

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายณกต เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๓

วันที่ ๒๔ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ได้บัญญัติถึงเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ
ไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะ
ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ มาตรา
นี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ ประการ คือ (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิ
หรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้
(๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย อีกทั้งรัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติ
รับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไว้ในมาตรา ๓๗ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อประกันความมั่นคงในการ
ถือครองทรัพย์สิน บุคคลที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยชอบรวมถึงการรับมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง
ความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง รวมทั้งสิทธิใด ๆ ในการใช้สอยหรือจำหน่ายจ่ายโอน
โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองยอมใช้หลักกรรมสิทธิ์
หรือสิทธิครอบครองยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ถึงความชอบธรรมในการครอบครองและใช้ประโยชน์
จากอสังหาริมทรัพย์ที่ตนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยสมบูรณ์ ซึ่งสอดคล้องกับปณิธานสากล

๑๐๖

ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๑๗ ที่ว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยตนเองและโดยร่วมกับผู้อื่น และบุคคลใดจะถูกเอาทรัพย์สินไปจากตนตามอำเภอใจไม่ได้” อันถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยให้จำกัดสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวได้ก็แต่โดยกฎหมายให้อำนาจเท่านั้น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายภายใต้พื้นฐานความจำเป็นและประโยชน์ของสังคมที่รัฐต้องเข้าถือเอาทรัพย์สินเอกชนมาใช้เพื่อประโยชน์ของรัฐ อันเป็นประโยชน์ที่มีความสำคัญต่อส่วนรวม ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสามและวรรคสี่ ได้กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้เป็นการทั่วไปว่าจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิที่ได้รับ ความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น และให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ จึงประกอบด้วยหลักการสำคัญ ๓ ประการ คือ การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน การรับรองการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์สาธารณะ และการรักษาสมดุลโดยกำหนดให้รัฐชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นกฎหมายว่าด้วยการกำหนดความหมาย วัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ และกระบวนการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั่วไปของรัฐ การกำหนดค่าทดแทน การจ่ายและวางเงินค่าทดแทน การอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ตลอดจนการฟ้องคดีต่อศาล ในส่วนของการจ่ายค่าทดแทนกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดกรณีที่รัฐไม่สามารถจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้ ให้มีการวางเงินค่าทดแทนไว้ หากเป็นกรณีการเวนคืนมีความจำเป็นโดยเร่งด่วนที่ไม่อาจตกลงราคากันได้ตามมาตรา ๑๓ กรณีผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่มารับค่าทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือในกรณีที่ไม้อาจจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนรายใดได้เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิอื่น ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน หรือมีปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งส่วนเงินค่าทดแทนของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๘ และกรณีผู้รับจ้างนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินในทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนยังมีปัญหาโต้แย้งกันตามมาตรา ๒๙ โดยมาตรา ๓๑ กำหนดให้การวางเงินค่าทดแทนไม่ว่าในกรณีใด ๆ ให้กระทำโดยการนำเงินไปวางไว้ต่อศาล สำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย และมาตรา ๓๔

Mio

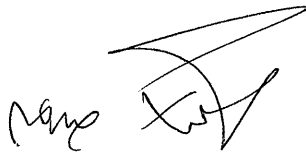
กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องร้องขอรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้ตามมาตรา ๓๑ ภายในสิบปี นับแต่วันที่มีการวางเงิน หากไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาเช่นว่านั้น ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

ประเด็นตามคำร้องจึงมีว่า การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ที่บัญญัติว่า “การร้องขอรับเงินที่วางไว้ตามมาตรา ๓๑ ให้ร้องขอรับภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน ถ้าไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาเช่นว่านั้น ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน” นั้น เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอันสอดคล้องกับหลักนิติธรรมแล้วหรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดขั้นตอน วิธีการ และกระบวนการในการใช้สิทธิขอรับเงินค่าทดแทนและการดำเนินงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการจ่ายเงินค่าทดแทน เพื่อให้การจ่ายเงินค่าทดแทนถึงมือผู้มีสิทธิที่แท้จริงได้โดยถูกต้อง โดยมีเจตนารมณ์ว่าหากปล่อยให้การใช้สิทธิขอรับเงินค่าทดแทนดำเนินไปโดยไม่มีกรอบระยะเวลาอาจเกิดปัญหาในการพิสูจน์สิทธิในเงินค่าทดแทน และส่งผลให้บุคคลผู้มีสิทธิที่แท้จริงไม่สามารถรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้ได้ จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องมีมาตรการและระยะเวลาเร่งรัดในการใช้สิทธิขอรับเงินค่าทดแทนไว้เพื่อให้บุคคลผู้มีสิทธิได้ตระหนักและให้ความสำคัญกับสิทธิของตนเอง ทั้งนี้ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้สิบปีให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ร้องขอรับเงินค่าทดแทน ถือเป็นระยะเวลาพอเหมาะพอควรแก่กรณี แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับปัจจุบันที่ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติหลักการนี้ไว้ในมาตรา ๔๘ ว่า “เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่มีหนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน” เป็นกรณีที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดระยะเวลาสิบปีดังกล่าว เพราะตระหนักถึงสิทธิของบุคคลที่จะได้รับเงินค่าทดแทนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ โดยกำหนดให้รัฐจะต้องชดใช้ให้แก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน เพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายที่ได้รับจากการเวนคืน และยังเป็นหลักประกันอีกว่าทรัพย์สินของประชาชนจะไม่ถูกเวนคืนไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยปราศจากการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องร้องขอรับเงินค่าทดแทนภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน อันเป็นการกำหนดวันเริ่มนับการใช้สิทธิ ร้องขอรับเงินค่าทดแทนโดยเริ่มนับแต่วันที่มีการวางเงินค่าทดแทน แม้เป็นหลักประกันการจ่ายค่าทดแทนก็ตาม แต่เป็นการกำหนดวันเริ่มนับให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องไปใช้สิทธิร้องขอรับเงินค่าทดแทนโดยที่มีการดำเนินการไปก่อนหน้าแล้ว ซึ่งผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนอาจจะยังไม่รู้หรือไม่ได้รับแจ้งถึงการวางเงินค่าทดแทนดังกล่าว หรืออาจมีข้อขัดข้องในการแสดงสิทธิของตน



ที่อาจทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิของตนตามกำหนดระยะเวลาได้ การกำหนดให้การใช้สิทธิร้องขอรับเงินค่าทดแทนโดยเริ่มนับแต่วันที่มีการวางเงิน เท่ากับเป็นการลิดรอนสิทธิของเจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนซ้ำลงไปอีก ทั้งที่ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ บุคคลผู้นั้นได้ถูกลิดรอนสิทธิจนต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตนไป อันเป็นการแบกรับภาระหน้าที่ที่มีต่อสาธารณะเกินไปกว่าบุคคลที่อยู่ร่วมสังคมเดียวกันมากพออยู่แล้ว รวมทั้งการกำหนดให้เงินค่าทดแทนตกเป็นของแผ่นดินย่อมมีผลให้บุคคลผู้นั้นไม่ได้รับเงินค่าทดแทน จึงเป็นการทำลายหลักประกันที่ว่าทรัพย์สินของประชาชนจะไม่ถูกเวนคืนไปใช้เป็นประโยชน์สาธารณะโดยปราศจากการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมไปโดยปริยาย หลักการนี้ระยะเวลาเช่นนี้จึงเป็นการยึดถือเพียงเพื่อความสะดวกของรัฐแต่ฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงสิทธิในการรับรู้ของบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิอื่น ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามกฎหมาย ดังนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ จึงเป็นมาตรการที่ไม่มีความเหมาะสมและไม่มีความจำเป็น เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุซึ่งไม่ได้สัดส่วนกัน จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง



(นายณนทล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ