

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๑ - ๒๘/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๖๒
เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๒
เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๖๒
เรื่องพิจารณาที่ ๒๘/๒๕๖๒
เรื่องพิจารณาที่ ๒๙/๒๕๖๒
เรื่องพิจารณาที่ ๓๐/๒๕๖๒
เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๖๒
เรื่องพิจารณาที่ ๓๕/๒๕๖๒

วันที่ ๑๘ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง	{	ศาลปกครองกลาง ที่ ๑	ผู้ร้อง
		ศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ และมาตรา ๗๗ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยมาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศและความผาสุกของประชาชนโดยรวม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยความเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือกระทำนั้น จะใช้บังคับไม่ได้ และเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้น หรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลว่านอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะ ในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น หากบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญย่อมสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการตรากฎหมาย ที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลย่อมต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และต้องไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล โดยต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย ซึ่งกฎหมายดังกล่าว ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง ทั้งนี้ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ยังกำหนดให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดกของบุคคล ขอบเขตและการจำกัดสิทธิดังกล่าวย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิที่ได้รับ ความเสียหายจากการเวนคืน ค่าทดแทนนั้นจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้กระทำ

เพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้และเพื่อการที่บัญญัติไว้เท่านั้น เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน นอกจากนี้กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์ภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือเมื่ออสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์แล้ว หากเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ก็ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท โดยระยะเวลาในการขอคืนวิธีการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับในการตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๖ วรคสอง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ มีเจตนารมณ์เพื่อให้รัฐจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง โดยก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน และเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว ต้องจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคมด้วย

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบเป็นกรณีศาลปกครองกลางส่งความเห็นและคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี นางสาวลี จันทรอรุณ (เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๖๒) นางสาวราญ สาคร (เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๒) นายเป็เลียน จันทรอรุณ (เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๖๒) นายไมตรี ศิริพุทธ (เรื่องพิจารณาที่ ๒๘/๒๕๖๒) นางรุ่งอรุณ เอี่ยมอ่อน (เรื่องพิจารณาที่ ๒๙/๒๕๖๒) นายสนอง จันทรอรุณ โดยผู้เข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย (เรื่องพิจารณาที่ ๓๐/๒๕๖๒) นางทับทิม บำรุงศิลป์ โดยผู้เข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย (เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๖๒) และนางขวัญไพร นกสกุล (เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๖๒) ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดคำร้อง ได้ยื่นฟ้องทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งแปดคำร้อง เป็นเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ในบริเวณที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตบางกะปิ เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย และเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๓

เพื่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา - อัจฉรวงศ์ โดยมีการดำเนินการทำสัญญาซื้อขายหรือจ่ายค่าทดแทนแล้วแต่กรณี ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดคำร้อง และได้มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา - อัจฉรวงศ์ ในท้องที่เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตบางกะปิ เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย และเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๑ เวนคืนที่ดินรวมถึงทางสาธารณประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ต่อมาผู้ฟ้องคดีทั้งแปดคำร้อง เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ได้เวนคืนไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับนำที่ดินที่เวนคืนไปจากผู้ฟ้องคดีไปให้เอกชนเช่าประกอบธุรกิจ เป็นการหาประโยชน์ในที่ดินที่เวนคืนขัดต่อวัตถุประสงค์ของการเวนคืน จึงได้มีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการ ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดคำร้อง จึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองกลาง โดยมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการคืนที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดคำร้องและรับคืนเงินค่าทดแทน ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ขึ้นใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และกำหนดให้มีผลย้อนหลังไปใช้กับคดีที่ยังไม่ถึงที่สุดด้วย ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดคำร้องจึงได้ยื่นคำโต้แย้งเพื่อขอให้ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลางส่งความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ และมาตรา ๗๗

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๖๒ เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๒ เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๖๒ เรื่องพิจารณาที่ ๒๘/๒๕๖๒ เรื่องพิจารณาที่ ๒๙/๒๕๖๒ เรื่องพิจารณาที่ ๓๐/๒๕๖๒ เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๖๒ มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเป็นประเด็นเดียวกันกับเรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๖๒ จึงมีคำสั่งให้รวมการพิจารณาทั้งแปดคำร้องเข้าด้วยกัน โดยให้เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๖๒ เป็นสำนวนคดีหลัก

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” ซึ่งถือว่ารัฐธรรมนูญให้การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล (Rights to private property) ของบุคคล ดังนั้น บุคคลจึงอาจถือครองหรือเป็นเจ้าของทรัพย์สินอันหมายรวมถึงที่ดินได้ แต่ที่ดินหรือดินแดนในฐานะที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งของความเป็นรัฐย่อมถือว่าเป็น

ทรัพย์สินของรัฐมาแต่เดิม ในอดีตเอกชนไม่ได้รับอนุญาตให้ถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จนกระทั่งเริ่มมีการสำรวจที่ดินเพื่อออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เอกชน โดยให้เอกชนอาจมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งเป็นสิทธิเด็ดขาดที่จะใช้สอย จำหน่าย ติดตามเอาทรัพย์สินจากบุคคลที่ไม่มีสิทธิยึดถือไว้ รวมทั้งขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของตน ซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินนี้มีความถาวร หมายถึงไม่มีกฎหมายกำหนดให้ความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์สิ้นสุดไปโดยกาลเวลา หรือให้เอกชนอาจมีสิทธิครอบครองทำประโยชน์ที่ดินโดยไม่มีเอกชนรายใดเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ความเป็นเจ้าของที่ดินยังคงเป็นของรัฐ รัฐเพียงอนุญาตให้เอกชนเข้าถือครองที่ดินเพื่อให้ทำประโยชน์ได้เท่านั้น ทั้งนี้กรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนก็ไม่ใช่การมีกรรมสิทธิ์โดยเด็ดขาด ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นได้ว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนไม่ใช่สิทธิธรรมชาติหรือมีติดตัวมาแต่กำเนิด แต่เป็นสิทธิที่เกิดขึ้นมาภายหลังจากการที่รัฐให้การรับรองการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสอง บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” เจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอาจถูกจำกัดขอบเขตแห่งสิทธิบางประการได้ อาทิ การถูกจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือก่อสร้างอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคารหรือกฎหมายการผังเมือง ในบางประเทศ กรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนย่อมสิ้นสุดลงเมื่อครบระยะเวลาตามที่กำหนด หรือที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนอาจถูกรัฐเวนคืนได้ รัฐในฐานะที่เป็นเจ้าของที่ดินและมีหน้าที่ที่จะต้องจัดสรรประโยชน์สาธารณะย่อมสามารถใช้อำนาจมหาชนบังคับเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะได้ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสาม บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น” ดังนั้น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงเป็นกรณีที่รัฐใช้อำนาจพิเศษบังคับเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เอกชนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์มาโดยไม่สมัครใจ และเมื่อการเวนคืนดังกล่าวเกิดจากการที่รัฐใช้อำนาจพิเศษบังคับเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จากเอกชน การกระทำดังกล่าวย่อมต้องเกิดขึ้นได้เฉพาะกรณีที่รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น รวมถึงจะต้องเยียวยาชดใช้ค่าทดแทนให้แก่เอกชนเท่าที่เป็นธรรม ทั้งนี้ แม้ว่าสิทธิของรัฐจะมีเหนือกว่าสิทธิของเอกชน แต่การลิดรอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนย่อมต้องคำนึงถึงความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของเอกชนที่จะต้องเสียไปด้วย หากรัฐไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน

หรือไม่ดำเนินการใช้ประโยชน์ในที่ดินภายในระยะเวลาพอสมควร หรือมือสังหาริมทรัพย์ที่หลุดจากการใช้ประโยชน์ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนย่อมมีสิทธิขอคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นได้

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเกี่ยวกับการได้มาซึ่งที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ และกำหนดวิธีการ ขั้นตอน และระยะเวลาในการนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ในกรณีที่มิใช่อสังหาริมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนภายในกำหนดระยะเวลาหรือมีที่ดินเหลือจากการใช้ประโยชน์หากเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืนก็ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาของการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไว้ในมาตรา ๕๑ ซึ่งวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ที่ดินที่ดำเนินการให้ได้มาโดยวิธีการตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากการได้มาตามหมวด ๔ การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการซื้อขาย เจ้าหน้าที่ต้องเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนไม่ช้ากว่าห้าปีนับแต่วันพ้นกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ (๒) หรือภายในระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แล้วแต่กรณี” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์ในการสร้างทาง ทางรถไฟ คลอง หรือกิจการสาธารณประโยชน์อื่นที่ต้องใช้ที่ดินเป็นระยะทางยาวเกินสิบกิโลเมตร การเริ่มดำเนินการโครงการในส่วนหนึ่งส่วนใดแล้ว ให้ถือว่าได้เริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตลอดเส้นทางแล้ว สำหรับกรณีอื่นเมื่อได้เริ่มดำเนินการและใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นส่วนใหญ่แล้ว ให้ถือว่าได้เริ่มดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว” ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า การกำหนดระยะเวลาเริ่มดำเนินโครงการเช่นนี้ทำให้หน่วยงานซึ่งทำการเวนคืนที่ดินไว้ หากได้ทำการก่อสร้างดำเนินการไปแม้เพียงบางส่วนก็ถือเป็นการปฏิบัติตามมาตรา ๕๑ วรรคสองแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องเร่งรัดดำเนินการก่อสร้างอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องจนแล้วเสร็จ ถือว่าเป็นบทบัญญัติที่เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนปล่อยปละละเลยและแสวงหาประโยชน์อันมิชอบได้ เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นได้บัญญัติถึงกรอบระยะเวลาที่บังคับแก่เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจเวนคืนที่จะต้องการเริ่มใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนภายในระยะเวลา ๕ ปีนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนตามมาตรา ๘ ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจการเวนคืนได้ตระหนักถึงการใช้อำนาจที่ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและเพื่อประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้เท่านั้น ทั้งยังได้กำหนดความหมายของการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยหากเป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เกี่ยวกับการสร้างทาง ทางรถไฟ คลอง หรือกิจการสาธารณประโยชน์อื่นที่ต้องใช้ที่ดินเป็นระยะทางยาวเกินสิบกิโลเมตร หากมีการเริ่มดำเนินการ

โครงการในส่วนหนึ่งส่วนใดแล้ว ให้ถือว่าได้มีการเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตลอดเส้นทางแล้ว เนื่องจากโครงการดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนในวงกว้างหรือต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน รวมทั้งงบประมาณในการจัดทำโครงการที่อาจมีผลผูกพันงบประมาณของหน่วยงานของรัฐจำนวนมาก หากมิได้กำหนดความหมายของการใช้ประโยชน์ในที่ดินอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของโครงการอันเป็นประโยชน์สาธารณะได้ และการนี้หากว่ารัฐไม่ดำเนินการเริ่มเข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนภายในเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๑ เจ้าของเดิมหรือทายาทสามารถยื่นคำร้องขอคืนที่ดินดังกล่าวได้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ที่ดินที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หากไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนภายในระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ หรือเหลือจากการใช้ประโยชน์ ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิขอคืนที่ดินนั้น และในกรณีที่เจ้าของเดิมหรือทายาทมีที่ดินที่มีการซื้อขายตามมาตรา ๓๔ รวมเป็นแปลงเดียวกันกับที่ดินที่ขอคืน และเจ้าหน้าที่ยังมีได้นำที่ดินนั้นไปใช้ประโยชน์ ให้มีสิทธิขอคืนที่ดินดังกล่าวได้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การขอคืนตามวรรคหนึ่ง เจ้าของเดิมหรือทายาทต้องยื่นคำร้องขอคืนต่อเจ้าหน้าที่ภายในสามปีนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๕๑ ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง” เห็นว่า เป็นบทบัญญัติเพื่อกำหนดวิธีการ ขั้นตอน ระยะเวลาในการขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อให้เจ้าของเดิมและทายาทสามารถกลับมามีสิทธิในที่ดินได้อีก อันเป็นการเพิ่มสิทธิให้แก่บุคคลที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินเดิมให้กลับมา มีสิทธิในที่ดินได้อีก ทั้งบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓ ยังตราขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคห้าและวรรคหก ที่กำหนดว่า กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์ภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์แล้ว หากเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ก็ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีได้ใช้ประโยชน์หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยเจ้าของเดิมหรือทายาทที่ประสงค์จะขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๔ ที่บัญญัติว่า “เจ้าของเดิมหรือทายาทซึ่งร้องขอคืนที่ดิน ต้องคืนเงินค่าทดแทนในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิ รวมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันที่ได้รับเงินค่าทดแทนหรือนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนจนถึงวันที่ยื่นคำร้องขอคืน เว้นแต่เจ้าของเดิมหรือทายาทจะพิสูจน์ได้ว่า เงินค่าทดแทนที่จะต้องคืนเมื่อรวมกับดอกเบี้ยแล้วจะสูงกว่าราคา

ในท้องตลาดของที่ดินที่ขอคืน ในกรณีเช่นนั้น ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทคืนเงินเท่าที่ไม่เกินราคา ในท้องตลาดของที่ดินนั้น ทั้งนี้ โดยใช้ราคา ณ วันที่ยื่นคำร้องขอคืน” ในการขอคืนที่ดินเจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทจะต้องคืนเงินค่าทดแทนรวมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันที่ได้รับเงินค่าทดแทนหรือนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนจนถึงวันที่ยื่นคำร้องขอคืน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าตนไม่จำเป็นต้องชดใช้ดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีเพราะไม่ได้ตกเป็นลูกหนี้ผิดนัดหรือกระทำละเมิดตามกฎหมายแพ่งนั้น เห็นว่า ดอกเบี้ยถือเป็นดอกเบี้ยเงินเพื่อการชดเชยค่าของเงินในทางความเป็นจริงตามหลักเศรษฐศาสตร์ เนื่องจากมูลค่าของเงินจะลดลงเมื่อเวลาผ่านไป อีกทั้งเงินย่อมเป็นทรัพย์สินที่สามารถนำไปลงทุนก่อให้เกิดดอกผลได้ง่าย เมื่ออัตราดอกเบี้ยดังกล่าวมิได้กำหนดให้สูงเกินส่วน ทั้งยังสอดคล้องกับหลักทั่วไปที่กฎหมายกำหนดให้คิดดอกเบี้ยแก่กันได้ตามที่ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗ ที่ว่า หากมิได้ตกลงกำหนดอัตรดอกเบี้ยไว้โดยนิติกรรมหรือโดยบทกฎหมายอย่างชัดแจ้ง ให้ใช้อัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี กรณีจึงไม่ถือว่าเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิแก่เจ้าของเดิมหรือทายาทเกินสมควรแก่เหตุ อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดข้อยกเว้นให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิพิสูจน์ว่า หากเงินค่าทดแทนที่จะต้องคืนให้แก่เจ้าหน้าที่ เมื่อรวมกับดอกเบี้ยสูงกว่าราคา ในท้องตลาดของที่ดินที่ขอคืน ณ วันที่ยื่นคำร้องขอคืน ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทคืนเงินค่าทดแทนเพียงเท่าที่ไม่เกินกว่าราคาในท้องตลาดของที่ดิน ณ วันที่ยื่นคำร้องขอคืน กรณีถือได้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้สามารถใช้สิทธิในการโต้แย้งได้หากเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม กรณีจึงเห็นว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗

ส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๗ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลที่บัญญัติให้นำบทบัญญัติหมวด ๒ การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้จากการเวนคืน และหมวด ๓ การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท มาใช้บังคับกับที่ดินที่ถูกเวนคืนนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑ ใช้บังคับจนถึงวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมิได้เป็นการบัญญัติให้กฎหมายมีผลเป็นการย้อนหลังในลักษณะที่เป็นการลิดรอนสิทธิ แต่เป็นการรับรองสิทธิของเจ้าของเดิมหรือทายาทที่จะขอคืนที่ดินที่ไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กำหนด รวมถึงที่ดินที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ก็ได้ ซึ่งแต่เดิมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ไม่ได้บัญญัติรับรองไว้โดยชัดแจ้ง ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิใช่เจตนารมณ์

ของกฎหมายที่จะย้อนหลังให้เกิดผลเป็นโทษแก่บุคคลแต่อย่างใด จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมหรือเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควร ทั้งยังไม่เป็นบทบัญญัติที่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง ไม่กระทบถึงหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ และไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาคของบุคคลหรือละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ เป็นบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้รัฐจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ เพื่อไม่ให้เป็นการละเมิดแก่ประชาชนเท่านั้น จึงไม่ใช่กรณีที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ และมาตรา ๗๗

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ