔^{๔๕} มีบทบัญญัติให้กำหนดระยะเวลาเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ และให้คืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทหากมิได้เข้าใช้ภายในระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งสามารถนำไปใช้เพื่อการอื่นได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑

มาตรา ๓๓ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคสามให้คำนึงถึงการได้มา สภาพ และที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสามและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคห้า และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔

มาตรา ๓๖ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาดังกล่าว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคหนึ่งและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

พุทธศักราช ๒๕๕๐^{๓๓} และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐^{๓๔} ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องกำหนดวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้ไว้ให้ชัดเจน รวมทั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไว้ว่า หากมิได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนภายในระยะเวลาที่กำหนด ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท โดยไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้สามารถนำไปใช้เพื่อการอื่นได้

๑.๓ กรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในช่วงเวลาการใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว

สำหรับในช่วงเวลาที่ประเทศไทยมีการใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวซึ่งไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่มีบทบัญญัติรองรับสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้ว่า ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญใช้บังคับในกรณีใด ให้เป็นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย กรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนจึงต้องพิจารณาตามประเพณีการปกครอง ซึ่งได้แก่บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่มีการใช้บังคับก่อนธรรมนูญการปกครอง ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ที่ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๒/๒๕๐๖^{๓๕}

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๕๙ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นและต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิ บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาดังกล่าว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๕๒ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนและประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาดังกล่าวต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

๓๓ บันทึกร เรื่อง การเวนคืนที่ดินเพื่อทำเป็นเขตอุตสาหกรรม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๒๖๕๓/๒๕๐๖ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๐๖

๒. ความเห็นเกี่ยวกับผลทางกฎหมายสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ในสภาพปัจจุบัน

๒.๑ อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืนก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มีผลใช้บังคับ

เมื่อได้พิจารณาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในช่วงเวลาดังกล่าว ปรากฏว่า ในกรณีที่เป็นการเวนคืนก่อนมีรัฐธรรมนูญใช้บังคับ อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยเด็ดขาดทันที ต่อมาแม้จะมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญใช้บังคับแล้วก็ได้บัญญัติรับรองเพียงสิทธิในทรัพย์สินโดยไม่มีการระบุวัตถุประสงค์ของการเวนคืน และในภายหลังรัฐธรรมนูญได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการเวนคืน แต่ก็ไม่มีหลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนและไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การให้คืนที่ดินแก่เจ้าของเดิมในกรณีที่มีได้ใช้ตามวัตถุประสงค์แต่อย่างใด ซึ่งตามบทกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนในช่วงเวลานั้นก็บัญญัติหลักเกณฑ์การเวนคืนโดยถือหลักกฎหมายเช่นเดียวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แม้ว่าเคยมีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ให้เจ้าของเดิมมีสิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ตาม แต่ระยะเวลานั้นได้ล่วงเลยที่จะใช้สิทธิได้แล้วในปัจจุบัน ประกอบกับหลักการดังกล่าวก็ได้ถูกยกเลิกไปแล้วโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๙๗ ด้วยเหตุนี้ ตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์จากการเวนคืนในช่วงเวลานี้ จึงต้องถือว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนย่อมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยเด็ดขาด และสภาพอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบันถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔^{๒๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รัฐย่อมมีอำนาจนำไปใช้ประโยชน์ในกิจการของรัฐตามที่เห็นสมควรได้ ไม่ว่าอสังหาริมทรัพย์นั้นจะเคยนำไปใช้ประโยชน์แล้วใช้ประโยชน์บางส่วน หรือยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ก็ตาม และเมื่ออสังหาริมทรัพย์เหล่านี้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐไปแล้ว จึงไม่อยู่ในบังคับของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นในภายหลัง

๒.๒ ภายหลังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มีผลใช้บังคับ จนถึงปัจจุบัน

เมื่อมีการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนไว้ว่า หากมิได้เข้าใช้ภายในระยะเวลาที่กำหนดต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่หน่วยงานของรัฐเวนคืนมาจึงยังไม่ได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยเด็ดขาด หากรัฐมิได้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนมาภายในระยะเวลาที่กำหนด รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ซึ่งหลักกฎหมายในเรื่องการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทได้ถูกรองรับไว้เช่นเดียวกันในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๓๔ พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยผลของมาตรา ๔^{๒๑} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

^{๒๐} มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายดง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงพยาบาล สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

^{๒๑} มาตรา ๔ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ คัดค้านความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้

(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ดังนั้น ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนตั้งแต่พุทธศักราช ๒๕๒๑ จึงมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยเด็ดขาด แต่อยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องเข้าใช้ประโยชน์ภายในระยะเวลาที่กำหนด หากได้เข้าใช้ประโยชน์ก่อสร้างหิรัญพัสดุที่เวนคืนทั้งหมดแล้ว กรรมสิทธิ์ย่อมตกเป็นของรัฐโดยเด็ดขาด ซึ่งรัฐสามารถนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นตามที่เห็นเหมาะสมในภายหลังได้ แต่ถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนนั้นมีส่วนใดที่ยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์ และส่วนที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์นั้นไม่เกี่ยวข้องหรือจำเป็นเพื่อการใช้ประโยชน์ก่อสร้างหิรัญพัสดุตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนมาเป็นส่วนใหญ่แล้ว การจะนำอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ได้เพียงโดยยอมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่กำหนดในรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ซึ่งบังคับว่าการใช้ประโยชน์จะกระทำเฉพาะตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในกฎหมายเวนคืนและหากมิได้เข้าใช้ภายในระยะเวลาที่กำหนดต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

อนึ่ง สำหรับที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนภายหลังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มีผลใช้บังคับ และได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า ถ้าสามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นโดยไม่กระทบต่อการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เช่น ที่ว่างใต้ทางด่วน ใต้สะพาน หรือที่ดินสองข้างทางรถไฟ เป็นต้น หน่วยงานของรัฐย่อมสามารถนำไปใช้เพื่อหาประโยชน์หรือใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นเพิ่มเติมได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้ที่ดินและไม่กระทบต่อวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดิน ดังนั้น เพื่อให้การนำที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนไปใช้ประโยชน์ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืน และนโยบายของรัฐบาล คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงเห็นควรมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะนำที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนไปใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นตรวจสอบที่ดินในเบื้องต้นว่าสามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ได้ตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ให้ความเห็นไว้ข้างต้น และเห็นควรให้แต่ละหน่วยงานเสนอแผนงานหรือโครงการให้คณะกรรมการระดับชาติซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๑ (๖)^{๒๒} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ พิจารณาว่าการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์สอดคล้องกับแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ให้ความเห็นไว้หรือไม่ โดยในระหว่างนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะดำเนินการจัดทำกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการคืนที่ดินให้กับเจ้าของเดิมหรือทายาท ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป



(นายดิศทัต तोตระกิตย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๙

^{๒๒} มาตรา ๑๑ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

(๖) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ และกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้ง

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.