

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๒/๒๕๕๕

วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลอาญาส่งคำร้องของจำเลย (นายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ หรือ ส.ศิวรักษ์) ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๖ หรือไม่

ศาลอาญาส่งคำร้องของจำเลย (นายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ หรือ ส.ศิวรักษ์ (ผู้ร้อง)) ในคดีอาญา หมายเลขดำที่ ๕๕๓๓/๒๕๕๑ (หมายเลขแดงที่ ๗๓๑๘/๒๕๕๑) ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๖ สรุปข้อเท็จจริง ตามคำร้องได้ดังนี้

พนักงานอัยการประจำศาลจังหวัดกาญจนบุรี (ทองพวงมณี) เป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ร้อง (นายสุลักษณ์ ศิวรักษ์) เป็นจำเลย ข้อหาพร้อมกันขัดขวางการกระทำของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย หรือพนักงาน หรือผู้ปฏิบัติร่วมกับพนักงานในการสร้างระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ เนื่องจากผู้ร้องกับพวก (ที่ยังไม่ได้ตัวมาฟ้อง) ได้บังอาจเข้าไปในบริเวณเขตก่อสร้างการวางระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อส่งก๊าซธรรมชาติที่ตำบลห้วยเขย่ง อำเภอทองพวงมณี จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการก่อสร้างวางท่อโครงการส่งก๊าซธรรมชาติจากแหล่งยาดานา (สหภาพพม่า) และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้กำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อขึ้น จากชายแดนบ้านอีต่อง อำเภอทองพวงมณี จังหวัดกาญจนบุรี ไปยังโรงไฟฟ้าความร้อนรวมที่จังหวัดราชบุรี อีกทั้งได้ประกาศให้ทราบโดยทั่วกันแล้วโดยผู้ร้องกับพวกได้ร่วมกันยื่นเป็นแถวหน้ากระดาน และนั่งรวมกัน เป็นกลุ่มขวางแนวการทำงานของเครื่องจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายอันเป็นความผิด ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ จึงขอให้ศาลได้พิจารณาพิพากษาลงโทษจำเลยตามกฎหมาย เป็นคดีดำที่ ๕๕๓๓/๒๕๕๑ (หมายเลขแดง ที่ ๗๓๑๘/๒๕๕๑)

ผู้ร้องยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องโจทก์ ว่ามิได้ร่วมกันดำเนินการตามข้อกล่าวหาแต่อย่างใด ด้วยเห็นว่าโครงการก่อสร้างระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ฯ ดังกล่าวเป็นโครงการที่มีได้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ด้วยความชอบธรรม สุจริต และโปร่งใสบนพื้นฐานเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศอย่างแท้จริงตามวัตถุประสงค์ของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การแสดงความคัดค้านของผู้ร้องต่อการวางท่อก๊าซของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จึงขึ้นอยู่กับพื้นฐานการปกป้องสิทธิผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน กับทั้งปกป้องภัยพิบัติอันจะเกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคต อันอาจคาดการณ์ได้ โดยเป็นการกระทำด้วยเจตนาอันสุจริตอย่างสงบเปิดเผยและปราศจากอาวุธ ตามสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทยอันพึงมีตามรัฐธรรมนูญ การดำเนินคดีกับผู้ร้องเพื่อนำตัวออกไปจากบริเวณที่ประท้วงคัดค้านถือเป็นการล่วงละเมิดต่อสิทธิมนุษยชน ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จึงเห็นว่าการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้อง ซึ่งได้รับอนุญาตให้โอนคดีไปพิจารณาที่ศาลอาญา จึงขอให้ศาลอาญาส่งคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ ที่ให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) มีอำนาจกำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามความจำเป็น โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี รวมทั้งวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใด และสามารถรื้อถอนอาคาร โรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างและทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟันต้นไม้ หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อได้ กับมาตรา ๕๓ ที่กำหนดว่าผู้ใดขัดขวางการกระทำของ ปตท. หรือพนักงานหรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานซึ่งกระทำการตามมาตรา ... มาตรา ๓๐ ... ต้องระวางโทษ ฯฯ นั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ ที่บัญญัติให้ความคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในเคหสถาน มาตรา ๔๔ ที่บัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และมาตรา ๔๖ ที่บัญญัติให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าวหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญในคราวประชุม เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๓ มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อ ๑๐ ของข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยให้แจ้งศาลอาญาทราบ และแจ้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ ทราบ หากประสงค์จะชี้แจงให้ยื่นเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันรับหนังสือแจ้ง

หลังจากนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ) มีหนังสือ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๓ ซึ่งแจ้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า

การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ได้ดำเนินกิจการส่งก๊าซธรรมชาติจากแหล่งยาดานา สหภาพพม่า เป็นโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านโดยเริ่มต้นดำเนินการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๓๕, ๕ ตุลาคม ๒๕๓๖ และ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ ที่เร่งรัดให้ ปตท. ต้องเร่งจัดหาก๊าซเพื่อใช้ในประเทศ ทั้งเพื่อการผลิตไฟฟ้า และการอื่น จากแหล่งการผลิตก๊าซทั้งในและต่างประเทศ และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๓๕ อนุมัติในหลักการจ่ายเงินทดแทนที่ดินให้ราษฎรที่อยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งอยู่ในแนวท่อส่งก๊าซธรรมชาติ หลังจากนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อในท้องที่จังหวัดกาญจนบุรี และจังหวัดราชบุรี ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๓๕

นอกจากนั้น ปตท. ได้ดำเนินการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนำเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอีกด้วย ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๐ เห็นชอบกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติ จากแหล่งยาดานา สหภาพพม่า ของ ปตท. ตั้งแต่จุดเริ่มเชื่อมต่อท่อส่งก๊าซไทย - พม่า บ้านอิต้อง ตำบลปลีลอก อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี ถึงโรงไฟฟ้าพลังความร้อนราชบุรี ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย อำเภอเมือง จังหวัดราชบุรี

หลังจากได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ปตท. ได้เริ่มลงมือดำเนินการวางท่อก๊าซในพื้นที่ที่ได้ประกาศกำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ตั้งแต่วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๐ นับแต่เริ่มดำเนินการมีกลุ่มบุคคลที่อ้างว่าเป็นกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชนได้แย่งคัดค้านการดำเนินโครงการ ฯ ดังกล่าว ต่อมาเมื่อวันที่ ๒ - ๖ มีนาคม ๒๕๕๑ นายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ ได้ร่วมกับพวกไม่น้อยกว่า ๓๐ คน เข้าขัดขวางการทำงานของผู้รับเหมาของ ปตท. ในการวางท่อก๊าซในจังหวัดกาญจนบุรี จนเป็นเหตุให้ ปตท. และผู้รับเหมาไม่อาจปฏิบัติงานวางท่อส่งก๊าซต่อไปได้ และได้มีการดำเนินคดีอาญา เป็นคดีที่จำเลยโต้แย้งมายังศาลรัฐธรรมนูญนี้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ชี้แจงด้วยว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ มาตรา ๓๐ เป็นกรณีให้สิทธิแก่ ปตท. ในการเข้าไปในอสังหาริมทรัพย์เพื่อดำเนินการวางระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อเท่านั้น และแม้ว่า ปตท. จะจ่ายค่าตอบแทน ปตท. มิได้ได้กรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์นั้นแต่อย่างใด

เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ยังคงมีกรรมสิทธิ์ทุกประการ เป็นหลักการที่เป็นประโยชน์และเป็นคุณแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ด้วย ซึ่งเป็นหลักการที่ต่างกับหลักการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งฉบับพุทธศักราช ๒๕๒๑ และพุทธศักราช ๒๕๕๐

สำหรับพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ มาตรา ๓๘ ซึ่งกำหนดถึงกรณีที่ ปตท. มีความจำเป็นตามข้อความที่ระบุไว้ตามมาตรานี้ สามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ในหลักการเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๕ แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า หากมีกรณีดังกล่าว ปตท. มักเลือกวิธีการจัดซื้อมาเป็นกรรมสิทธิ์ โดยไม่ต้องอาศัยมาตรา ๓๘ แต่อย่างใด

ดังนั้น จึงไม่มีกรณีที่ ปตท. ดำเนินการโดยใช้สิทธิเกินเลยไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และไม่มีการฉ้อฉลว่าอ้างว่าพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ในส่วนของเรื่องเสรีภาพในเคหสถาน และเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ตลอดจนการจำกัดเสรีภาพเช่นว่านั้น รัฐธรรมนูญทั้งฉบับพุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๖ และฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๔ ก็บัญญัติหลักกฎหมายลักษณะเช่นเดียวกัน และหลักกฎหมายดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ ฯ พุทธศักราช ๒๕๒๑ ได้ถูกพิจารณาโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งอยู่ในช่วงเวลาเดียวกับที่สภานิติบัญญัติ ฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ ด้วย จึงแสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ ได้ถูกพิจารณาภายในกรอบแห่งหลักกฎหมายในเรื่องดังกล่าวแล้ว ดังนั้น จึงไม่มีข้อท้วงติงในเรื่องการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อีก

อนึ่ง การชุมนุมขัดขวางการทำงานโครงการ ฯ ของจำเลย ได้กระทำบริเวณแนววางท่อส่งก๊าซ ซึ่งไม่มีส่วนหนึ่งส่วนใดเป็นเคหสถาน จำเลยไม่ใช่ผู้ได้รับผลกระทบหรือเสียหายจากการใช้พระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ ไม่อาจยกประเด็นข้อกฎหมายนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

ในส่วนการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธที่จำเลยจะได้รับความคุ้มครอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ นั้น จำเลยจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อจำเลยมิได้ละเมิดต่อกฎหมายหรือละเมิดสิทธิอันพึงมีโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลอื่น แต่กรณีนี้ จำเลยได้ละเมิดต่อกฎหมายอันเป็นความผิดทั้งทางแพ่งและอาญา โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ มาตรา ๕๓ อันเป็นเหตุให้ ปตท. และผู้เกี่ยวข้องต้องได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จำเลยจึงไม่อาจกล่าวอ้างการใช้สิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ นี้ได้

สำหรับกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ ในเรื่องบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ฯลฯ นั้น แม้เป็นหลักกฎหมายที่พึงจะมีไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นครั้งแรก แต่เชื่อว่าหลักกฎหมายนี้ได้ถูกบังคับใช้หรือเป็นที่ยอมรับและอาจปรากฏอยู่ในกฎหมายลำดับรองลงไปจากกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ และย่อมถือว่าหลักกฎหมายดังกล่าวน่าจะได้รับ การพิจารณาอยู่แล้วตามกระบวนการของกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ดำเนินการโครงการต้องปฏิบัติตาม ซึ่งกรณี ของ ปตท. แม้ว่าในขณะริเริ่มดำเนินโครงการ ฯ จะมีได้มีข้อบัญญัติกฎหมายใดและพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๑๘ และ พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้มีบทบัญญัติกำหนดให้ ลักษณะงานตามโครงการ ฯ จำต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) แต่ ปตท. ก็ได้ดำเนินการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ ปตท. ได้ถือปฏิบัติตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญมาโดยตลอด

ดังนั้น หากศาลรัฐธรรมนูญมีความเห็นไปในทางที่ว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญย่อมเกิดความเสียหายแก่การดำเนินการเช่นว่านั้น จนไม่อาจประเมินความเสียหายได้ ทั้งในเชิงที่สามารถตีราคาเป็นตัวเงินได้และที่ไม่สามารถตีราคาเป็น ตัวเงินได้ อีกทั้งอาจต้องย้อนหลังดำเนินการสำหรับโครงการที่แล้วเสร็จซึ่งเชื่อว่า น่าจะเกิดความเสียหาย แก่ประชาชนโดยส่วนรวมด้วย จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญได้โปรดวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียม แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๖

ต่อมา นายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ ได้ยื่นคำร้องเพิ่มเติม ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๔ ต่อศาล รัฐธรรมนูญว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ ขัดต่อ รัฐธรรมนูญ โดยอ้างเหตุผลหลายประการสนับสนุนคำร้องเพิ่มเติม ดังนี้

๑. ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ที่บัญญัติว่า “ในการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อให้ ปตท. มีอำนาจ

(๑) กำหนดเขตรบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามความจำเป็นโดยได้รับความเห็นชอบ จากรัฐมนตรี

(๒) วางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไป ได้ เหนือ ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใด ๆ

(๓) รื้อถอนอาคาร โรงเรือน หรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างหรือทำขึ้น หรือทำลายหรือ ตัดทาบบ้านคนอื่น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตรบบการขนส่งทางท่อ

ถึงแม้ว่าในมาตรา ๓๑ และมาตรา ๒๕ ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลมก็ตาม แต่ตามมาตรา ๓๐ นั้นอนุญาตให้ ปตท. ดำเนินการได้เลยหลังจากที่ประกาศกำหนดเขต ตามมาตรา ๓๐ (๑) แล้ว ซึ่งเพียงพอแล้วก่อให้เกิดความเสียหาย จึงให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับในภายหลัง ซึ่งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๕ ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๕ ที่บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค” ซึ่งจากรัฐธรรมนูญทั้งมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ย่อมบัญญัติให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่าต้องให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เหล่านั้นเสียก่อน จึงจะเข้าไปดำเนินการใด ๆ กับอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่นได้ มิใช่กระทำไปเรียบร้อยแล้วจึงเอากฎหมายบังคับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้ในภายหลัง ดังนั้น พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ๙ มาตรา ๓๐ จึงขัดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างชัดแจ้ง

๒. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๔ ได้บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

จึงเห็นได้ชัดจากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งบทจำกัดสิทธิในการชุมนุมจะกระทำมิได้เฉพาะกรณีตามวรรคสองเท่านั้น แต่ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ๙ มาตรา ๓๐ หาได้เข้าข่ายยกเว้นดังกล่าวไม่ ดังนั้น การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของข้าพเจ้ากับพวกจึงสามารถได้รับความคุ้มครองจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามที่พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ ที่เอาโทษแก่ข้าพเจ้ากับพวกนั้นจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างชัดแจ้งเช่นกัน

๓. นอกจากนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๖ ได้บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ

การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ซึ่งจากการกำหนดแนววงท่อของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยนั้น ย่อมผ่านผืนป่า แม่น้ำ ลำธาร ต้องมีการตัดไม้ทำลายป่า ตลอดจนผ่านชุมชนดั้งเดิมอีกด้วย ดังนั้น บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๖ ดังกล่าว จึงได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ดังกล่าว ซึ่งการมีส่วนร่วมของชุมชน หรือประชาชนนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๕ ได้บัญญัติต่อไปว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือ การดำเนินโครงการ หรือกิจการใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตน ในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ” แต่ในกรณี ตามมาตรา ๓๐ ของพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ฯ ได้บัญญัติให้กระทำได้เลย โดยไม่มีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชนในการจัดการดังกล่าว ดังนั้น มาตรา ๓๐ ของพระราช บัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ฯ จึงขัดกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่นเดียวกัน

หนังสือชี้แจงเพิ่มเติมของผู้ร้องทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม มีหนังสือกระทรวง อุตสาหกรรม ที่ ออก ๑๐๐๑/๑๕๔๔ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๔ ชี้แจงเพิ่มเติมสรุปได้ ดังนี้

๑. ประเด็นตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ของชี้แจงว่า ตามคำร้องเพิ่มเติมของนายสุลักษณ์ ฯ ซึ่งอ้างว่า โดยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๑ ให้นำกฎหมายว่าด้วยการ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับอนุโลม แต่มาตรา ๓๐ อนุญาตให้ ปตท. ดำเนินการได้เลย หลังจากที่ประกาศกำหนดเขตตามมาตรา ๓๐ (๑) เพียงแต่เมื่อทำแล้วก่อให้เกิดความเสียหาย จึงให้นำ กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับภายหลัง และโดยนัยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ปตท. ต้องให้มีการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์เหล่านั้นเสียก่อน จึงจะเข้าไปดำเนินการใดๆ กับอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่นได้ มิใช่ กระทำไปเรียบร้อยแล้วจึงเอากฎหมายบังคับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้ในภายหลัง มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้นเป็นความเข้าใจของผู้ร้องที่คลาดเคลื่อนกับหลักกฎหมายอย่างมากและคลาดเคลื่อนกับการปฏิบัติของ ปตท. อย่างสิ้นเชิง

ตามหลักกฎหมายและทางปฏิบัติ ปตท. ได้ดำเนินการดังนี้

(๑) ในแนวปฏิบัติงานของ ปตท. ในการดำเนินการเพื่อให้มีระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ นั้นจะเป็นกรณีตามโครงการที่ได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมหรือในบางกรณีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งในแต่ละโครงการจะมีการพิจารณาถึงความจำเป็นในการจำต้องดำเนินการโครงการ รวมไปถึงการกำหนดพื้นที่ใด ๆ เป็นเบื้องต้นเพื่อการดำเนินการตามโครงการนั้น ๆ จากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาร่วมกันหลายหน่วยงาน กรณีจึงถือได้ว่าโครงการดำเนินการเพื่อให้มีระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อของ ปตท. ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ นั้น ได้มีการพิจารณาดำเนินการอย่างละเอียดรอบคอบโดยหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องดีแล้วทั้งสิ้น

(๒) เมื่อการเห็นชอบดำเนินการโครงการระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อมียุติในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดอย่างไรแล้ว ดังเช่นตามโครงการวางท่อก๊าซธรรมชาติจากแหล่งยาดานา สหภาพพม่า มูลเหตุแห่งข้อพิพาทคดีนี้ ปตท. จะนำเรื่องเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ เพื่อพิจารณาออกประกาศกระทรวงกำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามนัยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งอำนาจตามความในมาตรานี้ ให้อำนาจ ปตท. ในการวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไปได้ เหนือตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใด ๆ ได้ โดย ปตท. คงได้สิทธิในที่ดินของบุคคลนั้นเพียงเพื่อการวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อนั้น ปตท. หากได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินของบุคคลอื่นอย่างการเวนคืนกรรมสิทธิ์ที่ดินไม่ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นยังมีฐานะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายเช่นเดิมทุกประการ เพียงแต่จะได้รับผลกระทบบ้างที่ไม่อาจใช้สิทธิของตนได้อย่างเต็มที่สำหรับพื้นที่ที่อยู่ในเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อที่ประกาศกำหนดแล้วนั้น ทั้งนี้ โดยนัยมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑

(๓) สิทธิของเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินในเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อจะถูกยอมรับด้วยพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ในการที่ ปตท. จะจ่ายค่าทดแทนอันเป็นธรรมสำหรับที่ดิน อาคาร โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง นั้น แต่อย่างไรก็ตามแม้ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะได้กำหนดจำนวนค่าทดแทนที่เป็นธรรมไว้ก็ตาม กรณียังเป็นเรื่องที่ ปตท. ต้องทำความตกลงกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นก่อน ซึ่งตามหลักการดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มีการยอมรับถึงสิทธิอันมีอยู่ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นทุกประการ และในกรณีที่ไม้อาจทำความตกลงกันได้หรือไม่แล้ว พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ยังกำหนดให้มอบข้อพิพาท

แก่นุญาโตตุลาการวินิจฉัย รวมถึงให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งกรณีนี้หมายถึงการนำเอาวิธีการกำหนดจำนวนค่าทดแทนที่ถือปฏิบัติในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายมาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่วิธีปฏิบัตินั้นไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการและวิธีการของการได้มาซึ่งเขตระบบการขนส่งปีโตรเลียมทางท่อ พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ หาได้ให้อำนาจ ปตท. ดำเนินการอย่างการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยทันทีเมื่อมีปัญหาการจ่ายค่าทดแทน อย่างไรก็ดี หลักกฎหมายข้อนี้เป็นไปตามนัยแห่งมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑

(๔) การดำเนินการของ ปตท. โดยอำนาจตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ไม่มีส่วนหนึ่งส่วนใดเลยของการกระทำที่จะมีลักษณะเป็นการทำให้บุคคลต้องขาดซึ่งเสรีภาพในเคหสถานที่ดี การทำให้บุคคลไม่ได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานให้ปกติสุขที่ดี เข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครองที่ดี จึงหาอาจกล่าวได้ว่ามาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ไม่ อีกทั้งเมื่อการดำเนินการตามความในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มิได้มีลักษณะเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยเป็นเพียงการเข้าใช้สิทธิอันจำเป็นบางประการในที่ดินอันมีค่าตอบแทนเท่านั้น

(๕) เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามความในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ยังมีบัญญัติไว้อยู่บ้าง แต่เป็นกรณีที่แตกต่างกันไปจากที่ ปตท. ได้ใช้ในการดำเนินโครงการวางท่อก๊าซธรรมชาติจากแหล่งยานานา สหภาพพม่า มูลคดีนี้ ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมขอชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาในคราวเดียวกันนี้ด้วย กล่าวคือ ตามมาตรา ๓๘ ซึ่งบัญญัติในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เฉพาะแก่กรณีตามความจำเป็นที่กำหนดไว้เท่านั้น

อำนาจตามกฎหมายมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ นี้ ปตท. ไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ก่อนแต่อย่างใด โดยสามารถดำเนินการแยกไปตามแต่กรณีอันจำเป็นนั้นได้เลย กรณีจึงหาเป็นดังที่ผู้ร้องเข้าใจว่า ปตท. จำต้องดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เสียก่อนจึงจะเข้าไปดำเนินการใดๆ กับอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่นได้ แต่อย่างใดไม่

อีกประการหนึ่ง กรณีที่พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ที่ได้บัญญัติถึงกรณีเหตุความจำเป็นและได้กำหนดอำนาจการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ตามมาตรา ๓๘ ดังกล่าว

จึงเป็นการชัดเจนว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้ยึดถือหลักการแห่งความเคารพถึงสิทธิของบุคคลในอสังหาริมทรัพย์ โดย ปตท. ไม่อาจดำเนินการอย่างใดในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลอื่นได้ เว้นแต่โดยกฎหมายเพื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่นเดียวกับบทบัญญัติมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้นทุกประการแล้ว

(๖) สำหรับการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมอัน ปตท. พึงจ่ายให้แก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สินในเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อและเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (หากพิจารณาว่าเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ประการหนึ่ง) ปตท. ได้ดำเนินการประสานงานกับหน่วยราชการสำคัญในพื้นที่ที่มีการประกาศเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อนั้นในแต่ละเขตพื้นที่จังหวัด ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปรองดองเพื่อการกำหนดค่าทดแทนระดับจังหวัด หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ปตท. ได้มีการดำเนินการตามความเหมาะสมจนกระทั่งสามารถทำความเข้าใจกับเจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สินนั้นๆ ได้ และจ่ายค่าทดแทนเสร็จสิ้นแล้วหาได้ดำเนินการขัดกับหลักการของการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินของบุคคลอื่นและจ่ายค่าทดแทนตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อย่างไร

๒. ส่วนประเด็นตามมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น ขอชี้แจง ดังนี้

(๑) กรณีบุคคลจะมีเสรีภาพในการชุมนุมตามความในบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวนั้น จำต้องได้ความเป็นข้อเท็จจริงว่า บุคคลนั้นมีได้ละเมิดสิทธิอันพึงมีพึงได้ของบุคคลอื่นเพื่อการแสดงเสรีภาพ เช่นว่านั้นด้วย หากเป็นกรณีที่บุคคลผู้กล่าวอ้างเสรีภาพนั้นเป็นผู้ก่อให้เกิดการกระทำอันกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดและหรือเป็นการละเมิดสิทธิตามกฎหมายของบุคคลอื่นแล้ว บุคคลนั้นหาอาจกล่าวอ้างว่าการชุมนุมของตนเป็นการใช้เสรีภาพโดยชอบด้วยกฎหมายได้ไม่

(๒) ผู้ร้องกระทำการขัดขวางงานก่อสร้างการวางระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามที่ได้มีการประกาศเขตระบบโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ อันเป็นความผิดทางอาญาตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ผู้ร้องจึงไม่สามารถกล่าวอ้างได้ว่า ตนใช้เสรีภาพโดยชอบ โดยสงบ และปราศจากอาวุธ

(๓) ในกรณีหากถือว่า มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

จนบทบัญญัติมาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ไม่อาจบังคับได้เช่นดังกฎหมายแล้ว กรณียังต้องถือว่าผู้ร้องได้ละเมิดสิทธิของ ปตท. และผู้รับเหมาก่อสร้างวางท่อก๊าซของ ปตท. ประการหนึ่งจากการที่ผู้ร้องเข้าขัดขวางการทำงานของ ปตท. และผู้รับเหมานั้นโดยไม่มีมูลแห่งกฎหมายที่จะกล่าวอ้างรองรับสิทธิของผู้ร้องได้ ทั้งนี้ เนื่องจากยังต้องถือว่าการเข้าทำงานของ ปตท. ในพื้นที่เขตรบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อนั้น ได้กระทำไปโดยชอบด้วยความยินยอมทางแพ่งจากเจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิในอสังหาริมทรัพย์และการตกลงรับค่าทดแทนเพื่อความยินยอมดังกล่าวนั้นเสร็จเด็ดขาดแล้ว รวมถึงกรณีการได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาจากหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่ที่ได้รับการประกาศเป็นเขตรบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อในการเข้าใช้พื้นที่เพื่อการดังกล่าวแล้ว ผู้ร้องย่อมไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายใดในการเข้าขัดขวางการทำงานของ ปตท. และผู้รับเหมาของ ปตท. ในการทำงานวางท่อก๊าซในเขตรบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อนั้น กรณีหาอาจถือว่า ผู้ร้องได้รับความคุ้มครองตามนัยมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ด้วยได้ไม่

๓. สำหรับประเด็นมาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ขอชี้แจง ดังนี้

(๑) ในประเด็นที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า ปตท. ได้ดำเนินการโครงการวางท่อก๊าซจากแหล่งยานานา สหภาพพม่า ด้วยการผ่านพื้นป่า แม่น้ำ ลำธาร และต้องมีการตัดไม้ทำลายป่า ตลอดจนผ่านชุมชนดั้งเดิม อีกด้วย ซึ่งเป็นการกล่าวเพียงเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติกฎหมาย มาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เท่านั้น หาได้เป็นการกล่าวอ้างที่มีมูลความจริงเป็นเช่นนั้นอย่างใดไม่

(๒) การดำเนินโครงการดังกล่าวของ ปตท. หาได้มีส่วนหนึ่งส่วนใดของโครงการที่ได้ดำเนินการจนกระทั่งกล่าวได้ว่า เป็นการตัดไม้ทำลายป่า หรือการผ่านซึ่งพื้นป่า แม่น้ำ ลำธาร นั้น มีการก่อให้เกิดความเสียหายในทำนองเดียวกับการตัดไม้ทำลายป่านั้นแต่อย่างใด ทั้งนี้ โดยข้อเท็จจริงปรากฏชัดเจนว่า เส้นทางการวางท่อก๊าซในโครงการนั้น ได้ดำเนินการเป็นระยะทางรวมกันทั้งสิ้น ๒๓๘ กิโลเมตร โดยเป็นส่วนที่ผ่านพื้นป่าเพียงในช่วงระยะทาง ๕๐ กิโลเมตรแรก นับแต่จุดต่อเชื่อมกิโลเมตรที่ ๐ กับระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อของสหภาพพม่าที่ชายแดนประเทศไทยกับสหภาพพม่า ณ บ้านอิต้อง ตำบลปลีลอก อำเภอกองคาญุมิ จังหวัดกาญจนบุรี และในพื้นที่ป่าในช่วงระยะทาง ๕๐ กิโลเมตร นั้น จะเป็นพื้นที่ป่าสมบูรณ์เพียงระยะทาง ๖ กิโลเมตรเท่านั้น ที่เหลือของโครงการส่วนใหญ่จะเป็นการวางท่อในเขตทางของกรมทางหลวง และในส่วนอีกเล็กน้อยเป็นการผ่านพื้นที่ทำกินของประชาชนบ้างโดยการจ่ายค่าทดแทนอันเป็นธรรมแล้ว

(๓) พื้นที่ป่าช่วงระยะทาง ๕๐ กิโลเมตรแรกนั้น ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าที่ประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากการทำเหมืองแร่ลพบุรีด้วยการใช้น้ำที่มีกำลังอัดแรงฉีดให้พื้นที่เหมืองพังทลายลงสำหรับการลำเลียงแร่ที่ออกจากพื้นที่ต่อไป กรณีหาใช้พื้นที่ป่าสมบูรณ์อันหมายถึงพื้นที่ป่าที่เป็นระบบนิเวศของพืชพรรณไม้และสัตว์ป่าสำคัญอย่างใดไม่ ส่วนกรณีพื้นที่ป่าสมบูรณ์ระยะทาง ๖ กิโลเมตรนั้น ปตท. ได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการกำหนดพื้นที่เฉพาะที่จำเป็นเท่านั้น นอกจากนี้ ในการตัดไม้ออกจากพื้นที่เขตรบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อระยะหน้ากว้าง ๑๒ เมตรดังกล่าว ยังควบคุมดูแลและกำหนดจำนวนการตัดไม้จากกรมป่าไม้ อีกทั้งมีการมอบหมายงานในห้วงการส่งเสริมอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) เป็นผู้ดำเนินการตัดไม้และนำไม้ขึ้นไปทำประโยชน์ตามขั้นตอนวิธีการของ ออป. ทั้งสิ้น จึงหาใช้การตัดไม้ทำลายป่าดังที่ผู้ร้องกล่าวอ้างแต่อย่างใดไม่

(๔) โดยลักษณะการวางท่อก๊าซของ ปตท. เป็นการวางท่อตามแนวสันเขาซึ่งเป็นบริเวณที่มีต้นไม้หรือพืชปกคลุมอยู่น้อย ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพป่ามากนัก อีกทั้งไม่จำเป็นต้องผ่านลำธารสายใหญ่หรือแม่น้ำมากแห่ง รวมถึงในการวางท่อก๊าซผ่านลำธาร ปตท. จะวางท่อก๊าซใต้ลำธารนั้นโดยเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ ลำธารนั้นสามารถมีสายน้ำไหลผ่านแนวการวางท่อก๊าซได้ตามปกติ ส่วนการดำเนินการวางท่อก๊าซผ่านแม่น้ำ ปตท. ได้ใช้วิธีการเจาะลอดใต้ท้องน้ำโดยก๊าซจะอยู่ลึกกว่าท้องน้ำจริงของแม่น้ำนั้นไม่น้อยกว่า ๕ เมตร หาเป็นผลกระทบต่อแม่น้ำให้เกิดความเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใดไม่

(๕) สำหรับการมีส่วนร่วมของบุคคลซึ่งรวมเป็นชุมชนตามมาตรา ๔๖ และรวมถึงกรณีการรับฟังความเห็นจากประชาชนตามมาตรา ๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น ด้วยข้อเท็จจริงปรากฏว่า การดำเนินโครงการวางท่อก๊าซจากแหล่งยานา สหภาพพม่าของ ปตท. ดังกล่าว ได้ริเริ่มพิจารณาดำเนินการมาตั้งแต่เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๓๕ จากการที่คณะรัฐมนตรีขณะนั้นได้มีมติให้ ปตท. ต้องเร่งรัดจัดหาก๊าซธรรมชาติมาให้เพียงพอกับอัตราการเพิ่มขึ้นของการใช้ไฟฟ้าในประเทศ และรวมถึงเพื่อการอย่างอื่น จนกระทั่ง เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๓๕ คณะรัฐมนตรีขณะนั้นได้มีมติอนุมัติให้ ปตท. ดำเนินโครงการวางท่อก๊าซจากแหล่งยานา สหภาพพม่านี้ อีกทั้งยังได้รับอนุมัติให้ผ่านพื้นที่ป่าและการกำหนดหลักการเพื่อการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ราษฎร แม้ปรากฏว่าไม่มีเอกสารสิทธิใดๆ มาแสดงอีกด้วย ซึ่งจากข้อเท็จจริงดังกล่าว เป็นกรณีที่เกิดขึ้นก่อนหน้ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีผลบังคับใช้ทั้งสิ้น ปตท. จึงไม่สามารถดำเนินการให้มีการมีส่วนร่วมและการรับฟังข้อคิดเห็นตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของ ปตท. ซึ่งได้ปฏิบัติตามขั้นตอนวิธีการตามที่กฎหมาย ขณะเริ่มโครงการกำหนดยอมเป็นการชัดเจนว่า โครงการของ ปตท. ได้ผ่านการพิจารณาดูแลจัดการ

โดยผู้มีอำนาจบริหารประเทศสูงสุด ณ ขณะนั้นแล้ว ซึ่งย่อมต้องถือว่าเป็นการดูแลจัดการเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมทั้งสิ้น หากได้มีการปล่อยปละละเลยจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศโดยรวมแต่อย่างใด

(๖) การที่การดำเนินการตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งได้ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายและบทบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครอง พุทธศักราช ๒๕๒๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ แล้ว แม้ภายหลังจะปรากฏว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะได้กำหนดวิธีการเพิ่มเติมขึ้นประการใด ย่อมยังไม่เป็นเหตุเพียงพอที่จะกล่าวได้ว่า บทบัญญัติตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ นั้น ขัดกับบทบัญญัติมาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เนื่องจากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดที่ถือเป็นการปฏิบัติที่ขัดแย้งกันอย่างชัดเจนแต่อย่างใด อีกทั้งด้วยหลักกฎหมายที่ว่า “กฎหมายย่อมไม่มีผลบังคับย้อนหลัง” ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่า โครงการได้ริเริ่มดำเนินการมาก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว จึงหาจากกล่าวได้ว่า บทบัญญัติตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ขัดกับบทบัญญัติมาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังที่ผู้ร้องกล่าวได้ไม่

โดยเหตุที่การดำเนินโครงการวางท่อก๊าซจากแหล่งยาดานานี้ มีปตท. เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบดำเนินโครงการ และทราบถึงรายละเอียดข้อเท็จจริงมูลคดีนี้เป็นอย่างดี ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมจำต้องได้รับการตรวจสอบยืนยันข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ ปตท. ก่อน โดยจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาการดำเนินการตามสมควร และไม่อาจจัดส่งคำชี้แจงเพิ่มเติมนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ทันกำหนดเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด กระทรวงอุตสาหกรรมจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญรับคำชี้แจงเพิ่มเติมหนังสือนี้ไว้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

การชี้แจงเพิ่มเติมของกระทรวงอุตสาหกรรมครั้งนี้ทำให้ นายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ มีหนังสือลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๕ เรียนประธานศาลรัฐธรรมนูญ คัดค้านการยื่นคำชี้แจงเพิ่มเติมของกระทรวงอุตสาหกรรม เนื่องจากกระทรวงอุตสาหกรรมมิได้ยื่นคำชี้แจงภายในกำหนดเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด ย่อมถือได้ว่ากระทรวงอุตสาหกรรม ไม่ประสงค์จะยื่นคำชี้แจงเพิ่มเติม ดังนั้น ผู้ร้องจึงเห็นว่า คำชี้แจงเพิ่มเติมดังกล่าวไม่ควรนำมาประกอบการพิจารณาของศาลแต่อย่างใด

ศาลรัฐธรรมนูญได้สั่งให้รับคำชี้แจงของผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้องรวมไว้ในสำนวนทั้งหมดและในคราวประชุม เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๕ จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๖๔ และมีคำสั่งให้ออกนั้งพิจารณาเพื่อฟังคำแถลงของผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งได้ออกนั้งพิจารณา ๒ ครั้ง เมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๕ และวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๕ โดยมีนายปริญญญา ศนิवारวรุณ ทนายความผู้รับมอบอำนาจจากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้ชี้แจงต่อศาลว่า ขณะนี้พระราช บัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้ถูกยกเลิกแล้ว โดยพระราชกฤษฎีกากำหนด เงื่อนไขยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ออกใช้ ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๔ ซึ่งตามมาตรา ๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดให้พระราชกฤษฎีกานี้ ใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ มาตรา ๓ กำหนดให้พระราชบัญญัติและพระราชกำหนด ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย รวม ๓ ฉบับ เป็นอันยกเลิก นับแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ได้แก่ (๑) พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ (๒) พระราชกำหนดการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๓ และ (๓) พระราชบัญญัติ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ เหตุที่มีการยกเลิกกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และคณะรัฐมนตรี ได้มีมติให้บรรดาทรัพย์สิน กิจการ หนี้สิน สิทธิและความรับผิดชอบต่างๆ ของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย โอนมาเป็นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้จดทะเบียน จัดตั้งเป็นบริษัทมหาชนแล้ว เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ และมีผลเป็นการรับโอนบรรดากิจการทั้งหมด ของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย โดยผลแห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ มาตรา ๒๘ ซึ่ง กำหนดให้บรรดาอำนาจในกรณีที่บริษัท ปตท. มีอยู่ตามกฎหมาย การได้รับยกเว้นก็ดี การมีสิทธิพิเศษก็ดี และการได้รับความคุ้มครองก็ดี ให้มีผลใช้บังคับต่อไปซึ่งจะต้องมีพระราชกฤษฎีกาออกมารองรับ ในเรื่องนั้นด้วย และได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ ออกใช้บังคับแล้วเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๔ ตามที่มาตรา ๔ ได้ระบุถึงการประกอบธุรกิจปิโตรเลียม ให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยหรือกฎหมายอื่น ได้บัญญัติไว้ให้แก่ ปตท.

ดังนั้น ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นก็คือ พระราชบัญญัติการปิโตรเลียม แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ยังมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไปหรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ ปตท. อ้างว่า แม้ในขณะนี้พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ จะได้ออกยกเลิกโดยพระราช กฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมายดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปโดยอาศัย บทบัญญัติมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนผู้ร้อง ก็มีโต้แย้งในประเด็นนี้ กรณีจึงมีข้อมูลเพียงพอที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยได้แล้ว

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ ยังมีผลใช้บังคับ ทั้งนี้ แม้พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ จะบัญญัติให้ (๑) พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ (๒) พระราชกำหนดการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๓ และ (๓) พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นอันยกเลิกตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ แต่เป็นเพียงการกำหนดเงื่อนไขเวลาไว้เพื่อให้ทราบว่าจะกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นอันยกเลิกเมื่อใด เนื่องจากได้มีการจัดตั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยเปลี่ยนทุนของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ และให้โอนกิจการของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยไปให้แก่บริษัทดังกล่าวทั้งหมด ส่วนอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยก็ได้โอนไปให้แก่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ด้วยตามพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๔ ซึ่งบัญญัติว่า “ในการประกอบธุรกิจปิโตรเลียม ให้บริษัทมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษหรือได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยหรือกฎหมายอื่นได้บัญญัติไว้ให้แก่ ปตท.” ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติว่า อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าวอาจจำกัดหรืองดได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น อำนาจของ ปตท. ดังกล่าวจึงโอนไปเป็นอำนาจของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ ฯ มาตรา ๔ และทำให้พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ ยังมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไป

สำหรับมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ บัญญัติอยู่ในหมวด ๓ บทกำหนดโทษว่า “ผู้ใดขัดขวางการกระทำของ ปตท. หรือพนักงาน หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานซึ่งกระทำการตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ ... ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ประกอบกับมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการสร้างและบำรุงรักษาลังปิโตรเลียมและระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ให้ลูกจ้างของบริษัทเฉพาะที่รัฐมนตรีแต่งตั้งเพื่อการนี้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา” หมายความว่า ลูกจ้างของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการสร้างและบำรุงรักษาลังปิโตรเลียมและระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ตามที่พระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐

ให้อำนาจไว้ หากผู้ใดขัดขวางการกระทำของลูกจ้างของบริษัท ฯ ซึ่งกระทำการตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ย่อมมีความผิด และต้องระวางโทษตามที่มาตรา ๕๓ บัญญัติ ดังนั้น มาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ จึงยังมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไป เช่นเดียวกับมาตรา ๓๐

ดังนั้น จึงมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัย คือ พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๖ หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญ ในคราวประชุม เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๕ ได้กำหนดประเด็นพิจารณาเรื่องนี้เป็น ๓ ประเด็น คือ

๑) พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ หรือไม่

๒) พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ หรือไม่ และ

๓) พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ หรือไม่

ในประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในเคหสถานของบุคคล ในการที่จะได้รับความคุ้มครองเพื่อการอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข โดยบัญญัติห้ามไว้ว่าการเข้าไปในเคหสถานของบุคคลใดโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครองจะกระทำไม่ได้ แต่ก็มีข้อยกเว้นในกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ส่วนพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ มาตรา ๓๐ ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ ปตท. เกี่ยวกับการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อโดยสามารถกำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ วางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใด ๆ รวมทั้งการรื้อถอนอาคาร โรงเรือน หรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟันต้นไม้ หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ โดยการกำหนดเขต ฯ ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ ปตท. ปิดประกาศ ส่วนการวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อและการรื้อถอน ทำลาย ให้ ปตท. แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ โดยให้นำมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลม นั่นคือ ปตท. ได้บอกกล่าวให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าแล้ว ภายในเวลาอันสมควร แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามวัน ถ้าไม่อาจติดต่อกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้ให้ประกาศ

ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ทั้งนี้ ให้แจ้งกำหนดวันเวลาและการที่จะกระทำนั้นไว้ด้วย หากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินบุคคลนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่ยุติ การที่พระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เช่นนี้ก็เป็นการยอมรับในหลักเสรีภาพในเคหสถานของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่เนื่องจากการดำเนินการของ ปตท. เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินไม่ยินยอมให้ ปตท. ใช้ทรัพย์สินของตนแล้วย่อมกระทบกระเทือนต่อประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น จึงเห็นว่า ปตท. ในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ต้องจัดทำสาธารณประโยชน์สามารถสั่งการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการแทรกแซงสิทธิ เสรีภาพของบุคคลได้ เท่าที่จำเป็นและเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น โดยผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ยังคงมีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ทุกประการ เพียงแต่การเข้าใช้สอยพื้นที่ในอสังหาริมทรัพย์ของ ปตท. นั้น ทำให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ไม่สามารถใช้พื้นที่ในอสังหาริมทรัพย์ได้อย่างเต็มที่ แต่ ปตท. ก็ต้องจ่ายค่าทดแทนในการขอใช้พื้นที่นั้นแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ตามความเป็นธรรมโดยได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ มาตรา ๓๑ ส่วนพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ มาตรา ๕๓ เป็นเพียงบทบัญญัติกำหนดโทษ อันสืบเนื่องจากการขัดขวางการกระทำของ ปตท. หรือพนักงาน หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานซึ่งกระทำตามมาตรา ๓๐ ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธไว้ เนื่องจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อประชาชนมีความเดือดร้อนและหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากรัฐ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เสรีภาพในการรวมตัวชุมนุมกันเพื่อแสดงความคิดเห็นหรือความต้องการได้ หรือกรณีเป็นการชุมนุมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมก็ย่อมทำได้ โดยการชุมนุมดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายด้วย นั่นคือการชุมนุมโดยสงบตามรัฐธรรมนูญมาตรานี้ จะต้องไม่เป็นการละเมิดกฎหมายนั่นเอง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ในมาตรา ๔๔ วรรคสอง ว่า การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวสามารถกระทำได้โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะดวก

ของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ นั้นคือ หากรัฐมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติขึ้นเพื่อจำกัดเสรีภาพดังกล่าว ก็ย่อมทำได้และพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ ก็มีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะเพราะมีวัตถุประสงค์เป็นการดำเนินการเพื่อสาธารณูปโภคอันมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ โดยมาตรา ๓๐ ได้บัญญัติเรื่อง อำนาจของ ปตท. ในการดำเนินการเกี่ยวกับการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ส่วนมาตรา ๕๓ บัญญัติเรื่องของการกำหนดโทษแก่ผู้ขัดขวางการกระทำของ ปตท. หรือพนักงาน หรือผู้ปฏิบัติงานร่วมกับพนักงาน ซึ่งกระทำการตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๓๖ ดังนั้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔

ประเด็นที่สาม พระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ เป็นการบัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นซึ่งมีมาแต่อดีตและมีลักษณะเฉพาะตัว ชุมชนท้องถิ่นดังกล่าวสามารถอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมของชุมชน อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า ชุมชนจะจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นได้อย่างอิสระ ชุมชนท้องถิ่นต้องร่วมกับองค์กรท้องถิ่น หรือรัฐในการจัดการทรัพยากรร่วมกัน ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ ให้อำนาจ ปตท. เข้าไปดำเนินการในการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อซึ่งเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยการขอใช้พื้นที่ของเอกชนในชุมชนนั้นเท่าที่จำเป็นโดยมีการบอกกล่าวล่วงหน้าและเปิดโอกาสให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรไปยังคณะกรรมการได้ จึงเป็นการให้ชุมชนจัดการทรัพยากรร่วมกับรัฐแล้ว นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ นี้เองได้บัญญัติว่า สิทธิของชุมชนในเรื่องดังกล่าวจะมีขอบข่ายและสาระอย่างไร ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติแสดงว่า ในเมื่อยังไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะอย่างชัดเจน รัฐจึงย่อมบัญญัติกฎหมายเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะจำกัดสิทธิของชุมชนได้ เมื่อพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐเข้าใช้พื้นที่เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างชัดแจ้งแล้ว โดยวางโทษผู้ฝ่าฝืนหรือขัดขวางการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะของ ปตท. ไว้ในมาตรา ๕๓ จึงเห็นว่า มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑
มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๖

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ