

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๓๒/๒๕๕๕

วันที่ ๗ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔ หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑ บททั่วไป บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์กำหนดเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ป้องกันมิให้รัฐดำเนินการใด ๆ เพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควร และกระทบสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ทั้งนี้ เงื่อนไขของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ ๕ ประการ คือ ๑) ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย ๒) จำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เฉพาะเพื่อการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ๓) จำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เท่าที่จำเป็น ๔) จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ และ ๕) ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๕ สิทธิในทรัพย์สิน บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สินของบุคคลที่ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยชอบรวมถึงการรับมรดกย่อมได้รับความคุ้มครองความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง รวมทั้งสิทธิใด ๆ ในการใช้สอย หรือจำหน่ายจ่ายโอน อย่างไรก็ตาม สิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เช่น การยึด การอายัด หรือการริบทรัพย์สิน เป็นต้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๑ เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม วรรคหนึ่ง บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครอง

สิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ทั้งนี้ ไม่ว่าจะ เป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม วรรคสอง บัญญัติรับรองให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ ต้องไม่กระทบต่อการบริหารราชการ หรือความต่อเนื่องในการบริการสาธารณะ และวรรคสาม วางหลักเกณฑ์ว่า การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสองจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจ

สำหรับพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มีเหตุผลของการประกาศใช้ว่าเนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้ประกาศใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว มีหลักการและรายละเอียดไม่เหมาะสมหลายประการ สมควรแก้ไขปรับปรุงเพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรรและการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ และเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจการจัดสรรที่ดินจึงได้กระจายอำนาจการอนุญาตและการควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดินไปสู่ระดับจังหวัด และกำหนดเวลาในการพิจารณาอนุญาตให้แน่นอน โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติถึงการเข้าเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไว้ในมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง ว่า “เมื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามมาตรา ๔๕ แล้ว ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกราย เป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร” และมาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ที่ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคติดต่อกันตั้งแต่สามเดือนขึ้นไป อาจถูกระงับการให้บริการ หรือการใช้สิทธิในสาธารณูปโภค และในกรณีที่ค้างชำระติดต่อกันตั้งแต่หกเดือนขึ้นไป พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระจนกว่าจะชำระให้ครบถ้วน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายทราบว่า เมื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามมาตรา ๔๕ แล้ว กฎหมายบังคับให้ต้องเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร การบัญญัติดังกล่าวแม้จะเป็นการจำกัดเสรีภาพ

ในการรวมกันเป็นสมาคม องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ บ้างก็ตาม แต่ก็เป็น การจำกัดเสรีภาพเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในการบริหาร จัดการด้านสาธารณสุขโรคต่าง ๆ และการจัดการทรัพย์สินส่วนกลางของหมู่บ้านจัดสรร ให้เกิดประโยชน์ อย่างสูงสุดแก่สมาชิกทุกคนให้เป็นไปอย่างเสมอภาคเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ วรรคสาม บัญญัติให้กระทำ และเป็นไปตามหลักการที่ว่า การตรากฎหมายของกฎหมาย ที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและ เสรีภาพไม่ได้ ทั้งกฎหมายดังกล่าวก็มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ บัญญัติไว้ ดังนั้น พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๖๔

ประเด็นพิจารณาต่อไปมีว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๑ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติ การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ระงับการจดทะเบียน สิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรร ในกรณีที่ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณสุขโรค ติดต่อกันตั้งแต่หกเดือนขึ้นไปนั้น เป็นเพียงการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ค้างชำระเงินเป็นการชั่วคราว เป็นมาตรการที่รัฐใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายเข้าไปจัดการเพื่อให้ผู้ที่ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการ สาธารณสุขโรคได้ดำเนินการชำระให้ครบถ้วนถูกต้อง เพื่อความเป็นธรรมและไม่เป็นการเอาเปรียบสมาชิก นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรคนอื่น ๆ กรณีจึงเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้กระทำ ทั้งเป็นการจำกัดสิทธิเพียงชั่วคราวเท่าที่จำเป็น ไม่เป็น การกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิอย่างถาวร เพราะเมื่อผู้ค้างชำระได้ชำระเงินค่าบำรุงรักษาและ การจัดการสาธารณสุขโรคให้กับนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรครบถ้วนแล้วก็สามารถดำเนินการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมในที่ดินจัดสรรได้ตามปกติ นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวก็มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมาย ให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ บัญญัติไว้ ดังนั้น พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๑

อาศัยเหตุผลดังได้วินิจฉัยแล้วข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๖๔

นายสุพจน์ ไข่มุกด์  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ