

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายสรราช ทรงศิริไล 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

คดีนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า กรณีมีความปรากฏต่อผู้ร้อง ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔ ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ต้องดำเนินการร้องขอรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้ภายในกำหนดระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน หากไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาดังกล่าวจะมีผลให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ยังคงมีเนื้อหาสาระเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยบัญญัติถึงเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลจะต้อง

เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ว่าในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่ง คือหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี อันเป็นหลักการสำคัญที่มีขึ้นเพื่อควบคุม ตรวจสอบหรือจำกัดการใช้อำนาจอธิปไตยให้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ โดยในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนตามหลักการดังกล่าวนี้จะต้องมีความเหมาะสม มีความจำเป็น และได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น

ส่วนหลักการเรื่องสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลนั้น รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา ๓๗ เพื่อประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สิน บุคคลที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยชอบรวมถึงการรับมรดกย่อมได้รับความคุ้มครองความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง รวมทั้งสิทธิใด ๆ ในการใช้สอยหรือจำหน่ายจ่ายโอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองย่อมใช้หลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ถึงความชอบธรรมในการครอบครองและใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่ตนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยสมบูรณ์ซึ่งสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ข้อ ๑๗ ที่ว่า “(๑) ทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยตนเอง และโดยร่วมกับผู้อื่น (๒) บุคคลใดจะถูกเอาทรัพย์สินไปจากตนตามอำเภอใจไม่ได้” อันถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวได้ก็แต่โดยกฎหมายให้อำนาจเท่านั้น ซึ่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการพรากเอากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายภายใต้พื้นฐานความจำเป็นและประโยชน์ของสังคมที่รัฐต้องเข้าถึงเอาทรัพย์สินของเอกชนมาใช้เพื่อประโยชน์ของรัฐอันเป็นประโยชน์ที่มีความสำคัญต่อสังคมส่วนรวม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสามและวรรคสี่ กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจอธิปไตยในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้เป็นการทั่วไปว่าจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ

ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืน ดังนั้น การชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้กับผู้ถูกเวนคืนจึงเป็นหลักการและสาระสำคัญที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าทรัพย์สินของประชาชนจะไม่ถูกเวนคืนไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยปราศจากการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม

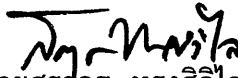
พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายกลางในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เกี่ยวกับกิจการอันจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อกำหนดมาตรการที่จะทำให้รัฐสามารถได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์และใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะและการจ่ายเงินค่าทดแทนแก่ผู้มีสิทธิการที่มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่มีหนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน” โดยกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ว่า กรณีที่เจ้าของรายใดไม่ตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่จะเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนแล้วตามมาตรา ๓๑ ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบด้วยว่า หากเจ้าของไม่มารับเงินภายในกำหนดเวลา เจ้าหน้าที่จะดำเนินการวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง โดยการวางเงินค่าทดแทนให้กระทำโดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง และเงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่มีหนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๔๘

เห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๘ ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องร้องขอรับเงินค่าทดแทนภายในสิบปีนับแต่วันที่มีหนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ หากไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลา ให้เงินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน เป็นเพียงมาตรการปลดเปลื้องภาระและความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐในการดูแลรักษาเงินค่าทดแทน โดยกำหนดให้หน่วยงานรัฐนำเงินดังกล่าวไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ซึ่งหากล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว ก็ให้หน่วยงานของรัฐหลุดพ้นจากความรับผิดชอบในเงินค่าทดแทนนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักงบประมาณแผ่นดินที่จะต้องมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณภายในกำหนดระยะเวลา

ของปีงบประมาณนั้น และไม่ให้นำเงินงบประมาณไปเก็บไว้นานเกินสมควรโดยไม่มีการใช้ประโยชน์ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ยึดถือเพียงความสะดวกของรัฐแต่ฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของ อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและยังไม่คำนึงถึงกรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน อาจมีเหตุขัดข้องในการแสดงสิทธิของตน เช่น มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลว่าใครควรเป็นผู้รับมรดก และการพิจารณาพิพากษาของศาลยังไม่เสร็จสิ้น หรือมีกรณีที่อาจทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิของตนได้ตามกำหนดระยะเวลาดังกล่าว เช่น เจ็บป่วย หรือตกเป็นผู้วิกลจริตไม่สามารถทำนิติกรรมใด ๆ ได้ ทั้งนี้รัฐใช้อำนาจในการเวนคืนพรากเอาอสังหาริมทรัพย์อันกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นของเจ้าหน้าที่ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีผลใช้บังคับ ดังนั้น เงินค่าทดแทนการเวนคืนย่อมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ถูกเวนคืนตั้งแต่วันที่ได้มีการวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๔๖ แล้วเช่นกันตามหลักของสัญญาซื้อขาย ไม่อาจจะต้องตกเป็นของแผ่นดินไปโดยเหตุผลเพียงไม่ได้มาขอรับเงินภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด แม้การเวนคืนเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ รับรองไว้ แต่รัฐย่อมมีหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรอง และคุ้มครองไว้เพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายที่บุคคลได้รับจากการที่รัฐได้พรากเอากรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลเหล่านั้นไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นการแบกรับภาระหน้าที่ของบุคคลที่มีต่อสาธารณะเกินไปกว่าบุคคลที่อยู่ร่วมสังคมเดียวกันมากพออยู่แล้ว บทบัญญัติมาตรา ๔๘ ที่กำหนดว่า เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่มีหนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน จึงเป็นการลิดรอนสิทธิของบุคคลผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพิ่มเติมไปอีก มีผลเป็นว่ารัฐใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ โดยที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นไม่ได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม ถือเป็นการล่วงล้ำสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและยังกระทบกระเทือนต่อหลักการเรื่องสิทธิของบุคคลที่ต้องได้รับเงินค่าทดแทนจากการถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จนถึงขั้นทำลายหลักประกันที่ว่าทรัพย์สินของประชาชนจะไม่ถูกเวนคืนไปใช้เป็นประโยชน์สาธารณะโดยปราศจากการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสาม ไปโดยปริยาย ดังนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ จึงเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิหรือเสรีภาพที่บุคคลจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น กระทบต่อหลักการสำคัญของการเวนคืน

ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้รัฐต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม

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


(นายสรารัฐ ทรงศิริไธ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ