

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายวิรุพห์ แสงเทียน 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

เกี่ยวกับเรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๖๒ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการตราพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินที่จะตราขึ้นก็ต่อเมื่อจะมีการเวนคืนที่ดินหลังจากที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับแล้ว จึงไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดีนี้ กรณีไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับบทบัญญัติในส่วนนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้วมีคำสั่งให้รวมคดีทั้งแปดเข้าด้วยกัน โดยให้เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๖๒ เป็นสำนวนคดีหลัก

## 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

เมื่อพิจารณาคำร้องที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยเป็นหลักการทั่วไปเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย และการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตลอดจนหน่วยงานของรัฐที่ต้องให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายและหลักนิติธรรม ซึ่งถือเป็นการกำหนดกรอบและเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ที่นอกจากปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายและหลักนิติธรรมแล้ว ยังต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนเป็นสำคัญด้วย ส่วนมาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไปเช่นกัน ที่ว่าด้วยความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งวรรคหนึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ว่าบทบัญญัติของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ และวรรคสองบัญญัติว่า เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มาตราทั้งสองดังกล่าวมิได้มีข้อความที่รับรองหรือวางหลักการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพโดยเฉพาะดังเช่นในรัฐธรรมนูญ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย เป็นต้น แต่มีบัญญัติอยู่ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญนี้แล้ว เมื่อมีกรณีขัดหรือแย้งต่อมาตราใดที่บัญญัติเป็นเรื่องเฉพาะย่อมไม่ต้องอ้างว่าขัดหรือแย้งต่อบททั่วไปอีก จึงไม่ใช่กรณีที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราทั้งสองนี้ได้ ส่วนมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสามนั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาจากคำร้องและคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีแล้ว ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีโต้แย้งมาพร้อมเหตุผลว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตราต่าง ๆ ที่อ้างนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสามอย่างไร จึงมิใช่กรณีที่คู่ความโต้แย้งพร้อมเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๕ ที่ศาลจะรับไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ได้

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ นั้น พิจารณาจากเหตุผลที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า กระบวนการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวดำเนินไปด้วยความเร่งรีบของฝ่ายบริหารเพื่อส่งเรื่องให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนหมดวาระโดยไม่ได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามหลักเกณฑ์ของมาตรา ๗๗ ที่กำหนดให้ก่อนการตรากฎหมาย รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบนั้น จึงเป็นการโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ นั้น มิได้ให้สิทธิโต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายนั้นไม่ถูกต้อง ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

คงเหลือประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” วรรคสอง บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืน

อาจได้รับจากการเวนคืนนั้น” วรรคสี่ บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่ จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไป ชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ” วรรคห้า บัญญัติว่า “กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลา การเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมี อสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิม หรือทายาท” วรรคหก บัญญัติว่า “ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ที่มีได้ใช้ประโยชน์ หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่า ทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคเจ็ด บัญญัติว่า “การตรากฎหมาย เวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๖ วรรคสอง”

สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ ซึ่งตั้งแต่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ โดยรวมอยู่กับสิทธิขั้นพื้นฐานอื่นดังปรากฏในมาตรา ๑๔ ที่บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งบทกฎหมายบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ” และสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลยังคงได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญมาทุกฉบับ อย่างไรก็ตาม สิทธิใน ทรัพย์สินของบุคคลนี้มิใช่เป็นสิทธิอันสมบูรณ์ที่ติดตัวมาแต่กำเนิด หากแต่เป็นสิทธิเชิงสังคมและเศรษฐกิจ ที่รัฐจะกำหนดการรับรองและคุ้มครองไว้ รัฐจึงชอบที่จะกำหนดการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรได้เท่าที่ เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์ของประเทศและจะมีข้อยกเว้นการใช้อำนาจรัฐตาม เงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อมิให้รัฐใช้อำนาจดังกล่าวเกินขอบเขต อันเป็นการกระทบกระเทือน ต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล

การเวนคืน คือการใช้รัฐใช้อำนาจเรียกคืนทรัพย์สินโดยเฉพาะที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ของบุคคล มาเป็นของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะภายใต้เงื่อนไขที่จะต้องมีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อ เจ้าของทรัพย์สินนั้น ด้วยการชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม ข้อยกเว้นดังกล่าวนี้ปรากฏขึ้นครั้งแรกใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ มาตรา ๓๔ วรรคสามและวรรคสี่ ซึ่งต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓ วรรคห้า ได้เพิ่มเติมหลักการ ที่สำคัญว่า อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืนต้องระบุด้วยว่าเพื่อการใด และหากมิได้มีการใช้เพื่อการนั้น ภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท หลักการดังกล่าวข้างต้นนี้

ได้รับการสืบทอดและพัฒนาต่อมาจนถึงปัจจุบัน ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสามถึง วรรคหก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความในมาตรา ๓๗ วรรคสาม ที่รัฐธรรมนูญวางหลักการพื้นฐานตั้งต้นว่า รัฐจะเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนไม่ได้ เว้นแต่จะเข้าเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การเวนคืนจะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย มีวัตถุประสงค์เพื่อการอันเป็นประโยชน์สาธารณะเฉพาะที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เจ้าของที่ดิน

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนของการที่รัฐจะทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงหลักเกณฑ์การคืนที่ดินดังกล่าวให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทที่มีความประสงค์จะได้คืนในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ใช่ที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนภายในกำหนดระยะเวลาหรือมีที่ดินเหลือจากการเวนคืนไว้ในหมวด ๒ การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืน มาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ที่ดินที่ดำเนินการให้ได้มาโดยวิธีการตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากการได้มาตามหมวด ๔ การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการซื้อขาย เจ้าหน้าที่ต้องเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนไม่ช้ากว่าห้าปีนับแต่วันพ้นกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ (๒) หรือภายในระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แล้วแต่กรณี” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์ในการสร้างทาง ทางรถไฟ คลอง หรือกิจการสาธารณประโยชน์อื่นที่ต้องใช้ที่ดินเป็นระยะทางยาวเกินสิบกิโลเมตร การเริ่มดำเนินการโครงการในส่วนหนึ่งส่วนใดแล้ว ให้ถือว่าได้มีการเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตลอดเส้นทางแล้ว สำหรับกรณีอื่นเมื่อได้เริ่มดำเนินการและใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นส่วนใหญ่แล้ว ให้ถือว่าได้เริ่มดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว”

สำหรับหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท บัญญัติไว้ในหมวด ๓ การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท โดยมีสาระสำคัญอยู่ในมาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ที่ดินที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หากไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนภายในระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ หรือเหลือจากการใช้ประโยชน์ ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิขอคืนที่ดินนั้น และในกรณีที่เจ้าของเดิมหรือทายาทมีที่ดินที่มีการซื้อขายตามมาตรา ๓๔ รวมเป็นแปลงเดียวกันกับที่ดินที่ขอคืน และเจ้าหน้าที่ยังมีได้นำที่ดินนั้นไปใช้ประโยชน์ให้มีสิทธิขอคืนที่ดินดังกล่าวได้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “การขอคืนตามวรรคหนึ่ง เจ้าของเดิมหรือทายาทต้องยื่นคำร้องขอคืนต่อเจ้าหน้าที่ภายในสามปีนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๕๑ ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง” วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ได้เริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์

แห่งการเวนคืนแล้ว แต่ยังไม่แล้วเสร็จ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดจนพ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง มิให้ถือว่า ยังไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ในกรณีเช่นนั้นระยะเวลาตามวรรคสองให้นับแต่วันที่การดำเนินการ แล้วเสร็จ” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “ที่ดินที่ได้ใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว หากในภายหลัง หมดความจำเป็นในการใช้ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว หรือเมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคสองแล้ว เจ้าของเดิมหรือทายาทไม่มีสิทธิขอคืน” ทั้งนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดหลักเกณฑ์ให้เจ้าของเดิมหรือ ทายาทที่ใช้สิทธิร้องขอที่ดินคืน จะต้องคืนค่าทดแทนที่ได้รับมาพร้อมดอกเบี้ยคืนให้แก่หน่วยงานของรัฐด้วย ไว้ในมาตรา ๕๔ ซึ่งบัญญัติว่า “เจ้าของเดิมหรือทายาทซึ่งร้องขอคืนที่ดิน ต้องคืนเงินทดแทน ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิ รวมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันที่ ได้รับเงินค่าทดแทนหรือนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนจนถึงวันที่ยื่นคำร้องขอคืน เว้นแต่ เจ้าของเดิมหรือทายาทจะพิสูจน์ได้ว่า เงินค่าทดแทนที่จะต้องคืนเมื่อรวมกับดอกเบี้ยแล้วจะสูงกว่าราคา ในท้องตลาดของที่ดินที่ขอคืน ในกรณีเช่นนั้น ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทคืนเงินเท่าที่ไม่เกินราคา ในท้องตลาดของที่ดินนั้น ทั้งนี้ โดยใช้ราคา ณ วันที่ยื่นคำร้องขอคืน” นอกจากนี้ บทเฉพาะกาล มาตรา ๖๗ กำหนดไว้อีกด้วยว่า “ให้นำหมวด ๒ การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืน และหมวด ๓ การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท มาใช้บังคับกับที่ดินที่ถูกเวนคืนนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับจนถึงวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วย โดยอนุโลม แต่ระยะเวลาห้าปีหรือระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนด ไว้ในมาตรา ๕๑ และระยะเวลาสามปีตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง เฉพาะกรณีที่เหลือจากการใช้ ประโยชน์ให้นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์และระยะเวลาของการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนตามมาตรา ๕๑ แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเวนคืนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนควบคู่ไปกับประโยชน์ของรัฐในการดำเนิน โครงการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์สาธารณะบนที่ดินที่ได้เวนคืนมาของหน่วยงานของรัฐที่พอสมควรแก่เหตุแล้ว โดยวรรคหนึ่งกำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐจะเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์ แห่งการเวนคืนในรอบเวลาที่พอสมควรที่จะเริ่มเตรียมและดำเนินโครงการได้โดยไม่ชักช้า ซึ่งกำหนดให้ จะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาไม่ช้ากว่า ๕ ปี นับแต่วันพ้นกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนที่จะตราขึ้นตามมาตรา ๘ (๒) ของพระราชบัญญัตินี้ อีกทั้ง มาตรา ๙ บัญญัติว่า ให้กำหนดเท่าที่จำเป็นเพื่อการสำรวจที่ดินและอสังหาริมทรัพย์และการรังวัดที่ดิน แต่ไม่เกิน ๕ ปี ดังนั้น รวมระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐจะต้องเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้เวนคืน

เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนภายในเวลาไม่เกิน ๑๐ ปี หรือภายในระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่จะตราขึ้นตามมาตรา ๒๙ ของพระราชบัญญัตินี้แล้วแต่กรณี สำหรับความในวรรคสองเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าหน่วยงานของรัฐดำเนินโครงการแค่ไหนเพียงไรจึงจะถือว่าเป็นการเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว ซึ่งในกรณีที่เป็น การก่อสร้างทาง ทางรถไฟ คลอง หรือกิจการสาธารณประโยชน์อื่นที่ต้องใช้ที่ดินเป็นระยะทางยาวเกินสิบกิโลเมตรนั้น หากมีการเริ่มดำเนินโครงการในส่วนหนึ่งส่วนใดแล้วให้ถือว่าได้เริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวมีลักษณะเฉพาะพิเศษที่อาจไม่สามารถดำเนินการพร้อมกันหมดตลอดทั้งสายหรือตลอดทั้งโครงการได้พร้อมกันในระยะเวลาที่จำกัด เนื่องจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งที่ควบคุมได้และควบคุมไม่ได้หลายประการ และหากไม่สามารถดำเนินโครงการได้จนเสร็จในส่วนใดและพ้นกำหนดระยะเวลาแล้วก็จะส่งผลกระทบต่อ การดำเนินการทั้งโครงการจนอาจไม่เป็นประโยชน์สาธารณะก็ได้ จึงต้องกำหนดข้อยกเว้นที่ให้ถือว่าเป็นการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้ว ซึ่งปรากฏตามบันทึกเจตนาของผู้ร่างกฎหมายว่า กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวเพื่อแก้ไขหรือป้องกันปัญหาจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินจากการเวนคืนที่เคยเกิดขึ้นในอดีต ดังนั้นการที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติให้ การเริ่มดำเนินการโครงการลักษณะดังกล่าวในส่วนหนึ่งส่วนใดแล้ว ให้ถือว่าได้มีการเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตลอดเส้นทางซึ่งสอดคล้องต่อลักษณะเฉพาะพิเศษของการจัดทำโครงการก่อสร้างในลักษณะนี้เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ประกอบกับเมื่อถ้อยคำ “การเริ่มดำเนินการโครงการในส่วนหนึ่งส่วนใด” มุ่งหมายให้หมายถึงการดำเนินการทางกายภาพอย่างแท้จริง เช่น มีการก่อสร้างโครงสร้างให้ปรากฏเพื่อเปิดโอกาสให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบใช้ดุลพินิจได้ว่าการดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดนั้นแค่ไหนจึงจะถือว่าหน่วยงานของรัฐได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่ได้เวนคืนที่จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของเจ้าของที่ดินเดิมและเพื่อประโยชน์ของสาธารณะด้วย อันมีสัดส่วนเป็นสาระสำคัญให้เป็นไปตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ ดังนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ ไม่เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลและไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม มิได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง

สำหรับหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่เกี่ยวกับการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทจะใช้สิทธิร้องขอที่ดินคืนซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๕๓ ว่า เจ้าของเดิมหรือทายาทจะใช้สิทธิขอคืนที่ดินภายใน

กำหนดระยะเวลาสามปีนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๕๑ โดยกำหนดแบบและวิธีการให้เป็นไปตามที่กฎกระทรวงกำหนด เห็นว่า ระยะเวลาดังกล่าวจะต้องเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมที่รัฐสามารถดำเนินการหรือสามารถใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนให้แล้วเสร็จได้ การกำหนดระยะเวลาสามปีให้เจ้าของเดิมหรือทายาทจะต้องดำเนินการขอที่ดินคืนนั้นเป็นระยะเวลาพอเหมาะพอควร เนื่องจากการดำเนินการในการคืนที่ดินแก่เจ้าของหรือทายาทและการคืนเงินค่าทดแทน ดอกเบี้ยให้แก่รัฐ ตลอดจนการดำเนินการอื่น ๆ หากปล่อยให้เนิ่นช้าออกไปจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่เป็นประโยชน์สาธารณะมากขึ้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๓ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม และไม่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง

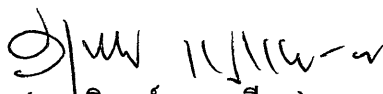
ส่วนการกำหนดหลักเกณฑ์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทที่ใช้สิทธิร้องขอที่ดินคืนจะต้องคืนค่าทดแทนที่ได้รับมาพร้อมดอกเบี้ยคืนให้แก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๕๔ ที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันที่ได้รับเงินค่าทดแทนหรือนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนจนถึงวันที่ยื่นคำร้องขอคืน เห็นว่า หลักกฎหมายทั่วไปถือว่าเงินตราเป็นทรัพย์สินที่มีดอกผล คือดอกเบี้ยเสมอ ไม่ว่าในรูปแบบของดอกเบี้ยต่างตอบแทนหรือดอกเบี้ยชนิดใด ทั้งนี้เพราะมูลค่าที่แท้จริงของเงินจะลดลงเมื่อเวลาผ่านไป การที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้คิดอัตราดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนที่เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทจะต้องจ่ายคืนให้รัฐจึงเป็นมาตรการที่เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปและเป็นอัตราที่พอสมควรแก่เหตุเพื่อชดเชยค่าของเงินในทางความเป็นจริงแล้ว อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวมีความยืดหยุ่นเพียงพอที่จะให้เจ้าของเดิมหรือทายาทพิสูจน์ได้ว่าเงินค่าทดแทนที่จะต้องคืนให้แก่หน่วยงานของรัฐเมื่อรวมกับดอกเบี้ยแล้วจะสูงกว่าราคาในท้องตลาดของที่ดินที่ขอคืน หากพิสูจน์ได้ก็ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทคืนเงินเท่าที่ไม่เกินราคาในท้องตลาดของที่ดินนั้น ณ วันที่ยื่นคำร้องขอคืน ดังนั้นบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ และไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง

ส่วนบทเฉพาะกาล มาตรา ๖๗ ที่กำหนดให้นำเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทใช้บังคับกับที่ดินที่ถูกเวนคืนนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับจนถึงวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วย โดยอนุโลม เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่



กำหนดหลักการให้ค้ำนองสิทธิที่ได้อาจจากการเวนคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท หากรัฐไม่นำ  
อสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ประโยชน์ ซึ่งที่ผ่านมาไม่เคยมีการตราพระราชบัญญัติที่กำหนด  
หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการค้ำนองสิทธิดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี การที่มาตรา ๖๗ กำหนดให้นำ  
หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้ไปใช้กับที่ดินที่ถูกเวนคืนมาภายหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับ เป็นไปเพื่อคุ้มครองและรับรองสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินที่ถูก  
เวนคืนซึ่งเคยมีสิทธิเดิมอยู่แล้วก่อนที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แม้จะไม่มีกฎหมายรับรองไว้ก็ตาม  
ซึ่งเป็นไปตามความมุ่งหมายให้มีการรับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล มิใช่เป็นการรอนสิทธิหรือให้  
กฎหมายมีผลย้อนหลังเป็นโทษต่อบุคคลแต่อย่างใด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ ไม่ขัด  
ต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ รวมถึงไม่เป็นบทบัญญัติที่มุ่งหมายที่จะใช้บังคับแก่บุคคลใด  
บุคคลหนึ่งอันเป็นการเฉพาะเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง อย่างไรก็ตาม  
หากการบังคับใช้มาตรานี้จะส่งผลในทางไม่เป็นคุณในทางคดีต่อบุคคลที่ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลไว้แล้ว  
ซึ่งเป็นการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญซึ่งวางหลักการไว้ในมาตรา ๒๕ วรรคสอง ที่ว่า “สิทธิหรือเสรีภาพใด  
ที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ  
แม้ยังไม่มีการตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้น  
ได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” ก็จะถือเป็นอำนาจของศาลที่พิจารณาคดีตามพระราชบัญญัตินี้  
ชอบที่จะพิจารณาว่าจะปรับใช้บทบัญญัติมาตรา ๖๗ นี้แค่ไหนเพียงไร เพื่อความเป็นธรรมตามแต่กรณี

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่ง  
อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ ไม่ขัดหรือแย้ง  
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗

  
(นายวิรุทธิ์ แสงเทียน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ