

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ 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

ศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีรวม ๘ คำร้อง ซึ่งแต่ละคำร้องมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาในลักษณะเดียวกันว่า มาตรา ๒๙ วรรคสอง มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีคำสั่งไม่รับคำร้องในประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า มาตรา ๒๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมาตรา ๒๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลปกครองจะใช้บังคับแก่คดีที่พิพาท ส่วนประเด็นอื่นทั้ง ๘ คำร้องนั้น ให้รับไว้พิจารณาโดยให้รวมการพิจารณา ๘ คำร้องนั้นเข้าด้วยกัน

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

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

มาตรา ๕ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๒๕ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีมาตรการกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือเมื่อสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีได้ใช้ประโยชน์ หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๖ วรรคสอง

มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่กำหนด หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

มาตรา ๒๑๒ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๕ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญาให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยมาตรา ๕ นั้น เป็นผู้ไม่เคยกระทำความผิดดังกล่าวหรือถ้าผู้นั้นยังรับโทษอยู่ก็ให้ปล่อยตัวไป แต่ทั้งนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใด ๆ

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๗ ให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้

(๑) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๑ ผู้ที่จะขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรา ๗ จะต้องเป็นบุคคล คณะบุคคล หรือองค์กรตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่น

การขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรา ๗ ให้กระทำเป็นคำร้องตามแบบที่กำหนด ในข้อกำหนดของศาล เว้นแต่การขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีในกรณีดังต่อไปนี้ ให้จัดทำเป็นหนังสือ ขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัย

๑.๓๑

๑.๓๑

(๒) ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ขอให้ศาลพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎหมาย

๑.๓๑

๑.๓๑

การดำเนินการตาม (๒) ให้ส่งความเห็นหรือคำโต้แย้งของคู่ความพร้อมด้วยเหตุผลไปยัง สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง หรือกรมพระธรรมนูญ แล้วแต่กรณี เพื่อส่งให้ ศาลพิจารณาวินิจฉัย

มาตรา ๔๓ หนังสือขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรา ๔๑ วรรคสอง ให้ทำเป็น หนังสือราชการโดยอย่างน้อยต้องระบุรายละเอียดแห่งข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง ความประสงค์ที่จะให้ ศาลดำเนินการ และมาตราของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๕๐ เมื่อมีผู้ยื่นหนังสือขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัย และศาลเห็นว่าเป็นกรณีที่ต้องด้วย มาตรา ๔๑ วรรคสอง (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) หรือ (๙) ให้ศาลรับไว้พิจารณาและ ดำเนินการต่อไป

๓. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๕๑ ที่ดินที่ดำเนินการให้ได้มาโดยวิธีการตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากการได้มา ตามหมวด ๔ การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการซื้อขาย เจ้าหน้าที่ต้องเริ่มดำเนินการ ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนไม่ช้ากว่าห้าปีนับแต่วันพ้นกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับ พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ (๒) หรือภายในระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ แล้วแต่กรณี

ในกรณีเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์ในการสร้างทาง ทางรถไฟ คลอง หรือกิจการ สาธารณประโยชน์อื่นที่ต้องใช้ที่ดินเป็นระยะทางยาวเกินสิบกิโลเมตร การเริ่มดำเนินการโครงการในส่วน หนึ่งส่วนใดแล้ว ให้ถือว่าได้มีการเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตลอดเส้นทางแล้ว สำหรับกรณีอื่นเมื่อได้เริ่มดำเนินการและใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นส่วนใหญ่แล้ว ให้ถือว่าได้เริ่มดำเนินการ ตามวรรคหนึ่งแล้ว

มาตรา ๕๓ ที่ดินที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หากไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนภายในระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ หรือเหลือจากการใช้ประโยชน์ ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิขอคืนที่ดินนั้น และในกรณีที่เจ้าของเดิมหรือทายาทมีที่ดินที่มีการซื้อขายตามมาตรา ๓๔ รวมเป็นแปลงเดียวกันกับที่ดินที่ขอคืน และเจ้าหน้าที่ยังมีได้นำที่ดินนั้นไปใช้ประโยชน์ ให้มีสิทธิขอคืนที่ดินดังกล่าวได้ด้วย

การขอคืนตามวรรคหนึ่ง เจ้าของเดิมหรือทายาทต้องยื่นคำร้องขอคืนต่อเจ้าหน้าที่ภายในสามปี นับแต่วันพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๕๑ ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ได้เริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว แต่ยังไม่แล้วเสร็จ ไม่ว่าจะเหตุใดจนพ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง มิให้ถือว่ายังไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ในกรณีเช่นนั้นระยะเวลาตามวรรคสองให้นับแต่วันที่มีการดำเนินการแล้วเสร็จ

ที่ดินที่ได้ใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว หากในภายหลังหมดความจำเป็นในการใช้ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว หรือเมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคสองแล้ว เจ้าของเดิมหรือทายาทไม่มีสิทธิขอคืน

มาตรา ๕๔ เจ้าของเดิมหรือทายาทซึ่งร้องขอคืนที่ดิน ต้องคืนเงินค่าทดแทนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิ รวมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันที่ได้รับเงินค่าทดแทนหรือนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนจนถึงวันที่ยื่นคำร้องขอคืน เว้นแต่เจ้าของเดิมหรือทายาทจะพิสูจน์ได้ว่า เงินค่าทดแทนที่จะต้องคืนเมื่อรวมกับดอกเบี้ยแล้วจะสูงกว่าราคาในท้องตลาดของที่ดินที่ขอคืน ในกรณีเช่นนั้น ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทคืนเงินเท่าที่ไม่เกินราคาในท้องตลาดของที่ดินนั้น ทั้งนี้ โดยใช้ราคา ณ วันที่ยื่นคำร้องขอคืน

มาตรา ๖๗ ให้นำหมวด ๒ การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืน และหมวด ๓ การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท มาใช้บังคับกับที่ดินที่ถูกเวนคืนนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับจนถึงวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วย โดยอนุโลม แต่ระยะเวลาห้าปีหรือระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๑ และระยะเวลาสามปีตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง เฉพาะกรณีที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ความเห็น

สมควรวินิจฉัยแต่ละประเด็นตามลำดับ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๓ และมาตรา ๕ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในหมวด ๑ บททั่วไป โดยมาตรา ๓ บัญญัติถึงหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมาตรา ๕ บัญญัติถึงหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ส่วนมาตรา ๒๕ บัญญัติไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งมาตราดังกล่าวเป็นการบัญญัติถึงหลักในการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยไว้เป็นการทั่วไป จึงมิได้มีประเด็นปัญหาตามคำร้องนี้ ไม่มีกรณีที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งประเด็นนี้ไว้ในคำร้องว่า การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ กระทำโดยมิได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และได้วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายดังกล่าวอย่างรอบด้านตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ กรณีจึงเห็นได้ว่า คำร้องในประเด็นนี้เป็นการโต้แย้งกระบวนการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ว่าเป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ จึงมิใช่เป็นการโต้แย้งว่าเนื้อหาของบทบัญญัติใดของพระราชบัญญัตินี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด เพื่อขอให้ศาลมีคำวินิจฉัยตามที่กำหนดในมาตรา ๒๑๒ ของรัฐธรรมนูญ ศาลจึงไม่วินิจฉัยข้อโต้แย้งประเด็นนี้ให้

ประเด็นที่สาม มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และถือเป็นสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการยอมรับตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ ข้อ ๑๗ ที่บัญญัติว่า “มนุษย์ทุกคนชอบที่จะมีสิทธิในทรัพย์สินเป็นของตนเองหรือที่เป็นเจ้าของร่วมกับผู้อื่น และต้อง

ไม่ถูกริบละเมิดสิทธินั้นไปจากตน” สำหรับประเทศไทย สิทธิในทรัพย์สินได้รับการรับรองไว้นานแล้ว ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ โดยเขียนรวมไว้กับสิทธิขั้นพื้นฐานอื่น ๆ ปรากฏในมาตรา ๑๔ ซึ่งบัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งบทกฎหมายบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ใน ร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ” และสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าว ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อเนื่องมาทุกฉบับ

การเวนคืน คือการใช้อำนาจเรียกคืนทรัพย์สินโดยเฉพาะอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลมาเป็นของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยจะต้องดำเนินการภายใต้เงื่อนไขว่าต้องมีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เจ้าของทรัพย์สินนั้นด้วยการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม การเวนคืนจึงถือเป็นข้อยกเว้นที่จะกระทำได้ต่อเมื่อรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ภายใต้เงื่อนไขอันจำกั้อย่างยิ่ง โดยปรากฏหลักการเวนคืนครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ มาตรา ๓๔ วรรคสามและวรรคสี่ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓ วรรคห้า ได้มีการเพิ่มเติม หลักการที่สำคัญว่า อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายใน ระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ซึ่งหลักการข้างต้นนี้ได้รับการยอมรับ และพัฒนาต่อเนื่องกันมาจนถึงปัจจุบัน ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสาม ถึงวรรคหก

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๗ วรรคสาม แล้ว เห็นว่ารัฐธรรมนูญกำหนด หลักการที่สำคัญในเรื่องการเวนคืนไว้ว่า รัฐจะเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนไม่ได้ เว้นแต่ จะเข้าเงื่อนไข ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ทำได้โดยเฉพาะเท่านั้น และการเวนคืนต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และมีวัตถุประสงค์เพื่อการอันเป็นประโยชน์สาธารณะเฉพาะเท่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยจะต้องกระทำ การเวนคืนเพียงเท่าที่จำเป็นและต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เจ้าของที่ดินด้วย หากเวนคืนมาแล้ว มิได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ หรือเหลือใช้จะต้องคืนอสังหาริมทรัพย์อันเป็นที่ดินให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท หากมีการร้องขอคืน

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการและ ขั้นตอนของรัฐจะทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงหลักเกณฑ์การคืนที่ดินดังกล่าว ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทที่มีความประสงค์จะได้คืนในกรณีที่ดินของหน่วยงานของรัฐไม่ใช้ที่ดิน ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนภายในกำหนดระยะเวลาหรือมีที่ดินเหลือจากการใช้ประโยชน์ โดยกำหนด หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนในหมวด ๒ มาตรา ๕๑ ซึ่งวรรคหนึ่งบัญญัติว่า “ที่ดินที่ดำเนินการให้ได้มาโดยวิธีการตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากการได้มาตามหมวด ๔ การได้มาซึ่ง

อสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการซื้อขาย เจ้าหน้าที่ต้องเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนไม่ช้ากว่าห้าปีนับแต่วันพ้นกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ (๒) หรือภายในระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แล้วแต่กรณี” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์ในการสร้างทาง ทางรถไฟ คลอง หรือกิจการสาธารณประโยชน์อื่นที่ต้องใช้ที่ดินเป็นระยะทางยาวเกินสิบกิโลเมตร การเริ่มดำเนินการโครงการในส่วนหนึ่งส่วนใดแล้วให้ถือว่าได้มีการเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตลอดเส้นทางแล้ว สำหรับกรณีอื่นเมื่อได้เริ่มดำเนินการและใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นส่วนใหญ่แล้ว ให้ถือว่าได้เริ่มดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว” ส่วนหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่เกี่ยวกับการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท บัญญัติไว้ในหมวด ๓ โดยมีสาระสำคัญในมาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ที่ดินที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หากไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนภายในเวลาตามมาตรา ๕๑ หรือเหลือจากการใช้ประโยชน์ ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิขอคืนที่ดินนั้น และในกรณีที่เจ้าของเดิมหรือทายาทมีที่ดินที่มีการซื้อขายตามมาตรา ๓๔ รวมเป็นแปลงเดียวกันกับที่ดินที่ขอคืน และเจ้าหน้าที่ยังมีได้นำที่ดินนั้นไปใช้ประโยชน์ ให้มีสิทธิขอคืนที่ดินดังกล่าวได้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “การขอคืนตามวรรคหนึ่ง เจ้าของเดิมหรือทายาทต้องยื่นคำร้องขอคืนต่อเจ้าหน้าที่ภายในสามปีนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๕๑ ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง” วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ได้เริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว แต่ยังไม่แล้วเสร็จ ไม่ว่าด้วยเหตุใดจนพ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง มิให้ถือว่ายังไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ในกรณีเช่นนั้นระยะเวลาตามวรรคสองให้นับแต่วันที่มีการดำเนินการแล้วเสร็จ” และวรรคสี่บัญญัติว่า “ที่ดินที่ได้ใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว หากในภายหลังหมดความจำเป็นในการใช้ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว หรือเมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคสองแล้ว เจ้าของเดิมหรือทายาทไม่มีสิทธิขอคืน” และมีการกำหนดให้เจ้าของเดิมหรือทายาทที่ใช้สิทธิร้องขอที่ดินคืนจะต้องคืนค่าทดแทนที่ได้รับไปพร้อมดอกเบี้ยคืนให้แก่หน่วยงานของรัฐด้วย ปรากฏตามมาตรา ๕๔ ซึ่งบัญญัติว่า “เจ้าของเดิมหรือทายาทซึ่งร้องขอคืนที่ดินต้องคืนเงินค่าทดแทนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิ รวมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันที่ได้รับเงินค่าทดแทนหรือนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนจนถึงวันที่ยื่นคำร้องขอคืน เว้นแต่เจ้าของเดิมหรือทายาทจะพิสูจน์ได้ว่า เงินค่าทดแทนที่จะต้องคืนเมื่อรวมกับดอกเบี้ยแล้วจะสูงกว่าราคาในท้องตลาดของที่ดินที่ขอคืน ในกรณีเช่นนั้น ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทคืนเงินเท่าที่ไม่เกินราคาในท้องตลาดของที่ดินนั้น ทั้งนี้ โดยใช้ราคา ณ วันที่ยื่นคำร้องขอคืน”

ส่วนมาตรา ๖๗ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลกำหนดไว้ว่า “ให้นำหมวด ๒ การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืน และหมวด ๓ การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท มาใช้บังคับกับ

ที่ดินที่ถูกเวนคืนนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับจนถึงวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม แต่ระยะเวลาห้าปีหรือระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๑ และระยะเวลาสามปีตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง เฉพาะกรณีที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

กรณีจึงเห็นได้ว่า มาตรา ๕๑ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว มีเจตนารมณ์สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเวนคืนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนควบคู่ไปกับประโยชน์ของรัฐในการดำเนินโครงการต่าง ๆ บนที่ดินที่ได้เวนคืนมาของหน่วยงานรัฐที่พอสมควรแก่เหตุ โดยวรรคหนึ่งกำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐจะเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนในกรอบเวลาที่พอสมควรที่จะเริ่มเตรียมและดำเนินโครงการได้โดยไม่ชักช้าแล้ว กล่าวคือ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนภายในระยะเวลาไม่ช้ากว่า ๕ ปี นับแต่วันพ้นกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนที่ตราขึ้นตามมาตรา ๘ (๒) ของพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งระยะเวลาดังกล่าว มาตรา ๙ บัญญัติว่า ให้กำหนดเท่าที่จำเป็นเพื่อการสำรวจที่ดินและอสังหาริมทรัพย์และการรังวัดที่ดิน แต่ไม่ให้เกิน ๕ ปี ดังนั้น รวมระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐจะต้องเข้าใช้ประโยชน์ คือ ดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ภายในเวลาไม่เกิน ๑๐ ปี หรือภายในระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่จะตราขึ้นตามมาตรา ๒๙ ของพระราชบัญญัตินี้แล้วแต่กรณี จึงเป็นระยะเวลาที่พอสมควรแล้ว

แต่อย่างไรก็ตาม ความในวรรคสองของมาตรา ๕๑ ดังกล่าวซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ว่าการเริ่มดำเนินการโครงการนั้น มีข้อควรพิจารณาว่า แค่นั้น เพียงไร จึงจะถือว่าได้เริ่มดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้วนั้น โดยเฉพาะกรณีที่เป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์ในการสร้างทาง ทางรถไฟ คลอง หรือกิจการสาธารณประโยชน์อื่นที่ต้องใช้ที่ดินเป็นระยะทางยาวเกินสิบกิโลเมตร การเริ่มดำเนินการโครงการในส่วนหนึ่งส่วนใด ให้ถือว่าได้มีการเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตลอดเส้นทางแล้วนั้น เห็นว่า แม้จะยอมรับได้ว่าการดำเนินโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในการคมนาคมที่เข้าลักษณะตามมาตรา ๕๑ วรรคสองอาจจะไม่สามารถดำเนินการพร้อมกันหมดตลอดเส้นทางหรือตลอดโครงการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด จึงควรมีวิธีการที่กำหนดไว้เป็นพิเศษหรือมีบทยกเว้นเพื่อการจัดทำโครงการในลักษณะนี้ แต่การกำหนดวิธีการพิเศษดังกล่าวหากจะมีขึ้นนั้น ก็จะต้องเป็นไปตามหลักความพอสมควรแก่เหตุอันเป็นหลักทั่วไปของกฎหมายปกครองด้วย แต่ในกรณีของการสร้างทาง ฯลฯ หรือการสาธารณประโยชน์ใดที่ต้องใช้ที่ดินเป็นระยะทางยาวเกินสิบกิโลเมตรตามมาตรา ๕๑ วรรคสองดังกล่าวนี้ กลับมิได้มีการกำหนดขอบเขตขั้นต่ำของการเข้าไปดำเนินโครงการที่เหมาะสมแก่กรณี ดังเช่นที่กำหนดไว้

ในตอนท้ายของมาตราเดียวกันที่ว่า “... สำหรับกรณีอื่นเมื่อได้เริ่มดำเนินการและใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นส่วนใหญ่แล้ว ให้ถือว่าได้เริ่มดำเนินการตามวรรคหนึ่ง” แม้จะปรากฏตามบันทึกการประชุมของคณะกรรมการกฤษฎีกาผู้พิจารณาร่างกฎหมายนี้ว่า การดำเนินการโดยส่วนหนึ่งส่วนใดที่จะถือว่าหน่วยงานของรัฐได้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่ได้เวนคืนที่เข้าเกณฑ์ตามมาตรา ๕๑ นั้น จะต้องหมายถึงการดำเนินการทางกายภาพอย่างแท้จริง มีการก่อสร้างโครงสร้างให้ปรากฏ แต่ข้อความในลักษณะดังกล่าวก็ไม่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะเป็นการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน ซึ่งตามหลักการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้นต้องถือว่า เจตนารมณ์ของผู้ร่างไม่ใช่เจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏข้อความว่า “การเริ่มดำเนินการโครงการในส่วนหนึ่งส่วนใด...” ในบทบัญญัตินี้ มีความหมายอย่างไร เพียงใด ย่อมเปิดโอกาสให้ผู้บังคับใช้กฎหมายตีความถ้อยคำดังกล่าวไปในทางที่ไม่คำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของที่ดินเดิมได้ โดยหากหน่วยงานของรัฐใดประสงค์จะเหี่ยวร้างการใช้ประโยชน์ไว้ ย่อมอาจใช้บทบัญญัตินี้ดำเนินการเพียงอย่างหนึ่งอย่างใดต่อที่ดินนั้นเพียงเล็กน้อย แล้วใช้เป็นข้ออ้างว่ามีการได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งได้เวนคืนไปตลอดเส้นทางแล้ว ซึ่งย่อมไม่เป็นไปตามหลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นอย่างยิ่ง และเป็นการขัดต่อหลักการสำคัญของการเวนคืนซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนอย่างร้ายแรง การที่กฎหมายดังกล่าวเปิดช่องให้หน่วยงานของรัฐใช้อำนาจได้อย่างกว้างขวางและไม่ชัดเจนเช่นนี้ จึงมีผลกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิของเอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินซึ่งรัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองให้ตามมาตรา ๓๗ วรรคห้า ซึ่งกำหนดให้กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล กฎหมายเวนคืนดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นมาจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล โดยขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ด้วย

จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ วรรคสอง เฉพาะที่บัญญัติว่า “ในกรณีเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์ในการสร้างทางหลวง ทางรถไฟ คลอง หรือกิจการสาธารณประโยชน์อื่นที่ต้องใช้ที่ดินเป็นระยะทางยาวเกินสิบกิโลเมตร การเริ่มดำเนินการโครงการในส่วนหนึ่งส่วนใดแล้ว ให้ถือว่าได้มีการเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตลอดเส้นทางแล้ว” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๒๖

สำหรับหลักเกณฑ์และระยะเวลาซึ่งกำหนดให้เจ้าของเดิมหรือทายาทใช้สิทธิร้องขอที่ดินคืนซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๕๓ ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทใช้สิทธิขอคืนที่ดินภายในกำหนดระยะเวลาสามปี นับแต่วันพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๕๑ ตามแบบและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง นั้น เห็นว่า

ระยะเวลาที่กำหนดให้เจ้าของเดิมหรือทายาทของอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนจะต้องเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมที่รัฐสามารถดำเนินการหรือสามารถใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนให้แล้วเสร็จได้ การกำหนดให้เจ้าของเดิมหรือทายาทจะต้องดำเนินการขอที่ดินคืนภายในกำหนดระยะเวลาสามปีนั้นก็เป็นเวลาที่เหมาะสม การดำเนินการเพื่อการคืนที่ดินและการคืนเงินค่าทดแทน ดอกเบี้ย ตลอดจนการดำเนินการอื่น ๆ หากปล่อยให้เนิ่นช้าออกไปเท่าใดก็จะมีคามยุ่งยากในการปฏิบัติมากขึ้น จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักการเวนคืนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ และไม่กระทบกระเทือนต่อหลักนิติธรรมตาม มาตรา ๓ หลักการตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และหลักความเสมอภาคตามมาตรา ๒๗ แต่อย่างไรก็ดี ส่วนการกำหนดหลักเกณฑ์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทที่ใช้สิทธิร้องขอที่ดินคืนจะต้องคืนค่าทดแทนที่ได้รับมาพร้อมดอกเบี้ยคืนให้แก่หน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๔ ที่กำหนดไว้ในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันที่ได้รับเงินค่าทดแทนหรือนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนจนถึงวันที่ยื่นคำร้องขอคืนนั้น เห็นว่า ในทางกฎหมายถือว่าเงินตราถือเป็นทรัพย์สินที่มีดอกผลคือ ดอกเบี้ยเสมอ ไม่ว่าในรูปแบบของดอกเบี้ยต่างตอบแทนหรือดอกเบี้ยผิดนัด เพราะโดยหลักแล้วมูลค่าที่แท้จริงของเงินจะลดลงเมื่อเวลาผ่านไป การที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้คิดดอกเบี้ยในเงินค่าทดแทนที่เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทต้องจ่ายคืนให้รัฐ จึงเป็นมาตรการที่พอสมควรแก่เหตุเพื่อชดเชยค่าของเงิน ในทางความเป็นจริงแล้ว อีกทั้ง บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้เจ้าของเดิมหรือทายาทอาจจะพิสูจน์ได้ว่าเงินค่าทดแทนที่จะต้องคืนเมื่อรวมกับดอกเบี้ยแล้วหากสูงกว่าราคาในท้องตลาดของที่ดินที่ขอคืน ก็ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทคืนเงินเท่าที่ไม่เกินราคาในท้องตลาดของที่ดินนั้น ณ วันที่ยื่นคำร้องขอคืนได้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักการเวนคืนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ และไม่กระทบกระเทือนต่อหลักนิติธรรมตามมาตรา ๓ หลักการตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และหลักความเสมอภาคตามมาตรา ๒๗ แต่อย่างไรก็ดี

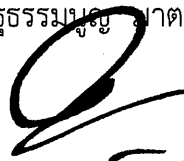
ประเด็นสุดท้ายที่จะต้องวินิจฉัยมีว่า มาตรา ๖๗ ของบทเฉพาะกาลแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้นำเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืน และการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมาใช้บังคับกับที่ดินที่ถูกเวนคืนนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับจนถึงวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม เป็นการกำหนดให้กฎหมายมีผลบังคับใช้ย้อนหลังเป็นโทษต่อบุคคลอันเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้เข้าใจได้ว่าบทบัญญัตินี้มุ่งหมายให้เป็นการคุ้มครองและรับรองสิทธิของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนซึ่งเคยมีสิทธิอยู่ก่อน ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ที่ได้กำหนดหลักการให้คืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท หากรัฐไม่นำไปใช้ประโยชน์ แต่ขณะนั้นไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายออกมารับรองและกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการใช้สิทธิไว้ก็ตาม แต่ก็เห็นได้ว่า เจ้าของที่ดินหรือทายาทที่จะเรียกคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนไปในกรณีนี้ ยังคงมีสิทธิฟ้องคดีได้ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้วางหลักในการให้บุคคลสามารถอ้างและใช้สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ต่อรัฐได้โดยตรง แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรับรองหรือกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการไว้ดังปรากฏในมาตรา ๒๘ วรรคสาม ที่ว่า “สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” จึงต้องถือว่า เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทยังคงมีสิทธิในการเรียกคืนที่ดินซึ่งถูกเวนคืนไปแล้วไม่ใช้ประโยชน์ได้โดยสมบูรณ์อยู่แล้วแม้ว่าจะไม่มีบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัตินี้กำหนด

ดังนั้น การที่มาตรา ๖๗ ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดให้นำหมวด ๒ เรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืน และหมวด ๓ เรื่องการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท มาใช้บังคับกับที่ดินที่ถูกเวนคืนนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับจนถึงวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม อันเป็นผลให้ต้องนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติมาตรา ๕๑ วรรคสอง ที่กำหนดหลักเกณฑ์และกำหนดระยะเวลาของหน่วยงานของรัฐในการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนในกรณีของการสร้างทาง ฯลฯ หรือการสาธารณประโยชน์ใดที่ต้องใช้ที่ดินเป็นระยะทางยาวเกินสิบกิโลเมตร ว่าการเริ่มดำเนินการโครงการในส่วนหนึ่งส่วนใด ให้ถือว่าได้มีการเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตลอดเส้นทางแล้ว ผลของบทบัญญัติดังกล่าวจึงทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๘ คำร้องซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาท อาจจะต้องเสียสิทธิที่มีอยู่ก่อนแล้วหรือต้องเสียเปรียบในทางคดี โดยมีอาจใช้สิทธิในการเรียกคืนที่ดินจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ ทั้งที่สิทธิดังกล่าวของเขานั้นเป็นผู้มีสิทธิอยู่เดิมและได้ใช้สิทธินั้นฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้ก่อนแล้วและมีหลายคดีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้คืนที่ดินดังกล่าวให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทไปแล้ว กรณีจึงถือว่าบทบัญญัตินี้เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกิดผลอันเป็นโทษต่อสิทธิของเจ้าของที่ดินซึ่งมีอยู่เดิมแล้วตามรัฐธรรมนูญและตามคำพิพากษาแม้บางคดีจะยังไม่ถึงที่สุดก็ตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๗ จึงไม่สอดคล้องกับหลักการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคห้า บัญญัติไว้ว่า ที่ดินที่ถูกเวนคืนมาถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือ

มือสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท จึงเป็นการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยเพิ่มภาระ หรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ด้วย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ วรรคสอง เฉพาะที่บัญญัติว่า “ในกรณีเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์ในการสร้างทาง ทางรถไฟ คลอง หรือกิจการสาธารณประโยชน์อื่นที่ต้องใช้ที่ดินเป็นระยะทางยาวเกินสิบกิโลเมตร การเริ่มดำเนินการโครงการในส่วนหนึ่งส่วนใดแล้ว ให้ถือว่าได้มีการเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตลอดเส้นทางแล้ว” และบทบัญญัติในมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคห้า



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ