

เรื่อง พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

คำร้องที่หนึ่ง นางวิชุดา องค์กรนิสิต (หรือวิชุดา องค์กรนิสิต) ผู้ร้อง ได้ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๐/๒๕๕๕ ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินอยู่ที่จังหวัดฉะเชิงเทรา ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศกำหนดเขตสำรวจสายส่งไฟฟ้าขนาด ๒๓๐ กิโลโวลต์ และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ดังกล่าวถูกเขตเดินสายไฟฟ้า โดยผู้ถูกฟ้องคดีจะออกตรวจสอบทรัพย์สินที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้าและจะจ่ายเงินค่าทดแทนทรัพย์สินให้ต่อไป ทั้งนี้ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเปลี่ยนแนวเขตเดินสายไฟฟ้า แต่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่าไม่สามารถดำเนินการได้ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปปรับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้า แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ปรับเงินค่าทดแทนดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าได้นำเงินค่าทดแทนฝากไว้ ณ ธนาคารออมสิน และหากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจค่าทดแทนจำนวนดังกล่าว ก็สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายใน ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว ที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๙ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๑ วรรคสาม มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำได้นั้น บทบัญญัติตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพขัดต่อบทบัญญัติตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญ

คำร้องที่สอง นายเจริญ สกุลดี ผู้ร้อง ได้ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและบุคคลที่เกี่ยวข้องต่อศาลปกครองกลางเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๒๓๘๗/๒๕๕๕ โดยผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินและร่วมเป็นเจ้าของที่ดินกับบุคคลอื่นอยู่ที่จังหวัดฉะเชิงเทรา ฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีบุกรุกเข้าใช้ประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายและใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่ามีอำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มาตรา ๒๙ (๑) (๒) และ (๓) มาตรา ๓๒ และมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่ใช่กฎหมายจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและไม่ใช่มิชอบด้วยกฎหมายที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เว้นคือหนังสือทนายความ แต่เป็นบทบัญญัติ

ที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้กว้างกว่าอำนาจเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจบุกรุกเข้าไปใช้ที่ดินของเอกชน โดยไม่ต้องเวนคืน จึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙

ทั้งนี้ คำร้องทั้งสองนั้นได้ร้องขอให้ศาลปกครองเสนอเรื่องตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ ได้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ และศาลปกครองกลางได้พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะต้องใช้บังคับแก่คดีนี้ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ศาลปกครองกลางจึงรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องทั้งสองแล้วเห็นว่า ประเด็นตามคำร้องทั้งสองที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย มีประเด็นอย่างเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาคำร้องทั้งสองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยไปพร้อมกัน

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๘ มาตรา ๔๙ และโต้แย้งในคำร้องที่สองว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ นั้น ยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น และศาลปกครองกลางส่งเรื่องเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ หรือไม่ นั้น

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และมีบทบัญญัติให้สามารถใช้อำนาจรัฐบางประการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะได้ โดยทั้งนี้การไฟฟ้าเป็นบริการสาธารณะที่รัฐจะต้องจัดทำหรือให้มีขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน การเข้าไปดำเนินการต่าง ๆ ก็คือที่เกี่ยวกับพลังงาน

ไฟฟ้า โดยพนักงานหรือลูกจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ มีความจำเป็นต้องเข้าไปใช้สอยหรือเข้าไปครอบครอง อสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลอื่นเป็นการชั่วคราว หากมีความจำเป็นต้องรื้อถอนโรงเรือน หรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นเพื่อการส่งและการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ก็ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ จ่ายค่าทดแทน ที่เป็นธรรมแก่ผู้ที่ถูกระทบสิทธิ การดำเนินการได้กำหนดเป็นขั้นตอน โดยคำนึงถึงผู้ถูกระทบสิทธิมากที่สุด กรณีอาจเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือกระทบสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินแต่ก็เท่าที่จำเป็น ไม่ได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิ สำหรับกรณีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ นั้น เห็นว่า กรณีตามคำร้องไม่ได้เป็นการเข้าถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลอื่น จึงไม่ต้องทำการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การเข้าไปดำเนินการตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่ได้เสียสิทธิในทรัพย์สินของตน เพียงแต่ถูกจำกัด สิทธิในการใช้ทรัพย์สินเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ มีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เพื่อได้มาซึ่งแหล่งพลังงานตามมาตรา ๖ (๒) และมาตรา ๙ (๔) ก็อาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นได้

สำหรับการคำนวณค่าทดแทนที่ดิน จะเป็นธรรมหรือไม่อย่างไร เป็นเรื่องการโต้แย้งการกระทำ ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยว่าดำเนินการไปโดยชอบด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

จากเหตุผลตามกล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย ฯ ทั้งสามมาตราดังกล่าว แม้มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินภายใต้เงื่อนไข ที่กำกับอยู่บ้าง แต่ก็ล้วนเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของประเทศชาติและมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ทั้งมีช่องทางบรรเทาความเสียหายแก่ผู้ถูกระทบสิทธิตามควรแก่กรณี จึงเป็นกรณีที่สามรถตราเป็นกฎหมาย ขึ้นใช้บังคับได้ตามรัฐธรรมนูญ ถือได้ว่าอยู่ในกรอบที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๘ อันเป็นบทเฉพาะแล้ว จึงไม่มีกรณีไปขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ ซึ่งเป็นบททั่วไป ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ส่วนรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๙ เป็นเรื่องของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฯ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ จึงไม่มีกรณีขัดหรือแย้งกันแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวณิชช์ นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระแก้ว นายมานิต วิทยาเต็ม

นายศักดิ์ เตชาชาญ นายสุจิต บุญบงการ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช
นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นางสาวนีย์ อัครโรจน์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๒๔ ก
วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๘

ย่อโดย นายกล้า สมทวนิช
กลุ่มงานคดี ๘