

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๒/๒๕๕๕

วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลอาญาส่งคำร้องของจำเลย (นายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ หรือ ส.ศิวรักษ์) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๔ และ มาตรา ๔๖

ศาลอาญาได้ส่ง เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยข้อกฎหมาย ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๓ สรุปความได้ว่า จำเลยในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๕๕๓๓/๒๕๕๑ (หมายเลขแดงที่ ๗๓๑๘/๒๕๕๓) ระหว่างพนักงานอัยการประจำศาลจังหวัดกาญจนบุรี (ทองผาภูมิ) โจทก์ นายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ หรือ ส.ศิวรักษ์ จำเลย (ผู้ร้อง) ได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ต่อศาลโดยอ้างว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๖ กล่าวคือ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า ในการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อให้ ปตท. มีอำนาจ

(๑) กำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามความจำเป็นโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

(๒) วางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไปใต้ เหนือ ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใดๆ

(๓) รื้อถอนอาคาร โรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟันต้นไม้ หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ

อีกทั้งยังได้บัญญัติโทษสำหรับผู้ขัดขวางไว้ในมาตรา ๕๓ ว่า ผู้ใดขัดขวางการกระทำของ ปตท. หรือพนักงานหรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานซึ่งกระทำการตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๓๖ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวขัดกับสิทธิของบุคคลในเคหสถาน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๖

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการและรับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๔ โดยให้ยกเลิกกฎหมาย ๓ ฉบับคือ

๑. พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑
๒. พระราชกำหนดการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๓
๓. พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗

ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นโดยมีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดและให้โอนบรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ รวมทั้ง พนักงานทั้งหมดของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) นับแต่วันที่จดทะเบียนจัดตั้งบริษัทคือวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ มีผลให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นนิติบุคคลต่างหากจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ภายหลังต่อมาได้มีการขายหลักทรัพย์ให้แก่ประชาชน แต่กระทรวงการคลังยังคงถือหุ้นอยู่ร้อยละ ๖๕.๒๗ ดังนั้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่สามารถจัดทำบริการสาธารณะโดยมีอำนาจจำกัดสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนได้ทั้งโดยวิธีการกำหนดการระจำยอมและการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การที่พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ถูกยกเลิกไปโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายดังกล่าว แต่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๖ วรรคสอง ได้กำหนดให้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ในการประกอบธุรกิจปิโตรเลียมให้บริษัทมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยหรือกฎหมายอื่นได้บัญญัติไว้ให้แก่ ปตท. เว้นแต่กรณีที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖” ซึ่งสามารถใช้บังคับได้ต่อไปประกอบกับขณะที่ผู้ร้องขอให้ศาลอาญาส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย นั้น พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจึงชอบที่จะพิจารณาวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องต่อไปว่า มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๖ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญให้โอกาสรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมชี้แจงและได้ออกนั่งพิจารณา เพื่อให้ผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้องชี้แจงและเบิกความแล้ว มีประเด็นที่ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องไว้ที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

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

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

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า

๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน

บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

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

(๑) กำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามความจำเป็นโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

(๒) วางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใด ๆ

(๓) รื้อถอนอาคาร โรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟันต้นไม้ กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ

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

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในเคหสถานให้บุคคลได้ครอบครองและอยู่อาศัย ห้ามมิให้บุกรุกเข้าไปโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เมื่อกฎหมายการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ฯ มาตรา ๓๐ บัญญัติให้ ปตท. มีอำนาจขนส่งปิโตรเลียมทางท่อโดยการกำหนดเขตวางระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใดๆ ได้ โดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบล่วงหน้าอย่างน้อยสามวัน และสามารถดำเนินการตามมาตรา ๒๕ ต่อไปได้ เนื่องจากการดำเนินการวางท่อของ ปตท. เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะของประเทศชาติโดยส่วนรวม และได้จ่ายค่าทดแทนในการขอใช้พื้นที่ส่วนนั้นแก่เจ้าของอย่างเป็นธรรม ตามมาตรา ๓๑ แล้ว มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕

มาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ บัญญัติว่า “ผู้ใดขัดขวางการกระทำของ ปตท. หรือพนักงานหรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานซึ่งกระทำการตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๓๖ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

เมื่อมาตรา ๕๓ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดโทษสำหรับผู้ใดที่ขัดขวางการกระทำของ ปตท. หรือพนักงานซึ่งปฏิบัติงานตามมาตรา ๓๐ ดังกล่าว จึงไม่เกี่ยวกับเสรีภาพในเคหสถานของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕

ดังนั้น มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญ

๒) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

มาตรา ๓๐ ของพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ ให้อำนาจ ปตท. กำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อโดยวางระบบการขนส่งไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใดๆ ได้ โดยให้ ปตท. แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินเห็นว่ากรกระทำนั้นไม่สมควร ก็อาจยื่นคำร้องแสดงเหตุผลต่อคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยได้ และให้ถือว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเป็นที่สุดด้วย

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ได้รับรองว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความเดือดร้อน หรือมีความต้องการที่จะขอความช่วยเหลือจากรัฐในเรื่องต่างๆ สามารถชุมนุมกันได้โดยสงบและปราศจากอาวุธ ทั้งนี้การชุมนุมนั้นจะต้องไม่ทำให้ผู้อื่นเดือดร้อนหรือทำให้ผู้อื่นเสียหาย หรือเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

ในวรรคสอง บัญญัติว่า การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ หรือการห้ามมิให้มีการชุมนุมตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม เป็นต้น ซึ่งหมายความว่าถ้ารัฐมีความจำเป็นจะต้องกระทำการบางอย่างที่มีประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ความเจริญก้าวหน้าและความมั่นคงของชาติ ก็ย่อมสามารถบัญญัติกฎหมายเฉพาะที่เป็นการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวขึ้นในบังคับได้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ๑ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ ซึ่งเป็นการกำหนดโทษสำหรับผู้ขัดขวางการกระทำของ ปตท. หรือพนักงานหรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานของ ปตท. ดังนั้น มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔

๓) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ บัญญัติถึงสิทธิของบุคคลในชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟู และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่มาตรา ๓๐ ของพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ๑ บัญญัติถึงอำนาจของ ปตท. ในการกำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใดๆ ในชุมชนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์สาธารณะของประชาชนและประเทศชาติโดยส่วนรวม โดยมีการจ่ายค่าทดแทนแก่เจ้าของที่ดินตามมาตรา ๓๐ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๑ ซึ่งเป็นเรื่องที่แตกต่างกันจากสิทธิของบุคคลในชุมชนท้องถิ่น และเป็นคนละประเด็นกันจึงสามารถกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ ดังนั้น มาตรา ๓๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ แต่อย่างใด

ส่วนมาตรา ๕๓ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดโทษสำหรับบุคคลใดๆ ที่ขัดขวางการกระทำของ ปตท. หรือพนักงาน หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานที่กระทำการตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๖ อันถือว่าเป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญแล้ว ดังนั้น มาตรา ๕๓ จึงไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า

๑) มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕

๒) มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔

๓) มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ