

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ 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 หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย วางหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยบนแนวคิดที่ว่ามนุษย์ทุกคนควรได้รับความคุ้มครองจากรัฐเพื่อรักษาไว้ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ห้ามมิให้รัฐใช้อำนาจทางนิติบัญญัติออกกฎหมายเพื่อลดทอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือเกินจำเป็น โดยมาตรา ๒๖ บัญญัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลไว้ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุดูผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่า ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ จะตรากฎหมายได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่กรณีรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ กฎหมายนั้นจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข

ต่อไปนี้ คือ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลจนเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ทั้งนี้ จะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงด้วย

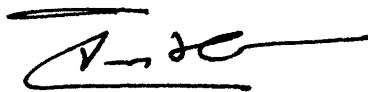
พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาอันมีบทบัญญัติที่ยังไม่ครบถ้วนและไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมที่แปรเปลี่ยนไป ทำให้ถูกยกเลิกทั้งฉบับโดยผลของกฎหมายมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ แต่หลักการเดิมของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ เกี่ยวกับกำหนดเวลาสิบปีในการขอรับเงินค่าทดแทนนั้นยังคงนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ อยู่ แม้ว่ามาตรา ๓๔ จะถูกยกเลิกโดยผลของกฎหมายไปแล้วก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในขณะที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางเงินค่าทดแทนและการขอรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้ในคดีและคดียังไม่ถึงที่สุด เช่นนี้จึงจำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัตินี้ดังกล่าว

การที่ศาลปกครองกลางจะนำพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ มาใช้บังคับแก่คดี ซึ่งบัญญัติว่า “การร้องขอรับเงินที่วางไว้ตามมาตรา ๓๑ ให้ร้องขอรับภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน ถ้าไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาเช่นนั้น ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน” นั้น บทบัญญัตินี้ดังกล่าววางหลักเกณฑ์กำหนดระยะเวลาในการร้องขอรับเงินค่าทดแทนจากกรณีที่ได้วางเงินค่าทดแทนไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน โดยผู้ร้องจะต้องดำเนินการขอรับเงินค่าทดแทนให้แล้วเสร็จภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงินไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ถ้าหากไม่ดำเนินการจนระยะเวลาล่วงพ้นกำหนดเวลาสิบปี กฎหมายกำหนดผลเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนเอาไว้คือให้เงินค่าทดแทนนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ไม่ได้ระบุเหตุผลหรือความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ และเป็นบทกฎหมายที่มุ่งหมายให้ใช้บังคับเฉพาะกรณีที่ไม่ร้องขอรับเงินภายในสิบปีเท่านั้น อันเป็นการใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ มิได้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เห็นว่าเงินค่าทดแทนเป็นหนี้เงินอย่างหนึ่งซึ่งโดยทั่วไปมีกำหนดให้ใช้สิทธิเรียกร้องภายในสิบปี การกำหนดให้เงินค่าทดแทนที่ไม่ดำเนินการขอรับเงินให้แล้วเสร็จภายในสิบปีตกเป็นของแผ่นดินย่อมเหมาะสม

เป็นความชอบธรรมและความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีกฎหมายกำหนดไว้ให้ชัดเจนในการบริหารจัดการ ส่วนเหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิปรากฏชัดเจนในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ ที่มุ่งหมายให้สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญที่ให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ ซึ่งรัฐธรรมนูญ ได้รับรองการใช้อำนาจรัฐเพื่อการลิดรอนสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกบุคคลไว้ในมาตรา ๓๗ วรรคเจ็ด แล้วว่า “การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของ อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๖ วรรคสอง” ดังนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ เฉพาะกำหนดระยะเวลา การขอรับชำระเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้สิบปี จึงไม่มีปัญหาเรื่องความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง

แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ กำหนดด้วยว่า ให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงของผู้ร้องในการร้องขอรับเงินค่าทดแทนภายในสิบปีให้นับแต่วันที่มิ การวางแผน อาจเป็นปัญหาในการตีความเพราะมีความไม่แน่นอนและไม่ชัดเจนว่าเมื่อใดรู้หรือควรจะรู้ถึง การเริ่มนับเวลานั้น ประเด็นปัญหาดังกล่าวได้มีการแก้ไขให้มีความชัดเจนเอื้อประโยชน์ต่อการบังคับใช้ กฎหมายขึ้นแล้วตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ โดยบัญญัติให้ผู้มีสิทธิไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่หนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ มิฉะนั้นให้ตกเป็นของแผ่นดิน กล่าวคือการนับเวลาสิบปีให้นับแต่วันที่หนังสือแจ้ง หรือวันที่ปิดประกาศ เป็นการเริ่มนับเวลา ดังนั้น บทบัญญัติตามมาตรา ๓๔ เฉพาะการเริ่มนับระยะเวลานับแต่วันที่มิ การวางแผนโดยไม่คำนึงว่าผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะรู้หรือควรจะรู้ถึงการวางแผนนั้นหรือไม่ มีผลเป็นการเพิ่มภาระของบุคคลผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เกินสมควรแก่เหตุและเป็นการจำกัดสิทธิหรือ เสรีภาพของบุคคลที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เกินความจำเป็น จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลข้างต้นนี้ จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ เฉพาะบทบัญญัติการเริ่มนับระยะเวลาขอรับเงินค่าทดแทน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง



(นายจिरินดี หะวานนท์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ