

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๖๘

วันที่ ๒๖ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) เสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องมีคำวินิจฉัยตามเรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ ๑๕๙๑/๒๕๖๘ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๘ เห็นว่า กรณีความปรากฏต่อผู้ร้องว่าศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔ ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินเวนคืน ต้องดำเนินการร้องขอรับเงินค่าทดแทนภายในกำหนดระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงินต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หากไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาดังกล่าวจะมีผลให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน เป็นบทบัญญัติที่ยึดถือเพียงความสะดวกของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและยังไม่คำนึงถึงกรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนอาจมีเหตุขัดข้องในการแสดงสิทธิของตนหรือมีกรณีที่ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิของตนได้ตามกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ทั้งที่รัฐมีหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายที่บุคคลได้รับจากการที่รัฐได้พรากเอากรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลเหล่านั้นไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นการแบกรับภาระหน้าที่ของบุคคลที่มีต่อสาธารณะเกินไปกว่าบุคคลที่อยู่ร่วมสังคมเดียวกันมากพออยู่แล้ว บทบัญญัติดังกล่าวที่เพิ่มภาระเกินความจำเป็นและจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันยังคงมีเนื้อหาสาระเช่นเดียวกับ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องมีความเห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นกรณีที่รัฐใช้อำนาจตามกฎหมาย บังคับแก่ประชาชนซึ่งมิได้กระทำผิด เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสาม จึงประกันสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม สอดคล้องกับคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. ๑๗๘๙ ที่กำหนดว่า “กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิอันมิอาจล่วงละเมิดได้และเป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์ บุคคลจะถูกพรากไปซึ่งกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่กรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างเป็นประจักษ์ชัดเจนตามที่กฎหมายบัญญัติ และโดยมีเงื่อนไขในการจ่ายค่าชดเชยที่เป็นธรรมและกำหนดไว้เป็นการล่วงหน้าแล้ว” พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๑ กำหนดกระบวนการเกี่ยวกับการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนการเวนคืนไว้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้นเป็นสาระสำคัญของการที่รัฐจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์และการเข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน เมื่อสิทธิในการได้รับค่าทดแทนเป็นสิทธิที่ได้รับการบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย การตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง จะต้องเลือกวิธีที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และให้เกิดความสมดุลระหว่างประโยชน์มหาชนและเอกชน อันเป็นไปตามหลักนิติธรรม การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ บัญญัติให้เงินค่าทดแทนที่วางไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ที่ผู้มีสิทธิรับเงินไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่หนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ตกเป็นของแผ่นดินเป็นการกำหนดกรณีที่ไม่ต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มภาระเกินความจำเป็น และจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ จึงเป็นกรณีที่ความปรากฏต่อผู้ร้องว่ามีกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ซึ่งผู้ร้องสามารถพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้โดยไม่ต้องมีการแจ้งหรือการร้องเรียนตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๖ ผู้ร้องจึงปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกันเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓ (๑) เพื่อวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑) จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีได้ใช้ประโยชน์ หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๖ วรรคสอง

๒. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๔๘ เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่หนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องที่ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ที่กำหนดให้เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่หนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน มีเนื้อหาสาระเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔ ว่า เป็นบทบัญญัติที่ยึดถือเพียงความสะดวกของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและยังไม่คำนึงถึงกรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนอาจมีเหตุขัดข้องในการแสดงสิทธิของตนหรือมีกรณีที่อาจทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิของตนได้ตามกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ทั้งที่รัฐมีหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายที่บุคคลได้รับจากการที่รัฐได้พรากเอากรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลเหล่านั้นไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการลิดรอนสิทธิของบุคคลผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้นไปอีก จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ผู้ร้องจึงเห็นว่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีผลให้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ที่ใช้บังคับในปัจจุบันย่อมมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม ไปด้วยนั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนที่รัฐใช้อำนาจมหาชนเพียงฝ่ายเดียวตรากฎหมายเอากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนไปเป็นการถาวรเพื่อกิจการอันมีวัตถุประสงค์ที่จำเป็นต่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิที่เอกชนไม่สามารถปฏิเสธได้เพราะมีบทบัญญัติรับรองการใช้อำนาจเวนคืนดังกล่าวของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๓๗ วรรคสาม และวรรคสี่ กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้เป็นการทั่วไปว่าจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะในการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องมีการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่เอกชนผู้สูญเสียสิทธิในทรัพย์สิน ถือเป็นหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้เพื่อเป็นหลักประกันว่าทรัพย์สินของประชาชนจะไม่ถูกเวนคืนไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยปราศจากการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมจากรัฐ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เกี่ยวกับกิจการอันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ตามมาตรา ๒๕ สรุปได้ว่า ในระหว่างการใช้งบประมาณพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน เมื่อคณะกรรมการประกาศกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเจรจาตกลงซื้อขายและกำหนดเงินค่าทดแทนได้ในราคาที่ไม่เกินราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนด หากเจ้าของตกลงขายอสังหาริมทรัพย์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำสัญญาซื้อขายกับเจ้าของโดยเร็วตามแบบที่เจ้าหน้าที่กำหนด และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันทำสัญญาซื้อขาย ทั้งนี้ ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว นับแต่วันชำระเงินและมาตรา ๒๘ มีการบัญญัติโดยสรุปได้ว่า ในกรณีที่เจ้าของรายใดไม่ตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๕ ให้ดำเนินการตราเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไปโดยเร็ว และในระหว่างที่ยังมิได้ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ถ้ามีเหตุจำเป็นเร่งด่วน เจ้าหน้าที่โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีผู้มีอำนาจจะออกประกาศและเข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นได้เมื่อได้จ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือวางเงินตามมาตรา ๔๖ แล้ว และมาตรา ๓๑ บัญญัติให้ กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่จะเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนแล้ว ซึ่งการวางเงินค่าทดแทนนั้น มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง กำหนดให้กระทำโดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน และมาตรา ๔๘ บัญญัติให้ เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่มีหนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน

กรณีจึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๘ ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องร้องขอรับเงินค่าทดแทนภายในสิบปีนับแต่วันที่หนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ หากไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลา ให้เงินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน นั้น เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อปลดเบ็ดเบียนภาระและความรับผิดชอบในการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนทั้งที่เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ เนื่องจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการจำกัดสิทธิที่มีผลกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเป็นอย่างยิ่ง เป็นการบังคับเอาผลประโยชน์ในทรัพย์สินของบุคคลโดยใช้อำนาจรัฐตัดกรรมสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไปอย่างสิ้นเชิง รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้ต้องจ่ายค่าทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนดังกล่าวจากรัฐโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งยังต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักความเหมาะสมและสมควรแก่เหตุด้วย จึงจะถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๔๘ ดังกล่าวบัญญัติให้เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่หนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้เงินค่าทดแทนนั้นตกเป็นของแผ่นดิน จึงถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐตัดสิทธิของผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องได้รับค่าทดแทนจากการถูกเวนคืนอย่างไม่เป็นธรรมและเกินสมควรแก่เหตุ ทั้งที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสาม บัญญัติไว้ว่าต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันสมควร บทบัญญัติอันมีผลเป็นการตัดสิทธิการรับค่าทดแทนของผู้ถูกเวนคืนดังกล่าว เห็นได้ว่ามิได้คำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกบังคับเวนคืนเลย ทั้งที่มีหลายกรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนมีเหตุขัดข้องที่ทำให้ยังไม่สามารถใช้สิทธิของตนได้ภายในกำหนดระยะเวลา เช่น กรณีมีปัญหาการฟ้องร้องเป็นคดีที่เกี่ยวกับความเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนนั้นในศาล และศาลยังมิได้มีคำพิพากษาถึงที่สุด เป็นต้น นอกจากนั้น แม้ในระบบกฎหมายจะมีบทบัญญัติกรณีการให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้ แต่ก็ยังเป็นบริบทที่แตกต่างไปจากกรณีที่รัฐต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ที่กำหนดให้เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่หนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อหลักการสำคัญของการเวนคืนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้รัฐต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่ง
อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖
วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ