

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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

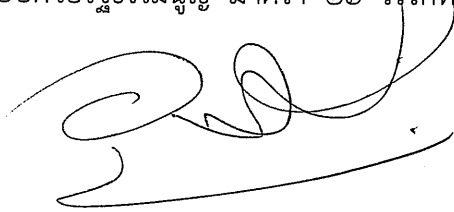
ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔ ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มภาระเกินความจำเป็นและจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ทำให้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ สิ้นผลใช้บังคับ ปัจจุบันมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยมาตรา ๔๘ มีเนื้อหาสาระเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีที่ปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ผู้ร้องสามารถพิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยไม่มีการแจ้งหรือการร้องเรียนได้ตามหน้าที่และอำนาจที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง ประกอบระเบียบ

ผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๖ จึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓ (๑) เสนอเรื่องพร้อม ความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มา ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผล เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” มาตรา ๓๗ วรรคสาม บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้น เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์ สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิ บรรดาที่ได้รับเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น” เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน และการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิ ไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่ มีหนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน” แม้จะมี ขั้นตอนและกระบวนการตามกฎหมายตลอดจนการพิสูจน์สิทธิ เพื่อให้การจ่ายเงินค่าทดแทนเป็นไปโดยถูกต้อง เสมือนยึดถือเพียงความสะดวกของรัฐฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ที่ถูกเวนคืนก็ตาม แต่หากบุคคลผู้มีสิทธิดังกล่าวปล่อยปละละเลยต่อสิทธิที่ตนมีและใช้สิทธินั้นตามอำเภอใจ โดยไม่มีระยะเวลา ย่อมทำให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งสิทธิและต้องปฏิบัติ ให้เป็นไปตามสิทธินั้นโดยไม่มีที่สิ้นสุด เอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เก็บดูแลรักษาไว้อาจสูญหาย ชำรุด หรือยากที่จะตรวจสอบความถูกต้องได้ อีกทั้งเงินค่าทดแทนเป็นเงินจากงบประมาณแผ่นดินที่รัฐนำมาจ่าย ให้แก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่มีการเวนคืน เมื่อบุคคลผู้มีสิทธิดังกล่าวไม่ดำเนินการขอรับ ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด การให้เงินค่าทดแทนตกเป็นของแผ่นดินจึงเป็นการนำเงินนั้นกลับคืนไป เพื่อที่รัฐจะได้จัดสรรออกไปเป็นรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และนำไปใช้เป็นประโยชน์ ต่อสังคมและประเทศชาติโดยรวมต่อไป ซึ่งคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔ ของศาลรัฐธรรมนูญนั้น เดิมมีปัญหา

ข้อเท็จจริงในคดีของศาลปกครองกลางที่จะต้องรับฟังเพื่อไปสู่การวินิจฉัยข้อกฎหมายต่อไป แต่ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเรื่องขัดรัฐธรรมนูญดังกล่าวขึ้นเสียก่อน ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยดังกล่าว โดยที่ข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าว ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมีเหตุขัดข้องในการแสดงสิทธิของตนเพราะมีคดีระหว่างทายาทด้วยกันว่า ผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิรับเงินค่าทดแทนที่มีการวางเงินไว้ นั้นได้ใช้สิทธิขอรับเงิน แต่เป็นเวลาหลังจากมีการวางเงินค่าทดแทนเกินกว่าสิบปี จึงถูกโต้แย้งว่าตกเป็นของแผ่นดินแล้ว ซึ่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แม้การเวนคืนเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ รับรองก็ตาม รัฐมีหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายที่รัฐได้เอากรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลเหล่านั้นไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นการรับภาระหน้าที่เกินไปกว่าบุคคลที่อยู่ร่วมสังคมเดียวกัน แต่เมื่อผู้มีสิทธิขอรับเงินซึ่งทราบสิทธิโดยชอบแล้ว มิใช่มีปัญหาข้อขัดข้องในการจะใช้สิทธิได้ กลับปล่อยให้เวลาล่วงเกินไปกว่าสิบปี ระยะเวลาที่กำหนดจึงสมควรแล้ว ปัญหาที่แท้จริงจึงเกิดจากการกำหนดหลักเกณฑ์ในการขอใช้สิทธิรับเงินที่มีได้กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้ใช้สิทธิมีเหตุขัดข้องที่จะใช้สิทธิได้ เมื่อเหตุขัดข้องสิ้นไปแล้ว กลับไม่ขอใช้สิทธิรับเงินจนพ้นกำหนดสิบปี สมควรให้เงินค่าทดแทนตกเป็นของแผ่นดิน ย่อมเป็นธรรมและเป็นระยะเวลาพอสมควรอันเป็นประโยชน์ต่อผู้มีสิทธิ และรัฐในการดำเนินการได้ดังกล่าวมาแล้ว เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๔๘ มิได้มีบทบัญญัติที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มภาระและจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมีผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนจะได้รับ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสาม

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



(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ