

“กรณีบทบัญญัติที่ให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

: วิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2564

และผลสะท้อนต่อกฎหมายไทย”

นายอดิเทพ อูยยะพัฒน์<sup>1</sup>

รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ



### บทนำ

แนวคิดเรื่อง “ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน” เป็นหลักที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายไทยหลายฉบับ ทั้งในมิติของกฎหมายอาญา ปกครอง และแพ่ง เช่น การริบทรัพย์สินในคดีอาญา การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือการยึดหลักประกันตามกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้รัฐสามารถบริหารจัดการทรัพย์สินที่ไม่มีผู้รับหรือเกี่ยวข้องกับกรกระทำผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดี การกำหนดให้ “ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินโดยอัตโนมัติ” แม้ไม่ได้เกี่ยวข้องกับความผิดทางอาญา ก็อาจกระทบสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนซึ่งรัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2564 จึงมีนัยสำคัญอย่างยิ่งต่อหลักการตรากฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลและต่อโครงสร้างทางกฎหมายอื่น ๆ ที่ยังคงใช้หลักการเช่นเดียวกันอยู่ในปัจจุบัน

---

<sup>1</sup> นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขามหาชน) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วิทยานิพนธ์ระดับดี, เนติบัณฑิตไทย, ประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และปัจจุบันกำลังศึกษาระดับปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ด้วยทุนของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## 1. ข้อเท็จจริงและบทบัญญัติที่ถูกวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญ

### คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2564

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาบทบัญญัติ มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (กฎหมายที่ปัจจุบันถูกยกเลิกไปแล้วโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562) ซึ่งบัญญัติว่า

“การร้องขอรับเงินที่วางไว้ตามมาตรา 31 ให้ร้องขอรับภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน ถ้าไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาเช่นว่านั้น ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน”

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นผู้จัดการมรดกของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนตั้งแต่ พ.ศ. 2539 โดยมีการวางเงินค่าทดแทนในปี 2543 แต่เนื่องจากมีปัญหาเรื่องสิทธิในที่ดิน และการออกโฉนดล่าช้า จึงยังไม่สามารถรับเงินได้ทันภายในสิบปี การประปานครหลวงแจ้งว่าเงินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 34 ผู้ฟ้องจึงโต้แย้งว่าเป็นการจำกัดสิทธิที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 และขอให้ศาลปกครองกลางส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ซึ่งในคดีนี้มีการยกเหตุว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการ **จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน** ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 37 ประกอบมาตรา 26 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้การตรากฎหมายซึ่งจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องทำเท่าที่จำเป็น ไม่กระทบต่อสาระสำคัญของสิทธินั้น และต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรม

## 2. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2564

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติ **เสียงข้างมาก (6 ต่อ 3) วินิจฉัยว่า**

“บทบัญญัติมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 วรรคหนึ่ง”

### เหตุผลสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญ

(1) สิทธิในค่าทดแทนเป็นสิทธิในทรัพย์สินโดยชอบธรรม ของผู้ถูกเวนคืน เมื่อรัฐได้วางเงินไว้ยอมเป็นทรัพย์สินที่มีเจ้าของโดยชัดแจ้ง

(2) การกำหนดให้เงินตกเป็นของแผ่นดินโดยอัตโนมัติหลัง 10 ปี แม้เจ้าของไม่แสดงเจตนาสละสิทธิ เป็นการโอนกรรมสิทธิ์โดยรัฐโดยไม่จำเป็นและเกินสมควรแก่เหตุ

(3) กฎหมายสามารถใช้ **มาตรการที่มีความเหมาะสมกว่า** ได้ เช่น กำหนดให้เก็บรักษาไว้เป็นทรัพย์สินแผ่นดินชั่วคราว หรือให้ผู้มีสิทธิมีช่องทางขอคืนได้ทุกเวลา โดยไม่ต้องถึงขั้นริบตกเป็นของแผ่นดิน

การจำกัดสิทธิเช่นนี้ **ไม่เป็นไปตามหลักสัดส่วน (proportionality) และ หลักนิติธรรม (rule of law)** ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง และมาตรา 26

ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 5

### 3. ผลทางระบบและผลต่อกฎหมายอื่น ๆ

คำวินิจฉัยนี้มีได้จำกัดอยู่เพียงกรณีของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น แต่มีผล **เชิงบรรทัดฐาน** ทั่วไป ต่อกฎหมายอื่นที่ใช้กลไก “การตกเป็นของแผ่นดิน” โดยอัตโนมัติ เพราะต่างก็จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเช่นเดียวกัน

จากการรวบรวมกฎหมายที่มีเนื้อหาในลักษณะเดียวกัน พบว่า มีกฎหมายอีกหลายฉบับ ที่ใช้กลไกดังกล่าว เช่น

#### (1) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

มาตรา 48 เงินค่าทดแทนที่วางไว้ ถ้าผู้มีสิทธิไม่ไปขอรับเงินภายในสิบปีนับแต่วันที่หนังสือแจ้งหรือวันที่ปิดประกาศ ให้ตกเป็นของแผ่นดิน

(หมายเหตุ ไม่มารับค่าทดแทนภายใน 10 ปี ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน)

#### (2) พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. 2540

มาตรา 35 การร้องขอรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ร้องขอภายในสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน ถ้าไม่ร้องขอภายในกำหนดเวลาเช่นนั้น ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

(หมายเหตุ ไม่มารับค่าทดแทนภายใน 10 ปี ให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน)

#### (3) พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560

มาตรา 38 หลักประกันที่ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานวางไว้ตามมาตรา 28 ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตราบเท่าที่ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานยังมิได้เลิกประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ หรือผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานเลิกประกอบธุรกิจดังกล่าวแล้ว แต่ยังคงมีความรับผิดชอบที่ต้องชดใช้ตามพระราชกำหนดนี้

ภายใต้บังคับมาตรา 55 ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานเลิกประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงาน และไม่มีความรับผิดชอบที่ต้องชดใช้ตามพระราชกำหนดนี้ ให้ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานยื่นคำขอรับหลักประกันคืนต่ออธิบดี เมื่ออธิบดีตรวจสอบแล้วพบว่าผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานไม่มีความรับผิดชอบที่ต้องชดใช้ตามพระราชกำหนดนี้ ให้แจ้งแก่ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงาน

**มาตรา 48** ในกรณีที่นายจ้างขอรับหลักประกันคืน นายจ้างต้องไม่มีความรับผิดชอบที่ต้องชดใช้ตามพระราชกำหนดนี้ ทั้งนี้ เมื่อนายจ้างได้ขอรับหลักประกันคืนให้อธิบดีตรวจสอบว่านายจ้างไม่มีความรับผิดชอบที่ต้องชดใช้ตามพระราชกำหนดนี้ แล้วจึงแจ้งเป็นหนังสือให้นายจ้างมารับหลักประกันคืน

ให้ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานรับหลักประกันคืนภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากอธิบดี ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานไม่รับหลักประกันคืนภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ให้หลักประกันดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน

ในกรณีที่นายจ้างไม่รับหลักประกันคืนภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากอธิบดี ให้หลักประกันดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน

(หมายเหตุ ไม่มารับหลักประกันภายใน 5 ปี ให้หลักประกันดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน)

#### (4) พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545

**มาตรา 38/7** หลักประกันที่ผู้ประกอบการธุรกิจขายตรงหรือผู้ประกอบการธุรกิจตลาดแบบตรงวางไว้ตามมาตรา 38/5 หรือมาตรา 41/3 วรรคสี่ ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

ในกรณีที่มีการโอนกิจการหรือเลิกประกอบธุรกิจ ผู้ประกอบการธุรกิจขายตรงหรือผู้ประกอบการธุรกิจตลาดแบบตรงจะขอรับคืนหลักประกันที่วางไว้พร้อมทั้งดอกเบี้ยได้ก็ต่อเมื่อได้แสดงหลักฐานว่าได้ชำระหนี้ที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้เสร็จสิ้นแล้ว

ในกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจขายตรงหรือผู้ประกอบการธุรกิจตลาดแบบตรงไม่มารับหลักประกันและดอกเบี้ยคืนภายในห้าปีนับแต่วันที่โอนกิจการหรือวันที่เลิกประกอบธุรกิจ ให้หลักประกันและดอกเบี้ยนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

(หมายเหตุ ไม่มารับหลักประกันและดอกเบี้ยคืนภายใน 5 ปี ให้หลักประกันและดอกเบี้ยนั้นตกเป็นของแผ่นดิน)

#### (5) พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535

**มาตรา 170** ถ้าเจ้าหน้าที่ของบริษัทมิได้ยื่นคำทวงหนี้แก่ผู้ชำระบัญชี ให้ผู้ชำระบัญชีวางเงินเท่าจำนวนหนี้ตามที่ปรากฏในบัญชีและเอกสารหลักฐานของบริษัทไว้ ณ สำนักงานวางทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการวางทรัพย์สิน และให้ผู้ชำระบัญชีประกาศโฆษณาให้เจ้าหน้าที่ทราบโดยทางหนังสือพิมพ์

บรรดาเงินที่วางไว้ ณ สำนักงานวางทรัพย์นั้น ถ้าเจ้าหน้าที่มิได้เรียกเอาภายในห้าปี ให้ตกเป็นของแผ่นดิน

(หมายเหตุ ไม่มารับเงินที่วางไว้ ณ สำนักงานวางทรัพย์ คืนภายใน 5 ปี ให้ตกเป็นของแผ่นดิน)

#### (6) พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558

มาตรา 29 หลักประกันที่ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานวางไว้ตามมาตรา 28 ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตราบเท่าที่ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานยังมีได้เลิกประกอบธุรกิจจัดหางานที่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเลิกประกอบธุรกิจจัดหางานแล้ว แต่ยังไม่พ้นจากความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานไม่ขอรับหลักประกันคืนภายในห้าปีนับแต่วันที่เลิกประกอบธุรกิจจัดหางาน ให้หลักประกันดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน

(หมายเหตุ ไม่มารับหลักประกันคืนภายใน 5 ปี ให้หลักประกันดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน)

#### ลักษณะร่วมกันของกฎหมายที่กล่าวมาแล้วข้างต้น คือ

**ประการแรก** กำหนด “ระยะเวลา” ให้เจ้าของทรัพย์สินหรือผู้มีสิทธิมารับคืน

**ประการที่สอง** เมื่อพ้นระยะเวลาแล้ว ให้ตกเป็นของแผ่นดินโดยอัตโนมัติ โดยไม่ต้องมีคำสั่งศาล

**ประการสุดท้าย** ส่วนใหญ่ไม่มีมาตรการแจ้งเตือนหรือสิทธิร้องขอภายหลัง

เมื่อเทียบกับเหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยที่ 2/2564 แล้ว จะเห็นว่า **หลักการดังกล่าวอาจมีผลในความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญ** เพราะเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเกินความจำเป็น และไม่เป็นไปตามหลักสัดส่วน

### 4. การวิเคราะห์เชิงหลักการ

#### 4.1 หลักสิทธิในทรัพย์สินและหลักนิติธรรม

รัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 37 รับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และห้ามการเวนคืนหรือจำกัดสิทธิโดยปราศจากความจำเป็น การให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินโดยไม่ต้องพิสูจน์เจตนาสละสิทธิของเจ้าของ จึงขัดต่อหลัก due process of law และ proportionality

#### 4.2 หลักสันนิษฐานความเป็นเจ้าของ

ทรัพย์สินที่มีเจ้าของโดยชัดแจ้ง เช่น เงินค่าทดแทนหรือหลักประกัน **ย่อมไม่อาจถือว่า “ไม่มีเจ้าของ” ได้โดยอัตโนมัติ** การริบตกเป็นของแผ่นดินจึงต้องอาศัยกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย

#### 4.3 การปรับปรุงเชิงระบบ

คำวินิจฉัยนี้ควรเป็นจุดเริ่มต้นให้รัฐ ทบทวนกฎหมายทุกฉบับ ที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน โดย

4.3.1 ปรับเปลี่ยนถ้อยคำจาก “ให้ตกเป็นของแผ่นดิน” เป็นว่า “ให้นำส่งเข้าคลังหลวงเพื่อเก็บรักษาไว้จนกว่าจะมีผู้มีสิทธิมาขอรับคืน”

4.3.2 กำหนดกลไกการแจ้งเตือนแก่ผู้มีสิทธิ ก่อนครบกำหนดเวลา

4.3.3 เปิดช่องทางร้องขอคืนภายหลังภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสม

## 5. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

5.1 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ควรจัดทำ *Law Reform Review* เพื่อทบทวนบทบัญญัติที่มีลักษณะให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน โดยยึดหลักมาตรา 26 แห่งรัฐธรรมนูญ เป็นกรอบพิจารณาสำคัญ

5.2 กระทรวงการคลังหรือกระทรวงยุติธรรม ควรกำหนดระเบียบกลางสำหรับการเก็บรักษาเงินหรือทรัพย์สินที่ยังมีผู้มีสิทธิมาขอคืนได้ภายหลัง เพื่อคงไว้ซึ่งสิทธิของประชาชน

5.3 ศาลรัฐธรรมนูญ อาจนำไปสู่การพัฒนาแนวคำวินิจฉัยอย่างต่อเนื่อง (constitutional jurisprudence) เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน โดยเฉพาะในกรณีเงินหรือทรัพย์สินที่ถูกยึดหรือริบโดยอัตโนมัติ และหากมีกรณีที่จะต้องวินิจฉัยในคดีต่อไปอาจมีข้อเสนอแนะเป็น “คำแนะนำ” ในการปรับปรุงกฎหมายให้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งระบบต่อไป

## 6. บทสรุป

คำวินิจฉัยที่ 2/2564 ถือเป็น หมายเหตุสำคัญของหลักสิทธิในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญไทย เพราะยกระดับการตีความไปสู่ “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” ของมาตรการที่รัฐใช้จำกัดสิทธิของเอกชน

ผลของคำวินิจฉัยนี้จะขยายไปยัง กฎหมายอีกหลายฉบับ ที่มีบทบัญญัติให้เงินหรือทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินโดยอัตโนมัติ ซึ่งอาจถูกตีความว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญในอนาคต หากไม่มีมาตรการคุ้มครองสิทธิของประชาชนอย่างเพียงพอ

กล่าวโดยสรุป **“การให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน” ต้องไม่ใช่การโอนกรรมสิทธิ์โดยอัตโนมัติ แต่ต้องมีขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้บุคคลแสดงสิทธิของตนได้ตามหลักนิติธรรม (Rule of Law) และความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional justice)**