

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔๒ - ๔๓/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๕๓

วันที่ ๑๔ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๖๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน โดยมาตรา ๕๖ เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๗ เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว และให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง

และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน

มาตรา ๕๘ เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน

มาตรา ๖๐ เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น

มาตรา ๖๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๑ เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม โดยมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการรวมตัวกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น วรรคสอง เป็นบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบกับประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และวรรคสาม เป็นบทบัญญัติมิให้มีการจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง และวรรคสอง เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยมาตรา ๘๕ เป็นบทบัญญัตินโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม รัฐต้องดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ การกระจายการถือครองที่ดิน อย่างเป็นธรรม การจัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนาและดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดให้มีแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ ต่อส่วนรวม และการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน และมาตรา ๘๗ เป็นบทบัญญัตินโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยรัฐ ต้องดำเนินการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทางการเมืองและมีความเข้มแข็งทางการเมือง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ส่งเสริมและ

ให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ส่วนพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มีวัตถุประสงค์ให้การดำเนินกิจการผลิตไฟฟ้ามีประสิทธิภาพ โดยให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) สามารถดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า และให้มีอำนาจใช้สอยและครอบครองอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสำรวจแหล่งพลังงานตลอดจนสถานที่สำหรับใช้ในการผลิตหรือพัฒนาพลังงานไฟฟ้า โดยมาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติให้อำนาจพนักงานและลูกจ้างของ กฟผ. ใช้สอยหรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลใด ๆ ซึ่งมีใช้เศษสถานเป็นการชั่วคราวสำหรับการสำรวจระบบไฟฟ้า หรือการป้องกันอันตราย หรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบไฟฟ้า การสำรวจเพื่อหาแหล่งพลังงานเพื่อดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและแหล่งพลังงานอันได้มาจากธรรมชาติ หรือเพื่อหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า รวมทั้งมีอำนาจแจ้งหรือประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบล่วงหน้า ในกรณีที่มีการสำรวจทั่วไปเพื่อเลือกแนวหรือที่ตั้งระบบไฟฟ้าหรือเขตเดินสายไฟฟ้า กฟผ. จะต้องประกาศกำหนดเขตสำรวจไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอหรือสำนักงานเขต และที่ทำการตำบลหรือแขวงซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และในราชกิจจานุเบกษาก่อนวันสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน มาตรา ๒๙ ให้ กฟผ. มีอำนาจประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้า โดยประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และจัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในที่ที่ประกาศกำหนดเขตนั้นตามสมควร และมาตรา ๓๐ ให้ กฟผ. จ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นในกรณี (๑) การใช้ที่ดินปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า (๒) การใช้ที่ดินปักหรือตั้งสถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น (๓) การใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้า และ (๔) การรื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างหรือทำไว้ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. กำหนด ไม่ว่าบุคคลนั้นจะรับหรือไม่รับเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. วางไว้หรือฝากไว้ ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล

ประเด็นพิจารณาว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๔ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติ ให้อำนาจ กฟผ. ประกาศเขตสำรวจทั่วไปเพื่อเลือกแนวหรือที่ตั้งระบบไฟฟ้า หรือเขตเดินสายไฟฟ้า ซึ่งก่อนดำเนินการสำรวจเพื่อเลือกแนวเขตดังกล่าว กฟผ. จะต้องแจ้งหรือประกาศให้เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบล่วงหน้า โดยจะต้องปิดประกาศกำหนดเขตสำรวจไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอหรือสำนักงานเขต และที่ทำการตำบลหรือแขวงซึ่งอสังหาริมทรัพย์ ที่อยู่ในแนวเขตสำรวจนั้นตั้งอยู่ รวมทั้ง กฟผ. จะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ก่อนที่ กฟผ. จะดำเนินการสำรวจ การกำหนดหลักเกณฑ์ให้ กฟผ. ดำเนินการแจ้งหรือประกาศ ดังกล่าวนับว่าเป็นระยะเวลาพอสมควรที่ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิใน ทรัพย์สินสามารถขอข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลหรือรับทราบการดำเนินการของ กฟผ. ซึ่งอาจรวมถึง ระยะเวลาที่อยู่ระหว่างการดำเนินการสำรวจของ กฟผ. ด้วย บุคคลดังกล่าวสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ไม่ว่าจะเป็นสิทธิที่จะรับทราบข้อมูลข่าวสารหรือสิทธิที่จะได้รับคำชี้แจงหรือเหตุผล ในการสำรวจเขตเดินสายไฟฟ้าของ กฟผ. ว่ามีเหตุผลและความจำเป็นอย่างไรในการดำเนินงานของ กฟผ. อีกทั้งเมื่อ กฟผ. ได้ประกาศกำหนดแนวเขตเดินสายไฟฟ้าแล้วตามมาตรา ๒๙ ในประกาศของ กฟผ. ยังได้กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินใช้สิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งการกระทำตาม ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าของ กฟผ. ต่อคณะกรรมการ กฟผ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ประกาศมีผลใช้บังคับ หากมิได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการ กฟผ. ภายในหกสิบ วันหรือได้รับแจ้งแต่เห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควร เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินสามารถใช้สิทธิฟ้อง กฟผ. ต่อศาลปกครองได้อีกตามควรแก่กรณี

สำหรับพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๓๐ ซึ่งเป็น บทบัญญัติให้ กฟผ. จ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่นกรณีประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าอันมีผลให้ กฟผ. สามารถใช้ที่ดินหรือทรัพย์สิน ของบุคคลดังกล่าวเพื่อดำเนินปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายส่งไฟฟ้าและดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ให้อำนาจไว้ ซึ่งบทบัญญัตินี้ได้กำหนดขั้นตอนการจ่ายเงินค่าทดแทนในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่ยินยอมตกลงในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. กำหนด ซึ่งไม่ว่าเจ้าของ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นจะรับเงินค่าทดแทนหรือไม่รับเงินค่าทดแทนที่วางต่อศาล

หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน บุคคลดังกล่าวมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ มิใช่เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐหรือสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีใช่เป็นบทบัญญัติจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๔

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีได้มีบทบัญญัติให้ กฟผ. ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนอนุญาตหรือดำเนินการโครงการที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญที่เกี่ยวกับประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นเพื่อนำไปประกอบการพิจารณา แต่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๒ ซึ่งวินิจฉัยไว้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้รับรองไว้มีสภาพบังคับได้ทันทีที่รัฐธรรมนูญประกาศให้มีผลใช้บังคับโดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติมาใช้บังคับก่อน ดังนั้น การใช้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หาก กฟผ. จะดำเนินการสำรวจเขตแนวก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าหรือการกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าอันกระทบส่วนได้เสียที่เกี่ยวกับบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่น กฟผ. ต้องดำเนินการให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิแสดงความคิดเห็นหรือจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินโครงการ

ประเด็นพิจารณาว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๗ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๗ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน การที่บัญญัติให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญโดยมีเจตจำนงเพื่อให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการในเรื่องใดและในระยะเวลาใด

เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดง  
มาตรการและรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดิน  
ซึ่งต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จึงมิใช่เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของ  
ประชาชน จึงไม่ต้องวินิจฉัยประเด็นนี้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑  
มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๔

นายอุดมศักดิ์ นิติมন্ত্রী

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ