

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๖๘

วันที่ ๒๖ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง
ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม หรือไม่
ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และมาตรา ๓๗ วรรคสาม บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น”

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยการเวนคืน ส่วนที่ ๔ เงินค่าทดแทน บัญญัติว่า

“เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่หนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศให้ตกเป็นของแผ่นดิน”

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินถือเป็นสิทธิที่ทำให้เจ้าของกรรมสิทธิ์มีอำนาจเหนือทรัพย์สินของตนอย่างเด็ดขาดและถาวร โดยกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินนั้นเป็นสิทธิที่ได้รับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญว่าบุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบทอด โดยหลักรัฐจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิในทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งจะปล่อยให้เอกชนใช้สิทธิของตนได้อย่างอิสระ เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์บางอย่างที่รัฐอาจจำเป็นต้องเข้าไปมีส่วนในการจำกัดสิทธิของเอกชนบ้าง บางกรณี อาทิ การคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ได้แก่ ข้อจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่เรียกว่าทางจำเป็นหรือภาระจำยอมที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของเจ้าของกรรมสิทธิ์ซึ่งเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลที่มีอสังหาริมทรัพย์หรือที่ดินติดกันตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือการดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ซึ่งข้อจำกัดสิทธิเช่นว่านั้นอาจอยู่ในรูปของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กล่าวคือรัฐได้ออกกฎหมายเวนคืนเพื่อโอนทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐ เมื่อรัฐต้องการที่จะใช้อสังหาริมทรัพย์เพื่อดำเนินกิจการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน หรือการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีไม่มีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ หรือกรณีมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้แต่ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์หรือวิธีการเกี่ยวกับกรณีนั้นไว้เป็นการเฉพาะก็ให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับดังกล่าวมาใช้บังคับได้โดยอนุโลม เมื่อพิจารณาจากเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ปรากฏท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น รวมตลอดทั้งเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ในกรณีที่หน่วยงานที่เวนคืนไม่ใช้อสังหาริมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนภายในกำหนดระยะเวลาหรือมีที่ดินเหลือจากการใช้ประโยชน์ หากเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ต้องคืนให้แก่บุคคลดังกล่าวโดยระยะเวลาการขอคืน การคืน และการเรียกคืนค่าทดแทนให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

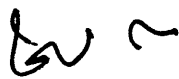
ข้อกล่าวอ้างที่ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ที่กำหนดให้เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่หนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดินนั้นเป็นบทบัญญัติที่ยึดถือเพียงความสะดวกของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ไม่คำนึงถึงสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน หรือสิทธิของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่อาจมีเหตุขัดข้องในการแสดงสิทธิของตนหรือไม่อาจใช้สิทธิของตนได้ตามกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ทั้งที่รัฐมีหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหาย การดังกล่าวทำให้บุคคลต้องแบกรับภาระหน้าที่ที่มีต่อสาธารณะเกินไป บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการลิดรอนสิทธิของบุคคลผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม เห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนสำคัญเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ว่า ในระหว่างการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน เมื่อคณะกรรมการประกาศกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเจรจาตกลงซื้อขายและกำหนดเงินค่าทดแทนได้ในราคาที่ไม่เกินราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนด หากเจ้าของตกลงขายอสังหาริมทรัพย์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำสัญญาซื้อขายกับเจ้าของโดยเร็วตามแบบที่เจ้าหน้าที่กำหนด และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันทำสัญญาซื้อขาย ทั้งนี้ ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าววันชำระเงินตาม มาตรา ๒๕ ในกรณีที่เจ้าของรายใดไม่ตกลงขายอสังหาริมทรัพย์นั้น ก็ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบด้วยว่าหากเจ้าของไม่มารับเงินภายในกำหนดเวลา เจ้าหน้าที่จะดำเนินการวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง โดยจะนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาล หรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ซึ่งหากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่หนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ เงินค่าทดแทนนั้นให้ตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๔๘ จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่ารัฐได้กำหนดระยะเวลาอันเป็นเงื่อนไขในการได้รับเงินค่าทดแทนของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไว้ ๒ กรณี ได้แก่ (๑) ต้องขอรับเงินค่าทดแทนภายในสิบปีนับแต่วันที่หนังสือแจ้ง หรือ (๒) ต้องขอรับเงินค่าทดแทนภายในสิบปีนับตั้งแต่วันที่ปิดประกาศ กล่าวคือ ในระหว่างที่ยังไม่ได้ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ ยังมีผลใช้บังคับ ถ้ามีเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ถ้าปล่อยเนิ่นช้าไปจะเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือประโยชน์ของรัฐอันสำคัญ

อย่างอื่น เจ้าหน้าที่จะประกาศการเข้าครอบครองและใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นก่อนการเวนคืนได้ แต่จะเข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ต่อเมื่อได้จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือวางเงินตามมาตรา ๔๖ แล้ว หากว่าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่ร้องขอรับเงินค่าทดแทนภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว เงินค่าทดแทนตกเป็นของแผ่นดินในทันทีตามผลของบทบัญญัติมาตรา ๔๘ ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวนี้ถือเป็นมาตรการปลดเปลื้องภาระและความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐในการดูแลรักษาเงินค่าทดแทนเพื่อให้หน่วยงานของรัฐหลุดพ้นจากความรับผิดชอบในเงินค่าทดแทนอย่างสิ้นเชิง แม้ว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะเกิดขึ้นเฉพาะกรณีที่มีความประสงค์ที่จะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในด้านต่าง ๆ เพื่อดำรงไว้ซึ่งผลประโยชน์ส่วนรวมก็ตาม แต่ในทางกลับกันการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นถือเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่ต้องยอมสละสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของตนอย่างอิสระในอีกทางหนึ่งด้วย รัฐจึงต้องมีหน้าที่ในการกำหนดกลไกในการจ่ายค่าทดแทนเพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ถูกระทบสิทธิจากการที่รัฐจำกัดสิทธิของบุคคลให้ต้องสละสิทธิและเสรีภาพบางประการของตนให้แก่ส่วนรวมเป็นพิเศษอย่างเป็นธรรม ซึ่งกลไกดังกล่าวเช่นว่านั้นต้องจ่ายต่อการใช้สิทธิได้รับเงินค่าทดแทนในลักษณะที่ไม่เป็นการผลักภาระให้แก่เอกชนมากเกินไป เนื่องด้วยการที่รัฐใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็ถือเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐจนถึงขั้นสูญเสียกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ แต่กลับกำหนดระยะเวลาในการเรียกร้องสิทธิแก่เอกชน โดยไม่ดำเนินการเยียวยาชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายแก่เอกชนผู้ถูกระทบสิทธิจนถึงที่สุด ทั้งไม่คำนึงถึงสิทธิของบุคคลผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่อาจมีเหตุขัดข้องใด ๆ ที่ทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่อาจแสดงสิทธิของตน หรือมีกรณีที่ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิของตนได้ตามกำหนดระยะเวลาดังกล่าวได้ เมื่อรัฐใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการตรากฎหมายเอาไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนแล้ว จึงไม่มีเหตุผลและความจำเป็นใดที่รัฐจะกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิของเอกชนจนเกินความจำเป็นอีก

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ ได้กำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินไว้ โดยกำหนดให้หลังจากที่ได้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว ต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น เห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐนั้นเป็นกรณีที่รัฐจะสามารถนำอสังหาริมทรัพย์หรือที่ดินที่เวนคืนไปใช้ประโยชน์แก่สาธารณะ โดยในการเวนคืนดังกล่าวย่อมต้องไม่ก่อให้เกิดภาระแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมากเกินไป ซึ่งสิทธิในการได้รับเงินค่าทดแทนเป็นสิทธิโดยชอบธรรมของผู้ถูกระทบสิทธิจากการดำเนินมาตรการเวนคืนของรัฐ เนื่องจากค่าทดแทนเป็นสิ่งที่ผู้มีสิทธิรับจากการถูกเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์ของตนโดยถูกรัฐจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เดิมตนมีสิทธิใช้ประโยชน์ หากพิจารณาจากสิทธิในการได้รับเงินค่าทดแทนดังกล่าวนั้น จะเห็นว่าสิทธิดังกล่าวจะเกิดขึ้นต่อเมื่อรัฐใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการบังคับเอากรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลมาเป็นของรัฐซึ่งทำให้บุคคลผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไม่สามารถใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของตนได้เช่นเคยเท่านั้น ซึ่งต้องถือว่าสิทธิในการได้รับเงินค่าทดแทนดังกล่าวนี้เป็นสิทธิโดยชอบธรรมที่ได้จากการที่เจ้าของกรรมสิทธิ์สูญเสียสิทธิในการใช้ทรัพย์สินของตน หากแม้เจ้าของกรรมสิทธิ์มิได้ใช้สิทธิในเงินค่าทดแทนนั้น สิทธิดังกล่าวย่อมไม่อาจเสียไป การที่บทบัญญัติมาตรา ๔๘ กำหนดระยะเวลาในการขอรับเงินค่าทดแทน อันมีผลเป็นการจำกัดสิทธิของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน โดยกำหนดว่าถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่มิหนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดินนั้นถือเป็นกรณีจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลมากจนเกินไป พร้อมทั้งสร้างภาระให้แก่บุคคลที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของตนที่ทำให้บุคคลนั้นต้องสูญเสียสิทธิในทางทรัพย์สินอยู่แล้ว ประกอบกับการที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่ไปขอใช้สิทธิรับเงินค่าทดแทนภายในกำหนดนั้น ย่อมไม่อาจบัญญัติกฎหมายให้เงินหรือทรัพย์สินนั้นที่ต้องตกเป็นของแผ่นดินได้เสมือนเช่นการยึดทรัพย์ให้ตกเป็นของแผ่นดิน เนื่องจากการกระทำความผิดหรือการกระทำทุจริตแต่อย่างใด ดังนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ที่กำหนดให้เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปี นับแต่วันที่มิหนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิหรือเสรีภาพที่บุคคลจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น และยังกระทบต่อหลักการและสาระสำคัญของการเวนคืนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้รัฐต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ