

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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	ผู้ร้อง
		ศาลปกครองสูงสุด	ที่ ๒	
				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

ความเห็น

การเวนคืน หมายถึง การใช้อำนาจรัฐพรากเอาอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐ เพื่อนำมาใช้ในงานสาธารณะภายใต้เงื่อนไขว่าต้องมีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชน ด้วยการชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม การใช้อำนาจเวนคืนดังกล่าวถือได้ว่าเป็นสิทธิของรัฐภายใต้พื้นฐานความจำเป็นและประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม กฎหมายที่บัญญัติให้มีการเวนคืนโดยง่าย

ค่าทดแทนฉบับแรก คือ ประกาศข้อบังคับสำหรับการจัดที่แผ่นดินทำทางรถไฟหลวง ร.ศ. ๑๑๐ ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ให้มีข้าหลวงผู้ตรวจ จัดที่แผ่นดินกับเอนจิเนียตรวจทางรถไฟ มีหน้าที่จัดการให้ตกลงกับเจ้าของที่ดินและกำหนดราคาค่าที่ดินซึ่งเป็นราคาควรจะใช้ให้แก่เจ้าของที่ดินนั้น ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๙๗ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๕๓๐ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางสำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยทั่วไป ทั้งนี้ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ประกอบด้วยหลักเกณฑ์สำคัญ ๓ ประการ คือ (๑) ต้องอาศัยอำนาจของกฎหมาย (๒) ต้องมีวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ และ (๓) ต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

มาตรา ๕ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

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 ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีได้ใช้ประโยชน์ หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่خذใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๖ วรรคสอง

มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

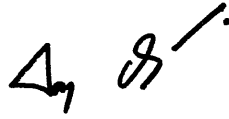
รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงของคำร้องและข้อโต้แย้งแล้ว ไม่ปรากฏเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติมาตราดังกล่าวแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสามอย่างไร ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ เป็นบทบัญญัติก่อนการตรากฎหมาย เป็นการโต้แย้งกระบวนการตราพระราชบัญญัตินี้ว่าตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นนี้ คงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะคำโต้แย้งที่ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ หรือไม่ หากประมวลเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ บัญญัติหลักการสำคัญ

ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และกรอบเป้าหมาย การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย องค์กรอิสระและหน่วยงานของรัฐ มาตรา ๒๖ บัญญัติ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล มาตรา ๒๗ บัญญัติหลักความเสมอภาคของบุคคลและห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม มาตรา ๓๗ บัญญัติ หลักการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก รวมทั้งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์และค่าทดแทน

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ เวนคืน โดยมีความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกชนและประโยชน์ของรัฐ ในการดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ บนที่ดินที่ได้เวนคืนมาเป็นของรัฐแล้ว มาตรา ๕๓ เป็นบทบัญญัติ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท โดยกำหนด ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทจะต้องดำเนินการขอที่ดินคืนภายในกำหนดระยะเวลาสามปีนับแต่ วันพ้นเวลาตามที่กฎหมายกำหนดตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงเป็นระยะเวลา ที่เหมาะสมกับการคำนวณเงินค่าทดแทนรวมกับดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นประโยชน์แก่เจ้าของเดิมหรือ ทายาท มาตรา ๕๔ เป็นบทบัญญัติกำหนดให้เจ้าของเดิมหรือทายาทต้องคืนเงินค่าทดแทนในส่วนที่ เกี่ยวกับที่ดินที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้ผู้มีสิทธิรวมทั้งอัตราดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันที่ได้รับเงิน ค่าทดแทนหรือนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนจนถึงวันที่ยื่นคำร้องขอคืน โดยมีความได้สัดส่วน และพอสมควรแก่เหตุเพื่อชดเชยค่าของเงิน และมาตรา ๖๗ เป็นบทบัญญัติตามบทเฉพาะกาล เพื่อใช้บังคับแก่คดีแม้ว่าได้มีการฟ้องร้องก่อนพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับหรือมีผลย้อนหลังก็ตาม แต่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่คุ้มครองและรับรองสิทธิเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนไปก่อน ที่พระราชบัญญัตินี้จะมีผลใช้บังคับ ดังนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่ง อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ สอดคล้อง กับหลักนิติธรรม หลักประกันสิทธิและเสรีภาพ และไม่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล หลักความ เสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และหลักการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและการสืบทอดมรดก

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗



(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ