

คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๒/๒๕๕๕

วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๖

ศาลอาญาส่งคำร้องของจำเลย นายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ หรือ ส.ศิวรักษ์ ผู้ร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๖ โจทก์ยื่นฟ้องผู้ร้องเป็นจำเลย ข้อหาร่วมกันขัดขวางการกระทำของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) เนื่องจากผู้ร้องกับพวก ได้เข้าไปในบริเวณเขตก่อสร้างการวางระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อส่งก๊าซธรรมชาติที่ตำบลห้วยเขย่ง อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี ให้ดำเนินการก่อสร้างวางท่อโครงการส่งก๊าซธรรมชาติจากแหล่งยาดานา (สหภาพพม่า) ไปยังโรงไฟฟ้าความร้อนรวมที่จังหวัดราชบุรี โดยผู้ร้องกับพวก ได้ร่วมกันขวางแนวการทำงานของเครื่องจักรโดยมิได้รับอนุญาต เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓

ผู้ร้องให้การปฏิเสธว่า ผู้ร้องกระทำด้วยเจตนาอันสุจริตอย่างสงบเปิดเผยและปราศจากอาวุธ ตามสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย อันพึงมีตามรัฐธรรมนูญ การดำเนินคดีกับผู้ร้องเพื่อนำตัวออกไปจากบริเวณที่ประท้วงคัดค้านหรือการล่วงละเมิดต่อสิทธิมนุษยชน ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ต่อมาผู้ร้องขอให้ศาลอาญาส่งคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ ที่ให้ ปตท. มีอำนาจกำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามความจำเป็น โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี รวมทั้งวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใดและสามารถรื้อถอนอาคาร โรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างและทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟันต้นไม้ หรือพืชผลในเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อได้เลย และมาตรา ๕๓ ที่กำหนดว่าผู้ใดขัดขวางการกระทำของ ปตท. หรือพนักงานหรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานซึ่งกระทำการตามมาตรา ๓๐ ต้องระวางโทษ ฯลฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๖ ผู้ร้องจึงขอให้ศาลอาญาส่งความเห็นเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณามีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” พิจารณาตามคำร้องกล่าวว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ เป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี นั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๖ จึงเห็นว่ากรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

ตามข้อเท็จจริงซึ่งได้ความจากคำชี้แจงของกระทรวงอุตสาหกรรม และจากการออกนั่งฟังคำชี้แจงและคำเบิกความของพยาน ซึ่งมีผู้ร้องชี้แจงว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไว้ในมาตรา ๔๘ คุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในเคหสถานไว้ในมาตรา ๓๕ และมาตรา ๒๕ อย่างชัดเจน แต่พระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ มาตรา ๓๐ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การที่ ปตท. เลือกใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ มาตรา ๓๐ นั้น เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนและเป็นการรุกรานสิทธิของประชาชนเป็นอย่างมาก โดยมีนายคณิต ณ นคร มาเบิกความสนับสนุน นอกจากนี้ยังมีนายปริยญา ศนิวารวุธ ผู้รับมอบอำนาจของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และนางพุลพิศมัย อินทรสุขศรี ตำแหน่งผู้จัดการส่วนกรรมสิทธิ์ที่ดิน มาเบิกความในฐานะพยานฝ่ายผู้เกี่ยวข้องด้วย พิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้แล้ว

จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นสองฉบับ ประกาศให้ใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ คือ พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๔ บัญญัติว่า ในการประกอบธุรกิจปิโตรเลียม ให้บริษัทที่มีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยหรือกฎหมายอื่นได้บัญญัติไว้ให้แก่ ปตท. เว้นแต่กรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยมาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ พระราชกำหนดการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๓ และพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม

แห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗) ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นต้นไป พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้จะมีพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวออกมาใช้บังคับก็ตาม แต่โดยที่กรณีตามคำร้องนั้น ผู้ร้องขอให้วินิจฉัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งศาลจะใช้บังคับแก่คดีว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องนี้ต่อไป

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๖ หรือไม่

พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ในการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ให้ ปตท. มีอำนาจ

(๑) กำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามความจำเป็น โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

(๒) วางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไปใต้ เหนือ ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใด ๆ

(๓) รื้อถอนอาคาร โรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟันต้นกิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ

ในการดำเนินการตาม (๑) ให้รัฐมนตรีประกาศเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อและเครื่องหมายแสดงเขตในราชกิจจานุเบกษา และให้ ปตท. ปิดประกาศเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไว้ ณ ที่ทำการเขตหรืออำเภอแห่งท้องที่นั้น กับให้จัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในบริเวณดังกล่าวตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ก่อนที่จะดำเนินการตาม (๒) หรือ (๓) ให้ ปตท. แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ และให้นำมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด”

พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๕๓ บัญญัติว่า “ผู้ใดขัดขวางการกระทำของ ปตท. หรือพนักงานหรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานซึ่งกระทำการตาม มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๓๖ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน

บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถาน จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ ที่บัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในเคหสถานในการที่จะได้รับความคุ้มครองเพื่อการอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข แต่ยกเว้นในกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ มาตรา ๓๐ บัญญัติให้อำนาจแก่ ปตท. เกี่ยวกับการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อซึ่งสามารถกำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใดๆ รวมทั้งการรื้อถอนอาคาร โรงเรือน หรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟันต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อได้ เนื่องจากการดำเนินการของ ปตท. เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินไม่ยินยอมให้ ปตท. ใช้ทรัพย์สินของตนแล้วย่อมกระทบกระเทือนต่อประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ จึงจำต้องออกกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ ปตท. ให้เข้าไปดำเนินการได้แม้จะเป็นสิทธิและเสรีภาพของบุคคลก็ตาม แต่ก็กระทำได้เท่าที่จำเป็นและเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น โดยผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ยังคงมีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ทุกประการ และ ปตท. ต้องชดเชยค่าเสียหายหากเกิดความเสียหาย ส่วนพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ มาตรา ๕๓ เป็นเรื่องกำหนดโทษแก่ผู้ขัดขวางการกระทำของ ปตท. หรือพนักงานหรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงาน ซึ่งกระทำการตามมาตรา ๓๐ ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้ถูกขัดขวาง หรือกระทำให้ ปตท. ไม่สามารถ

ดำเนินการให้บรรลู่วัตถุประสงค์ได้ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ มาตรา ๓๐ และ มาตรา ๕๓ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ให้เสรีภาพในการรวมตัวชุมนุมกัน เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เช่น ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และบัญญัติข้อยกเว้นไว้ในมาตรา ๔๔ วรรคสอง ว่า การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวสามารถกระทำได้ โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่พระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ มาตรา ๓๐ บัญญัติเรื่องอำนาจของ ปตท. ในการดำเนินการเกี่ยวกับการวางระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใดๆ รวมทั้งเรืออเนกอาคาร โรงเรือน หรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟันต้นไม้ หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผล ในเขตรบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ซึ่งไม่เกี่ยวกับการชุมนุมกันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ และการที่ผู้ร้องไปชุมนุมกันโดยอ้างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ ที่บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมดังกล่าวย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่ก็จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายบัญญัติถึงกรณีดังกล่าวตามมาตรา ๔๖ ไว้ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ มาตรา ๓๐ ให้อำนาจ ปตท. เข้าไปดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามที่ได้วินิจฉัยแล้ว จึงยังฟังไม่ได้ว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ ส่วนพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ มาตรา ๕๓ เป็นเรื่องกำหนดโทษแก่ผู้ขัดขวางการกระทำของ ปตท. หรือพนักงาน หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานซึ่งกระทำการตามมาตรา ๓๐ ดังได้วินิจฉัยแล้ว จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๖

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

พลโท จุล อดิเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ