

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๓

วันที่ ๒๔ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง  
ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองและประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่ง คือ หลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี ซึ่งหลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อควบคุม ตรวจสอบ หรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐเพื่อมิให้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ โดยหากจะตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัด

สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลแล้วย่อมต้องคำนึงถึงความเหมาะสม มีความจำเป็น และได้สัดส่วน หรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิเสรีภาพ หรือประโยชน์ที่บุคคลจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น

ในเรื่องเกี่ยวกับทรัพย์สินของบุคคลนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครอง สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไว้ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” วรรคสอง บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ” อันสอดคล้องกับปณิญาสาภว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๑๗ ที่ว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของ ทรัพย์สินโดยตนเองและโดยร่วมกับผู้อื่น และบุคคลใดจะถูกเอาทรัพย์สินไปจากตนตามอำเภอใจไม่ได้” ดังนั้น การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลจะทำได้ก็แต่โดยมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ในส่วนของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสามถึงวรรคเจ็ด ได้บัญญัติเงื่อนไขเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ โดยวรรคสาม บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่ง ทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึง ประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น” วรรคสี่ บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรม แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ” วรรคห้า บัญญัติว่า “กฎหมายเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจาก การใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท” วรรคหก บัญญัติว่า “ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีได้ใช้ประโยชน์ หรือที่เหลือ จากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตาม ที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคเจ็ด บัญญัติว่า “การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจง อสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อ มาตรา ๒๖ วรรคสอง” ดังนั้น การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นกฎหมายกลาง ใช้บังคับเป็นการทั่วไปในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และกระบวนการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทน มีเหตุผลและความจำเป็นในการประกาศใช้ตามที่ระบุไว้ท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า “โดยที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้ประกาศใช้มานานแล้วและมีบทบัญญัติบางประการที่ยังไม่เหมาะสม สมควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวเสียใหม่เพื่อให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นไปได้อย่างรวดเร็วและเป็นธรรมยิ่งขึ้น” ซึ่งในส่วนของ การจ่ายเงินค่าทดแทน พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๑๘ ได้กำหนดบุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน โดยหากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่มารับเงินค่าทดแทน ภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือในกรณีที่ไม่อาจจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้ มาตรา ๓๑ ได้กำหนดขั้นตอน วิธีการ และกระบวนการในการวางเงินค่าทดแทนและการขอรับเงินค่าทดแทนไว้ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ถ้าจะต้องมีการวางเงินค่าทดแทนไม่ว่าเนื่องในกรณีใด ๆ ให้กระทำโดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย ในการนี้ถ้ามีดอกเบียหรือดอกผลใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้นให้ตกเป็นสิทธิแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนั้นด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการไปรับเงินฝากจากธนาคารออมสินนั้น ให้ผู้ซึ่งประสงค์จะขอรับเงินแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันเพื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะได้ดำเนินการเบิกจ่ายให้” และวรรคสาม บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด” และมาตรา ๓๔ บัญญัติว่า “การร้องขอรับเงินที่วางไว้ตามมาตรา ๓๑ ให้ร้องขอรับภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน ถ้าไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาเช่นว่านั้น ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน”

การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องร้องขอรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้ภายในกำหนดระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่ มีการวางเงิน หากไม่ร้องขอภายในกำหนด ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดินนั้น ย่อมเป็นเหตุให้บุคคลเสียสิทธิในทรัพย์สิน กล่าวคือ เงินค่าทดแทนที่خذใช้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ซึ่งถูกรัฐเวนคืนไป จึงเป็นบทบัญญัติที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ประกอบมาตรา ๓๗ บัญญัติให้ต้องมีการชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายที่บุคคลนั้นได้รับจากการเวนคืน เพื่อเป็น

หลักประกันว่าทรัพย์สินของประชาชนจะไม่ถูกเวนคืนไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยปราศจากการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดระยะเวลาในการขอรับเงินค่าทดแทนที่ได้วางไว้นั้นก็เพื่อประโยชน์ของทั้งฝ่ายผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนและผู้มีหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนในด้านความแน่นอนมั่นคงแห่งกิจการและทรัพย์สิน เพื่อให้การจ่ายเงินค่าทดแทนถึงมือผู้มีสิทธิแท้จริงได้โดยถูกต้อง เพราะหากกฎหมายไม่กำหนดระยะเวลาไว้ ข้อพิพาทโต้เถียงเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ก็จะมียุติลงโดยไม่มีวันสิ้นสุด เป็นภาระแก่คู่กรณีที่จะต้องเตรียมพยานหลักฐานไว้เพื่อกรณีเกิดข้อพิพาทขึ้นมาโดยไม่มีกำหนดระยะเวลา พยานหลักฐานอาจชำรุด สูญหาย ถูกทำลาย หรือล้นหายตายจากไปตามกาลเวลา ทำให้ยากแก่การพิสูจน์ความจริงอันเกิดปัญหาต่อการรับเงินค่าทดแทนและเกิดการฟ้องคดีตามมา และเมื่อพิจารณาในด้านเจ้าของสิทธิ บุคคลผู้มีสิทธิดังกล่าวอาจปล่อยปละละเลยไม่สนใจต่อสิทธิที่ตนมีและใช้สิทธินั้นตามอำเภอใจ จึงไม่มีเหตุที่กฎหมายจะคุ้มครองสิทธิให้แก่ผู้ที่ไม่รักษาสีทธิของตนเอง ทั้งนี้ ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดจะต้องเป็นระยะเวลาอันควร การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ กำหนดระยะเวลาไว้สิบปี เมื่อเทียบเคียงกับอายุความสูงสุดสิบปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๓๐ อีกทั้งการบัญญัติกฎหมายในลักษณะเดียวกันนี้ในกฎหมายอื่น เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๓๙ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “สิทธิของเจ้าหนี้เหนือทรัพย์สินที่วางไว้เป็นอันระงับสิ้นไปเมื่อพ้นเวลาสิบปี นับแต่ได้รับคำบอกกล่าวการวางทรัพย์สิน” ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๔๕ ที่บัญญัติว่า “บรรดาเงินต่าง ๆ ที่ค้างจ่ายอยู่ในศาลหรือที่เจ้าพนักงานบังคับคดี ถ้าผู้มีสิทธิมิได้เรียกเอาภายในห้าปี ให้ตกเป็นของแผ่นดิน” เห็นว่า เป็นระยะเวลาที่พอสมควรแล้ว อย่างไรก็ตาม มีข้อที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ระยะเวลาสิบปีดังกล่าวควรเริ่มนับแต่เมื่อใด ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ กำหนดให้เริ่มนับแต่วันที่มีการวางเงิน เห็นว่า เงินค่าทดแทนนั้นกำหนดจ่ายให้แก่บุคคลตามที่มาตรา ๑๘ บัญญัติไว้ ผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนจึงเป็นบุคคลที่กำหนดตัวแน่นอน การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ กำหนดให้เริ่มนับแต่วันที่มีการวางเงิน จึงยึดถือความสะดวกของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงสิทธิในการรับรู้ของบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามกฎหมายจนต้องสูญเสียกรรมสิทธิในทรัพย์สินของตนไป ซึ่งเป็นการแบกรับภาระหน้าที่ต่อสาธารณะมากพออยู่แล้ว การจะนำกำหนดระยะเวลาสิ้นสิทธิมาใช้บังคับแก่บุคคลนั้นควรจะต้องฟังว่าบุคคลนั้นได้ทราบถึงสิทธิของตนในเงินค่าทดแทนที่ได้วางไว้และได้ทราบถึงผลทางกฎหมายหากไม่ใช้สิทธิภายในกำหนด เมื่อบุคคลดังกล่าวไม่ใช้สิทธิภายในกำหนดระยะเวลา จึงจะถือว่าบุคคลนั้นปล่อยปละละเลยไม่รักษาสีทธิของตน การกำหนดให้เริ่มนับแต่วันนี้

มีการวางเงินจึงไม่เป็นธรรม ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับปัจจุบันที่ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงบัญญัติในมาตรา ๔๘ ว่า “เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่หนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน” ดังนั้น การกำหนดให้ใช้สิทธิร้องขอรับเงินค่าทดแทนโดยเริ่มนับแต่วันที่มีการวางเงินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ จึงถือมิได้ว่าการชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิ อันเป็นเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กรณีจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แต่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง เนื่องจากเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ไม่ได้ระบุเหตุผลหรือความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่งนั้น เห็นว่า กรณีเป็นการโต้แย้งว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ บัญญัติกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ มิได้ให้สิทธิโต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้เริ่มนับแต่วันที่มีการวางเงิน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ