

ด่วนที่สุด

สำเนา

ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๒๗๑

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๗ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง แนวทางการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

กราบเรียน/เรียน รอง-นรม., รัฐ-นร., กระทรวง กรม, หน่วยงานอื่นของรัฐ

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๓/๕๕๑
ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๙ และบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องนี้

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอเรื่อง แนวทางการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ไปเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา ดังนี้

๑. เห็นชอบแนวทางการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) และให้ส่วนราชการถือเป็นแนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ประโยชน์เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อไป

๒. มอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะนำที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์ตรวจสอบที่ดินในเบื้องต้นตามแนวทางการเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพื่อเสนอแผนงานหรือโครงการให้คณะกรรมการระดับชาติซึ่งนายกรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งตามมาตรา ๑๑ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อพิจารณาแผนงานหรือโครงการของแต่ละหน่วยงาน และมอบหมายให้กระทรวงการคลังดำเนินการเสนอเรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว

๓. อนุมัติหลักการในการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา ร่างกฎหมายตามแนวทางดังกล่าวต่อไป รวม ๓ ข้อ ความละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือที่ส่งมาด้วยนี้

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๙ ลงมติเห็นชอบและอนุมัติทั้ง ๓ ข้อ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ/จึงเรียนยืนยันมา/จึงเรียนยืนยันมาและขอได้โปรดแจ้งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐในกำกับดูแลทราบและถือปฏิบัติต่อไป/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและขอได้โปรดแจ้งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐในกำกับดูแลทราบและถือปฏิบัติต่อไป/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ (อย่างยิ่ง)

อำพน กิตติอำพน

(นายอำพน กิตติอำพน)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักนิติธรรม

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๐๕ (มีขณมา)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘ www.soc.go.th

ที่ นร ๐๙๐๗/๑๕๑



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๙

เรื่อง แนวทางการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

- อ้างถึง (๑) หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/ว(ล) ๔๕๗๑๗
ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘
- (๒) หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๔๐
ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙
- (๓) หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/๑๐๕๘๖
ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๙
- (๔) หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๑๓๓
ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๙
- (๕) หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๑๕๑
ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙
- (๖) หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๑๙๖
ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๙

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการนำที่ดินที่เหลือจากการใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์อื่น

ตามที่สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีได้มีหนังสือตามที่อ้างถึง (๑) ถึง (๖) แจ่มตติคณะกรรมการรัฐมนตรีและข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีเพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแนวทางการนำที่ดินที่เหลือจากการใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์อื่น เช่น การนำพื้นที่สองข้างทางรถไฟหรือพื้นที่ตามแนวเขตทางรถไฟและย่านสถานีไปพัฒนาให้เกิดประโยชน์สูงสุด และแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้ภาครัฐสามารถนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ประโยชน์อื่นเพิ่มเติมจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมหรือเพื่อประโยชน์อื่นของรัฐ ความละเอียดทราบแล้ว นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาประเด็นข้อกฎหมายและแนวทางการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ไปใช้ประโยชน์ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาพบัญญัติของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นสรุปได้ดังนี้

๑. การนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนมาในอดีตไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

กรณีหนึ่ง ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนก่อนรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับ เห็นว่า อสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนในช่วงเวลานี้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยเด็ดขาดแล้ว รัฐจึงสามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในกิจการอื่นนอกจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนได้ตามที่เห็นสมควร ไม่ว่าจะสังหาริมทรัพย์นั้นจะเคยนำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้วหรือไม่ก็ตาม

กรณีที่สอง ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนหลังรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับ เห็นว่า โดยที่รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดหลักการการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนไว้ว่า หากมิได้เข้าใช้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่หน่วยงานของรัฐเวนคืนมาจึงยังไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยเด็ดขาด ดังนั้น การนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดจึงแบ่งได้ ดังนี้

(๑) หากได้เข้าใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนมาแล้วทั้งหมด กรรมสิทธิ์ย่อมตกเป็นของรัฐโดยเด็ดขาด รัฐสามารถนำที่ดินไปใช้เพื่อหาประโยชน์หรือใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นเพิ่มเติมตามที่เห็นเหมาะสมในภายหลังได้ โดยต้องไม่กระทบต่อวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดิน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้ที่ดิน

(๒) หากยังมีได้เข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและส่วนที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์นั้นไม่เกี่ยวข้องหรือจำเป็นเพื่อการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนมาเป็นส่วนใหญ่แล้ว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

ทั้งนี้ รายละเอียดปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

๒. การนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนในอนาคตไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

โดยที่ร่างรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านการลงประชามติได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้กระทำได้เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยต้องกำหนดวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและระยะเวลาการเข้าใช้ประโยชน์ให้ชัดเจน หากไม่เข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืนให้คืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จะพิจารณาและให้ความเห็นเกี่ยวกับการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนมาแล้วไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ตาม ๑. การนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนในอนาคตไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดยังมีปัญหา ดังต่อไปนี้

๒.๑ ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนและได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แล้ว ยังไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนว่าที่ดินมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และหน่วยงานที่เวนคืนมาสามารถนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์เพิ่มเติมเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้หรือไม่

๒.๒ ในกรณีที่มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปแล้ว และมีที่ดินเหลือบางส่วน เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่าการจะนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นต้องพิจารณาว่า ที่ดินที่เหลือนั้นเกี่ยวข้องกับจำเป็นต้องใช้ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนมาหรือไม่ หากเกี่ยวข้องกันรัฐสามารถนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นได้ แต่หากไม่เกี่ยวข้องกันจะต้องคืนที่ดินที่เหลือให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท การที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านการลงประชามติบัญญัติว่า หากมีที่ดินที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะขอคืนให้คืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท จึงอาจมีปัญหาในการพิจารณาว่า จะสามารถนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ได้หรือไม่ อย่างไร

๒.๓ ในกรณีที่หน่วยงานที่เวนคืนมาไม่สามารถเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งอาจเกิดจากการไม่มีงบประมาณในการดำเนินโครงการหรือมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายในการดำเนินโครงการ การที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านการลงประชามติบัญญัติว่าหากไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้จะต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทนั้น มีปัญหาว่าหน่วยงานของรัฐสามารถตรากฎหมายเพื่อเปลี่ยนวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินได้หรือไม่ อย่างไร

๒.๔ การที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้วางแนวทางเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้ว หน่วยงานของรัฐสามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นได้ ในอนาคตอาจมีการเวนคืนที่ดินเกินความจำเป็น ในการตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงควรกำหนดให้มีการเสนอแผนงานหรือโครงการในการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์หลังจากที่มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่มีการเวนคืนไว้ให้ชัดเจนเพื่อเป็นมาตรการในการป้องกันและกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เวนคืนให้เป็นไปตามโครงการที่กำหนดไว้อย่างแท้จริง

๒.๕ ปัจจุบันมีคำพิพากษาของศาลวินิจฉัยวางแนวทางไว้ว่า ในการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในแนวเขตเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนมิใช่การทำนิติกรรมสัญญาซื้อขายทั่วไปหรือเป็นการตกลงซื้อขายกันตามมาตรา ๕๕๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินที่ตกลงซื้อขายกันดังกล่าวจึงเป็นการได้มาตามกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ทำให้หน่วยงานของรัฐที่ซื้อที่ดินมาโดยเจ้าของที่ดินยินยอมทำสัญญาซื้อขาย ไม่สามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

๓. การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

โดยที่การนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนในอนาคตไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ยังมีปัญหาตามที่กล่าวใน ๒. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านการลงประชามติและแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นไว้ ดังนี้

๓.๑ การกำหนดระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์เพื่อให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านการลงประชามติ สมควรกำหนดให้เจ้าของเดิมหรือทายาทต้องใช้สิทธิขอคืนภายในระยะเวลา ๑๐ ปี

ในหลักการเกี่ยวกับการครอบครองปรปักษ์ตามมาตรา ๑๓๘๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากล่วงเลยระยะเวลาดังกล่าวให้ก่อสร้างหรือที่เวนคืนมาตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อให้รัฐสามารถนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ต่อไปได้

๓.๒ เพิ่มบทบัญญัติให้ชัดเจนว่า กรณีหน่วยงานของรัฐได้เข้าใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนมาแล้วทั้งหมด ให้ถือว่าที่ดินดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือที่ราชพัสดุแล้วแต่กรณี และรัฐสามารถนำอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไปใช้ประโยชน์เพื่อการอื่น หรือประโยชน์สาธารณะอื่นเพิ่มเติมได้ หากการดำเนินการดังกล่าวไม่กระทบต่อการใช้ประโยชน์ ในอสังหาริมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์เดิมที่เวนคืนมา

๓.๓ กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เวนคืนมาได้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด หากประสงค์จะเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่น ให้สามารถตรากฎหมายเพื่อเปลี่ยนวัตถุประสงค์ในการเวนคืนได้โดยต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนในการเปลี่ยนวัตถุประสงค์และจะต้องดำเนินการก่อนที่ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ สิ้นสุดลง

๓.๔ กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เหลือจากการใช้ตามวัตถุประสงค์ ของการเวนคืนให้ชัดเจนว่า หากที่ดินที่เหลือไม่เกี่ยวข้องหรือไม่จำเป็นในการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ ที่เวนคืนมาต้องคืนที่ดินดังกล่าวให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

๓.๕ เพื่อมิให้มีการเวนคืนที่ดินเกินความจำเป็น ในการตรากฎหมายเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ หน่วยงานที่จะดำเนินการเวนคืนต้องมีการเสนอแผนงานและโครงการการใช้ประโยชน์ ที่ดินให้ชัดเจนและต้องนำแผนงานและโครงการดังกล่าวไปรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในชั้นการตรา กฎหมายกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนด้วย

๓.๖ กำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนว่าที่ดินที่ได้มาจากการตกลงซื้อขายภายใน แนวเขตเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนถือเป็นการซื้อขาย ตามมาตรา ๔๕๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และไม่ถือเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืน เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

๔. ข้อเสนอเพื่อพิจารณาอนุมัติ

๔.๑ โดยที่การกำหนดแนวทางในการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ตาม ๑. ได้พิจารณาบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั้งระบบ ซึ่งอาจแตกต่างจากแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เคยให้ความเห็นไว้ซึ่งเป็นการพิจารณา ให้ความเห็นตามข้อเท็จจริงเป็นรายกรณี และโดยที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๒๓ ลงมติเห็นชอบว่าในกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยให้ความเห็นในเรื่องใดที่มีลักษณะเป็นระเบียบ ปฏิบัติราชการทั่วไป หรือจะมีผลเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาอาจขอให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยสั่งการเป็นมติ เพื่อถือเป็นแนวปฏิบัติราชการต่อไปได้ ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงขอเสนอให้เลขาธิการ คณะรัฐมนตรีนำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องนี้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อวินิจฉัย สั่งการเป็นมติเพื่อถือเป็นแนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ประโยชน์เพื่อให้ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อไป

๔.๒ โดยที่การจะนำที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีและมติคณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีว่าที่ดินที่จะนำไปใช้ประโยชน์ได้มาจากการเวนคืนในช่วงใด และได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนมาแล้วหรือไม่ และที่ดินที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือจำเป็นเพื่อการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนมาเป็นส่วนใหญ่หรือไม่ จึงเห็นควรมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะนำที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์ตรวจสอบที่ดินในเบื้องต้นตามแนวทางการเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพื่อเสนอแผนงานหรือโครงการให้คณะกรรมการระดับชาติซึ่งนายกรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งตามมาตรา ๑๑ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อพิจารณาแผนงานหรือโครงการของแต่ละหน่วยงาน โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นควรมอบหมายให้กระทรวงการคลังรับผิดชอบในการเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว

๔.๓ อนุมัติหลักการในการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตาม ๓. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณายกร่างกฎหมายตามแนวทางดังกล่าวต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายดิศทัต โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ฝ่ายกฎหมายที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และการเกษตร
โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๗๙๐๐-๑๓ ต่อ ๒๓๑๖ (นางสาวจิรภัทร์ฯ)
โทรสาร ๐ ๒๒๘๑ ๐๒๘๗
www.krisdika.go.th
www.lawreform.go.th



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โทร ๐ ๒๒๘๐ ๗๙๐๐ ต่อ ๒๓๑๖

ที่ นร ๐๙๐๗/๔๕๐

วันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๙

เรื่อง แนวทางการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

เรียน รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม)

ตามที่นายกรัฐมนตรีมีข้อสั่งการและคณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแนวทางการนำที่ดินที่เหลือจากการใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์อื่น เช่น การนำพื้นที่สองข้างทางรถไฟหรือพื้นที่ตามแนวเขตทางรถไฟและย่านสถานีไปพัฒนาให้เกิดประโยชน์สูงสุด และแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้ภาครัฐสามารถนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ประโยชน์อื่นเพิ่มเติมจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมหรือเพื่อประโยชน์อื่นของรัฐ นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาประเด็นข้อกฎหมายและแนวทางการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วมีความเห็นปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการนำที่ดินที่เหลือจากการใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์อื่น ที่ได้ส่งมาพร้อมนี้ แต่โดยที่ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในครั้งนี้จะเป็นบรรทัดฐานในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืน จึงเห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรีมีมติเพื่อยกเป็นแนวปฏิบัติราชการต่อไป และมอบหมายให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานหลักในการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนในอดีตให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) และโดยที่การนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนในอนาคตไปใช้ประโยชน์ให้เกิดประโยชน์สูงสุดยังมีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านการลงประชามติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงขออนุมัติหลักการในการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพิ่มเติมจากหลักการที่กระทรวงคมนาคมเสนอ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการและอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ หากเห็นชอบสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้ออกไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

(นายดิศทัต โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง แนวทางการนำที่ดินที่เหลือจากการใช้ตามวัตถุประสงค์
ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์อื่น

โดยที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๘ มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเร่งรัดการตรวจพิจารณากฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้ภาครัฐสามารถนำที่ดินที่เหลือจากการใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เช่น พื้นที่สองข้างทางรถไฟ ไปใช้ประโยชน์อื่นนอกจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนได้ เพื่อจะนำที่ดินดังกล่าวไปใช้แก้ไขปัญหาทางสังคมหรือเพื่อประโยชน์อื่นของรัฐ ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๙ ได้มีมติมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีทุกท่านกำกับติดตามและเร่งรัดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการเสนอกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายสำคัญ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และไม่ได้ใช้ประโยชน์ เพื่อให้สามารถนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในโครงการอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐต่อไป และต่อมาในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๙ นายกรัฐมนตรีได้มีข้อสั่งการว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๘ และวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๙ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเร่งรัดการตรวจพิจารณาและปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้ภาครัฐสามารถนำที่ดินที่เหลือจากการใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เช่น พื้นที่สองข้างทางรถไฟ ไปใช้ประโยชน์อื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนได้ เพื่อแก้ไขปัญหาทางสังคมหรือเพื่อประโยชน์อื่นของรัฐ 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 ในกรณีจำเป็นที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือต้องปฏิบัติราชการโดยรีบด่วน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาจากคณะต่าง ๆ ประกอบเป็นกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษเป็นการชั่วคราวเพื่อประชุมปรึกษาหารือกันเฉพาะเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้กรรมการกฤษฎีกาเลือกกรรมการกฤษฎีกาคนใดคนหนึ่งซึ่งมาประชุมเป็นประจำในที่ประชุม และให้นำความในข้อ ๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

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

๑. ความเป็นมาของหลักกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในแต่ละช่วงเวลา

๑.๑ ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มีผลใช้บังคับ

ก่อนพุทธศักราช ๒๔๗๕ ประเทศไทยปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งยังไม่มีรัฐธรรมนูญใช้บังคับ ในช่วงเวลาดังกล่าวกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นไปตามพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ ๔๒^๖ ที่ได้กำหนดให้ถือว่าที่ดินทั้งหมดในพระราชอาณาจักรเป็นของพระมหากษัตริย์ ราษฎรเป็นผู้ถือครองในฐานะผู้อาศัยมิได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ และหากมีการละทิ้งการครอบครองหรือเลิกทำประโยชน์ในที่ดินก็จะขาดสิทธิในที่ดินทันที จนกระทั่งในปีพุทธศักราช ๒๔๔๔ ได้มีพระบรมราชโองการออกประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่า ซึ่งในข้อ ๑^๗ แห่งพระบรมราชโองการดังกล่าวมีบทบัญญัติกล่าวถึงเจ้าของที่ดินว่าเมื่อข้าหลวงเทศาภิบาลจะสำรวจและจัดให้มีหลักปักเขตในที่ดินของตนก็ให้มานำชี้เขตที่ดินได้ อันแสดงให้เห็นว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการที่ว่าที่ดินทั้งปวงเป็นของ

^๖ศุภมัสดุ ๑๙๐๓ ศุกรสังวัจฉระวิสาขมาศกาลปักขตติยดิถีระวีวาระปริเฉทกาลกำหนดพระบาทสมเด็จพระเจ้ารามาธิบดีศรีบรมจักรพรรดิราชาธิราชบรมบาทบรมบพิตร พระพุทธเจ้าอยู่หัวเสด็จในพระที่นั่งรัตนสิงห์นคร จึงเจ้าขุนหลวงสพพานครบาลบังคมทูลพระกรุณา ด้วยผู้ซึ่งที่แดนรั้วเรือน ไร่ สวน พืชพาทว่าที่เดิมแก่กัน และผู้หนึ่งว่าที่นั้นเป็นมรดก จะเอาที่นั้น จึงพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชโองการมานพระบัณฑูรสุรสิงหนาท ดำรัสตรัสแก่เจ้าขุนหลวงสพพาน และมุขมนตรีทั้งหลายว่า ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยา มหาดีลกภพพรตน์ราชธานีบุรีรัมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหามีได้

าสา

าสา

^๗ข้อ ๑ ถ้าผู้เป็นเจ้าของที่ดินในตำบลที่กล่าวนี้ได้ทราบประกาศว่าข้าหลวงเทศาภิบาลจะสำรวจและจัดให้มีปักเขตที่ดินในที่ของตนเมื่อใดแล้ว ก็ให้เจ้าของมานำหรือให้มีผู้แทนมานำชี้เขตที่ดินของตน ข้าหลวงเทศาภิบาลจะได้รังวัดปักเขตให้

พระมหากษัตริย์ เป็นยินยอมให้ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติ การออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทร์ศก ๑๒๗ (พุทธศักราช ๒๔๕๑) ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งในมาตรา ๓๕^๔ ได้บัญญัติยืนยันว่าที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดที่ดินตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ ตามพระราชกำหนดกฎหมาย ดังนั้น ในกรณีที่รัฐจำเป็นต้องได้มาซึ่งที่ดินของเอกชนจึงได้มีการตรา กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ได้มาซึ่งที่ดินของเอกชน ได้แก่ พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พระพุทธศักราช ๒๔๖๑ ซึ่งในมาตรา ๗๕^๕ ได้บัญญัติให้เสนาบดีมีอำนาจที่จะบังคับซื้อที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการทำเหมืองแร่ได้ และพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ ที่ให้อำนาจกรมรถไฟแผ่นดินหรือกรมทางมีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกาจัดซื้อที่ดิน ซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์ตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาตกมาเป็นของกรมรถไฟแผ่นดินหรือกรมทาง ทันที แต่จะเข้าครอบครองที่ดินได้ก็ต่อเมื่อได้ใช้ค่าทำขวัญแล้วตามมาตรา ๒๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕^๗ และเริ่มมี บทบัญญัติคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลและทรัพย์สินไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการบัญญัติรองรับไว้ อย่างกว้าง กล่าวคือ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สินภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙^๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๐^๙ ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกัน ดังนั้น ภายใต้บทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลจึงเริ่มได้รับการคุ้มครอง การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินอาจมีได้ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวมีพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟ แลทางหลวง พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ กำหนดหลักเกณฑ์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้กรรมสิทธิ์ตกแก่

^๔มาตรา ๓๕ ที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ตาม พระราชกำหนดกฎหมาย

^๕มาตรา ๗๕ ที่ดินทั้งหลายนอกจากที่ดินเหมืองแร่แล้ว เสนาบดีมีอำนาจที่จะบังคับซื้อ เพื่อประโยชน์การทำเหมืองแร่ได้ โดยประกาศให้เจ้าของทราบมีกำหนดเวลาอันสมควร เมื่อสิ้นกำหนดบอกล่วงหน้า ฉะนั้นแล้ว เสนาบดีมีอำนาจที่จะสั่งให้ผู้ใดผู้หนึ่งเข้าไปกระทำการตรวจแร่หรือทำเหมืองแร่ในที่ดินนั้น ๆ ได้ ในขณะเดียวกับเวลาที่ประกาศบังคับซื้อที่ดินเหล่านั้น เสนาบดีจะได้จัดการเรื่องเงินค่าทำขวัญให้แก่เจ้าของตามสมควร ถ้าเจ้าของไม่พอใจในจำนวนเงินที่เสนาบดีกำหนดให้แล้ว ให้ตั้งอนุญาโตตุลาการกำหนดเงินค่าทำขวัญนั้น

นอกจากเงินค่าทำขวัญแล้ว อนุญาโตตุลาการมีอำนาจที่จะให้ดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่กำหนด เป็นค่าทำขวัญ นับตั้งแต่เวลาที่เข้ายึดถือที่ดินนั้น

^๖มาตรา ๒๕ จำเดิมแต่วันที่ได้ออกประกาศพระราชกฤษฎีกาให้จัดซื้อที่ดินในหนังสือราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นดังได้ระบุกล่าวไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น ตกมาเป็น ของกรมรถไฟแผ่นดินทันที แต่กรมรถไฟแผ่นดินจะมีสิทธิเข้าปกครองยึดถือทรัพย์สินนั้นได้ต่อเมื่อได้ใช้เงินหรือวางเงิน ค่าทำขวัญแล้ว ตามความที่ท่านบัญญัติไว้โดยบทมาตราต่อไปนี้

อนึ่งตั้งแต่วันที่ได้ออกประกาศพระราชกฤษฎีกานั้น เป็นต้นไป ถ้าบุคคลผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งมีสิทธิในที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นดังกล่าวไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น จำหน่ายหรือโอนสิทธิในทรัพย์สินให้แก่บุคคลผู้อื่น ด้วยประการใด ๆ บุคคลผู้รับโอนหรือรับช่วงนั้นมีสิทธิที่จะเรียกร้องได้ก็แต่เฉพาะเงินค่าทำขวัญเท่านั้น

^๗รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕

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

^๘รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙

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

^๙รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๐

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

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

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเริ่มบัญญัติหลักเกณฑ์ในการที่รัฐจะสามารถ ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒^{๑๓} และมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่คล้ายคลึงกันต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๗ กล่าวคือ กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอื่นตามที่รัฐธรรมนูญ

^{๑๐}มาตรา ๓ ตั้งแต่วันใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นต้นไป ให้ยกเลิกบทบัญญัติในส่วนที่ ๒ ภาคที่ ๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๖๔ บทบัญญัติมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติ การท่าเรือ 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 หรือเพื่อการเหมือนเช่นนั้น เมื่อมิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ท่านให้เวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

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

^{๑๓}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒

มาตรา ๓๔ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตและการจำกัดสิทธิ เช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและต้องขอชดเชยค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้นด้วย

(มีต่อหน้าถัดไป)

แต่ละฉบับกำหนดไว้ แต่รัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับในช่วงเวลาดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้ต้องคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทในกรณีที่ไม่ใช่ภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าว ในระยะแรกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ยังใช้บังคับอยู่ และต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๙๗ ซึ่งได้บัญญัติให้รัฐสามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น โดยกำหนดขั้นตอนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ แต่ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้เวนคืนมาหรือการคืนที่ดินที่เวนคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทดังที่เคยกำหนดไว้เดิมในมาตรา ๓๒^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๓)

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเข้าไปใช้หรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลก็ดี การโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลมาเป็นของรัฐก็ดี ถ้ามิใช่ด้วยความยินยอมของบุคคลนั้น จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และต้องชดเชยค่าทดแทนอันเป็นธรรมแก่ผู้ได้รับความเสียหายด้วย

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑
มาตรา ๓๒ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์แห่งการผังเมืองหรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้นด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗
มาตรา ๓๙ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทำขวัญภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทำขวัญตามวรรคสามให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ข้างต้น

๑.๒ ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มีผลใช้บังคับ จนถึงปัจจุบัน

เมื่อได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑^๔ ใช้บังคับ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้แตกต่างจากหลักกฎหมายเดิม นอกจากกำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามวัตถุประสงค์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนไว้ว่า อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔^๖ มีบทบัญญัติให้กำหนดระยะเวลาเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ และให้คืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทหากมิได้เข้าใช้ภายในระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งสามารถนำไปใช้เพื่อการอื่นได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

^๔รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑

มาตรา ๓๓ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคสามให้คำนึงถึงการได้มา สภาพ และที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสามและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคห้า และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

^๖รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔

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

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคหนึ่งและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

พุทธศักราช ๒๕๔๐^{๑๗} และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐^{๑๘} ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องกำหนดวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้ไว้ให้ชัดเจน รวมทั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไว้ว่า หากมิได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนภายในระยะเวลาที่กำหนด ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท โดยไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้สามารถนำไปใช้เพื่อการอื่นได้

๑.๓ กรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในช่วงเวลาการใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว

สำหรับในช่วงเวลาที่ประเทศไทยมีการใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวซึ่งไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่มีบทบัญญัติรองรับสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้ว่า ในกรณีที่ไม่มีการใช้รัฐธรรมนูญใช้บังคับในกรณีใด ให้เป็นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย กรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนจึงต้องพิจารณาตามประเพณีการปกครอง ซึ่งได้แก่บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่มีการใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญการปกครอง ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ที่ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๒/๒๕๐๖^{๑๙}

^{๑๗}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔๙ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นและต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิ บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

^{๑๘}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔๒ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิ บรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนและประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

^{๑๙}บันทึก เรื่อง การเวนคืนที่ดินเพื่อทำเป็นเขตอุตสาหกรรม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๒๖๕๓/๒๕๐๖ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๐๖

๒. ความเห็นเกี่ยวกับผลทางกฎหมายสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ในสภาพปัจจุบัน

๒.๑ อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืนก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มีผลใช้บังคับ

เมื่อได้พิจารณาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในช่วงเวลาดังกล่าว ปรากฏว่า ในกรณีที่เป็นการเวนคืนก่อนมีรัฐธรรมนูญใช้บังคับ อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยเด็ดขาดทันที ต่อมาแม้จะมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญใช้บังคับแล้วก็ได้บัญญัติรับรองเพียงสิทธิในทรัพย์สินโดยไม่มีการระบุดำเนินการประสงค์ของการเวนคืน และในภายหลังรัฐธรรมนูญได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการเวนคืน แต่ก็ไม่มีหลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนและไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การให้คืนที่ดินแก่เจ้าของเดิมในกรณีที่มีได้ใช้ตามวัตถุประสงค์แต่อย่างใด ซึ่งตามบทกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนในช่วงเวลานั้นก็บัญญัติหลักเกณฑ์การเวนคืนโดยถือหลักกฎหมายเช่นเดียวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แม้ว่าจะเคยมีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ให้เจ้าของเดิมมีสิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ตาม แต่ระยะเวลานั้นได้ล่วงเลยที่จะใช้สิทธิได้แล้วในปัจจุบัน ประกอบกับหลักการดังกล่าวก็ได้ถูกยกเลิกไปแล้วโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๘๗ ด้วยเหตุนี้ ตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์จากการเวนคืนในช่วงเวลานี้ จึงต้องถือว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนย่อมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยเด็ดขาด และสภาพอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบันถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔^{๒๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รัฐย่อมมีอำนาจนำไปใช้ประโยชน์ในกิจการของรัฐตามที่เห็นสมควรได้ ไม่ว่าอสังหาริมทรัพย์นั้นจะเคยนำไปใช้ประโยชน์แล้วใช้ประโยชน์บางส่วน หรือยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ก็ตาม และเมื่ออสังหาริมทรัพย์เหล่านี้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐไปแล้ว จึงไม่อยู่ในบังคับของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นในภายหลัง

๒.๒ ภายหลังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มีผลใช้บังคับ จนถึงปัจจุบัน

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

^{๒๐}มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

^{๒๑}มาตรา ๔ ภายใต้อำนาจของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้

(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ดังนั้น ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนตั้งแต่พุทธศักราช ๒๕๒๑ จึงมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยเด็ดขาด แต่อยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องเข้าใช้ประโยชน์ภายในระยะเวลาที่กำหนด หากได้เข้าใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนทั้งหมดแล้ว กรรมสิทธิ์ย่อมตกเป็นของรัฐโดยเด็ดขาด ซึ่งรัฐสามารถนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นตามที่เห็นเหมาะสมในภายหลังได้ แต่ถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนนั้นมีส่วนใดที่ยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์ และส่วนที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์นั้นไม่เกี่ยวข้องหรือจำเป็นเพื่อการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนมาเป็นส่วนใหญ่แล้ว การจะนำอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ได้เพียงโดยอ้อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่กำหนดในรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ซึ่งบังคับว่าการใช้ประโยชน์จะกระทำได้เฉพาะตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในกฎหมายเวนคืนและหากมิได้เข้าใช้ภายในระยะเวลาที่กำหนดต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

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

(นายตีสัท โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๙

^{๒๒}มาตรา ๑๑ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

๑) ๑

๑) ๑

(๖) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ และกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้ง

๑) ๑

๑) ๑