

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๑ - ๒๘/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๖๒  
เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๒  
เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๖๒  
เรื่องพิจารณาที่ ๒๘/๒๕๖๒  
เรื่องพิจารณาที่ ๒๙/๒๕๖๒  
เรื่องพิจารณาที่ ๓๐/๒๕๖๒  
เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๖๒  
เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๖๒

วันที่ ๑๘ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง ที่ ๑  
และศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ และมาตรา ๗๗ หรือไม่



## บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

### ๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

มาตรา ๕ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

วรรคสาม บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ฯลฯ



ฯลฯ

**มาตรา ๓๗** บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมือสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มิได้ใช้ประโยชน์ หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๖ วรรคสอง

**มาตรา ๓๗** รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป



รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่กำหนด หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

## ๒. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒

**มาตรา ๕๑** ที่ดินที่ดำเนินการให้ได้มาโดยวิธีการตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากการได้มาตามหมวด ๔ การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการซื้อขาย เจ้าหน้าที่ต้องเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนไม่ช้ากว่าห้าปีนับแต่วันพ้นกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ (๒) หรือภายในระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วแต่กรณี

ในกรณีเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์ในการสร้างทาง ทางรถไฟ คลอง หรือกิจการสาธารณประโยชน์อื่นที่ต้องใช้ที่ดินเป็นระยะทางยาวเกินสิบกิโลเมตร การเริ่มดำเนินการโครงการในส่วนหนึ่งส่วนใดแล้ว ให้ถือว่าได้มีการเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตลอดเส้นทางแล้ว สำหรับกรณีอื่นเมื่อได้เริ่มดำเนินการและใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นส่วนใหญ่แล้ว ให้ถือว่าได้เริ่มดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว

**มาตรา ๕๓** ที่ดินที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หากไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนภายในระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ หรือเหลือจากการใช้ประโยชน์ ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิขอคืนที่ดินนั้น และในกรณีที่เจ้าของเดิมหรือทายาทมีที่ดินที่มีการซื้อขายตามมาตรา ๓๔ รวมเป็นแปลงเดียวกันกับที่ดินที่ขอคืน และเจ้าหน้าที่ยังมีได้นำที่ดินนั้นไปใช้ประโยชน์ ให้มีสิทธิขอคืนที่ดินดังกล่าวได้ด้วย

การขอคืนตามวรรคหนึ่ง เจ้าของเดิมหรือทายาทต้องยื่นคำร้องขอคืนต่อเจ้าหน้าที่ภายในสามปี นับแต่วันพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๕๑ ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ได้เริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว แต่ยังไม่แล้วเสร็จ ไม่ว่าด้วยเหตุใดจนพ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง มิให้ถือว่ายังไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ในกรณีเช่นนั้นระยะเวลาตามวรรคสองให้นับแต่วันที่การดำเนินการแล้วเสร็จ

ที่ดินที่ได้ใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว หากในภายหลังหมดความจำเป็นในการใช้ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว หรือเมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคสองแล้ว เจ้าของเดิมหรือทายาทไม่มีสิทธิขอคืน



**มาตรา ๕๔** เจ้าของเดิมหรือทายาทซึ่งร้องขอคืนที่ดิน ต้องคืนเงินค่าทดแทนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิ รวมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันที่ได้รับเงินค่าทดแทนหรือนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนจนถึงวันที่ยื่นคำร้องขอคืน เว้นแต่เจ้าของเดิมหรือทายาทจะพิสูจน์ได้ว่า เงินค่าทดแทนที่จะต้องคืนเมื่อรวมกับดอกเบี้ยแล้วจะสูงกว่าราคาในท้องตลาดของที่ดินที่ขอคืน ในกรณีเช่นนั้น ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทคืนเงินเท่าที่ไม่เกินราคาในท้องตลาดของที่ดินนั้น ทั้งนี้ โดยใช้ราคา ณ วันที่ยื่นคำร้องขอคืน

**มาตรา ๖๗** ให้นำหมวด ๒ การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืน และหมวด ๓ การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท มาใช้บังคับกับที่ดินที่ถูกเวนคืนนับแต่วันที่รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับจนถึงวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วย โดยอนุโลม แต่ระยะเวลาห้าปีหรือระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๑ และระยะเวลาสามปีตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง เฉพาะกรณีที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

#### ความเห็น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องที่หนึ่ง เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๖๒ คำร้องที่สอง เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๒ คำร้องที่สาม เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๖๒ คำร้องที่สี่ เรื่องพิจารณาที่ ๒๘/๒๕๖๒ และคำร้องที่ห้า เรื่องพิจารณาที่ ๒๙/๒๕๖๒ ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคห้าและวรรคหก และมาตรา ๗๗ หรือไม่ คำร้องที่หก เรื่องพิจารณาที่ ๓๐/๒๕๖๒ และคำร้องที่เจ็ด เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๖๒ ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ หรือไม่ และคำร้องที่แปด เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๖๒ เฉพาะกรณีที่ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้ง



ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๗ วรรคห้า และวรรคหก และมาตรา ๗๗ หรือไม่ ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองกลางจะใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อนกรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับในส่วนนี้ของทั้งแปดคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และคดีทั้งแปดคำร้องนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นประเด็นเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน โดยให้เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๖๒ เป็นสำนวนคดีหลัก

ส่วนกรณีที่ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ตามคำร้องที่แปด เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๖๒ ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ หรือไม่ นั้น บทบัญญัตินี้กำหนดหลักเกณฑ์ในการตราพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินที่จะตราขึ้นก็ต่อเมื่อจะมีการเวนคืนที่ดินหลังจากที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแล้ว แต่ในกรณีของที่ดินพิพาทในคดีตามคำร้องนี้ รวมถึงคำร้องอื่น ๆ อีกรวมแปดคำร้อง เป็นกรณีการเวนคืนที่ดินซึ่งได้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตบางกะปิ เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย และเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๓ และมีการเวนคืนที่ดินบางแปลงโดยผลของพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา - อารณรังค์ ในท้องที่เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตบางกะปิ เขตห้วยขวาง เขตสวนหลวง เขตคลองเตย และเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกฤษฎีกาและพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ตราขึ้นภายใต้หลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๙ วรรคสอง มิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลปกครองจะใช้บังคับแก่คดีนี้ และไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

เมื่อพิจารณาคำร้องที่หนึ่งถึงคำร้องที่ห้า และคำร้องที่แปด (รวมหกคำร้อง) ที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เห็นว่า เมื่อพิจารณาจากคำร้องและคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีแล้ว ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งหกคำร้องดังกล่าวโต้แย้งมาพร้อมเหตุผลว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มา



ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตราต่าง ๆ ที่อ้างนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสามอย่างไร จึงมิใช่กรณีที่คู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติ แห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๕ ที่ศาลจะรับไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ได้ นอกจากนี้ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีรวมหาคำร้องข้างต้นโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มา ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ นั้น เห็นว่าผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า กระบวนการตราพระราชบัญญัติดังกล่าว ดำเนินไปด้วยความเร่งรีบของฝ่ายบริหารเพื่อส่งเรื่องให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนหมดวาระ โดยไม่ได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามหลักเกณฑ์ของมาตรา ๗๗ ที่กำหนดให้ก่อนการตรา กฎหมายรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจาก กฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบนั้น เป็นการโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและ การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งการยื่นคำร้อง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ นั้น มิได้ให้สิทธิโต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายนั้นไม่ถูกต้อง ศาลจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อมาจึงมีว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่ง อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยมาตรา ๓ เป็นหลักการทั่วไปเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย และการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตลอดจนหน่วยงานของรัฐที่ต้องให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม ส่วนมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ บัญญัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ ของบุคคล วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมาย ดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัด สิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการ ทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๒๗ บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”



และมาตรา ๓๗ บัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินและการสืบทอดของบุคคล รวมถึงข้อยกเว้นที่ให้รัฐมีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนไว้ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบทอด” วรรคสอง บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น” วรรคสี่ บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ” วรรคห้า บัญญัติว่า “กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้ใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท” วรรคหก บัญญัติว่า “ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีได้ใช้ประโยชน์หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคเจ็ด บัญญัติว่า “การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๖ วรรคสอง” เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสาม และวรรคห้า แล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญวางหลักการพื้นฐานว่ารัฐจะเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนไม่ได้ เว้นแต่จะเข้าเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การเวนคืนจะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย มีวัตถุประสงค์เพื่อการอันเป็นประโยชน์สาธารณะเฉพาะที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เจ้าของ โดยวัตถุประสงค์ในการเวนคืนต้องมีความชัดเจน ต้องเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เวนคืนภายในระยะเวลาที่กำหนดและมีหลักการสำคัญบัญญัติคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไว้ว่า ในกรณีที่หน่วยงานที่เวนคืนไม่ใช้อสังหาริมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนภายในกำหนดระยะเวลาหรือมีที่ดินเหลือจากการใช้ประโยชน์ หากเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ต้องคืนให้แก่บุคคลดังกล่าว โดยระยะเวลาการขอคืน การคืน และการเรียกคืนค่าทดแทนให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ





พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนที่รัฐจะทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงหลักเกณฑ์การคืนที่ดินดังกล่าวให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทที่มีความประสงค์จะได้คืนในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ใช่ที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนภายในกำหนดระยะเวลาหรือมีที่ดินเหลือจากการใช้ประโยชน์ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนในหมวด ๒ มาตรา ๕๑ ซึ่งวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ที่ดินที่ดำเนินการให้ได้มาโดยวิธีการตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากการได้มาตามหมวด ๔ การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการซื้อขาย เจ้าหน้าที่ต้องเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนไม่ช้ากว่าห้าปีนับแต่วันพ้นกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ (๒) หรือภายในระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แล้วแต่กรณี” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์ในการสร้างทาง ทางรถไฟ คลอง หรือกิจการสาธารณประโยชน์อื่นที่ต้องใช้ที่ดินเป็นระยะทางยาวเกินสิบกิโลเมตร การเริ่มดำเนินการโครงการในส่วนหนึ่งส่วนใดแล้ว ให้ถือว่าได้มีการเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตลอดเส้นทางแล้ว สำหรับกรณีอื่นเมื่อได้เริ่มดำเนินการและใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นส่วนใหญ่แล้ว ให้ถือว่าได้เริ่มดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญกำหนดหลักการว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นและต้องชดเชยราคาอย่างเป็นธรรม ซึ่งเป็นการวางหลักการไว้บนพื้นฐานของหลักนิติธรรมว่า การใช้อำนาจรัฐเพื่อมุ่งให้เกิดประโยชน์สาธารณะนั้นจักต้องคำนึงถึงความสมดุลกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นจะต้องกระทำ “เพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้” ซึ่งย่อมหมายถึง เท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินโครงการให้บรรลุผล โดยให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองในทรัพย์สินของประชาชนให้น้อยที่สุดตามหลักความได้สัดส่วนหรือหลักพอสมควรแก่เหตุ โดยหากรัฐมีหลายทางเลือกให้เลือกดำเนินการ รัฐจะต้องเลือกใช้มาตรการที่กระทบต่อประชาชนน้อยที่สุด นอกจากนี้รัฐต้องชั่งน้ำหนักให้เกิดความสมดุลระหว่างการเกิดประโยชน์สาธารณะตามที่มุ่งหมายกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ไม่ให้ประชาชนต้องแบกรับภาระเกินควรตามหลักความได้สัดส่วน หลักพื้นฐานในการประกันสิทธิและเสรีภาพของประเทศประชาธิปไตยที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การรับรองคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนับแต่ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นต้นมาได้ให้การรับรองสิทธิในทรัพย์สินไว้อย่างชัดเจน โดยบัญญัติให้การรับรองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนเป็นไปภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหมายความว่า การกระทำใด ๆ ของรัฐที่จะกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิดังกล่าวจะต้องเป็นไปภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันรัฐ



ย่อมมีอำนาจจำกัดหรือลิดรอนสิทธิบางประการในทรัพย์สินของบุคคลได้เมื่อมีความจำเป็นอันเกี่ยวกับประโยชน์ของสาธารณะ ดังนั้น ในกรณีที่รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องนำเอาอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนไปใช้เพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะจึงเป็นข้อยกเว้น เพื่อให้การบริการสาธารณะสำเร็จตามวัตถุประสงค์ มีความต่อเนื่อง และเกิดประโยชน์แก่สังคมโดยรวม ทั้งนี้โดยที่การใช้อำนาจเวนคืนของรัฐโดยการนำเอาที่ดินของประชาชนกลับมาเป็นของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการสาธารณะต่าง ๆ นั้น ถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของประชาชนที่รุนแรงที่สุด เนื่องจากการพรากกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์จากเอกชนมาเป็นของรัฐ การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้จึงต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นและไม่สามารถจะหาวิธีการอื่นมาดำเนินการได้แล้วเท่านั้น และในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมมากที่สุด รัฐจะต้องดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ภายใต้ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่าง “รอบคอบ” โดยจะต้องคุ้มครองทั้งประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน มิใช่มุ่งคุ้มครองเพียงแต่ประโยชน์สาธารณะจนกลายเป็นการละเลยผลกระทบต่อเอกชน

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์และระยะเวลาการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนตามมาตรา ๕๑ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเวนคืนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนควบคู่ไปกับประโยชน์ของรัฐในการดำเนินโครงการต่าง ๆ บนที่ดินที่ได้เวนคืนมาเป็นของหน่วยงานของรัฐที่พอสมควรแก่เหตุแล้ว โดยวรรคหนึ่งกำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐจะเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนในกรอบเวลาที่พอสมควรที่จะเริ่มเตรียมและดำเนินโครงการได้โดยไม่ชักช้าแล้ว กล่าวคือ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนภายในระยะเวลาไม่ช้ากว่า ๕ ปี นับแต่วันพ้นกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนที่จะตราขึ้นตามมาตรา ๘ (๒) ของพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวนี้ มาตรา ๙ บัญญัติว่าให้กำหนดเท่าที่จำเป็นเพื่อการสำรวจที่ดินและอสังหาริมทรัพย์และการรังวัดที่ดิน แต่ไม่ให้เกิน ๕ ปี ดังนั้น รวมระยะเวลาหน่วยงานของรัฐจะต้องเข้าใช้ประโยชน์คือดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ภายในเวลาไม่เกิน ๑๐ ปี หรือภายในระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่จะตราขึ้นตามมาตรา ๒๙ ของพระราชบัญญัตินี้แล้วแต่กรณี แต่อย่างไรก็ดี ความในมาตรา ๕๑ วรรคสอง ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ว่าการเริ่มดำเนินการโครงการแค่ไหนเพียงไรจึงจะถือว่าได้เริ่มดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้วนั้น สำหรับกรณีที่เป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์ในการสร้างทาง ทางรถไฟ คลอง หรือกิจการสาธารณประโยชน์อื่นที่ต้องใช้ที่ดินเป็นระยะทางยาวเกินสิบกิโลเมตรแล้ว การเริ่มดำเนินการโครงการในส่วนหนึ่งส่วนใด ให้ถือว่าได้มีการเริ่มดำเนินการ



ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตลอดเส้นทางแล้วนั้น แม้จะยอมรับได้ว่าการดำเนินโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในการคมนาคมที่เข้าลักษณะตามมาตรา ๕๑ วรรคสองนี้ อาจจะไม่สามารถดำเนินการพร้อมกันหมดตลอดเส้นทางหรือตลอดโครงการได้ภายในระยะเวลาที่จำกัด บางกรณีมีปัญหาอุปสรรคทำให้โครงการหยุดชะงักจนไม่มีความแน่นอนว่าจะทำต่อได้หรือไม่ เมื่อใด ดังนั้น จึงควรมีวิธีการที่กำหนดไว้เป็นพิเศษหรือบทยกเว้นเพื่อการจัดทำโครงการในลักษณะนี้ แต่การกำหนดวิธีการพิเศษดังกล่าวนั้นก็จะต้องเป็นไปตามหลักความพอสมควรแก่เหตุด้วย แต่ในกรณีของการสร้างทาง ทางรถไฟ ฯลฯ หรือการสาธารณประโยชน์ใดที่ต้องใช้ที่ดินเป็นระยะทางยาวเกินสิบกิโลเมตรกลับมิได้มีการกำหนดขอบเขตขั้นต่ำของการเข้าไปดำเนินการ ซึ่งจะแตกต่างจากการเวนคืนกรณีอื่นที่ในตอนท้ายของมาตราเดียวกันกำหนดว่า “... สำหรับกรณีอื่นเมื่อได้เริ่มดำเนินการและใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นส่วนใหญ่แล้วให้ถือว่าได้เริ่มดำเนินการตามวรรคหนึ่ง” ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏข้อความว่า “การดำเนินการโครงการในส่วนหนึ่งส่วนใดแล้ว” ในบทบัญญัตินี้ควรมีความหมายอย่างไร ย่อมเปิดโอกาสให้ผู้บังคับใช้กฎหมายตีความคำถ้อยดังกล่าวไปในความหมายอย่างกว้างโดยไม่มีขอบเขตได้ เช่นมีการล้อมรั้วหรือมีการทำสัญญาจ้างในทางที่ไม่อาจจะคุ้มครองสิทธิของเจ้าของที่ดินเดิม หากจะมีกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะหวงกั้นการใช้ประโยชน์ไว้โดยการดำเนินการเพียงอย่างหนึ่งอย่างใดต่อที่ดินนั้นเพียงเล็กน้อย ก็จะได้ถือว่าได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งได้เวนคืนไปตลอดเส้นทางแล้ว แม้บทบัญญัติตามมาตรา ๕๑ ดังกล่าวนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลยพินิจได้ ศาลและหน่วยงานของรัฐ ควรพิจารณาให้สอดคล้องต่อหลักความสมควรแก่เหตุตามแต่กรณี กล่าวคือ การดำเนินการโดยส่วนหนึ่งส่วนใดนั้นจะมีสัดส่วนเป็นสาระสำคัญพอที่จะเห็นได้ว่าจะดำเนินโครงการให้สำเร็จลุล่วงได้จริงในระยะเวลาอันสมควรด้วย ดังนั้น “การดำเนินการในโครงการส่วนหนึ่งส่วนใด” ตามมาตรานี้ จึงไม่ชัดเจน ไม่รัดกุมเพียงพอที่จะคุ้มครองสิทธิของเจ้าของที่ดินเดิมได้ ทั้งกระทบต่อสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคห้า ที่บัญญัติคุ้มครองเจ้าของที่ดินในกรณีที่หน่วยงานไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม จนกระทั่งไม่มีประโยชน์ที่จะดำเนินโครงการนั้นแล้ว ภายใต้บังคับของมาตรา ๕๑ วรรคสอง ก็จะถือว่ารัฐเข้าไปดำเนินการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้วมีผลทำให้เจ้าของที่ดินไม่สามารถเรียกที่ดินคืนได้ตามมาตรา ๕๓ อีกทั้งรัฐก็ไม่สามารถเปลี่ยนวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินให้แตกต่างจากวัตถุประสงค์เดิมได้ เพราะกฎหมายไม่เปิดช่องให้กระทำได้ ทำให้ที่ดินที่เวนคืนจะถูกทิ้งร้างไว้โดยเปล่าประโยชน์สูญเสียทางเศรษฐกิจ จึงไม่เป็นไปตามหลักความพอเหมาะพอควรแก่เหตุขัดต่อหลักการสำคัญของการเวนคืนซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจรัฐที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนอย่างยิ่ง โดยต้องดำเนินการอย่างจำกัดโดยเคร่งครัดเพื่อมิให้เกิดความเสียหายหรือสร้างภาระให้แก่ประชาชนน้อยที่สุด และอาจเป็นการเปิดช่องให้ภาครัฐสามารถเวนคืนที่ดินมาไว้ก่อนโดยยังไม่มีแผนการดำเนินการตลอดโครงการให้สำเร็จเป็นรูปธรรมได้



การที่กฎหมายเปิดช่องให้รัฐสามารถใช้อำนาจได้อย่างกว้างขวางแต่ไม่ชัดเจนนี้จึงกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคห้า ที่กำหนดให้กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยสังหาริมทรัพย์ให้ชัดแจ้ง และเนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ เป็นบทบัญญัติซึ่งคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล จึงเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติขึ้นมาจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่ขัดต่อหลักนิติธรรมและเป็นการเพิ่มภาระเกินสมควรแก่เหตุ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ อีกด้วย จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ วรรคสอง เฉพาะที่บัญญัติว่า “ในกรณีเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์ในการสร้างทาง ทางรถไฟ คลอง หรือกิจการสาธารณประโยชน์อื่นที่ต้องใช้ที่ดินเป็นระยะทางยาวเกินสิบกิโลเมตร การเริ่มดำเนินการโครงการในส่วนหนึ่งส่วนใดแล้ว ให้ถือว่าได้มีการเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตลอดเส้นทางแล้ว” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗

สำหรับหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่เกี่ยวกับเรื่องการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทบัญญัติไว้ในหมวด ๓ โดยมีสาระสำคัญปรากฏอยู่ในมาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ที่ดินที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หากไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนภายในระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ หรือเหลือจากการใช้ประโยชน์ ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิขอคืนที่ดินนั้น และในกรณีที่เจ้าของเดิมหรือทายาทมีที่ดินที่มีการซื้อขายตามมาตรา ๓๔ รวมเป็นแปลงเดียวกันกับที่ดินที่ขอคืน และเจ้าหน้าที่ยังมีได้นำที่ดินนั้นไปใช้ประโยชน์ ให้มีสิทธิขอคืนที่ดินดังกล่าวได้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “การขอคืนตามวรรคหนึ่ง เจ้าของเดิมหรือทายาทต้องยื่นคำร้องขอคืนต่อเจ้าหน้าที่ภายในสามปีนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๕๑ ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง” วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ได้เริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว แต่ยังไม่แล้วเสร็จ ไม่ว่าด้วยเหตุใดจนพ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง มิให้ถือว่ายังไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ในกรณีเช่นนั้นระยะเวลาตามวรรคสองให้นับแต่วันที่การดำเนินการแล้วเสร็จ” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “ที่ดินที่ได้ใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว หากในภายหลังหมดความจำเป็นในการใช้ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว หรือเมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคสองแล้ว เจ้าของเดิมหรือทายาทไม่มีสิทธิขอคืน” เห็นว่า ระยะเวลาที่กำหนดให้เจ้าของเดิมหรือทายาทของคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนจะต้องเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมที่รัฐสามารถดำเนินการหรือสามารถใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนให้แล้วเสร็จได้ การกำหนดให้เจ้าของเดิมหรือทายาทจะต้องดำเนินการขอที่ดินคืนภายในกำหนดระยะเวลาสามปีนั้นก็เป็นเวลาที่เหมาะสม การดำเนินการเพื่อการคืนที่ดินและการคืนเงินค่าทดแทน ดอกเบี้ย ตลอดจนการดำเนินการอื่น ๆ นั้นหากปล่อยให้เนิ่นช้าออกไปเท่าใดก็จะมีคามยุ่งยากมากขึ้น ด้วยเหตุผล



ดังกล่าวข้างต้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๓ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักการเวนคืนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ และไม่กระทบกระเทือนต่อหลักนิติธรรมตามมาตรา ๓ หลักการตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และหลักความเสมอภาคตามมาตรา ๒๗ แต่อย่างใด

พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดให้เจ้าของเดิมหรือทายาทที่ใช้สิทธิร้องขอที่ดินคืน จะต้องคืนค่าทดแทนที่ได้รับมาพร้อมดอกเบี้ยคืนให้แก่หน่วยงานของรัฐด้วย ปรากฏตามมาตรา ๕๔ ซึ่งบัญญัติว่า “เจ้าของเดิมหรือทายาทซึ่งร้องขอคืนที่ดิน ต้องคืนเงินค่าทดแทนในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินที่เจ้าหน้าที่ได้ง่ายให้แก่ผู้มีสิทธิ รวมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันที่ได้รับเงินค่าทดแทนหรือนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนจนถึงวันที่ยื่นคำร้องขอคืน เว้นแต่เจ้าของเดิมหรือทายาทจะพิสูจน์ได้ว่าเงินค่าทดแทนที่จะต้องคืนเมื่อรวมกับดอกเบี้ยแล้วจะสูงกว่าราคาในท้องตลาดของที่ดินที่ขอคืน ในกรณีเช่นนั้น ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทคืนเงินเท่าที่ไม่เกินราคาในท้องตลาดของที่ดินนั้น ทั้งนี้ โดยใช้ราคา ณ วันที่ยื่นคำร้องขอคืน” การกำหนดหลักเกณฑ์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทที่ใช้สิทธิร้องขอที่ดินคืนจะต้องคืนค่าทดแทนที่ได้รับมาพร้อมดอกเบี้ยคืนให้แก่หน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๕๔ ที่กำหนดไว้ในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันที่ได้รับเงินค่าทดแทนหรือนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนจนถึงวันที่ยื่นคำร้องขอคืนนั้น เห็นว่า ในทางกฎหมายถือว่าเงินตราถือเป็นทรัพย์สินที่มีดอกผลคือดอกเบี้ยเสมอ ไม่ว่าจะในรูปแบบของดอกเบี้ยต่างตอบแทนหรือดอกเบี้ยผิคนัด ทั้งนี้เพราะมูลค่าที่แท้จริงของเงินจะลดลงเมื่อเวลาผ่านไป เช่นนี้ การที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้คิดดอกเบี้ยในเงินค่าทดแทนที่เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทต้องจ่ายคืนให้รัฐนั้นจึงเป็นมาตรการที่พอสมควรแก่เหตุเพื่อชดเชยค่าของเงินในทางความเป็นจริงแล้ว อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวยังยึดหยุ่นพอที่จะให้เจ้าของเดิมหรือทายาทอาจจะพิสูจน์ได้ว่าเงินค่าทดแทนที่จะต้องคืนเมื่อรวมกับดอกเบี้ยแล้วจะสูงกว่าราคาในท้องตลาดของที่ดินที่ขอคืน ก็ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทคืนเงินเท่าที่ไม่เกินราคาในท้องตลาดของที่ดินนั้น ณ วันที่ยื่นคำร้องขอคืนได้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักการเวนคืนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ และไม่กระทบกระเทือนต่อหลักนิติธรรมตามมาตรา ๓ หลักการตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และหลักความเสมอภาคตามมาตรา ๒๗ แต่อย่างใด

ส่วนมาตรา ๖๗ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลยังกำหนดด้วยว่า “ให้นำหมวด ๒ การใช้ประโยชน์ ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืน และหมวด ๓ การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท มาใช้บังคับกับที่ดินที่ถูกเวนคืนนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑ ใช้บังคับจนถึงวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม แต่ระยะเวลาห้าปีหรือระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๑ และระยะเวลาสามปี ตามมาตรา ๕๓



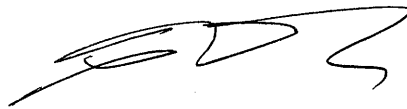
วรรคสอง เฉพาะกรณีที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ” ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า มาตรา ๖๗ ของบทเฉพาะกาลแห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้นำเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทใช้บังคับกับที่ดินที่ถูกเวนคืนนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับจนถึงวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม เป็นการกำหนดให้กฎหมายมีผลบังคับใช้ย้อนหลังเป็นโทษต่อบุคคลอันเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมนั้น เห็นว่า แม้ปรากฏตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายที่มุ่งหมายให้บทเฉพาะกาลมาตรานี้เป็นไปเพื่อคุ้มครองและรับรองสิทธิของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนซึ่งเคยมีสิทธิอยู่ก่อน ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ กำหนดหลักการให้คืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทหากรัฐไม่นำไปใช้ประโยชน์ แต่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายรับรองและกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการใช้สิทธิไว้ให้สามารถใช้สิทธิขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนไปโดยไม่ใช้ประโยชน์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ด้วย แต่อย่างไรก็ตามเจ้าของที่ดินหรือทายาทที่จะเรียกคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนไปในกรณีนี้ก็มิมีสิทธิฟ้องคดีตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้วางหลักในการให้บุคคลสามารถอ้างและใช้สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ต่อรัฐได้โดยตรงแม้ว่าจะไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรับรองหรือกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการไว้ในมาตรา ๒๘ วรรคสาม และหลักการนี้ก็ได้รับการยอมรับต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ วรรคสอง ที่ว่า “สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” ดังนั้นจึงต้องถือว่าเจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทก็มีสิทธิในการเรียกคืนที่ดินซึ่งถูกเวนคืนไปโดยไม่ใช้ประโยชน์อยู่โดยสมบูรณ์แล้วแม้ว่าจะไม่มีบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัตินี้กำหนด การที่มาตรา ๖๗ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้นำหมวด ๒ เรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืน และหมวด ๓ เรื่องการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท มาใช้บังคับกับที่ดินที่ถูกเวนคืนนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับจนถึงวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม เป็นผลให้ต้องนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๕๑ วรรคสอง ที่กำหนดหลักเกณฑ์และกำหนดระยะเวลาของหน่วยงานของรัฐในการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนในกรณีของการสร้างทางหลวง ทางรถไฟ ฯลฯ หรือการสาธารณประโยชน์ใดที่ต้องใช้ที่ดินเป็นระยะทางยาวเกินสิบกิโลเมตรว่า การเริ่มดำเนินการโครงการในส่วนหนึ่งส่วนใด ให้ถือว่าได้มีการเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตลอดเส้นทางแล้วมาใช้บังคับด้วย เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจนำมาบังคับ



ใช้ได้ จึงเห็นว่า บทเฉพาะกาล มาตรา ๖๗ ซึ่งมุ่งหมายให้เป็นบทกฎหมายในลักษณะของการ “รับรองสิทธิ” มิใช่สิทธิโอนสิทธิและเป็นการบัญญัติเพื่อรับรองสิทธิของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนให้เกิดความสมบูรณ์และครบถ้วนโดยมิได้มุ่งหมายที่จะใช้บังคับแก่กรณีของผู้ฟ้องคดีเฉพาะทั้ง ๘ รายนี้ไม่จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักการที่ให้สิทธิเจ้าของเดิมหรือทายาทเรียกคืนที่ดินซึ่งเวนคืนไปแล้วมิได้ใช้ประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและมาตรา ๓๗

ส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ วรรคสอง เฉพาะส่วนที่บัญญัติว่า “ในกรณีเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์ในการสร้างทาง ทางรถไฟ คลอง หรือกิจการสาธารณประโยชน์อื่นที่ต้องใช้ที่ดินเป็นระยะทางยาวเกินสิบกิโลเมตร การเริ่มดำเนินการโครงการในส่วนหนึ่งส่วนใดแล้ว ให้ถือว่าได้มีการเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตลอดเส้นทางแล้ว” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗



(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ