

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายสุเมธ รอยกุลเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๖๘

วันที่ ๒๖ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

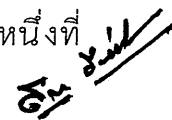
ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง  
ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลว่าการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลฝ่ายนิติบัญญัติต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่ง คือ หลักความได้สัดส่วน เพื่อควบคุมตรวจสอบหรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐมิให้ตรากฎหมายใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ กฎหมายที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนต้องมีความเหมาะสม จำเป็น และได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น โดยสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่สำคัญประการหนึ่งที่



รัฐเสรีประชาธิปไตยให้การรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์มีอำนาจอิสระในการใช้สอยประโยชน์เหนือทรัพย์สินของตนและรักษาคุณค่าของทรัพย์สินนั้น แต่อย่างไรก็ดีการใช้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลบางกรณีจำเป็นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวมด้วย รัฐจึงสามารถตรากฎหมายจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนที่รัฐใช้อำนาจมหาชนตรากฎหมายเอาไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนเป็นการถาวรเพื่อกิจการอันมีวัตถุประสงค์จำเป็นต่อประโยชน์สาธารณะซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองการใช้อำนาจเวนคืนไว้ในรัฐธรรมนูญและกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้เป็นการทั่วไปว่าจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะในการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องมีการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่เอกชนผู้สูญเสียสิทธิในทรัพย์สิน เพื่อเป็นหลักประกันว่าทรัพย์สินของบุคคลจะไม่ถูกเวนคืนไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยปราศจากการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” วรรคสอง บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น” วรรคสี่ บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ” วรรคห้า บัญญัติว่า “กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท” วรรคหก บัญญัติว่า “ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีได้ใช้ประโยชน์ หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคเจ็ด บัญญัติว่า “การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๖ วรรคสอง”

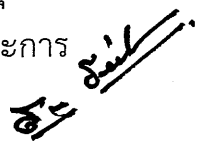
*Handwritten signature*

บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สิน บุคคลที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยชอบ รวมถึงการรับมรดกย่อมได้รับความคุ้มครองความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง รวมทั้งสิทธิใด ๆ ในการใช้ประโยชน์หรือจำหน่ายโอนอสังหาริมทรัพย์ที่ตนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยสมบูรณ์ และการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวจะกระทำได้ก็แต่โดยกฎหมายให้อำนาจเท่านั้น ดังนั้น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลจะกระทำได้ก็แต่โดยมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ข้อ ๑๗ ที่ว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยตนเองและโดยร่วมกับผู้อื่น และบุคคลใดจะถูกเอาทรัพย์สินไปจากตนตามอำเภอใจไม่ได้”

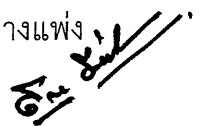
พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งกำหนดความหมาย วัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการและกระบวนการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การกำหนดค่าทดแทน การจ่ายและวางเงินค่าทดแทน การอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ตลอดจนการฟ้องคดีต่อศาล ตราขึ้นสืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น รวมตลอดทั้งเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนในกรณีที่หน่วยงานที่เวนคืนไม่ใช้อสังหาริมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนภายในกำหนดระยะเวลาหรือมีที่ดินเหลือจากการใช้ประโยชน์ หากเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ต้องคืนให้แก่บุคคลดังกล่าวโดยระยะเวลาการขอคืน การคืน และการเรียกคืนค่าทดแทนให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มีบทบัญญัติไม่ครบถ้วน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ขึ้นใช้บังคับ โดยหมวด ๑ การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยการเวนคืน ส่วนที่ ๓ การเจรจาตกลงซื้อขายและการเวนคืน มาตรา ๒๕ บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ว่าในระหว่างการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน เมื่อคณะกรรมการประกาศกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเจรจาตกลงซื้อขายและกำหนดเงินค่าทดแทนได้ในราคาที่ไม่เกินราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนด หากเจ้าของตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำสัญญาซื้อขายกับเจ้าของโดยเร็วตามแบบที่เจ้าหน้าที่กำหนด และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันทำสัญญาซื้อขาย ทั้งนี้ ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนับแต่วันชำระเงิน

ในกรณีที่เจ้าของรายใดไม่ตกลงขายอสังหาริมทรัพย์ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว มาตรา ๓๑ บัญญัติให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าว ใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่จะเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงิน ค่าทดแทนแล้ว สำหรับการจ่ายค่าทดแทนนั้น หมวด ๑ การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยการเวนคืน ส่วนที่ ๔ เงินค่าทดแทน มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงิน ค่าทดแทนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบด้วยว่าหากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ไม่มารับเงินภายในกำหนดเวลา เจ้าหน้าที่จะดำเนินการวางเงินค่าทดแทน และมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การวางเงินค่าทดแทนให้กระทำโดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้ กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน และเงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิได้รับ เงินค่าทดแทนไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่หนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้เงินค่าทดแทน ตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๔๘ ที่บัญญัติว่า “เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงิน ภายในสิบปีนับแต่วันที่หนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน”

ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องที่ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ที่บัญญัติให้เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปี นับแต่วันที่หนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน มีเนื้อหาสาระเช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔ ว่า เป็นบทบัญญัติที่ยึดถือเพียงความสะดวกของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและไม่คำนึงถึงกรณีที่เจ้าของ อสังหาริมทรัพย์ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนอาจมีเหตุขัดข้องในการแสดงสิทธิของตนหรือมีกรณีที่ อาจทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิของตนได้ตามกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ทั้งที่รัฐมีหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทน ที่เป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายที่บุคคลได้รับจาก การที่รัฐได้พรากเอากรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลเหล่านั้นไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการลิดรอนสิทธิของบุคคลผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ดังนั้น ผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงทำให้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ มีปัญหา เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม นั้น เห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการเรียกร้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบหรือสนับสนุนคุณค่า แห่งการดำรงอยู่ของรัฐด้วยการยอมสละสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญภายใต้เงื่อนไขบางประการ



เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ แต่โดยที่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการจำกัดสิทธิที่กระทบ  
สาระสำคัญแห่งสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล เป็นการกีดกันเอาผลประโยชน์ในทรัพย์สินอันมีผลเป็น  
การตัดกรรมสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไปอย่างสิ้นเชิง โดยผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ถูกจำกัดสิทธิมากกว่า  
บุคคลอื่นเป็นพิเศษ ไม่ใช่เป็นเพียงข้อจำกัดสิทธิที่บุคคลทั่วไปต้องถูกบังคับตามกฎหมายโดยเท่าเทียมกัน  
รัฐจำเป็นต้องชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ถูกระทบสิทธิจากการที่รัฐบังคับให้บุคคลนั้น  
ต้องเสียสละแก่ส่วนรวมเป็นพิเศษ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืน  
อสังหาริมทรัพย์ไว้เป็นการทั่วไปว่าจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้น  
เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์  
สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิ  
บรรดาที่ได้รับ ความเสียหายจากการเวนคืน คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน  
รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น โดยการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมเป็นหลักการ  
และสาระสำคัญที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ โดยกำหนดให้รัฐต้องชดเชยค่าทดแทนให้แก่เจ้าของ  
ตลอดจนผู้ทรงสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน ชดเชยเยียวยาความเสียหายที่บุคคลนั้นได้รับจากการเวนคืน  
เพื่อเป็นหลักประกันว่าทรัพย์สินของประชาชนจะไม่ถูกเวนคืนไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยปราศจาก  
การจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์  
พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ บัญญัติให้เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปี  
นับแต่วันที่มิหนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน นั้น มิได้เป็นมาตรการเพื่อให้  
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของการเวนคืนแต่อย่างใด เนื่องจากกฎหมาย  
กำหนดให้รัฐใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์จากที่เป็นของเอกชน  
มาเป็นของรัฐ และรัฐต้องจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์นั้นด้วย โดยที่กรรมสิทธิ  
ในอสังหาริมทรัพย์จะตกเป็นของรัฐทันทีที่รัฐจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทน รัฐมีอำนาจเข้าครอบครอง  
ใช้สอยและแจ้งให้เจ้าพนักงานที่ดินเปลี่ยนแปลงชื่อผู้ถือกรรมสิทธิในทะเบียนได้ฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้อง  
ได้รับความยินยอมจากเอกชน ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงต้องถือว่าเงินค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำไป  
วางไว้ที่ธนาคารออมสินนั้นตกเป็นของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามกฎหมายนั้นแล้วตั้งแต่วันที่  
ได้วางเงิน โดยรัฐไม่อาจกำหนดให้เงินค่าทดแทนนั้นกลับมาตกเป็นของแผ่นดินได้อีก หากผู้มีสิทธิได้รับ  
เงินค่าทดแทนและได้สูญเสียกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ไปแล้ว แม้ไม่ใช้สิทธิเรียกร้องเสียภายในเวลาที่  
กำหนด ในบางกรณีฝ่ายเอกชนอาจมีปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งส่วนเงินค่าทดแทนของผู้มีสิทธิได้รับเงิน  
ค่าทดแทน หรือกรณีผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินเหนืออสังหาริมทรัพย์  
ที่เวนคืนที่ยังมีปัญหาโต้แย้งกันอยู่ว่าใครควรเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงิน ซึ่งจะต้องไปว่ากล่าวกันในทางแพ่ง



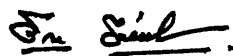
และอาจต้องใช้เวลาโต้แย้งกันในศาลกว่าสิบปี รัฐจึงไม่มีเหตุผลและความจำเป็นใดที่จะตรากฎหมายให้นำเอาเงินค่าทดแทนที่วางไว้ในธนาคารซึ่งชอบที่จะต้องตกเป็นของเอกชนไปแล้วนั้นกลับมาเป็นของแผ่นดินได้อีก เพราะรัฐได้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์มาดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยครบถ้วนสมบูรณ์วัตถุประสงค์แล้ว การกำหนดให้เงินค่าทดแทนที่วางไว้ตกเป็นของแผ่นดิน ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่หนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศเป็นกรณีที่รัฐใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อย่างไม่เป็นธรรมตามสมควร จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลโดยการบีบบังคับเอาทรัพย์สินของบุคคลมาเป็นของรัฐ แต่ไม่เยียวยาขาดใช้ค่าทดแทนความเสียหายแก่บุคคลผู้ถูกระทบสิทธิ มาตรการดังกล่าวเป็นเพียงการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของรัฐจากการหลุดพ้นความรับผิดชอบในเงินค่าทดแทนที่ยึดถือเพียงความสะดวกของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของบุคคลผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและไม่คำนึงถึงกรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนอาจมีเหตุขัดข้องที่ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิของตนได้ตามกำหนดระยะเวลา เป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลที่ต้องได้รับเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นการทำลายสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ที่บัญญัติให้เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่หนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน เป็นการกำหนดมาตรการเร่งรัดการใช้สิทธิร้องขอรับเงินค่าทดแทน ซึ่งมีผลให้รัฐใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองไปโดยเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นไม่ได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม ถือเป็นกรล่วงล้ำสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลที่ต้องได้รับเงินค่าทดแทนจากการถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นการทำลายหลักประกันที่ว่าทรัพย์สินของประชาชนจะไม่ถูกเวนคืนไปใช้ประโยชน์สาธารณะโดยปราศจากการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสาม เป็นการลิดรอนสิทธิของบุคคลผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่บรรลู่วัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์แห่งการเวนคืนแต่อย่างใด อีกทั้งรัฐอาจกำหนดมาตรการอันเป็นธรรมอื่นที่กระทบสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลน้อยที่สุดกรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่สามารถใช้สิทธิร้องขอรับเงินค่าทดแทนตามกำหนดเวลาได้ และเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์กับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้ว เป็นมาตรการที่ไม่ได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่จะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

๑๕/๑๑/๒๕๖๒

และกระทบต่อหลักการสำคัญของการเวนคืนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้รัฐต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม



(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ