

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน 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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับแรกที่รับรองการใช้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ มาตรา ๓๔ วรรคสาม บัญญัติว่า

“การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และต้องชดเชยค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้นด้วย”

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๗ วรรคเจ็ด บัญญัติว่า

“การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๖ วรรคสอง”

สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับแรกของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ต่อมาได้มี พระราชบัญญัติว่าด้วย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ตามลำดับ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายแม่บทว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คำว่า “เวนคืน” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๔ หมายความว่า “บังคับเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัตินี้”

กรณีตามประเด็นวินิจฉัย พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ บัญญัติว่า “การร้องขอรับเงินที่วางไว้ตามมาตรา ๓๑ ให้ร้องขอรับภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน ถ้าไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาเช่นนั้น ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน” และมาตรา ๓๑ บัญญัติว่า “ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ถ้าจะต้องมีการวางเงินค่าทดแทนไม่ว่าเนื่องในกรณีใด ๆ ให้กระทำโดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย ในการนี้ถ้ามีดอกเบียหรือดอกผลใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้นให้ตกเป็นสิทธิแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนั้นด้วย ในการไปรับเงินฝากจากธนาคารออมสินนั้น ให้ผู้ซึ่งประสงค์จะขอรับเงินแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันเพื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะได้ดำเนินการเบิกจ่ายให้ หลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ เห็นว่ามีประเด็นพิจารณาวินิจฉัย ประกอบด้วย ๒ ประเด็นย่อย ดังนี้

๑. การร้องขอรับเงินที่วางไว้ ให้ร้องขอรับภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน เป็นการกำหนดระยะเวลาที่พอเหมาะสมควรแก่กรณี หรือไม่

๒. ถ้าไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยปราศจากเงื่อนไขใด ๆ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่เข้มงวดเกินไปหรือได้สัดส่วนหรือไม่

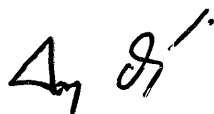
ประเด็นย่อยที่หนึ่ง เห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่มีรากฐานมาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๓๒ ที่บัญญัติว่า “การร้องขอรับเงินที่วางไว้ต่อศาลนั้น ให้ร้องขอรับภายในสิบปีนับตั้งแต่วันวางเงิน ถ้าไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาเช่นนั้น ให้เงินนั้นตกเป็นของรัฐ” โดยเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดขั้นตอน วิธีการ และกระบวนการในการใช้สิทธิขอรับเงินค่าทดแทนซึ่งเป็นเงินของแผ่นดินจากหน่วยงานของรัฐ หากไม่มีกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน อาจส่งผลต่อการพิสูจน์สิทธิในเงินค่าทดแทนและส่งผล

ต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐโดยไม่มีที่สิ้นสุดรวมทั้งความยุ่งยากในการคำนวณอัตราดอกเบี้ย หรือดอกผลที่เกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๓๑ ส่วนระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้สิบปีให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนร้องขอรับเงินค่าทดแทนนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายแม่บท การกำหนดระยะเวลาไว้สิบปีมีลักษณะเช่นเดียวกันกับกฎหมายอื่นเมื่อเทียบเคียงกัน เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดกรอบระยะเวลาไว้และเป็นระยะเวลาที่พอเหมาะพอควรแก่กรณี

ประเด็นย่อยที่สอง เห็นว่า แม้เงินค่าทดแทนเป็นสิทธิของปัจเจกชนที่พึงได้รับจากหน่วยงานของรัฐก็ตาม แต่เงินค่าทดแทนดังกล่าวเป็นเงินของแผ่นดินที่หน่วยงานของรัฐที่ต้องจ่ายให้กับปัจเจกชน รัฐจึงมีความจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดและเด็ดขาดเนื่องจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และการจ่ายเงินของแผ่นดินเป็นประโยชน์สาธารณะที่ยึดหลักกฎหมายมหาชนโดยมีความสมดุลระหว่างประโยชน์ของรัฐและประโยชน์ของปัจเจกชนที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น จึงไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ จึงไม่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มีความเหมาะสมพอควรตามความจำเป็น มีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิของบุคคลที่ถูกจำกัด ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ส่วนข้อโต้แย้งอื่นไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖



(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ