

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายณภดล เทพพิทักษ์ 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

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

ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องที่ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ที่กำหนดให้เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปี

๒๖๐

นับแต่วันที่มีหนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน มีเนื้อหาสาระเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔ ว่า เป็นบทบัญญัติที่ยึดถือเพียงความสะดวกของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและยังไม่คำนึงถึงกรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนอาจมีเหตุขัดข้องในการแสดงสิทธิของตนหรือมีกรณีที่อาจทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิของตนได้ตามกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ทั้งที่รัฐมีหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายที่บุคคลได้รับจากการที่รัฐได้พรากเอากรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลเหล่านั้นไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นการแบกรับภาระหน้าที่ของบุคคลที่มีต่อสาธารณะเกินไปกว่าบุคคลที่อยู่ร่วมสังคมเดียวกันมากพออยู่แล้ว บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการลิดรอนสิทธิของบุคคลผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพิ่มเติมไปอีก ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ดังนั้น ผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงทำให้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไว้ในมาตรา ๓๗ เพื่อประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สินของบุคคลซึ่งได้ทรัพย์สินมาโดยชอบรวมถึงการสืบมรดก โดยบุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินมีสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินหรือจำหน่ายจ่ายโอน ซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่ง รัฐจะใช้อำนาจริบเอาทรัพย์สินของบุคคลไปโดยอำเภอใจมิได้ สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๑๗ ที่กำหนดให้ทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยตนเองและโดยร่วมกับผู้อื่นและบุคคลใดจะถูกเอาทรัพย์สินไปจากตนตามอำเภอใจไม่ได้ อย่างไรก็ตาม สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลนี้ไม่เป็นสิทธิอันสมบูรณ์หากแต่เป็นสิทธิเชิงสังคมและเศรษฐกิจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐมีอำนาจจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายให้อำนาจเท่านั้น ซึ่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการจำกัดการใช้ทรัพย์สินของบุคคลประการหนึ่งที่รัฐกระทำได้โดยการตราเป็นกฎหมายเฉพาะกรณีที่รัฐมีความจำเป็นจะต้องใช้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาเพื่อประโยชน์สาธารณะภายใต้เงื่อนไขที่ว่ารัฐต้องเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เจ้าของทรัพย์สินนั้นด้วยการใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสาม

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายหลักในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เกี่ยวกับกิจการอันจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่กำหนดไว้

ในรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ว่า ในระหว่างการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน เมื่อคณะกรรมการ ประกาศกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเจรจาตกลงซื้อขายและกำหนด เงินค่าทดแทนได้ในราคาที่ไม่เกินราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนด หากเจ้าของตกลง ขายอสังหาริมทรัพย์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำสัญญาซื้อขายกับเจ้าของโดยเร็วตามแบบที่เจ้าหน้าที่ กำหนด และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วัน ทำสัญญาซื้อขาย ทั้งนี้ ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว นับแต่วันชำระเงิน ตามมาตรา ๒๕ กรณีที่เจ้าของรายได้ไม่ตกลงขายอสังหาริมทรัพย์ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่ วันที่พระราชบัญญัตินี้ตราใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่จะเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก็ต่อเมื่อ ได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนแล้วตามมาตรา ๓๑ ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงิน ค่าทดแทนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบด้วยว่าหากผู้มีสิทธิได้รับเงิน ค่าทดแทนไม่มารับเงินภายในกำหนดเวลา เจ้าหน้าที่จะดำเนินการวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง การวางเงินค่าทดแทนให้กระทำโดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือ ฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง และ เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่หนังสือแจ้ง หรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๔๘

เห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ยังคงหลักการเดิมของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ เกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการขอรับค่าทดแทน ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้ใน คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔ ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องดำเนินการร้องขอรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้ภายในกำหนด ระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน หากไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาดังกล่าวจะมีผลให้เงินนั้นตก เป็นของแผ่นดินเช่นนี้ เป็นบทบัญญัติที่ยึดถือเพียงความสะดวกของรัฐแต่ฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงสิทธิของ บุคคลซึ่งเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและไม่คำนึงถึงกรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้มีสิทธิรับเงิน อาจมีเหตุขัดข้องในการแสดงสิทธิของตนหรือมีกรณีที่อาจทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิของตนได้ตามกำหนด ระยะเวลาดังกล่าวได้ ทั้งที่รัฐใช้อำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อันกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิใน ทรัพย์สินของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เป็นการลิดรอนสิทธิของบุคคลผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์

ไม่ให้ได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม ถือเป็นการลวงล้ำสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลผู้เป็นเจ้าของ อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เป็นการทำลายหลักการที่ว่าทรัพย์สินของประชาชนจะไม่ถูกเวนคืนไปใช้ ประโยชน์สาธารณะโดยปราศจากการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มภาระ เกินความจำเป็นและจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงหลักการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งถือเป็นการจำกัดสิทธิที่กระทบ สาระสำคัญแห่งสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลมากที่สุด โดยกีดกันเอาผลประโยชน์ในทรัพย์สินอันมีผลเป็น การตัดกรรมสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไปอย่างสิ้นเชิง รัฐต้องกระทำเท่าที่จำเป็น ได้สัดส่วนพอเหมาะ พอควรแก่กรณีกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ และต้องชดใช้ค่าทดแทน ที่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสาม โดยรัฐต้องมีกลไกการชดใช้ค่าทดแทนเพื่อชดเชย เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ถูกระทบสิทธิจากการที่รัฐบังคับให้บุคคลนั้นต้องเสียสละแก่ส่วนรวม เป็นพิเศษ จึงจะเป็นการเวนคืนที่ชอบด้วยกฎหมาย การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มา ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ กำหนดให้เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงิน ภายในสิบปีนับแต่วันที่หนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน เป็นกรณีที่รัฐใช้อำนาจ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นทรัพย์สินของเอกชนโดยการบีบบังคับเอาทรัพย์สินของเอกชน มาเป็นของรัฐจนถึงขั้นสูญเสียกรรมสิทธิ์ แต่ไม่ดำเนินการใดเพื่อเยียวยาชดใช้ค่าทดแทนความเสียหาย แก่เอกชนผู้ถูกระทบสิทธิจนถึงที่สุด เป็นแต่เพียงการดำเนินมาตรการอันเป็นไปเพื่อประโยชน์ของรัฐ จากการหลุดพ้นความรับผิดชอบในเงินค่าทดแทนและการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินที่ยึดถือ เพียงความสะดวกของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของบุคคลผู้เป็นเจ้าของ อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และยังไม่คำนึงถึงกรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน อาจมีเหตุขัดข้องที่ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิของตนได้ตามกำหนดระยะเวลา ทั้งที่รัฐใช้อำนาจในการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์อันกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เมื่อรัฐได้ใช้อำนาจฝ่ายเดียวตรากฎหมายเอาไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนแล้ว ไม่มีเหตุผลและ ความจำเป็นใดอีกที่รัฐจะกำหนดเงื่อนไขจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนจนเกินความจำเป็น สิทธิในการ ได้รับเงินค่าทดแทนเป็นสิทธิโดยชอบธรรมของผู้ถูกระทบสิทธิจากการดำเนินมาตรการเวนคืนของรัฐ ที่ไม่ควรต้องเสียไปไม่ว่ากรณีใด ๆ และเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามที่กำหนดไว้ ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ เป็นมาตรการเร่งรัดการใช้สิทธิร้องขอรับเงินค่าทดแทนอันเป็นไปเพื่อประโยชน์ของรัฐ

๒๖

ซึ่งมีผลเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไม่ให้ได้รับเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมโดยสิ้นเชิง ไม่ได้เป็นมาตรการที่ทำให้รัฐบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์แห่งการเวนคืนที่รัฐต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมแต่อย่างใด และรัฐสามารถจัดให้มีมาตรการอันเป็นธรรมอื่นที่กระทบสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลน้อยที่สุดสำหรับกรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่สามารถใช้สิทธิร้องขอรับเงินค่าทดแทนตามกำหนดเวลาได้ อีกทั้ง เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว ไม่ได้สัดส่วนกัน ขัดต่อหลักนิติธรรม จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อหลักการสำคัญของการเวนคืนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้รัฐต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม

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



(นายเนกตล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ