



บทสรุปและ เสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องการใช้ข้อหาทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนและสิทธิในการเรียกคืนข้อหาทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนตามกฎหมายไทย ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนข้อหาทรัพย์สินของไทย โดยเฉพาะในเรื่องการใช้ประโยชน์ในข้อหาทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนและ ในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในการเรียกคืนข้อหาทรัพย์สินยังไม่มีความสะดวกคล่องกันอย่างเป็นระบบ จึงทำให้ไม่สามารถที่จะใช้กฎหมายดังกล่าวได้อย่างเป็นธรรมต่อสังคม และไม่สามารถให้การรับรองหรือคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนได้อย่างเต็มที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนี้ จากการศึกษาในทางปฏิบัติพบว่าเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นและได้มีการนำปัญหาไปสู่องค์กรของรัฐเพื่อวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น ศาล สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และองค์กรอื่น ๆ ปรากฏว่าแนวทางหรือแนวคำวินิจฉัยขององค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ยังมีความขัดแย้งไม่สอดคล้องกันหลายประการ จากความเห็นที่ไม่สอดคล้องกันดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ทั้งแก่หน่วยงานซึ่งเป็นผู้ลงมือปฏิบัติ และประชาชนผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน

ในวิทยานิพนธ์นี้ได้มีการศึกษาถึงเรื่องการใช้ข้อหาทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนและสิทธิในการเรียกคืนข้อหาทรัพย์สินของผู้ถูกเวนคืนโดยในเบื้องต้นได้มีการกล่าวถึงประวัติความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และการให้การคุ้มครองสิทธิของเอกชนในที่ดินและการเวนคืนข้อหาทรัพย์สินทั้งในประเทศ และต่างประเทศพร้อมทั้งเปรียบเทียบให้เห็นถึงข้อแตกต่าง หลังจากนั้นก็ได้กล่าวถึงในเรื่องการใช้ประโยชน์ในข้อหาทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น ตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนข้อหาทรัพย์สินและกฎหมายอื่น ๆ ที่

บัญญัติหลักการในการเวนคืน พร้อมทั้งวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้น สำหรับในตอนท้าย ได้กล่าวถึงสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนของผู้ถูกเวนคืนในประเด็นต่างๆ ว่า ผู้ถูกเวนคืนนั้น จะมีสิทธิเรียกคืนหรือโต้แย้งในสิทธิดังกล่าวได้หรือไม่ เพียงใด

จากสมมติฐานที่ว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้กำหนดขอบเขตในการรับรองหรือคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนที่ถูกเวนคืน โดยกำหนดให้รัฐต้องใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนที่เวนคืนมาให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติของกฎหมายเพียงใด และหากมีการใช้อสังหาริมทรัพย์ฝ่าฝืนวัตถุประสงค์จะมีผลประการใดนั้น

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับเรื่องนี้ ทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติผู้เขียนได้พบหลักเกณฑ์และประเด็นปัญหาที่สำคัญต่างๆ หลายประการ ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

### 1. เรื่องสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน

จากการศึกษาในเรื่องสิทธิในทรัพย์สินนั้นพบว่ากรรมสิทธิในทรัพย์สินมีความเกี่ยวพันกับการเมืองการปกครองโดยเฉพาะในเรื่องการอ้างความเป็นเจ้าของสิทธิในทรัพย์สินของผู้ปกครองเพื่อใช้อำนาจในการปกครอง และในเรื่องการอ้างความเป็นเจ้าของสิทธิในทรัพย์สินของผู้ปกครองเพื่อใช้อำนาจในการจัดเก็บภาษี

### 2. การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

จากการศึกษาในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น พบว่ามีหลักเกณฑ์และขั้นตอนของกฎหมายหลายประการที่ยังมีข้อบกพร่องไม่สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ คือ

## 2.1. ปัญหาในการบังคับใช้ตามพระราชกฤษฎีกา

เมื่อรัฐได้ออกพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินของประชาชนไปแล้วภายในกำหนดอายุของพระราชกฤษฎีกาเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปกระทำกิจการใด ๆ ในที่ดิน ซึ่งอยู่ภายในเขตตามแผนที่เท่าที่จำเป็นเพื่อการสำรวจ และจัดการกรรมสิทธิ์ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่าเกิดปัญหาหลายประการคือ

ก) รัฐก็มีได้เข้าไปใช้ทำประโยชน์หรือจัดการกรรมสิทธิ์ในที่ดินภายในกำหนดอายุของพระราชกฤษฎีกาและมิได้มีการออกพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินดังกล่าวแต่อย่างใด แต่ในขณะที่รัฐยังได้หวงกันที่ดินดังกล่าวไว้ การหวงกันไว้เช่นนี้ก่อให้เกิดผลเสียหายเศรษฐกิจเป็นอย่างมากและนอกจากนี้ยังเป็นการไม่ให้เกิดการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนอย่างเพียงพอ ในกรณีนี้อาจกล่าวได้ว่ารัฐมิได้มีการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ข) เมื่อครบกำหนดอายุของพระราชกฤษฎีกาตามที่ประกาศไว้ในครั้งแรกแล้วโดยที่รัฐมิได้เข้าไปสำรวจหรือ จัดการต่าง ๆ เพื่อเตรียมพร้อมที่จะตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่อย่างใด หลังจากนั้นรัฐจึงได้ตราพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับอีกครั้งหรือมากกว่านั้นเพื่อทำการสำรวจที่ดินแปลงเดิม การตราพระราชกฤษฎีกาในครั้งหลังนี้น่าจะเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเท่ากับเป็นการขยายกำหนดอายุของพระราชกฤษฎีกา

## 2.2. ปัญหาในเรื่องการกำหนดแนวเขตและจำนวนเนื้อที่ที่เวนคืน

จากการศึกษาในกรณีนี้พบว่า เมื่อรัฐประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเนื้อที่ที่เวนคืนไว้เป็นจำนวนมาก แต่ได้มีการจัดการกรรมสิทธิ์หรือเข้าไปทำการสำรวจแต่เพียงบางส่วนเท่านั้น และทำการเวนคืนที่ดินแต่เพียงบางส่วน ปัญหาที่ตามมาก็คือได้มีการละทิ้งที่ดินส่วนที่ประกาศพระราชกฤษฎีกาไว้แล้วแต่มิได้มีการจัด

กรรมสิทธิ์ทั้งไว้และเมื่อรัฐจะใช้ที่ดินส่วนที่เหลือนั้นทำประโยชน์ ราคาที่ดินที่รัฐจะชดใช้ให้แก่ประชาชนก็จะต่ำกว่าความเป็นจริงมาก เพราะรัฐจะใช้ราคาที่ดินตามราคาที่ได้ประกาศไว้ในขณะที่ออกพระราชกฤษฎีกาเวนคืน

จากปัญหาในกรณีนี้ผู้เขียนขอเสนอแนะว่าในเรื่องการตราพระราชกฤษฎีกาเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องตราโดยกำหนดขอบเขตของเนื้อที่ที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็นที่จะต้องทำตามวัตถุประสงค์เท่านั้น และนอกจากนี้ ในเรื่องการสำรวจหรือจัดกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเข้าไปจัดกรรมสิทธิ์หรือสำรวจให้เต็มเนื้อที่ตามที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาไว้โดยต้องกระทำให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดอายุของพระราชกฤษฎีกา และต้องดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับการชดใช้ค่าทดแทนในราคาที่เป็นธรรม เพราะการกำหนดค่าทดแทนในกรณีที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเวนคืนนั้น โดยหลักแล้วกฎหมายกำหนดให้ถือเอาราคาที่เป็นอยู่ในวันที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาไว้

นอกจากนี้ยังมีปัญหาตามมามากกว่าการที่หน่วยงานของรัฐได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปเกินกว่าความจำเป็นที่จะต้องทำตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ และหน่วยงานของรัฐเหล่านี้ ก็จะใช้ที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวไปจัดหาผลประโยชน์ในทางธุรกิจนั้นซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อเจ้าของเดิมและเป็นการไม่ให้การรับรองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะว่าในการเวนคืนที่ดินเพื่อจัดทำโครงการต่าง ๆ นั้น เมื่อหน่วยงานผู้เวนคืนได้เสนอโครงการที่จะเวนคืนที่ดินแล้ว จะต้องมืองค์กรเข้ามาตรวจสอบความจำเป็นและเหมาะสมสำหรับจำนวนที่ดินที่ต้องใช้ตามวัตถุประสงค์ในการเวนคืน ซึ่งผู้เขียนขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังนี้

- 1) . ต้องกำหนดองค์กรขึ้นมาตรวจสอบความจำเป็นและความเหมาะสมสำหรับจำนวนที่ดินที่ต้องใช้ตามวัตถุประสงค์ ซึ่งองค์กรนี้จะต้องประกอบด้วย



บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีที่รักษาการตามพระราชบัญญัติ เว้นแต่ตามจำนวนที่เห็นสมควรโดยบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้ง ต้องมีคุณสมบัติดังนี้ คือ สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีเป็นอย่างน้อย ทางด้านรัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ สังคมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ หรือด้านผังเมือง และต้องมีประสบการณ์ในการใช้วิชาชีพดังกล่าวไม่น้อยกว่าสองปี หรืออาจจะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานบริหารราชการแผ่นดิน เช่น สำนักงานกฤษฎมนตรี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานประมาณ เข้ามาเป็นผู้ตรวจสอบความจำเป็นและความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามวัตถุประสงค์ด้วยก็ได้

2). ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อรองรับองค์กรณีไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นกฎหมายกลางที่ใช้เป็นหลักในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของทุกหน่วยงานเพราะฉะนั้น เมื่อบัญญัติองค์กรณีไว้ในกฎหมายดังกล่าวแล้ว องค์กรณีก็สามารถตรวจสอบการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีต่าง ๆ ได้ทุกโครงการ และทุกหน่วยงาน การกำหนดองค์กรณีขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ก็เพื่อเป็นมาตรการป้องกันการใช้อำนาจของรัฐเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เกินกว่าความจำเป็นที่จะต้องใช้ตามวัตถุประสงค์

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากมีการเวนคืนไปเกินกว่าความจำเป็นก็ควรจะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ว่า

- ก. ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ส่วนที่มีการเวนคืนไปเกินกว่าความจำเป็นนั้นถือว่าผิดกฎหมาย (เช่นเดียวกับกรณีของมลรัฐลุยเซียน่า สหรัฐอเมริกา)
- ข. หน่วยงานผู้เวนคืนมีหน้าที่ต้องโอนทรัพย์สินส่วนที่เกินไ้ไปนั้นคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

### 2.3 ปัญหาเรื่องความไม่เป็นระบบของกฎหมายเวนคืน

จากการศึกษาพบว่า ในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น มีกฎหมายเกี่ยวข้องหลายประเภทและในการเวนคืนนั้นจำเป็นต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายเหล่านี้ ซึ่งกฎหมายที่กำหนดหลักการที่สำคัญในการเวนคืนนั้น ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รัฐธรรมนูญนั้นจะเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อรองรับสิทธิของประชาชน ส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นจะเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติ และจากการศึกษาวิเคราะห์พบว่ากฎหมายเหล่านี้มีบทบัญญัติหรือกำหนดหลักเกณฑ์ที่ไม่สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบหลายประการซึ่งทำให้มีข้อขัดข้องเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดผลกระทบในเรื่องการรับรองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนด้วย เช่น เมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ขึ้นใช้บังคับ ในเรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกำหนดเวลาในการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืนนั้นได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 33 วรรคสามว่า "อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใดถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสาม และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"

จากมาตรา 33 สามารถสรุปหลักเกณฑ์ได้ว่า ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องมีการนำอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ตามวัตถุประสงค์ภายในกำหนดเวลาที่กำหนดในกฎหมายซึ่งกฎหมายในที่นี้ก็คือ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ ดังนั้น หลักเกณฑ์อันหนึ่งที่จะต้องมีการระบุไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนก็คือ กำหนดระยะเวลาที่จะต้องเข้าไปใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกวเวนคืน หากไม่ได้มีการระบุกำหนดเวลาที่เข้าไปใช้ประโยชน์ไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนแล้ว ถึงแม้จะมีการบัญญัติรองรับสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็อาจจะไม่มีผลบังคับในทางปฏิบัติได้อย่างสมบูรณ์และ

จากการศึกษาพบว่า นับตั้งแต่มีการใช้บังคับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เป็นต้นมาจนถึงมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ในการตราพระราชบัญญัติเวนคืนนั้นไม่ได้มีการระบุ กำหนดเวลาในการเข้าใช้ประโยชน์ไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนแต่อย่างใด เพียงมีการระบุกำหนดเวลาในการเข้าใช้เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ดังนั้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าวถึงแม้รัฐธรรมนูญ จะบัญญัติให้การรองรับสิทธิไว้ แต่เมื่อกฎหมายลำดับรองมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ การบังคับให้เป็นไปตามสิทธิอันจะพึงมีของประชาชน ก็ไม่สามารถจะเกิดขึ้นได้

จากปัญหาในกรณีนี้ผู้เขียนขอเสนอแนะว่า ในการกำหนดรายละเอียดในกฎหมายเวนคืนต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือต้องมีการระบุวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์และ กำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้ทำประโยชน์ไว้ ทั้งนี้เพื่อให้พระราชบัญญัติเวนคืน นั้น มีผลบังคับใช้ได้ตามกฎหมายและไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ

### 3. เรื่องการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืน

ในเรื่องการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืนนั้น จากการศึกษาค้นคว้าได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ไว้ในกฎหมาย ต่าง ๆ หลายประเภท เช่น กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และกฎหมายอื่น ๆ ที่ กำหนดหลักการในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และเมื่อมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาแล้วก็ต้องใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ หากมีการใช้ฝ่าฝืนวัตถุประสงค์ ประชาชนมีสิทธิเรียกที่ดินดังกล่าวคืนได้ อย่างไรก็ตามหากได้มีการนำไปใช้เพื่อ ประโยชน์สาธารณะอื่นถึงแม้ว่ามีได้มีการใช้ตามวัตถุประสงค์รัฐก็สามารถทำได้

ทั้งนี้ เพราะเป็นการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะเช่นกัน แต่ทั้งนี้ต้องมีการปฏิบัติให้ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกิดขึ้นในส่วนที่เกี่ยวกับการที่รัฐได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปเกินกว่าความจำเป็นที่จะต้องใช้ประโยชน์ หรือในบางกรณีรัฐมิได้นำทรัพย์สินที่เวนคืนภายในเวลาที่กำหนดไว้

จากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเรื่องการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น ผู้เขียนขอเสนอว่าควรจะต้องมีการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เหตุผลที่ต้องมีการตรวจสอบเป็นเพราะต้องการให้ทรัพย์สินที่ได้เวนคืนไปนั้นได้ก่อให้เกิดประโยชน์ตามที่รัฐต้องการอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพราะในบางกรณีปรากฏว่า ถึงแม้นโยบายของรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเป็นนโยบายที่ดีมีประโยชน์แก่สังคม แต่หากองค์กรของรัฐหรือผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างลงมาไม่ได้กระทำการอย่างจริงจัง แต่กลับปล่อยปละละเลย ไม่ได้นำอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ตามวัตถุประสงค์ หรือไม่ได้ใช้ภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หรือในบางกรณีรัฐได้เวนคืนไปเกินกว่าความจำเป็นที่จะต้องใช้ประโยชน์ ซึ่งกรณีดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของทรัพย์สิน ทั้งยังเป็นการไม่เคารพถึงสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเป็นอย่างมาก ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีมาตรการในการเข้าไปตรวจสอบ การใช้ประโยชน์ของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 3 กรณี

#### 1) การตรวจสอบโดยประชาชนผู้ถูกเวนคืน

ในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่าต้องให้ประชาชนมีสิทธิที่จะเข้าไปตรวจสอบดูแล การใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่รัฐได้เวนคืนไป ว่ารัฐได้ใช้ตรงตามวัตถุประสงค์และนโยบายในการเวนคืนหรือไม่ หากรัฐไม่ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ประชาชนก็มีสิทธิที่จะร้องเรียนต่อองค์กรหรือหน่วยงานของ

รัฐที่เกี่ยวข้องให้มีการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด หากหน่วยงานเหล่านั้นไม่ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ผู้ถูกเวนคืนย่อมมีสิทธิเรียกที่ดินคืนได้

2) ต้องกำหนดให้รัฐมีหน้าที่เปิดเผยรายละเอียดในการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน โดย

ก. ต้องให้หน่วยงานของรัฐ แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการที่จัดทำขึ้นโดยใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืน โดยต้องแสดงให้เห็นที่เปิดเผยแก่สาธารณะ กล่าวคือ ประชาชนสามารถที่จะซักถามและตรวจสอบในรายละเอียดของโครงการนั้นได้ ซึ่งจะมีผลทำให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการอย่างถูกต้องและเป็นธรรม

ข. ในขณะดำเนินการตามวัตถุประสงค์ หน่วยงานของรัฐต้องแถลงถึงความก้าวหน้า หรือขั้นตอนของการดำเนินงานของโครงการ ที่ได้ทำให้ประชาชนทราบ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบว่ารัฐได้ดำเนินการภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายหรือไม่

3) การตรวจสอบโดยองค์กร ซึ่งตั้งขึ้นมาทำหน้าที่โดยเฉพาะ

เมื่อรัฐได้เวนคืนทรัพย์สินมาใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ หรือตามโครงการที่ได้กำหนดไว้ รัฐย่อมมีหน้าที่ทำประโยชน์ให้เกิดในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาอย่างเต็มที่ และการที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือโครงการที่วางไว้ จะสามารถปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพ สูงสุดหรือไม่ ก็ควรที่จะมีองค์กรหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบ ควบคุมเกี่ยวกับการทำงานซึ่งองค์กรผู้ตรวจสอบควรจะเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ และต้องไม่ใช่องค์กรผู้ทำหน้าที่เวนคืนเป็นผู้ตรวจสอบ

เสียเอง เพราะว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการกระทำตามวัตถุประสงค์นั้น ๆ และเท่ากับเป็นการตรวจสอบการทำงานของตัวเอง ซึ่งจะทำให้เกิดความไม่เที่ยงธรรมได้ ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าองค์กรที่ตั้งขึ้นมาทำหน้าที่นี้ ต้องประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายซึ่ง องค์กรประกอบขององค์กรควรประกอบด้วยบุคคลซึ่งมาจาก ก. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเวนคืนฯ ข. ตัวแทนของประชาชนผู้ถูกเวนคืน ค. ตัวแทนฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นผู้ตรากฎหมายเวนคืน เพราะบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องและทราบข้อเท็จจริงได้เป็นอย่างดี ทำให้สามารถวินิจฉัยปัญหาและให้ข้อมูลได้อย่างถูกต้อง รวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืน นอกจากนี้ หากเกิดปัญหาที่ไม่สามารถตกลงกันได้ ไม่ว่าจะเกิดจากข้อบกพร่องในการดำเนินงานหรือความผิดพลาดในกระบวนการของการเวนคืน รวมทั้งการใช้ประโยชน์ องค์กรนี้ อาจทำหน้าที่วินิจฉัยเบื้องต้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว และหากไม่สามารถตกลงกันได้ ก็อาจจะเป็นผู้ให้ข้อมูลในการนำข้อพิพาทขึ้นร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐอื่น หรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง หรือยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อทำการวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป

#### 4. สิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

จากสมมติฐานที่ว่าประชาชนจะมีสิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่รัฐได้เวนคืนไปแล้วแค่ไหน เพียงใด ในกรณีที่รัฐได้เวนคืนไปแล้วแต่มิได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ หรือมิได้ใช้ประโยชน์ภายในกำหนดเวลาที่ระบุไว้ หรือมีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ แต่มีอสังหาริมทรัพย์บางส่วนเหลือจากการใช้

จากการศึกษาในเรื่องสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนของผู้ถูกเวนคืน สามารถสรุปได้ 4 กรณี

- 1) กรณีที่รัฐใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เวนคืนมาไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นที่ผ่านมารัฐได้เวนคืนที่ดิน แล้วรัฐมิได้นำที่ดินไปใช้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนมาทำให้ประชาชนผู้ถูกเวนคืน ร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อขอที่ดินคืนเป็นจำนวนมาก และนอกจากนี้ก็ได้มีการนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลเป็นจำนวนมากเช่นกัน จากปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว หน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ศาล ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับสิทธิเรียกคืนทรัพย์สินของประชาชนไว้แตกต่างกัน ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

(1) แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในกรณีที่รัฐใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เวนคืนมาไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้วินิจฉัยให้ความเห็นไว้ชัดเจน 2 แนวทาง คือ

ความเห็นที่หนึ่ง เห็นว่ารัฐต้องเคารพต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน หากรัฐนำที่ดินที่เวนคืนไปใช้ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ก็เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเจ้าของที่ดินก็มีสิทธิเรียกร้องที่ดินคืนได้

ความเห็นที่สอง เห็นว่า เมื่อรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาแล้วกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตกเป็นของรัฐเพราะฉะนั้นรัฐจะเอาไปใช้ประโยชน์อย่างใด ๆ ก็ได้ และเจ้าของเดิมก็ไม่มีสิทธิเรียกคืน

(2) แนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกา

ในกรณีที่รัฐใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เวนคืนมาไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ชัดเจน 2 แนวทาง

ความเห็นที่หนึ่ง ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การที่ไม่นำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาใช้ตามวัตถุประสงค์เป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เวนคืนมาไม่ตกมาเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (คำพิพากษาฎีกาที่ 558/2496) ผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิเรียกคืนที่ดินได้

ความเห็นที่สอง ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การที่ไม่นำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาใช้ตามวัตถุประสงค์เจ้าของที่ดินหรือผู้ถูกเวนคืนไม่มีสิทธิเรียกคืนที่ดินได้ เพราะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้เรียกคืนได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ประชุมใหญ่ที่ 6/2526)

จากปัญหาที่ผ่านมาจะเห็นว่า ประชาชนยังไม่ได้รับการคุ้มครองจากหน่วยงานของรัฐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ แม้ว่าจะมีรัฐธรรมนูญให้การรับรองสิทธิไว้แล้วก็ตาม ทั้งนี้ เพราะยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายลำดับรองชั้นรองรับหรือบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิในรัฐธรรมนูญ

2) กรณีที่รัฐไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดินภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย  
ในกรณีนี้ เป็นกรณีที่รัฐได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปแล้ว แต่รัฐไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดินภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย จากการศึกษาพบว่าในเรื่องกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 3 กรณี คือ

(1) กำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477

จากการศึกษาพบว่า มีแต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 เท่านั้นที่ได้บัญญัติหลักการในเรื่องกำหนดระยะเวลาในการใช้ประโยชน์ไว้ในกฎหมายโดยกำหนดในมาตรา 32 ที่ให้สิทธิแก่



เจ้าของเดิม หรือทายาท หรือผู้รับโอนมีสิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้ ถ้าทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนมิได้เคยใช้ภายใน 5 ปี ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินของการรถไฟฯ สำหรับเงื่อนไขในการเรียกคืนนั้น ต้องมีการคืนเงินค่าทำขวัญที่ได้รับมาแล้ว และต้องร้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลา 5 ปี ส่วนคำวินิจฉัยของศาลในกรณีนี้ ได้วางแนวบรรทัดฐานไว้ว่า ถ้ามิได้เคยใช้หรือกำลังใช้ภายใน 5 ปี ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

(2). กำหนดระยะเวลาตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จากการศึกษาพบว่า ในเรื่องการกำหนดระยะเวลานั้น ได้มีการบัญญัติหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ในรัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. 2521 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 33 โดยมีหลักการว่า "อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใดถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท" และในขณะที่มีการตรากฎหมายเวนคืนในขณะนั้นมิได้มีการกำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้ประโยชน์ การรับรองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนตามรัฐธรรมนูญก็ไม่อาจจะเกิดผลสำเร็จได้อย่างสมบูรณ์ แต่สำหรับกรณีตามมาตรา 36 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 นั้น มีหลักการว่า "ในการเวนคืนที่ดินนั้น รัฐต้องกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน" ถ้ามิได้ใช้ภายในกำหนดเวลา ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท ดังนั้น ในกรณีนี้ หากมิได้กำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้ประโยชน์ไว้ในกฎหมายแล้ว จะมีผล 2 ประการ คือ

1. พระราชบัญญัติเวนคืนขัดต่อรัฐธรรมนูญ
2. ผู้ถูกเวนคืนสามารถเรียกที่ดินคืนได้



สรุป เมื่อมีการกำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้  
อสังหาริมทรัพย์ไว้แล้ว รัฐก็ต้องเข้าทำประโยชน์ภายในเวลาที่กำหนดในกฎหมาย  
มิฉะนั้น ผู้ถูกเวนคืนย่อมมีสิทธิเรียกคืนได้ สำหรับปัญหาที่ผ่านมาในเรื่องการเรียกคืน  
อสังหาริมทรัพย์นั้นถึงแม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติหลักเกณฑ์ให้การคุ้มครองไว้ แต่ก็ไม่ม  
กฎหมายลำดับรองกำหนดในเรื่องวิธีการคืนไว้แต่อย่างใด ดังนั้น ในทางปฏิบัติใน  
เรื่องการคืนจะทำโดยตราเป็นพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ให้เป็นการเฉพาะราย  
ซึ่งนับว่ายุ่งยากและเกิดปัญหาในทางปฏิบัติพอสมควร

(3). กรณีที่รัฐไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์เป็นระยะ  
เวลานาน

จากการศึกษาในกรณีนี้ พบว่า ประชาชนมีสิทธิเรียกที่ดินคืน  
ได้ โดยศาลฎีกาและคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นสอดคล้องกัน นอกจากนี้ใน  
บางกรณีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสนอคืนที่ดินให้กับประชาชนเอง

สำหรับกรณีที่รัฐไม่ใช้ที่ดินภายในกำหนดระยะเวลาตาม  
กฎหมายนั้น ในกรณีของต่างประเทศ ผู้วิจัยได้ศึกษาในกรณีของประเทศฝรั่งเศส  
และกรณีของประเทศอิสราเอล ในกรณีของประเทศฝรั่งเศสนั้น กำหนดให้ผู้ถูก  
เวนคืนมีสิทธิซื้อคืนได้หรือมีสิทธิในการขอเช่าเข้าใช้ทำประโยชน์ โดยมีกำหนด  
หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการซื้อคืนและการเช่าไว้ในประมวลกฎหมายว่า  
ด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายลำดับรอง ในกรณีนี้จะ  
เห็นว่าแตกต่างจากของไทยที่บัญญัติหลักเกณฑ์รับรองสิทธิไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น  
ส่วนในกรณีของประเทศอิสราเอล จากการศึกษพบว่า ถ้ามีการเวนคืนไปแล้ว  
แต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ จนเวลาล่วงเลยนานมาก ให้ยกเลิกการเวนคืนได้



นอกจากนี้ในการเวนคืนเพื่อมาใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์บางประเภท จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในกฎหมายในเรื่องกำหนดระยะเวลาในการเข้าใช้ประโยชน์ว่าถ้าไม่มีการเข้าใช้ประโยชน์ภายในกำหนดระยะเวลานั้น การเวนคืนตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายก็จะสิ้นผล เช่น กฎหมายวางแผนและก่อสร้างของประเทศอิสราเอล กำหนดว่าการวางแผนจัดทำที่พักและเกี่ยวกับบริการสาธารณะต่างๆ จะสิ้นสุดด้วยตัวของมันเอง ถ้าไม่มีการใช้ประโยชน์ภายใน 2 ปี หลังจากมีการเวนคืน

3) กรณีที่รัฐได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตรงตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนแต่มีที่ดินเหลือจากการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์

จากการศึกษาในส่วนบทบัญญัติของกฎหมายในกรณีนี้พบว่าไม่ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่เคยมีการบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 32 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน พ.ศ. 2477 และศาลฎีกาก็ตัดสินให้ผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิเรียกที่ดินคืนได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ 1525/2495, 222/2495) นอกจากนี้ ในบางกรณีรัฐอาจออกกฎหมายโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินคืนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเป็นการเฉพาะรายได้ เช่น กรณีของ ม.ร.ว.พันธุ์ทิพย์ บริพัตร วโรทัย เป็นต้น

สำหรับในกรณีของต่างประเทศผู้เขียนได้ศึกษากรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐหลุยเซียน่า ซึ่งในประเด็นนี้ ศาลสูงของมลรัฐหลุยเซียน่าได้ตัดสินโดยอาศัยบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ปี 1921 ว่า ในเรื่องของการเวนคืนนั้น เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องกระทำตามอำนาจภายในขอบเขตอันจำกัดของกฎหมาย ดังนั้น รัฐจึงมีอำนาจที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ เท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ การเวนคืนไปเกินกว่าความจำเป็นถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ดังนั้น เจ้าของทรัพย์สินนั้นก็มีสิทธิเรียกร้องทรัพย์สินส่วนที่เกินกว่าความจำเป็นที่จะต้องใช้หรือส่วนที่เหลือคืนได้

ข้อแตกต่างของกฎหมายในเรื่องการเรียกคืนที่ดินส่วนที่เหลือจากการใช้ประโยชน์กรณีของไทยกับกรณีของมลรัฐหลุยเซียน่า สหรัฐอเมริกา อยู่ตรงที่ว่ากรณีของไทยนั้น ถึงแม้จะได้เวนคืนไปเกินกว่าความจำเป็นที่จะต้อง ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ก็ยิ่งถือว่าการเวนคืนนั้น ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้ถูกเวนคืนต้อง และเรียกร้องที่ดินคืนเอาเอง แต่ สำหรับของมลรัฐหลุยเซียน่านั้น ถือว่าการเวนคืนที่เกินกว่าความจำเป็นนั้นผิดกฎหมาย รัฐต้องคืนที่ดินนั้นให้กับผู้ถูกเวนคืน

4) กรณีที่รัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์น้อยกว่าหรือมากกว่าที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืน

จากการศึกษาในกรณีนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาเรื่องการขยายหรือลด แนวเขตทางในการเวนคืนกรณีของกรมทางหลวง ซึ่งสรุปได้ว่า ในการเวนคืนนั้น รัฐมีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้แต่เฉพาะภายในแนวเขตตามแผนที่ที่ระบุ ไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนเท่านั้น ซึ่งในกรณีนี้ เป็นการยืนยันว่ารัฐต้องใช้อำนาจ ในการเวนคืนภายในขอบเขตของกฎหมายเท่านั้น

สำหรับในเรื่องสิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น ผู้เขียน ขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยเสนอหลักการให้มีการกำหนดถึงวิธีการในการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้กับประชาชนเพื่อเป็นการรองรับสิทธิของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยผู้เขียนได้นำแนวคิดตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประเทศฝรั่งเศสและตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 ตลอดจนแนวทางตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา และศาลฎีกามาปรับใช้ในกรณีต่างๆ ดังนี้

1 กรณีที่รัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปแล้วแต่มิได้นำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปใช้ประโยชน์ตรงตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน หรือนำไปใช้เพื่อการอื่นตามกฎหมาย

ในกรณีนี้ ผู้เขียนขอเสนอหลักเกณฑ์ในการแก้ไขปัญหาดังนี้

(1). อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนนั้น ถ้ามิได้นำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนหรือนำไปใช้เพื่อการอื่นตามกฎหมายภายใน 5 ปี ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่

ก. ในกรณีที่มีการเวนคืนที่ดินเพียงบางส่วนแล้วเจ้าของที่ดินร้องขอให้เวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ และรัฐได้มีการเวนคืนที่ดินทั้งหมดตามที่ร้องขอ

ข. ไม่ได้มีการร้องขอคืนภายในกำหนดเวลาตาม ข้อ(2)

ค. ได้มีการนำไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอื่น

(2). เจ้าของเดิมหรือทายาทที่ประสงค์จะขอทรัพย์สินคืน ต้องร้องขอคืนภายใน 10 ปี นับแต่วันครบกำหนด 5 ปี ถ้ามีคำร้องดังกล่าวให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยบุคคล 2 ประเภทตามที่เห็นสมควรคือ 1) บุคคลที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีเป็นอย่างน้อย ทางด้านรัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ สังคมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ หรือด้านผังเมือง และต้องมีประสบการณ์ในการใช้วิชาชีพดังกล่าวไม่น้อยกว่า 5 ปี และบุคคลดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ที่ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับหน่วยงานที่จะพิจารณาคืนที่ดินให้กับผู้ร้องขอ และ 2) บุคคลที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่น เกี่ยวข้องในการสำรวจหรือจัดกรรมสิทธิในที่ดิน เป็นผู้พิจารณาคืนที่ดินให้แก่ผู้ถูกเวนคืน คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้ถือเป็นที่สุด ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นประธานคณะกรรมการ

(3). การคืนทรัพย์สินให้เจ้าของเดิมหรือทายาทให้เจ้าหน้าที่  
เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้มีหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและ  
นิติกรรมแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนโอนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท  
โดยให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและให้ถือว่าเป็นการโอนตามกฎหมายเพื่อเป็นการ  
ยกเว้นบทบัญญัติ มาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 8  
แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

(4). ต้องกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเพื่อเป็นผู้พิจารณา  
ในเรื่องราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าของเดิมหรือทายาท ต้องจ่ายคืนให้แก่รัฐ  
โดยคณะกรรมการจะต้องประกอบด้วยบุคคลที่มีประสบการณ์ในเรื่องการพิจารณา  
ราคาซื้อขายหรือกำหนดเกี่ยวกับค่าทดแทนที่ดินหรือเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการ  
เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการ  
ประเมินราคาที่ดินหรือเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจค้าขายอสังหาริมทรัพย์มาแล้ว  
ไม่น้อยกว่า 5 ปี

ผู้ถูกเวนคืนที่ไม่เห็นด้วยกับค่าวินิจฉัยของคณะกรรมการสามารถอุทธรณ์  
ค่าวินิจฉัยของคณะกรรมการต่อศาลยุติธรรมต่อไปได้

สำหรับราคาที่ดินที่จะต้องจ่ายคืนให้แก่รัฐนั้น ผู้เขียนเห็นว่าจะต้อง  
กำหนดให้เป็นธรรมแก่รัฐและผู้ถูกเวนคืนผู้เขียนจึงเห็นว่าควร กำหนดโดย  
การใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิ  
และนิติกรรม ซึ่งโดยปกติแล้วราคาประเมินทุนทรัพย์ในกรณีนี้จะต่ำกว่าราคาซื้อขาย  
ตามปกติในท้องตลาดไม่ควรกำหนดโดยใช้ราคาซื้อขายในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะขณะ  
ที่รัฐเวนคืนที่ดินจากเอกชนไปนั้น โดยส่วนใหญ่แล้วรัฐก็จ่ายค่าทดแทนให้แก่เอกชนใน  
ราคาที่ค่อนข้างจะต่ำกว่าราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดในขณะนั้น ในกรณีที่มีการ  
สร้าง ตึกอาคารหรือกิจการอย่างใดในที่ดินเวนคืนซึ่งทำให้ราคาอสังหาริมทรัพย์มี  
ราคาสูงขึ้น และถ้าผู้เวนคืนยอมรับในการงาน หรือกิจการดังกล่าวผู้ถูกเวนคืนต้อง  
ใช้ราคาส่งก่อสร้างเหล่านั้นด้วย

จากหลักการที่กำหนดข้างต้น จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ในข้อที่ 1 ที่กำหนดให้คืนแก่เจ้าของหรือทายาท หากมิได้ใช้ภายในกำหนด 5 ปี ผู้เขียนนำมาจากหลักการที่เคยกำหนดในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 และตามประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนของฝรั่งเศสใน มาตรา L.12-6 ที่ว่า "ถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไม่ได้ถูกนำไปใช้ภายในระยะเวลา 5 ปี เจ้าของเดิมหรือทายาทสามารถร้องขอซื้อคืนได้วันต่ออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจะถูกประกาศเพื่อใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะใหม่" ระยะเวลาที่กำหนดไว้ 5 ปีนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นระยะเวลาที่เหมาะสม เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเตรียมตัว ในการเข้าใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เวนคืนได้

ส่วนหลักการในข้อ 2 ผู้เขียนนำมาจากหลักเกณฑ์ที่เคยกำหนดในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 โดยในกรณีนี้ ผู้เขียน กำหนดว่า ถ้ามิได้ใช้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนภายใน 5 ปี ต้องร้องขอคืนภายใน 10 ปี ทั้งนี้เพราะเห็นว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ดังกล่าว เป็นระยะเวลาที่เหมาะสมและเป็นการเปิดโอกาสให้มีการเรียกคืน ซึ่งในเรื่องนี้กฎหมายของฝรั่งเศส กำหนดเวลาขอซื้อคืนได้ภายใน 30 ปี (Codel'expropriation, มาตรา L.12-6) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ถ้ามีการกำหนดให้เรียกคืนภายในช่วงระยะเวลานาน ๆ ก็จะเป็นการเปิดโอกาสให้กับผู้ถูกเวนคืนได้ใช้สิทธิในการเรียกคืนอย่างเต็มที่และกำหนดระยะเวลา 10 ปี ก็เป็นระยะเวลาของอายุความโดยทั่วไปตามกฎหมายแพ่งของไทย ผู้เขียนจึงเห็นว่า หากมีการเรียกคืนที่ดินตามกฎหมายไทยก็ควรใช้เวลาภายในกำหนดอายุความดังกล่าว ส่วนหลักการในข้อ (1) ค. ที่กำหนดให้รัฐสามารถนำทรัพย์สินไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นๆได้ ถ้าไม่มีการร้องขอคืนภายในกำหนดนั้น เท่ากับเป็นการออกกฎหมายเปลี่ยนวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ซึ่งเรื่องนี้ก็ต้องมีการพิจารณาและตรากฎหมายออกมาอีกครั้งหนึ่ง

ส่วนหลักการตามข้อ (4) นั้น ผู้เขียนนำมาจากหลักการในเรื่องคณะกรรมการเกี่ยวกับที่ดินตามกฎหมายเวนคืนที่ดินของอังกฤษ

ดังนี้ผู้เขียนเห็นว่า รัฐควรมีนโยบายหรือออกกฎหมาย เพื่อคืนทรัพย์สินที่เวนคืนมาให้กับประชาชน หากว่าไม่ได้นำทรัพย์สินนั้นไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์หรือมิได้ใช้เพื่อการอื่น ตามเงื่อนไขและหลักการดังที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดปัญหา จากการนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น นอกจากนี้ยังเป็นการให้การรับรองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนอีกด้วย

2. กรณีที่รัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปแล้ว แต่มิได้เข้าใช้ประโยชน์ภายในกำหนดระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืน

ในกรณีนี้ ผู้เขียนขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังนี้

(1). อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน ถ้ามิได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่

ก. ในกรณีที่มีการเวนคืนที่ดินเพียงบางส่วนแล้วเจ้าของที่ดินร้องขอให้เวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ และรัฐได้มีการเวนคืนที่ดินทั้งหมดตามที่ร้องขอ

ข. ไม่มีการร้องขอคืนภายในกำหนดเวลาตามข้อ (2)

ค. ได้มีการนำไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอื่น

(2). เจ้าของเดิมหรือทายาทที่ประสงค์ขอทรัพย์สินคืนต้องร้องขอคืนภายใน 10 ปี นับแต่ครบกำหนดเวลาตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

(3). คณะกรรมการที่เป็นผู้พิจารณาเพื่อคืนที่ดินตามคำร้องขอของผู้ถูกเวนคืนให้ใช้หลักเกณฑ์เช่นเดียวกับข้อ 1(2)

(4). การคืนทรัพย์สินให้เจ้าของเดิมหรือทายาท ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้มีหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม



แก้ไขหลักฐานทางทะเบียนโอนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท โดยให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและให้ถือว่าเป็นการโอนตามกฎหมายเพื่อเป็นการยกเว้นบทบัญญัติ มาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

(5) . ต้องกำหนดให้มีให้คณะกรรมการคณะหนึ่งเพื่อเป็นผู้พิจารณาในเรื่องราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าของเดิมหรือทายาท ต้องจ่ายคืนให้แก่รัฐ โดยคณะกรรมการจะต้องประกอบด้วยบุคคลที่มีประสบการณ์ในเรื่องการพิจารณาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์หรือกำหนดเกี่ยวกับค่าทดแทนที่ดินหรือเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการประเมินราคาที่ดินหรือเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจค้าขายอสังหาริมทรัพย์มาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

ผู้ถูกเวนคืนที่ไม่เห็นด้วยกับค่าวินิจฉัยของคณะกรรมการสามารถอุทธรณ์ค่าวินิจฉัยของคณะกรรมการต่อศาลยุติธรรมต่อไปได้

นอกจากนี้ ผู้เขียนมีข้อเสนอว่า สำหรับในกรณีตามข้อ (1) นั้น อาจมีการบัญญัติกำหนดให้พระราชบัญญัติเวนคืนฉบับนั้นส่งผลในการใช้บังคับก็ได้ หากมิได้มีการใช้ประโยชน์ภายในเวลาตามที่กำหนด

(6) . สำหรับเรื่องราคาที่ดินที่ผู้ร้องขอต้องจ่ายคืนให้รัฐนั้นให้ใช้หลักเกณฑ์เช่นเดียวกับข้อ 1(4)

3. กรณีที่รัฐได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตรงตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืน แต่มีที่ดินเหลือจากการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์

ในกรณีนี้ผู้เขียนขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังนี้

(1). อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แล้ว ถ้ามีส่วนที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยบุคคลตามที่กำหนดไว้ใน ข้อ 1(2) เป็นผู้พิจารณาคืนที่ดินให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ค่าวินิจฉัยของคณะกรรมการ ให้ถือเป็นที่สุด

ให้หน่วยงานผู้เวนคืนมีหน้าที่ต้องเสนอคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิม หรือทายาท นับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ว่ามีอสังหาริมทรัพย์บางส่วนเหลือจากการใช้ เว้นแต่

ก. ในกรณีที่มีการเวนคืนที่ดินเพียงบางส่วนแล้ว เจ้าของที่ดินร้องขอ ให้เวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ และรัฐได้มีการเวนคืนที่ดิน ทั้งหมดตามที่ร้องขอ

ข. ได้มีการนำอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือนั้นไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นแล้ว และที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ไม่สามารถกลับคืนสู่สภาพเดิมได้ หรือการคืนที่ดิน ให้ผู้ถูกเวนคืนจะเป็นการสูญเสียทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก

ค. ได้มีการนำไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอื่น

(2). สำหรับเรื่องราคาที่ดินที่ผู้ร้องขอต้องจ่ายคืนให้รัฐนั้นให้ใช้หลักเกณฑ์ เช่นเดียวกับข้อ 1(4)

(3). ในกรณีที่ได้นำการอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือไปใช้ประโยชน์ตาม ข้อ (1) ข ให้รัฐชดใช้ราคาที่ดิน และค่าเสียโอกาสในการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของ เดิม หรือทายาท นับแต่วันที่ควรจะได้รับคืน

ในการคำนวณราคาที่ดิน และค่าเสียโอกาสให้แต่งตั้งคณะกรรมการ ขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราช บัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งนั้น ต้องเป็นผู้ที่มีประสพ การณ์ในการประเมินราคาที่ดินมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

ผู้ถูกเวนคืนที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสามารถอุทธรณ์  
คำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่อศาลยุติธรรมต่อไปได้

(4). ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเสนอคืนทรัพย์สินให้ประชาชนล่าช้าโดยไม่มี  
เหตุอันสมควรผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากความล่าช้านี้ได้

(5). การคืนทรัพย์สินให้เจ้าของเดิมหรือทายาท ให้เจ้าหน้าที่เวนคืน  
อสังหาริมทรัพย์ แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้มีหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม  
แก้ไขหลักฐานทางทะเบียนโอนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท โดยให้  
ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและให้ถือว่าเป็นการโอนตามกฎหมายเพื่อเป็นการยกเว้น  
บทบัญญัติ มาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 8 แห่ง  
ประมวลกฎหมายที่ดิน และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

จากหลักการในข้อ (1) ที่ผู้เขียนเสนอว่าเป็นหน้าที่ของรัฐให้คืนให้ประชาชน  
นั้น เพราะเห็นว่ากรณีรัฐเวนคืนเกินไปโดยไม่จำเป็นเพราะฉะนั้นจึงควรเป็นหน้าที่  
ของรัฐในการเสนอคืนให้

