

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๖๘

วันที่ ๒๖ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง
ผู้ถูกร้อง

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) เสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องมีคำวินิจฉัยตามเรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ ๑๕๙๑/๒๕๖๘ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๘ เห็นว่า กรณีความปรากฏต่อผู้ร้องว่าศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔ ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินที่เวนคืน ต้องดำเนินการร้องขอรับเงินค่าทดแทนภายในกำหนดระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงินต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หากไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาดังกล่าวจะมีผลให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน เป็นบทบัญญัติที่ยึดถือเพียงความสะดวกของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและยังไม่คำนึงถึงกรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนอาจมีเหตุขัดข้องในการแสดงสิทธิของตนหรือมีกรณีที่อาจทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิของตนได้ตามกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ทั้งที่รัฐมีหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายที่บุคคลได้รับจากการที่รัฐได้ประกาศเอกราชสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลเหล่านั้นไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นการแบกรับภาระหน้าที่ของบุคคลที่มีต่อสาธารณะเกินไปกว่าบุคคลที่อยู่ร่วมสังคมเดียวกันมากพออยู่แล้ว บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการลดทอนสิทธิของบุคคลผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพิ่มเติมไปอีก ทั้งเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มภาระเกินความจำเป็นและจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒



มาตรา ๔๘ ที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันยังคงมีเนื้อหาสาระเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องมีความเห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นกรณีที่รัฐใช้อำนาจตามกฎหมายบังคับแก่ประชาชนซึ่งมิได้กระทำผิด เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสาม จึงประกันสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม สอดคล้องกับคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. ๑๗๘๙ ที่กำหนดว่า “กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิอันมิอาจล่วงละเมิดได้และเป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์ บุคคลจะถูกพรากไปซึ่งกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่กรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างเห็นประจักษ์ชัดตามที่กฎหมายบัญญัติ และโดยมีเงื่อนไขในการจ่ายค่าชดเชยที่เป็นธรรมและกำหนดไว้เป็นการล่วงหน้าแล้ว” พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๑ กำหนดกระบวนการเกี่ยวกับการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนการเวนคืนไว้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้นเป็นสาระสำคัญของการที่รัฐจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ และการเข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน เมื่อสิทธิในการได้รับค่าทดแทนเป็นสิทธิที่ได้รับการบัญญัติรับรองคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย การตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง จะต้องเลือกวิธีที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนน้อยที่สุด เท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และให้เกิดความสมดุลระหว่างประโยชน์มหาชนและเอกชน อันเป็นไปตามหลักนิติธรรม การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ บัญญัติให้เงินค่าทดแทนที่วางไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ ที่ผู้มีสิทธิรับเงินไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่มีหนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ตกเป็นของแผ่นดิน เป็นการกำหนดกรณีที่ไม่ต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มภาระเกินความจำเป็น และจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ จึงเป็นกรณีที่มีความปรากฏต่อผู้ร้องว่ามีกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน 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 และ มาตรา ๓๗ วรรคสาม หรือไม่

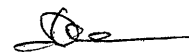
ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เมื่อเห็นว่า มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่ง อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑) จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาและกำหนดประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ ที่รับรองและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยตราขึ้นเพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้มีบทบัญญัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น รวมทั้งการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ในกรณีที่หน่วยงานที่เวนคืนไม่ได้ใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ หากเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ต้องคืนให้แก่บุคคลดังกล่าว โดยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการขอคืน การคืน และการเรียกคืนค่าทดแทนให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มีบทบัญญัติไม่ครบถ้วน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติว่าด้วย

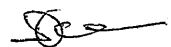


การเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยมาตรา ๔๘ บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ว่า “เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่มิหนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน” ซึ่งเป็นหลักการที่ปรากฏในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ มาตรา ๓๑ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๓๒ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ เช่นเดียวกัน

ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องที่ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ที่กำหนดให้เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่มิหนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน มีเนื้อหาสาระเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔ ว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ดังนั้น ผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงทำให้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกันมีปัญหาอันเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม นั้น

เห็นว่า กรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิมนุษยชนอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งของความเป็นมนุษย์และเป็นหลักประกันแห่งเสรีภาพของบุคคลในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่รัฐเสรีประชาธิปไตยให้การรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ข้อ ๑๗^{*} ตามหลักกรรมสิทธิ์นั้นผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์มีอำนาจอิสระในการใช้สอยประโยชน์เหนือทรัพย์สินของตนและรักษาคุณค่าของทรัพย์สินนั้นได้ แต่กรรมสิทธิ์ก็มีความผูกพันต่อสังคม การใช้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลบางกรณีจึงจำเป็นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวมด้วยในฐานะที่เจ้าของกรรมสิทธิ์ก็เป็นส่วนหนึ่งของสังคมเช่นกัน รัฐจึงสามารถตรากฎหมายจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ โดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนที่รัฐใช้อำนาจมหาชนเพียงฝ่ายเดียวในการตรากฎหมายเอาไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนเป็นการถาวรเพื่อกิจการอันมีวัตถุประสงค์จำเป็นต่อประโยชน์สาธารณะ อันเป็นการจำกัดสิทธิที่เอกชนไม่สามารถปฏิเสธได้ จึงต้องบัญญัติรับรองการใช้อำนาจเวนคืนไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสามและวรรคสี่

* Universal Declaration of Human Rights (UDHR) Article 17 “1. Everyone has the right to own property alone as well as in association with others. 2. No one shall be arbitrarily deprived of his property.”



กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้เป็นการทั่วไปว่าต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะในการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องมีการชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่เอกชนผู้สูญเสียสิทธิในทรัพย์สิน อันเป็นหลักการและสาระสำคัญที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าทรัพย์สินของประชาชนจะไม่ถูกเวนคืนไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยปราศจากการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายหลักในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เกี่ยวกับกิจการอันจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ว่า ในระหว่างการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน เมื่อคณะกรรมการประกาศกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเจรจาตกลงซื้อขายและกำหนดเงินค่าทดแทนได้ในราคาที่ไม่เกินราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนด หากเจ้าของตกลงขายอสังหาริมทรัพย์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำสัญญาซื้อขายกับเจ้าของโดยเร็วตามแบบที่เจ้าหน้าที่กำหนด และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันทำสัญญาซื้อขาย ทั้งนี้ ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนับแต่วันชำระเงินตามมาตรา ๒๕ กรณีที่เจ้าของรายใดไม่ตกลงขายอสังหาริมทรัพย์ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่จะเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนแล้วตามมาตรา ๓๑ ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบด้วยว่าหากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่มารับเงินภายในกำหนดเวลา เจ้าหน้าที่จะดำเนินการวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง การวางเงินค่าทดแทนให้กระทำโดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง และเงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่หนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๔๘

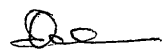
เห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๘ ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องร้องขอรับเงินค่าทดแทนภายในสิบปีนับแต่วันที่หนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ หากไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลา ให้เงินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินนั้น เป็นเพียงมาตรการปลดปล่อยภาระและ



ความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐในการดูแลรักษาเงินค่าทดแทน โดยกำหนดให้หน่วยงานรัฐนำเงินดังกล่าวไปวางต่อศาลหรือสำนักงานทรัพย์สิน หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ซึ่งหากล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว ก็ให้หน่วยงานรัฐหลุดพ้นจากความรับผิดชอบในเงินค่าทดแทนนั้น ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักงบประมาณแผ่นดินที่ต้องมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณภายในกำหนดระยะเวลาของปีงบประมาณนั้น ไม่ให้นำเงินงบประมาณไปเก็บไว้นานเกินสมควรโดยไม่มีการใช้ประโยชน์^๒ ซึ่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แม้จะมีเงื่อนไขสำคัญเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นสิ่งยืนยันความชอบธรรมของรัฐในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยการเรียกร้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบหรือสนับสนุนคุณค่าแห่งการดำรงอยู่ของรัฐ ด้วยการที่ต้องยอมสละสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญภายใต้เงื่อนไขบางประการเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการจำกัดสิทธิที่กระทบสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลอันมีผลเป็นการตัดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลไปอย่างสิ้นเชิง รัฐจึงต้องมีกลไกค่าทดแทนเพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ถูกระทบสิทธิจากการที่รัฐบังคับให้บุคคลนั้นต้องเสียสละแก่ส่วนรวมเป็นพิเศษ ซึ่งนอกจากหลักการการเวนคืนจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายอันมีวัตถุประสงค์จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะและต้องดำเนินการโดยพอสมควรแก่เหตุแล้ว การเวนคืนจะต้องมีการชดเชยค่าทดแทนเสมอ จึงจะเป็นการเวนคืนที่ชอบด้วยกฎหมาย

การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ กำหนดให้เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่มิหนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน เป็นกรณีที่รัฐใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อย่างไม่เป็นธรรมตามสมควร โดยไม่ดำเนินการใดเพื่อเยียวยาชดเชยค่าทดแทนความเสียหายแก่เอกชนผู้ถูกระทบสิทธิจนถึงที่สุด เพียงแต่กำหนดให้ดำเนินมาตรการอันเป็นไปเพื่อประโยชน์ของรัฐจากการหลุดพ้นความรับผิดชอบในเงินค่าทดแทนและการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินที่ยึดถือเพียงความสะดวกของรัฐเป็นสำคัญเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของบุคคลผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและยังไม่คำนึงถึงกรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่อาจมีเหตุขัดข้องที่ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิของตนได้ตามกำหนดระยะเวลา ทั้งที่รัฐใช้อำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อันกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ขัดกับหลักการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ซึ่งเป็นสิทธิเด็ดขาดสูงสุดและมีลักษณะถาวร ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์มีสิทธิสมบูรณ์ในการใช้สอย จำหน่ายหรือจ่ายโอน

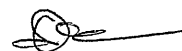
^๒ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การส่งเงินค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้ตกเป็นของแผ่นดิน (เรื่องเสร็จที่ ๔๙๘/๒๕๕๓)



และทำลายหรือรักษาคุณค่าในทรัพย์สินของตนได้ ดังนั้น เมื่อรัฐได้ใช้อำนาจฝ่ายเดียวตรากฎหมายเอาไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนแล้ว จึงไม่มีเหตุผลและความจำเป็นอื่นใดอีกที่รัฐจะกำหนดเงื่อนไขจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนจนเกินความจำเป็น ซึ่งสิทธิในการได้รับเงินค่าทดแทนเป็นสิทธิโดยชอบธรรมของผู้ถูกระทบสิทธิจากการดำเนินมาตรการเวนคืนของรัฐที่ไม่ควรต้องเสียไปไม่ว่ากรณีใด และเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้แม้ระบบกฎหมายไทยจะมีการบัญญัติให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน แต่ก็มีบริบทแตกต่างไปจากเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๔๘ ซึ่งเป็นเงินค่าทดแทนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้รัฐต้องชดใช้แก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ เพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายจากการที่รัฐใช้อำนาจฝ่ายเดียวบีบบังคับเอากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลนั้นมาเป็นของรัฐ ไม่ใช่เงินหรือทรัพย์สินที่ต้องตกเป็นของแผ่นดินอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดหรือการกระทำทุจริต^๓ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมจึงถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของความชอบธรรมในการใช้อำนาจรัฐเวนคืนทรัพย์สินของเอกชน การที่มาตรา ๔๘ กำหนดให้เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่ มีหนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน เป็นการกำหนดมาตรการเร่งรัดการใช้สิทธิร้องขอรับเงินค่าทดแทนอันเป็นไปเพื่อประโยชน์ของรัฐ ซึ่งมีผลเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไม่ให้ได้รับเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมโดยสิ้นเชิงหากล่วงพ้นระยะเวลาดำเนินการร้องขอรับเงินค่าทดแทนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ไม่ได้เป็นมาตรการที่ทำให้รัฐบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์แห่งการเวนคืนแต่อย่างใด เพราะกฎหมายดังกล่าวให้อำนาจรัฐในการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐได้อยู่แล้ว ดังนั้น สิทธิที่จะได้รับเงินทดแทนจากรัฐเพื่อชดเชยการเวนคืนทรัพย์สินของเอกชน แม้จะยังไม่มีผู้ใดมาขอรับเงินทดแทนจากรัฐเพื่อเยียวยาสิทธิที่ถูกเวนคืนอยู่ตราบใด แต่รัฐก็ไม่มี ความชอบธรรมอันใดที่จะไม่เยียวยาสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่ถูกพรากไป และไม่อาจบังคับให้ค่าทดแทนที่รัฐจะต้องชดใช้แก่บุคคลผู้มีสิทธิตกเป็นของแผ่นดิน ภายใต้เงื่อนไขสำคัญว่ารัฐต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามหลักการและสาระสำคัญที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ อีกทั้งรัฐอาจจัดให้

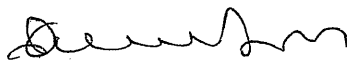
^๓ กรณีบทบัญญัติที่ให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน : วิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๖๔ และผลสะท้อนต่อกฎหมายไทย. โดยนายอดิเทพ อุษยะพัฒน์ ได้ให้ข้อสังเกตว่า “ยังมีกฎหมายอื่นที่ตราขึ้นโดยใช้หลักการให้ทรัพย์สินของบุคคลตกเป็นของแผ่นดินหากผู้มีสิทธิไม่ไปร้องขอภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้อีกหลายกรณี เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดทาสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๕ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคอนกรีตต่างตัว พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๘ พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓๘/๗ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๗๐ พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒๙”



มีมาตรการอันเป็นธรรมอื่นที่กระทบสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลน้อยที่สุด สำหรับกรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่สามารถใช้สิทธิร้องขอรับเงินค่าทดแทนตามกำหนดเวลาได้ เช่น นำเงินค่าทดแทนไปฝากไว้ในสถาบันการเงิน และให้ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนพร้อมดอกเบี้ยภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนด เป็นต้น

เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์กับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจรัฐตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อันเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่รัฐธรรมนุญรับรองและคุ้มครองไว้แล้ว รัฐจึงไม่มีเหตุผลสมควรอันใดที่จะกำหนดมาตรการหรือเงื่อนไขใดที่จำกัดสิทธิของบุคคลในการได้รับเงินค่าทดแทนอีก การที่รัฐกำหนดระยะเวลาสิบปีเป็นเงื่อนไขในการจ่ายเงินค่าทดแทน ไม่เป็นธรรมแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนสำหรับการต้องสูญเสียกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ จึงกระทบต่อหลักการสำคัญของการเวนคืนที่รัฐธรรมนุญ มาตรา ๓๗ วรรคสาม บัญญัติรับรองให้รัฐต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น เมื่อคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะที่สังคมส่วนรวมได้รับเทียบกับสิทธิหรือเสรีภาพที่บุคคลจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงไม่ได้สัดส่วน ดังนั้นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ที่กำหนดให้เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่หนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักนิติธรรม จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อหลักการสำคัญของการเวนคืนที่รัฐธรรมนุญบัญญัติรับรองให้รัฐต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม



(นายอุดม รัฐอมฤต)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ