

เรื่อง นายสุทธิพร ปทุมเทวภิบาล (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

นายสุทธิพร ปทุมเทวภิบาล (ผู้ร้อง) กล่าวอ้างว่าตนในฐานะประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนของกระทรวงพลังงาน (ผู้ถูกร้องที่ ๑) ที่กำหนดยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงาน (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๓) และแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ (แผน PDP ๒๐๑๕) ซึ่งต่อมาปรับแผนใหม่เป็นแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ (แผน PDP ๒๐๑๘) โดยให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า ทำให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ต้องลดกำลังผลิตไฟฟ้าลง ส่งผลให้สัดส่วนกำลังผลิตไฟฟ้าของรัฐซึ่งเป็นโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐลดต่ำกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด ผู้ร้องมีหนังสือลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ ถึงผู้ถูกร้องที่ ๑ ขอให้แก้ไขการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมีหนังสือลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๔ และวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๔ เสนอเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าผู้ถูกร้องที่ ๑ ยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ จึงเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกร้องที่ ๒) ทราบถึงการดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๒) ผู้ถูกร้องที่ ๒ พิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว มีมติมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของผู้ถูกร้องที่ ๒ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๕ ผู้ถูกร้องที่ ๒ มีมติรับทราบและเห็นชอบตามที่หน่วยงานดังกล่าวเสนอ ผู้ร้องเห็นว่าการสั่งการของผู้ถูกร้องที่ ๒ ยังไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ โดยมีเหตุผลดังนี้

(๑) เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง กำหนดสัดส่วนความเป็นเจ้าของโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐที่รัฐมีอยู่ก่อนแล้วและรวมถึงที่จะมีต่อไปในอนาคตให้ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด

(๒) การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าทำให้สัดส่วนกำลังผลิตไฟฟ้าของรัฐลดลงจนมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ โดยรัฐกลายเป็นเพียงผู้รับซื้อไฟฟ้าจากเอกชน และต้องผูกพันอยู่ภายใต้สัญญาที่ไม่สามารถแก้ไขหรือปรับปรุงข้อสัญญาเมื่อเกิดเหตุสุดวิสัยขึ้นได้

(๓) การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้ามีผลกระทบต่ออัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชน เนื่องจากรัฐต้องซื้อไฟฟ้าจากเอกชนในราคาตามที่ตกลงในสัญญา ซึ่งในการคำนวณอัตราค่าไฟฟ้า รัฐนำต้นทุนราคาและปริมาณการผลิตไฟฟ้าทั้งหมดมาคิดคำนวณค่าไฟฟ้าต่อหน่วย โดยมีได้คิดคำนวณจากต้นทุนการผลิตและปริมาณการใช้ไฟฟ้าที่แท้จริง

(๔) ค่าพยากรณ์ความต้องการการใช้ไฟฟ้า ตามแผน PDP สูงกว่าความเป็นจริง ทำให้มีกำลังไฟฟ้าสำรองเกินความจำเป็น โดยรัฐต้องจ่ายค่าความพร้อมจ่ายให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนแม้ไม่มีการผลิตไฟฟ้าจริงและนำไปคำนวณเป็นอัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชน

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ ว่า ยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงานและแผน PDP ดังกล่าว รวมทั้งการดำเนินงานของผู้ถูกร้องที่ ๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง และให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ ปรับยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงานและแผน PDP โดยให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการไฟฟ้าเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของมากกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ อันเป็นวันก่อนที่ผู้ร้องจะได้รับแจ้งการสั่งการของผู้ถูกร้องที่ ๒ จากผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ถูกร้องที่ ๑ แต่ก่อนการพิจารณาคำร้องนี้ ผู้ร้องยื่นคำร้องเพิ่มเติมและส่งหนังสือผู้ตรวจการแผ่นดินลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ และหนังสือของผู้ถูกร้องที่ ๑ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๖๕ ที่แจ้งการสั่งการของผู้ถูกร้องที่ ๒ ให้ผู้ร้องทราบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) กรณีคำร้องของผู้ร้องต้องด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และให้ผู้ถูกร้องทั้งสองยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และให้ผู้ถูกร้องทั้งสองยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

๓. คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ชี้แจงสรุปได้ว่า

(๑) เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ กำหนดให้เฉพาะโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่รัฐเป็นเจ้าของอยู่ก่อนแล้วอยู่ในข้อห้ามมิให้กระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด

(๒) การให้เอกชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงทางพลังงาน ป้องกันการขาดแคลนไฟฟ้า ไม่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ เช่น สัญญาที่รัฐมีเอกสิทธิ์เหนือเอกชน และการพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้าจะส่งผลกระทบต่อหนี้สาธารณะจำนวนมาก

(๓) สาเหตุที่ทำให้อัตราค่าไฟฟ้าแพงในปัจจุบันมิได้เกิดการรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชน แต่มีสาเหตุจากค่าเชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติเพิ่มสูงขึ้นตั้งแต่ปลายปี ๒๕๖๔ ซึ่งก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้ามากกว่าร้อยละห้าสิบของเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าทั้งหมด

(๔) แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยจัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการพยากรณ์และจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ ประกอบด้วยผู้แทนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าของประเทศให้สอดคล้องกับอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งมีการทบทวนทุก ๓ ถึง ๕ ปี

๔. การไต่สวน

ศาลรัฐธรรมนูญให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ ผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ผู้ว่าการการไฟฟ้านครหลวง ผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ประธานกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ประธานสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการวุฒิสภา รองศาสตราจารย์ ดร. ขาลี เจริญลาภนพรัตน์ และประธานมูลนิธิสถาบันวิจัย เพื่อการพัฒนาประเทศไทย จัดทำความเห็นและจัดส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๕. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า เป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองกรรมสิทธิ์ หรือความเป็นเจ้าของในโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐ อันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐที่มีอยู่เดิม ซึ่งโรงไฟฟ้าหรือแหล่งผลิตไฟฟ้า รวมทั้งระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่เอกชนจัดให้มีขึ้นเป็นทรัพย์สินของเอกชน แม้เอกชนผู้ผลิตไฟฟ้าจะมีสัดส่วน หรือกำลังผลิตไฟฟ้าเกินกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด แต่สัดส่วนของกำลังผลิตไฟฟ้าก็มีใช้โครงสร้างหรือโครงข่าย ขั้นพื้นฐานของกิจการไฟฟ้าตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง นอกจากนี้รัฐยังมีเอกสิทธิ์หรืออำนาจ ในการควบคุมสั่งการให้เอกชนผลิตไฟฟ้าเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐได้ การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการผลิตไฟฟ้าจึงไม่ได้มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสามและวรรคสี่ เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์ ของประชาชนกรณีรัฐจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน สำหรับอัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากผู้ใช้ไฟฟ้าได้สะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงและคำนึงถึงผลตอบแทนที่เหมาะสม ของการลงทุน เมื่อรัฐมีอุปสรรคทำให้ไม่สามารถก่อสร้างโรงไฟฟ้าให้เพียงพอต่อความต้องการใช้ไฟฟ้า ของประเทศ และการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพื่อทดแทนโรงไฟฟ้าเดิมต้องใช้งบประมาณจำนวนมากซึ่งกระทบ ต่อหนี้สาธารณะของประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการไฟฟ้าเพื่อให้มีพลังงานไฟฟ้า อย่างเพียงพอและทั่วถึง ซึ่งอัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชนไม่แปรผันโดยตรงกับการเปิดโอกาส ให้เอกชนมีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าแต่อย่างใด นอกจากนี้ แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทยจัดทำ ตามการพยากรณ์ความต้องการการใช้ไฟฟ้าที่สอดคล้องกับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อให้มีกำลังผลิต ไฟฟ้าเพียงพอในอนาคต โดยปัจจัยหลักที่ทำให้ค่าไฟฟ้าสูงขึ้น เกิดจากราคาก๊าซธรรมชาติที่สูงขึ้น มิได้เกิดจาก กำลังผลิตไฟฟ้าสำรองที่เกินความต้องการ

๖. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการผลิตไฟฟ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนและสอดคล้องกับหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖

วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง โดยต้องกำหนดกรอบหรือเพดานของสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าของเอกชนในระบบผลิตไฟฟ้าของประเทศ และกำหนดปริมาณไฟฟ้าสำรองให้สอดคล้องและใกล้เคียงกับความเป็นจริงตามความต้องการใช้ไฟฟ้าของทั้งประเทศในแต่ละช่วงเวลา

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจรินทร์ หวานนท์ นายนภดล เทพพิทักษ์ และนายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๐ ตอนที่ ๙ ก วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นางสาวจินต์จุฑา พานิชวงศ์

นายปฐมพงษ์ คำเขียว ผอ.กค.๕

นางสาวพรพินี ปลุกเจริญ ผอ.สค.๒

ว่าที่เรื่อตรี ดิเรก สุขสว่าง ผชช.ด้านคดี

ย่อโดย นางสาวจินต์จุฑา พานิชวงศ์

นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ

นายอดิเทพ อุษยะพัฒน์ ผชช.ด้านคดี ตรวจ

นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ ลสร. ตรวจ