

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๓

วันที่ ๒๔ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ๔ ประการ ดังนี้

- (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม
- (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ
- (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้
- (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

ในส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้มีการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติ อันเป็นหลักสากลที่ใช้กันอยู่ทั่วไปในนานาชาติ

สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มีเหตุผลปรากฏตาม
หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า โดยที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้
ประกาศใช้มานานแล้วและมีบทบัญญัติบางประการที่ยังไม่เหมาะสม สมควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวเสียใหม่
เพื่อให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นไปได้อย่างรวดเร็วและเป็นธรรมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

แม้ต่อมาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒
มาตรา ๓ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ไปแล้วก็ตาม
แต่เนื่องด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘
ยังคงหลักการเดิมเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการขอรับเงินค่าทดแทนของพระราชบัญญัติว่าด้วย
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ไว้ อีกทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว
เป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่า
บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ บัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไว้เพื่อประกัน
ความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สิน บุคคลที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยชอบรวมถึงการรับมรดกย่อมได้รับ
ความคุ้มครองความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง รวมทั้งสิทธิใด ๆ ในการใช้สอยหรือ
จำหน่ายจ่ายโอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองย่อมใช้หลัก
กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ถึงความชอบธรรมในการครอบครองและใช้ประโยชน์จาก
อสังหาริมทรัพย์ที่ตนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยสมบูรณ์ ซึ่งสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วย
สิทธิมนุษยชน ข้อ ๑๗ ที่ว่า ทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยตนเองและโดยร่วมกับผู้อื่น
และบุคคลใดจะถูกเอาทรัพย์สินไปจากตนตามอำเภอใจไม่ได้ อันถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล
ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยให้จำกัดสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวได้ก็แต่โดยกฎหมายให้อำนาจเท่านั้น
หากราษฎรซื้อขายที่ดินกันเองฝ่ายผู้ขายอาจปฏิเสธไม่ยอมขายได้ แต่การเวนคืนที่ดินเป็นการใช้อำนาจ
มหาชนของรัฐซึ่งฝ่ายหลังไม่มีทางปฏิเสธที่จะไม่ขายได้ แม้ราคาขายราษฎรก็ไม่มีอำนาจต่อรอง
มากนัก ซึ่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
ภายใต้พื้นฐานความจำเป็นและประโยชน์สาธารณะที่รัฐต้องเข้าถือเอาทรัพย์สินของเอกชนมาใช้
เพื่อประโยชน์ของรัฐอันเป็นประโยชน์ที่มีความสำคัญต่อส่วนรวม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสอง
วรรคสาม และวรรคสี่ บัญญัติให้ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก
ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ตลอดจนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัย

อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทน ที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ (หมายถึงรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้อย่างรวดเร็วแก่ เจ้าของ) ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น นอกจากนั้น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น การชดใช้ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมจึงเป็นหลักการและเป็นสาระสำคัญที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้

เห็นว่า แม้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ วรรคสอง จะไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง เนื่องจากเป็นบทบัญญัติแห่ง กฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใด บุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงแต่อย่างใด แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ที่บัญญัติว่า “การร้องขอรับเงินที่วางไว้ตามมาตรา ๓๑ ให้ร้องขอรับภายใน สิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน ถ้าไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาเช่นนั้น ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน” เห็นว่า บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการบัญญัติขึ้นเพื่อความสะดวกของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่ คำนึงถึงหลักการชดใช้ค่าทดแทนให้เกิดความเป็นธรรมแก่ราษฎรผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูก เวนคืนที่ดินเลยและไม่คำนึงถึงในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนอาจมีเหตุขัดข้องในการแสดงสิทธิของ ตนหรือมีกรณีที่ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิของตนได้ตามกำหนดระยะเวลาดังกล่าวได้ ทั้ง ๆ ที่รัฐเองก็ได้ จัดเตรียมค่าทดแทนเอาไว้พร้อมแล้ว และได้โอนเข้าบัญชีของผู้เป็นเจ้าของที่ดินนั้นแล้วด้วย แต่เมื่อ ทายาทจะมาขอรับ กลับไม่ให้เพราะเงื่อนไขที่รัฐกำหนดขึ้นเองฝ่ายเดียว อันเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัด สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ อีกทั้งมิได้ตระหนักว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องชำระ ค่าชดเชยจากการที่รัฐไปเวนคืนบังคับเอาที่ดินของราษฎรมาและไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการกระทำแก่ราษฎร จนถึงขั้นสูญเสียกรรมสิทธิ์ใน ที่ดินที่รัฐเวนคืนไปโดยไม่ได้รับค่าทดแทนใด ๆ ตลอดจนเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมที่รัฐไปยึดเอา ทรัพย์สินของราษฎรมาใช้ประโยชน์แล้ววางเงื่อนไขเพื่อจะเอาค่าชดใช้ที่รัฐสมควรจะชดเชยให้เขา คืนกลับมาเป็นของรัฐเอง ทั้ง ๆ ที่ยังมีผู้รับค่าทดแทนอยู่และงบประมาณก็ได้จัดสรรเอาไว้จนถึงขั้นไปวางเงิน เข้าบัญชีที่ธนาคารออมสินแล้ว เสมือนกับผู้ซื้อได้ออนเงินเข้าบัญชีผู้ขายไปแล้ว ผู้ซื้อยังต้องตามไปดูอีก หรือว่าเงินนั้นจะโอนต่อไปอย่างไร มีใครมารับไปหรือไม่ ถ้าไม่มีใครมาเอาภายในเวลาที่ผู้ซื้อกำหนด เงินนั้นจะตกกลับมาเป็นของผู้ซื้อโดยไม่คืนที่ดินให้กระนั้นหรือ? รัฐมีอำนาจกระทำกับประชาชนโดยออก

กฎหมายยึดที่ดินของราษฎรมาแล้วเอาค่าทดแทนคืนได้ด้วยหรือ? เมื่อรัฐจัดสรรเงินชดเชยให้แก่ราษฎรเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยชอบแล้วก็หมดภาระหน้าที่ของรัฐแล้ว ไม่มีสิ่งของรัฐต้องดำเนินการอะไรให้เป็นภาระแก่เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องต่อไปอีกไม่ว่าจะเป็นด้วยงบประมาณหรือการจัดการใด ๆ เจ้าของที่ดินจะโอนให้ใครหรือสิทธิในเงินนั้นจะเป็นไปอย่างไรไม่เกี่ยวกับรัฐแล้วเป็นเรื่องเจ้าของบัญชีกับทายาทของเขา หากผู้รับตายและไม่มีทายาท ทรัพย์สินนั้นก็อาจตกเป็นของแผ่นดินได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๗๕๓ อยู่แล้ว รัฐก็ได้นำที่ดินของราษฎรไปใช้ประโยชน์แล้ว **ไม่มีเหตุที่รัฐจะกำหนดเงื่อนไขจำกัดสิทธิของราษฎรเป็นพิเศษจนเกินจำเป็นอีก**

อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีของรัฐจัดประโยชน์ให้แก่ราษฎร เช่น จัดสรรที่ดินทำกินให้ จัดที่อยู่อาศัยราคาถูกให้แก่ราษฎรที่ต้องการหรือเรื่องสิทธิประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคม รัฐอาจกำหนดเงื่อนไขสำหรับผู้มีคุณสมบัติหรือระยะเวลารับประโยชน์เพื่อไม่ให้เป็นการแก่รัฐมากเกินไป โดยอาจกำหนดว่าผู้ใดที่ไม่มารับประโยชน์ที่รัฐจัดให้ภายในเวลาที่กำหนด ผู้นั้นเป็นอันหมดสิทธิได้ แต่กรณีค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินนี้ไม่ใช่เป็นกรณีของรัฐจัดประโยชน์ให้แก่ราษฎรแต่อย่างใด หากเป็นหน้าที่ของรัฐที่ซื้อสัตย์สุจริตและมีความเป็นธรรมต้องชดใช้ค่าที่ดินที่ไปเวนคืนของราษฎรมา

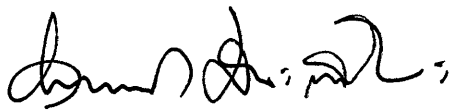
อีกประการหนึ่งการขอสงวนสิทธิของผู้ฟ้องคดีมิใช่หมายความว่าเขาไม่รับ แต่หมายความว่าขอรับตามที่ให้ไว้ก่อนแต่ขอสงวนสิทธิที่จะขอเพิ่มเติม ทำนองเดียวกับกรณีละเมิดที่ผู้เสียหายยอมรับค่าเสียหายเบื้องต้นไว้ก่อนแต่สงวนสิทธิที่จะเรียกร้องเพิ่มนั่นเอง การตีความของฝ่ายรัฐที่ว่า การสงวนสิทธิแสดงว่าไม่ได้ขอรับจึงเป็นการตีความที่ไม่ชอบ นอกจากนี้ ที่ผู้ถูกฟ้องอ้างว่าผู้ฟ้องคดีจะนำคำพิพากษาถึงที่สุดเรื่องผู้จัดการมรดกมาแสดงก็ไม่อาจจ่ายเงินค่าทดแทนให้ได้เพราะพ้นกำหนดระยะเวลาสิบปีแล้วนั้น ไม่ถูกต้อง เพราะตามข้อเท็จจริงที่รู้กันทั่วไปว่ากรณีเจ้าของบัญชีถึงแก่กรรมธนาคารจะจ่ายเงินให้ก็ต่อเมื่อมีคำสั่งศาลตั้งผู้จัดการมรดกแล้วเท่านั้น เหตุผลของผู้ถูกฟ้องซึ่งกระทำในนามของรัฐทั้ง ๒ กรณีจึงเป็นการตีความโดยมุ่งเอาเปรียบราษฎรผู้สูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินให้รัฐนำไปใช้ประโยชน์เพื่อจะไม่ให้ได้รับค่าชดเชยใด ๆ เลย

รัฐที่ตีมีหน้าที่คุ้มครองให้ความเป็นธรรมแก่ราษฎร หากปล่อยให้รัฐออกกฎหมายเอาเปรียบเบียดเบียนราษฎรเสียเอง ย่อมจะก่อให้เกิดความขัดข้องเดือดร้อนแก่ราษฎรโดยเฉพาะในเรื่องการเวนคืนที่กำหนดไว้เฉพาะในมาตรา ๓๗ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยเนื้อหาและเจตนารมณ์ของมาตราดังกล่าว **ไม่อาจตีความหรือให้รัฐบัญญัติกฎหมายเพื่อยึดเอาค่าชดเชยกลับตกเป็นของแผ่นดินได้เลย** เพราะมาตรา ๓๗ บัญญัติให้ต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมโดยให้คำนึงถึงความเสียหายของผู้ทรงสิทธิ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืนรวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น ดังนี้ จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติ

ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ที่กำหนดให้การร้องขอรับเงินที่ได้จากการเวนคืนภายในเวลาที่กำหนด มิฉะนั้นจะตกเป็นของแผ่นดินนั้น ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และขัดกับหลักนิติธรรมอย่างชัดแจ้ง คือรัฐใช้อำนาจออกกฎหมายบังคับเอากรรมสิทธิ์ที่ดินจากราษฎรไปใช้ประโยชน์แล้วยังวางเงื่อนไขเพื่อเอาค่าทดแทนที่ดินนั้นกลับคืนไปเป็นของรัฐอีก การกำหนดระยะเวลาตัดสิทธิของราษฎร เป็นการกำหนดเงื่อนไขโดยรัฐฝ่ายเดียวอันเป็นการจำกัดสิทธิของราษฎรเป็นพิเศษจนเกินจำเป็น ทั้ง ๆ ที่รัฐได้เวนคืนที่ดินเขาไปใช้แล้วจัดสรรเงินค่าทดแทนเข้าบัญชีเขาแล้วแต่กลับเอาคืนมาจากทายาทของเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ยังคงเรียกร้องค่าทดแทนอยู่ตลอดมาและได้ใช้ระยะเวลาดังกล่าวพิสูจน์สิทธิในการรับมรดกผ่านทางศาลซึ่งเป็นกระบวนการของรัฐจนคดีถึงที่สุดและได้ผู้มีสิทธิชัดเจนแล้วรัฐก็ยังไม่คืนค่าทดแทนให้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ขัดกับหลักการคุ้มครองกรรมสิทธิ์และความเป็นธรรมทั้งมวลที่รัฐได้กระทำต่อราษฎรโดยกระบวนการของรัฐเอง

ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ไม่ได้ระบุเหตุผลหรือความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่าเป็นการโต้แย้งว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ บัญญัติกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ มิได้ให้สิทธิโต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง



(นายทวีเกียรติ มินะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ