



สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
รับ 21612
วันที่ 14 มี.ค. 68 เวลา 10.30 น.

ที่ สม ๐๐๐๗/ พ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี
ชั้น ๖-๗ ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๘

ฉลต.รับ 16345
14 มี.ค. 2558

15.25
วหอิ

เรื่อง รายงานผลการพิจารณาคำร้องเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนารายงานผลการพิจารณาคำร้องให้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญและเพื่อเสนอแนะนโยบาย

หรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย ที่ ๗๘๒/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๖ จำนวน ๑ ชุด

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอเสนอรายงานผลการพิจารณาคำร้องเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนที่ดิน ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ความเป็นมา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้ร้องขอให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีกล่าวอ้างว่า พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอพุนพิน อำเภอท่าชนะ อำเภอบ้านนา จังหวัดสุราษฎร์ธานี อำเภอเมืองพังงา อำเภอท้ายเหมือง อำเภอทับปุด อำเภอตะกั่วทุ่ง จังหวัดพังงา และอำเภออ่าวลึก จังหวัดกระบี่ เพื่อสร้างทางรถไฟ พุทธศักราช ๒๕๔๘ กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่แล้ว มีมติว่า พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอพุนพิน อำเภอท่าชนะ อำเภอบ้านนา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ในกรณีดังกล่าวอ้างว่า ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนเพื่อสร้างทางรถไฟ รวมถึงมิได้บัญญัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขว่าด้วยการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท มิใช่บทบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์สาธารณะในอันที่จะได้ทรัพย์สินกรณีที่ดินได้ใช้ทรัพย์สินนั้นให้บรรลุนิติบุคคลในการเวนคืนภายในกำหนดระยะเวลา แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้สิ้นสุดลงแล้ว แต่จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองแก่สิทธิในทรัพย์สินของประชาชนไปพร้อมกับการยอมรับอำนาจรัฐที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อันเป็นรูปแบบหนึ่งของการจำกัดกรรมสิทธิในที่ดินของประชาชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ ฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรีสมควรที่จะคำนึงถึงประโยชน์ระหว่างของปัจเจกบุคคลและสาธารณะโดยการแก้ไขกฎหมายการเวนคืนที่ดินเพื่อให้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์กลางโดยทั่วไปเกี่ยวกับการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาเห็นสมควรเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อเป็นข้อมูลในการประกอบการพิจารณาต่อไป

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เห็นสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณารายงานผลการพิจารณาคำร้องที่ขอให้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และเพื่อเสนอแนะนโยบายฯ ในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๔.สาระสำคัญของเรื่อง

๔.๑ สภาพปัญหาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยทั่วไปเกี่ยวกับกิจการต่างๆ ของรัฐที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นใดที่สำคัญและจำเป็นนั้น ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทในการเรียกคืนทรัพย์สินซึ่งถูกเวนคืน หากปรากฏว่าทรัพย์สินที่เวนคืนมาไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน รัฐยังมีได้ใช้หรือกำลังใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ดังเช่นที่เคยบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในมาตรา ๔๒ วรรคสามแล้ว ย่อมเห็นได้ว่ามีเจตนารมณ์มุ่งหมายรับรองให้กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และกำหนดระยะเวลาเข้าใช้ให้ชัดเจน หากรัฐมิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในกำหนดดังกล่าวก็ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิม หรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งมาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙ ก็ได้บัญญัติรับรองบรรดาสิทธิทั้งหลายที่ปวงชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่ โดยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR) ข้อ ๑ วรรคสอง ได้กำหนดไว้ว่า เพื่อจุดมุ่งหมายแห่งตน ประชาชาติทั้งปวงอาจจัดการโภคทรัพย์และทรัพยากรธรรมชาติของตนได้อย่างเสรี และข้อ ๔ กำหนดว่า ในการอุปโภคสิทธิเหล่านั้นซึ่งรัฐให้ตามกติกานี้ รัฐอาจจำกัดสิทธิเช่นว่าได้เฉพาะโดยข้อจำกัดเช่นที่กำหนดโดยกฎหมายเท่าที่อาจสอดคล้องกับลักษณะของสิทธิเหล่านี้ และเพียงเพื่อความมุ่งประสงค์ในการส่งเสริมสวัสดิการทั่วไปในสังคมประชาธิปไตย สิทธิในที่อยู่อาศัยหรือทรัพย์สินอันเป็นสิทธิในทางทรัพย์สินอย่างหนึ่งของบุคคลจึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการคุ้มครองโดยจารีตประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและโดยพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี เมื่อยังไม่ปรากฏว่ามีการตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท รวมไปถึงการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป การใช้สิทธิของประชาชนในปัจจุบันจึงต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอให้พิจารณาเป็นรายกรณี นอกจากนี้ เมื่อรัฐได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปแล้ว หากไม่ได้ใช้ประโยชน์

ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่เวนคืน หรือปล่อยทิ้งร้างไว้ก็จะทำให้เกิดความสูญเสียในระบบเศรษฐกิจของประเทศ และกระทบต่อสิทธิในทางทรัพย์สินของประชาชนที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

๔.๒ ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมาย

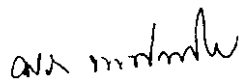
เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คณะรัฐมนตรีสมควรพิจารณาแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยให้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิของเจ้าของที่ดินเดิม หรือทายาทเจ้าของที่ดินเดิมในการเรียกคืนทรัพย์สินได้ หากปรากฏว่าทรัพย์สินที่เวนคืนมานั้น ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน รัฐยังมีได้มีการใช้หรือกำลังใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนเพื่อกิจการต่างๆ ของรัฐหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นใดที่สำคัญและจำเป็นภายในกำหนดระยะเวลาซึ่งจำเป็นต้องมีการกำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืน ซึ่งอาจแก้ไขให้มีหลักการเช่นเดียวกับที่เคยบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ทั้งนี้ในทางหนึ่งก็เพื่อบรรลุหลักการในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ ๒ วรรค ๑ ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐภาคีแต่ละรัฐแห่งกติกานี้รับที่จะดำเนินการ โดยเอกเทศและโดยความร่วมมือและความช่วยเหลือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางเศรษฐกิจและวิชาการ โดยใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลในการทำให้สิทธิซึ่งรับรองไว้ในกติกานี้กลายเป็นความจริงอย่างบริบูรณ์โดยลำดับด้วยวิธีทั้งปวงที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งรวมทั้งการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย”

๕. ข้อเสนอ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอความกรุณาท่านโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา รายงานผลการพิจารณาดังกล่าว และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชน ให้มีผลในทางปฏิบัติต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ผลเป็นประการใด กรุณาแจ้งให้ทราบด้วย จักขอบพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(ศาสตราจารย์อมรา พงศาพิชญ์)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักกฎหมายและคดี

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๑๙๒๕

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๘๗๒๐