

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า ผู้ร้องมีคำวินิจฉัยตามเรื่องร้องเรียน เลขแดงที่ ๑๕๙๑/๒๕๖๘ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๘ กรณีความปรากฏต่อผู้ร้องว่าศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔ ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ต้องดำเนินการร้องขอรับเงินค่าทดแทน ภายในกำหนดระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงินต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน หากไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาดังกล่าวจะมีผลให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน เป็นบทบัญญัติที่ยึดถือเพียงความสะดวกของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ที่ถูกเวนคืนและยังไม่คำนึงถึงกรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนอาจมีเหตุขัดข้อง หรือมีกรณีที่อาจทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิของตนได้ตามกำหนดระยะเวลาดังกล่าว เป็นการลิดรอนสิทธิของบุคคลผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพิ่มเติมไปอีก เพิ่มภาระเกินความจำเป็นและจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันยังคงมีเนื้อหาสาระเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม หรือไม่

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑) จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ต้องร้องขอรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้ภายในสิบปีนับแต่วันที่มีหนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ หากไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาให้เงินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน เป็นเพียงมาตรการปลดปล่อยภาระและความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐในการดูแลรักษาเงินค่าทดแทนเท่านั้น กล่าวคือ เมื่อหน่วยงานของรัฐนำเงินดังกล่าวไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน หากล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมหลุดพ้นจากความรับผิดชอบในเงินค่าทดแทนเพื่อให้เป็นไปตามหลักงบประมาณแผ่นดินที่ต้องมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณภายในกำหนดระยะเวลาของปีงบประมาณนั้น โดยไม่ให้นำเงินงบประมาณไปเก็บไว้นานเกินสมควรโดยไม่มีการใช้ประโยชน์ แม้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีเงื่อนไขสำคัญเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นสิ่งยืนยันความชอบธรรมของรัฐในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลก็ตาม แต่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการจำกัดสิทธิที่กระทบสาระสำคัญแห่งสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล อันมีผลเป็นการตัดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลไปอย่างสิ้นเชิง รัฐต้องมีกลไกค่าทดแทนเพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ถูกระทบสิทธิจากการที่รัฐบังคับให้บุคคลนั้นต้องเสียสละแก่ส่วนรวมเป็นพิเศษ โดยกลไกดังกล่าวจะต้องมีความเหมาะสมต่อการใช้สิทธิร้องขอรับเงินค่าทดแทนและไม่เป็นการผลกระทบให้แก่เอกชนมากจนเกินสมควรแก่เหตุ การที่มาตรา ๔๘ กำหนดให้เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่มีหนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน เป็นกรณีที่รัฐใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมและเกินสมควรไม่คำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนโดยการบีบบังคับเอาทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐจนถึงขั้นสูญเสียกรรมสิทธิ์ แต่ไม่ดำเนินการใดเพื่อเยียวยาชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายแก่เอกชนผู้ถูกระทบสิทธิจนถึงที่สุด เป็นแต่เพียงการดำเนินมาตรการอันเป็นไปเพื่อประโยชน์ของรัฐจากการหลุดพ้นความรับผิดชอบในเงินค่าทดแทนและการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินที่ยึดถือเพียงความสะดวกของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงกรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนอาจมีเหตุขัดข้องที่ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิของตนได้ตามกำหนดระยะเวลา เมื่อรัฐได้ใช้อำนาจฝ่ายเดียวตรากฎหมายเอาไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนแล้ว จึงไม่มีเหตุผลและความจำเป็นใดอีกที่รัฐจะกำหนดเงื่อนไขจำกัดสิทธิในการได้รับเงินค่าทดแทนอันเป็นสิทธิโดยชอบธรรมของผู้ถูกเวนคืนซึ่งไม่ควรต้องเสียไปไม่ว่ากรณีใด และเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แม้ระบบกฎหมายไทยจะมีการบัญญัติให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเนื่องมาจากการกระทำความผิดหรือการกระทำทุจริตตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น แต่มีบริบทแตกต่างไปจากเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๔๘ รัฐจึงไม่อาจบังคับให้เงินค่าทดแทนที่รัฐจะต้องชดใช้แก่บุคคลผู้มีสิทธิในนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ดังนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ที่กำหนดให้เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่มีหนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน แม้เป็นการกำหนดมาตรการเร่งรัดการใช้สิทธิร้องขอรับเงินค่าทดแทนอันเป็นไปเพื่อประโยชน์ของรัฐ แต่เป็นการลิดรอนสิทธิของบุคคลผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพิ่มเติมขึ้นจากการแบกรับภาระหน้าที่ที่มีต่อสาธารณะเกินไปกว่าบุคคลที่อยู่ร่วม

สังคมเดียวกัน มีผลเป็นการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลโดยปราศจากการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสาม เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจากการที่เงินค่าทดแทนตกเป็นของแผ่นดินกับสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมของบุคคลผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่จะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์ระยะเวลาในการใช้สิทธิร้องขอรับเงินค่าทดแทนเป็นมาตรการที่ไม่ได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบต่อหลักการสำคัญของการเวนคืนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้รัฐต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจรินทร์ หวานนท์ นายณภดล เทพพิทักษ์ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ นายอุดม รัฐอมฤต นายสุเมธ รอยกุลเจริญ และนายสรารุช ทรงศิริไล

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๒ ตอนที่ ๘๘ ก วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๘

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นางสาวชวนากร สมบัติวงศ์

นางบุศรา เทียนดี ผอ.กค.๘

นายจิรัฐ อนุสาทะ ผอ.กค.๗ รรท.ผอ.สค.๓

นางสาวณิชาภา ภูมินายก ผชช.ด้านคดี

ย่อโดย นางสาวชวนากร สมบัติวงศ์

นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ

ว่าที่เรื่อตรี ดิเรก สุขสว่าง รอง ลศร. ตรวจ

นางสาวร่มปรางค์ สวมประจำ ลศร. ตรวจ