

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๖๘

วันที่ ๒๖ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง
ผู้ถูกร้อง

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

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) เสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องมีคำวินิจฉัยตามเรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ ๑๕๙๑/๒๕๖๘ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๘ กรณีความปรากฏต่อผู้ร้องว่าศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔ ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ต้องดำเนินการร้องขอรับเงินค่าทดแทนภายในกำหนดระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงินต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน หากไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลา



- ๒ -

ดังกล่าวจะมีผลให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน เป็นบทบัญญัติที่ยึดถือเพียงความสะดวกของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและยังไม่คำนึงถึงกรณีที่เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนอาจมีเหตุขัดข้องหรือมีกรณีที่อาจทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิของตนได้ตามกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ทั้งที่รัฐมีหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายจากการที่รัฐได้พรากเอากรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลเหล่านั้นไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นการแบกรับภาระหน้าที่ของบุคคลที่มีต่อสาธารณะเกินไปกว่าบุคคลที่อยู่ร่วมสังคมเดียวกันมากพออยู่แล้ว บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการลิดรอนสิทธิของบุคคลผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพิ่มเติมไปอีก ทั้งเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มภาระเกินความจำเป็นและจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันยังคงมีเนื้อหาสาระเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องมีความเห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นกรณีที่รัฐใช้อำนาจตามกฎหมายบังคับแก่ประชาชนที่มีได้กระทำความผิด เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรม ทั้งที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสาม ประกันสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมและคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. ๑๗๘๙ กำหนดว่า “กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิอันมิอาจล่วงละเมิดได้และเป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์ บุคคลจะถูกพรากไปซึ่งกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่กรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างเห็นประจักษ์ชัดตามที่กฎหมายบัญญัติ และโดยมีเงื่อนไขในการจ่ายค่าชดเชยที่เป็นธรรมและกำหนดไว้เป็นการล่วงหน้าแล้ว” พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๑ กำหนดกระบวนการเกี่ยวกับการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนการเวนคืนไว้ แสดงให้เห็นว่าการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้นเป็นสาระสำคัญของการที่รัฐจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์และการเข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน เมื่อสิทธิในการได้รับค่าทดแทนเป็นสิทธิที่ได้รับการบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย การตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง จะต้องเลือกวิธีที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนน้อยที่สุด เท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ส่วนรวม และสมดุลระหว่างประโยชน์



มหาชนและเอกชน อันเป็นไปตามหลักนิติธรรม การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ บัญญัติให้เงินค่าทดแทนที่วางไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ที่ผู้มีสิทธิรับเงินไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่มีหนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ตกเป็นของแผ่นดิน เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มภาระเกินความจำเป็น จำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และเป็นการกำหนดกรณีที่ไม่ต้องชดใช้ค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม เป็นกรณีที่มีความปรากฏต่อผู้ร้องว่ามีกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ผู้ร้องสามารถพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้โดยไม่ต้องมีการแจ้งหรือการร้องเรียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง ประกอบระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๖ ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓ (๑) ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม หรือไม่

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้ (๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ...” เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ



- ๔ -

ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑) จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาให้นำพยานหลักฐานในคดีเรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๓ (คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔) เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องมารวมสำนวนเพื่อใช้ในการพิจารณาวินิจฉัย และอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. เลขาธิการวุฒิสภา จัดส่งสำเนาเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๘๙/๒๕๖๑ เป็นพิเศษ สำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๘/๒๕๖๒ ครั้งที่ ๙/๒๕๖๒ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๒ และครั้งที่ ๑๓/๒๕๖๒ สำเนารายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๖/๒๕๖๒ เป็นพิเศษ สรุปได้ว่า สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิมนุษยชนที่มีความสำคัญประการหนึ่ง การที่รัฐจะจำกัดหรือพรากเอาสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ จำเป็นต้องมีมาตรการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและวางกฎระเบียบการเวนคืนให้ชัดเจน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนที่จะได้รับค่าทดแทน และเพื่อความสะดวกของรัฐในการเข้าสำรวจและใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการเวนคืนนั้นได้อย่างเหมาะสม โดยไม่ให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง บทบัญญัติที่กำหนดให้เงินค่าทดแทนที่วางไว้ถ้าผู้มีสิทธิไม่ขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่มีหนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดินเป็นหลักการเดิมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่ประชุมเห็นว่าหลักการเดิมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่ประชุมเห็นว่าหลักการเดิมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่ประชุมเห็นว่าหลักการเดิมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่ประชุมเห็นว่าหลักการเดิมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และเห็นว่าแม้จะเกินกำหนดระยะเวลาสิบปีแล้วหากผู้มีสิทธิมาขอรับเงินค่าทดแทน รัฐควรดำเนินการใด ๆ เพื่อจ่ายเงินค่าทดแทนให้ผู้มีสิทธิให้ได้



ไม่ควรยกอายุความขึ้นต่อสู้ อันเป็นการเอาเปรียบผู้ถูกเวนคืน อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมไม่ได้มีมติให้แก้ไขร่างมาตรานี้

๒. เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ เป็นหลักการที่มีมาแต่เดิมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ มาตรา ๓๑ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๘๗ มาตรา ๓๒ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔ ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ที่บัญญัติให้เงินค่าทดแทนที่วางไว้ หากไม่มีผู้ร้องขอรับภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ที่มีลักษณะทำนองเดียวกันกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ถอนเงินค่าทดแทนที่วางไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินเพื่อส่งคืนคลัง เมื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่มารับภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่ตัดสิทธิของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่จะยื่นคำร้องขอรับเงินค่าทดแทนคืนภายหลังจากพ้นระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญ



มิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และมาตรา ๓๗ วรรคสาม บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น”

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีวัตถุประสงค์ เพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้มีบทบัญญัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้กระทำเท่าที่จำเป็น โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น รวมทั้งต้องชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ในกรณีที่หน่วยงานที่เวนคืนไม่ได้ใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ หากเจ้าของเดิมหรือทายาท ประสงค์จะได้คืน ต้องคืนให้แก่บุคคลดังกล่าว โดยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการขอคืน การคืน และการเรียกคืนค่าทดแทนให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มีบทบัญญัติไม่ครบถ้วน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ โดยมาตรา ๔๘ บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ว่า “เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่มิหนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน”

ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องที่ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ที่กำหนดให้เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่มิหนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน มีเนื้อหาสาระเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๔ ที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๖๔ ว่า บทบัญญัตินี้เป็นการลิดรอนสิทธิของบุคคลผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพิ่มเติมไปอีก



- ๗ -

จากที่ต้องถูกเวนคืน ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ดังนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม นั้น เห็นว่า กรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิมนุษยชนอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งของความเป็นมนุษย์ และเป็นหลักประกันแห่งเสรีภาพของบุคคลในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่รัฐเสรีประชาธิปไตยให้การรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ข้อ ๑๗ ที่ว่า “(๑) ทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยตนเองและโดยร่วมกับผู้อื่น (๒) บุคคลใดจะถูกเอาทรัพย์สินไปจากตนตามอำเภอใจไม่ได้” ตามหลักกรรมสิทธิ์ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์มีอำนาจอิสระเหนือทรัพย์สินของตนอย่างเด็ดขาดและถาวรในการใช้สอยประโยชน์และรักษาคุณค่าในทรัพย์สินนั้น แต่กรรมสิทธิ์ก็มิได้เป็นสิทธิอันสมบูรณ์ ยังต้องผูกพันต่อสังคมในเชิงเศรษฐกิจ การใช้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลบางกรณีจึงจำเป็นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวมด้วย ในฐานะที่เจ้าของกรรมสิทธิ์เป็นส่วนหนึ่งของสังคมเช่นกัน รัฐสามารถตรากฎหมายจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนที่รัฐใช้อำนาจมหาชนเพียงฝ่ายเดียวที่เอกชนไม่สามารถปฏิเสธได้ อย่างไรก็ตาม การจำกัดสิทธิดังกล่าวต้องบัญญัติรับรองการใช้อำนาจเวนคืนไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสามและวรรคสี่ กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ว่าจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องมีการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่เอกชนผู้สูญเสียสิทธิในทรัพย์สินอันเป็นหลักการและสาระสำคัญที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าทรัพย์สินของประชาชนจะไม่ถูกเวนคืนไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยปราศจากการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายกลางในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เกี่ยวกับกิจการอันจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนสำคัญเกี่ยวกับการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ว่า กรณีที่เจ้าของรายใดไม่ตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่จะเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวาง



- ๘ -

เงินค่าทดแทนแล้วตามมาตรา ๓๑ ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบล่วงหน้า ไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบด้วยว่าหากเจ้าของไม่มารับเงินภายในกำหนดเวลา เจ้าหน้าที่ดำเนินการวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง โดยการวางเงินค่าทดแทนให้กระทำโดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง และเงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่ มีหนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๔๘ เห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๘ ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องร้องขอรับเงินค่าทดแทนภายในสิบปีนับแต่วันที่หนังสือแจ้ง หรือวันที่ปิดประกาศ หากไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลา ให้เงินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน เป็นเพียง มาตรการปลดปล่อยภาระและความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐในการดูแลรักษาเงินค่าทดแทนเท่านั้น กล่าวคือ เมื่อหน่วยงานของรัฐนำเงินดังกล่าวไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคาร ออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน หากล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว หน่วยงานของรัฐ ย่อมหลุดพ้นจากความรับผิดชอบในเงินค่าทดแทน เพื่อให้เป็นไปตามหลักงบประมาณแผ่นดินที่ต้องมี การใช้จ่ายเงินงบประมาณภายในกำหนดระยะเวลาของปีงบประมาณนั้น โดยไม่ให้นำเงินงบประมาณ ไปเก็บไว้ยาวนานเกินสมควรโดยไม่มีการใช้ประโยชน์ แม้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีเงื่อนไขสำคัญเป็นไป เพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นสิ่งยืนยันความชอบธรรมของรัฐในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลก็ตาม แต่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการจำกัดสิทธิที่กระทบสาระสำคัญแห่งสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล อันมีผล เป็นการตัดกรรมสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไปอย่างสิ้นเชิง รัฐต้องมีกลไกค่าทดแทนเพื่อชดเชยเยียวยา ความเสียหายให้แก่ผู้ถูกระทบสิทธิจากการที่รัฐบังคับให้บุคคลนั้นต้องเสียสละแก่ส่วนรวมเป็นพิเศษ โดยกลไกดังกล่าวจะต้องมีความเหมาะสมต่อการใช้สิทธิร้องขอรับเงินค่าทดแทนและไม่เป็นการผลกระทบ ให้แก่เอกชนมากจนเกินสมควรแก่เหตุ การที่มาตรา ๔๘ กำหนดให้เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิ ได้รับเงินค่าทดแทนไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่หนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็น ของแผ่นดิน เป็นกรณีที่รัฐใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมและเกินสมควร ไม่คำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล ผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนโดยการบีบบังคับเอาทรัพย์สิน ของเอกชนมาเป็นของรัฐจนถึงขั้นสูญเสียกรรมสิทธิ์ แต่ไม่ดำเนินการใดเพื่อเยียวยาชดใช้ค่าทดแทน ความเสียหายแก่เอกชนผู้ถูกระทบสิทธิจนถึงที่สุด เป็นแต่เพียงการดำเนินมาตรการอันเป็นไปเพื่อประโยชน์



- ๙ -

ของรัฐจากการหลุดพ้นความรับผิดชอบในเงินค่าทดแทนและการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินที่ยึดถือเพียงความสะดวกของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงกรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนอาจมีเหตุขัดข้องที่ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิของตนได้ตามกำหนดระยะเวลา เมื่อรัฐได้ใช้อำนาจฝ่ายเดียวตรากฎหมายเอาไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนแล้ว จึงไม่มีเหตุผลและความจำเป็นใดอีกที่รัฐจะกำหนดเงื่อนไขจำกัดสิทธิในการได้รับเงินค่าทดแทนอันเป็นสิทธิโดยชอบธรรมของผู้ถูกเวนคืนซึ่งไม่ควรต้องเสียไปไม่ว่ากรณีใด และเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แม้ระบบกฎหมายไทยจะมีการบัญญัติให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเนื่องมาจากการกระทำ ความผิดหรือการกระทำทุจริตตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น แต่มีบริบทแตกต่างไปจากเงินค่าทดแทน ตามมาตรา ๔๘ รัฐจึงไม่อาจบังคับให้เงินค่าทดแทนที่รัฐจะต้องชดใช้แก่บุคคลผู้มีสิทธินั้นตกเป็นของแผ่นดิน ดังนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ ที่กำหนดให้เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปี นับแต่วันที่มีหนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน แม้เป็นการกำหนดตามมาตรการเร่งรัด การใช้สิทธิร้องขอรับเงินค่าทดแทนอันเป็นไปเพื่อประโยชน์ของรัฐ แต่เป็นการลิดรอนสิทธิของบุคคล ผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพิ่มเติมขึ้นจากการแบกรับภาระหน้าที่ที่มีต่อสาธารณะเกินไปกว่า บุคคลที่อยู่ร่วมสังคมเดียวกัน มีผลเป็นการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลโดยปราศจากการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสาม เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจากการที่เงินค่าทดแทนตกเป็นของแผ่นดินกับสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมของบุคคลผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่จะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์ระยะเวลาในการใช้สิทธิร้องขอรับเงินค่าทดแทนเป็นมาตรการที่ไม่ได้สัดส่วน ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และกระทบ ต่อหลักการสำคัญของการเวนคืนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้รัฐต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๗ วรรคสาม



- ๑๐ -

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





(คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๖๘)

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวิรุพห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจิรนิติ หะวานนท์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนภดล เทพพิทักษ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายอุดม รัฐอมฤต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสรวิศ ทรงศิริไล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ