

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายณภดล เทพพิทักษ์ 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 ๓๖/๒๕๖๒

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

เมื่อพิจารณาคำร้องที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เห็นว่า คำร้องและคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมเหตุผลว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตราต่าง ๆ ที่อ้างนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง

*Non*

และวรรคสาม อย่างไร จึงมิใช่กรณีที่คุณความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วย มาตรา ๕ ที่ศาลจะรับไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ได้ และกรณีที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ นั้น พิจารณาจากเหตุผล ที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างเป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งการยื่นคำร้อง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ มิได้ให้สิทธิโต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายนั้นไม่ถูกต้อง จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย คงมีเฉพาะประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชน โดยรวม” มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพ ของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยให้สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ทันทีไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน ถ้าไม่ได้มีการ กำหนดห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้ และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ และบัญญัติถึงเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่ บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ มาตรานี้ได้กำหนด เงื่อนไขไว้ ๔ ประการ คือ (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ ของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และ (๔) ต้อง ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย มาตรา ๒๗ บัญญัติรับรองหลักความเสมอ ภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย ส่วนมาตรา ๓๗ บัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดกของ บุคคล รวมถึงข้อยกเว้นที่ให้มีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน โดยวรรคห้าบัญญัติให้ กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้ อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมี

อสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และวรรคหกบัญญัติให้ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีได้ใช้ประโยชน์ หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่خذใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดกระบวนการและขั้นตอนที่รัฐจะทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงหลักเกณฑ์การคืนที่ดินดังกล่าวให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทที่มีความประสงค์จะได้คืนในกรณีที่ดินของหน่วยงานของรัฐไม่ใช่ที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนภายในกำหนดระยะเวลาหรือมีที่ดินเหลือจากการใช้ประโยชน์ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนในหมวด ๒ มาตรา ๕๑ ซึ่งมีเจตนารมณ์สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเวนคืนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนควบคู่ไปกับประโยชน์ของรัฐในการดำเนินโครงการต่าง ๆ บนที่ดินที่ได้เวนคืนของหน่วยงานรัฐที่พอสมควรแก่เหตุแล้ว โดยวรรคหนึ่งกำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐจะเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนในกรอบเวลาที่พอสมควรที่จะเริ่มเตรียมและดำเนินโครงการได้โดยไม่ชักช้าแล้ว กล่าวคือ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนภายในระยะเวลาไม่ช้ากว่า ๕ ปี นับแต่วันพ้นกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนที่จะตราขึ้นตามมาตรา ๘ (๒) ของพระราชบัญญัตินี้ ระยะเวลาดังกล่าวนี้ มาตรา ๙ บัญญัติว่าให้กำหนดเท่าที่จำเป็นเพื่อการสำรวจที่ดินและอสังหาริมทรัพย์และการรังวัดที่ดิน แต่ไม่เกิน ๕ ปี ดังนั้น รวมระยะเวลาหน่วยงานของรัฐจะต้องเข้าใช้ประโยชน์คือดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนภายในเวลาไม่เกิน ๑๐ ปี หรือภายในระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่จะตราขึ้นตามมาตรา ๒๙ ของพระราชบัญญัตินี้แล้วแต่กรณี สำหรับความในวรรคสอง เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าหน่วยงานของรัฐดำเนินโครงการแค่ไหนเพียงไรจึงจะถือว่าเป็นการเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว ซึ่งในกรณีที่เป็นการก่อสร้างทาง ทางรถไฟ คลอง หรือกิจการสาธารณประโยชน์อื่นที่ต้องใช้ที่ดินเป็นระยะทางยาวเกินสิบกิโลเมตรนั้น หากมีการเริ่มดำเนินโครงการในส่วนหนึ่งส่วนใดแล้วให้ถือว่าได้เริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว เพราะกิจการดังกล่าวมีลักษณะเฉพาะพิเศษที่อาจจะไม่สามารถดำเนินการพร้อมกันหมดตลอดสายหรือตลอดโครงการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด เนื่องจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ หากไม่สามารถดำเนินโครงการได้จนเสร็จสิ้นในส่วนใดเนื่องจากพ้นกำหนดระยะเวลาแล้วก็จะส่งผลกระทบต่อโครงการทั้งหมด จนอาจจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะเลยก็ได้ ซึ่งปรากฏตามบันทึกเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย

๑๗

ว่าบัญญัติหลักเกณฑ์นี้เพื่อแก้ไขหรือป้องกันปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีต ดังนั้นการที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ กำหนดว่าเมื่อเริ่มดำเนินการโครงการลักษณะดังกล่าวในส่วนหนึ่งส่วนใดแล้ว ให้ถือว่าได้มีการเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตลอดเส้นทาง จึงสอดคล้องต่อลักษณะเฉพาะพิเศษของการจัดทำโครงการก่อสร้างในลักษณะนี้แล้ว ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากถ้อยคำว่า “การเริ่มดำเนินการโครงการในส่วนหนึ่งส่วนใด” ตามมาตรานี้ จะต้องหมายถึงการดำเนินการทางกายภาพอย่างแท้จริง เช่น มีการก่อสร้างโครงสร้างให้ปรากฏ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลยพินิจได้ว่าการดำเนินการแล้วเช่นไรจึงจะถือว่าหน่วยงานของรัฐได้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่ได้เวนคืนที่เข้าหลักเกณฑ์ข้างต้นแล้ว แต่ทั้งนี้ในการใช้และการตีความข้อความว่า “การเริ่มดำเนินการโครงการในส่วนหนึ่งส่วนใด” ดังกล่าว ศาลและหน่วยงานของรัฐ ควรพิจารณาให้สอดคล้องต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุตามแต่กรณี กล่าวคือ การดำเนินการโดยส่วนหนึ่งส่วนใดนั้น จะมีสัดส่วนเป็นสาระสำคัญพอที่จะเห็นได้ว่าจะดำเนินโครงการให้สำเร็จลุล่วงได้จริงในระยะเวลาอันสมควร

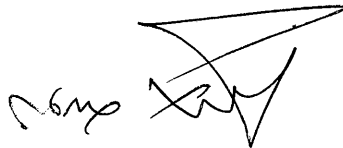
สำหรับหลักเกณฑ์และระยะเวลาซึ่งกำหนดให้เจ้าของเดิมหรือทายาทใช้สิทธิร้องขอที่ดินคืนได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๓ โดยเจ้าของเดิมหรือทายาทจะใช้สิทธิขอคืนที่ดินภายในกำหนดระยะเวลาสามปี นับแต่วันพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๕๑ ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ส่วนการกำหนดหลักเกณฑ์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทที่ใช้สิทธิร้องขอที่ดินคืนจะต้องคืนค่าทดแทนที่ได้รับมาพร้อมดอกเบี้ยคืนให้แก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๕๔ ที่กำหนดไว้ในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันที่ได้รับเงินค่าทดแทนหรือนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนจนถึงวันที่ยื่นคำร้องขอคืน ส่วนมาตรา ๖๗ กำหนดให้นำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้ไปใช้กับที่ดินที่ถูกเวนคืนภายหลังจากที่รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับ จึงเป็นไปเพื่อคุ้มครองและรับรองสิทธิของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนซึ่งเคยมีสิทธิอยู่แล้วแต่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายรับรองและกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการใช้สิทธิไว้ให้สามารถใช้สิทธิขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนไปโดยไม่ใช้ประโยชน์ได้ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนฉบับปัจจุบันด้วย ซึ่งปรากฏตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายที่มุ่งหมายให้บทเฉพาะกาลมาตรานี้เป็นการรับรองสิทธิของบุคคล มิใช่การลิดรอนสิทธิหรือมีเจตนารมณ์ที่จะให้กฎหมายมีผลย้อนหลังให้เกิดผลเป็นโทษต่อบุคคลแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตามหากการบังคับใช้มาตรานี้จะส่งผลในทางไม่เป็นคุณในทางคดีต่อบุคคลที่ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลไว้แล้ว ซึ่งเป็นการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕ วรรคสอง ที่ว่า “สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนุญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติหรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ” ก็จะถือเป็น

*Non*

อำนาจของศาลที่พิจารณาคดีตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ชอบที่จะพิจารณาว่าจะปรับใช้บทบัญญัติ  
มาตรา ๖๗ นี้แค่ไหนเพียงไร เพื่อความเป็นธรรมตามควรแก่กรณี

ดังนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑  
มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองสิทธิ  
ในทรัพย์สินของบุคคล หลักการเวนคืนและใช้สิทธิเรียกคืนที่ดินของเจ้าของเดิมหรือทายาท  
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มิได้เพิ่มภาระ  
หรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และไม่ขัดหรือแย้ง  
ต่อหลักการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย  
มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” อีกด้วย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มา  
ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ไม่ขัดหรือแย้ง  
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗



(นายณภดล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ