

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๕ - ๔๖/๒๕๔๗

วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๗

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

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๐/๒๕๔๕ และ ๒๓๘๗/๒๕๔๕ รวมสองคำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

คำร้องที่หนึ่ง นางวิชุดา องค์กรโฆษิต เจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๑๕๖๑ ตำบลบางสมัคร อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ต่อศาลปกครองกลาง ว่าที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ดังกล่าวถูกประกาศเป็นแนวเขตเดินสายไฟฟ้าผ่านเนื้อที่ประมาณ ๓ ไร่ ๒ งาน ๔๔.๓ ตารางวา และผู้ถูกฟ้องคดีจะให้ค่าทดแทนที่ดิน เป็นเงิน ๑๗,๑๒๕,๕๕๐ บาท หากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งในคำฟ้องว่าการประกาศแนวเขตเดินสายไฟฟ้าเชื่อมโยงแหล่งผลิตไฟฟ้าไปยังสถานีย่อยคลองใหม่ ที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า ที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๙ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะเข้าไปครอบครองทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้ก็ต้องอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ โดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดวิธีการเวนคืนหรือถือเสมือนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ บทบัญญัติตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ ได้ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีอย่างไม่มีขอบเขตถือได้ว่ากระทบกระเทือนสาระสำคัญและเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินความจำเป็นขัดต่อบทบัญญัติตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ

คำร้องที่สอง นายเจริญ สกุลดี เจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๑๗๐๓ และโฉนดเลขที่ ๑๑๖๕๘ รวมทั้งเป็นเจ้าของที่ดินร่วมกับบุคคลอื่นในโฉนดเลขที่ ๑๑๗๐๔ หมู่ ๕ ตำบลบึงน้ำรักษ์ อำเภอ

บางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา ได้ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ ที่ ๑ กับพวก ต่อศาลปกครองกลาง โดยโต้แย้งในคำฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ บุกรุกเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยอ้างว่ามีอำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ มาตรา ๒๕ (๑) (๒) และ (๓) มาตรา ๓๒ และมาตรา ๕๖ ซึ่งเป็นการให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีบุกรุกเข้าไปใช้ที่ดินของเอกชนโดยไม่ต้องเวนคืน จึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕

ศาลปกครองกลางในคดีทั้งสองพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งเป็นบทบัญญัติที่จะต้องใช้บังคับแก่คดีและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ศาลปกครองกลางจึงรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คดีทั้งสองสำนวนนี้มีประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัยอย่างเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน กรณีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕ หรือไม่ และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ มาตรา ๒๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

“มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

“มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

“มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา ๔๕ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มา

ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นและต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายในการเวนคืน นั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕

“มาตรา ๒๘ เพื่อประโยชน์ในการสำรวจเพื่อหาแหล่งพลังงานตามมาตรา ๖ (๒) หรือเพื่อหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการตามมาตรา ๕ (๔) หรือเพื่อสร้างและบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า ให้พนักงานหรือลูกจ้างมีอำนาจที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใด ๆ ซึ่งมีใช้สถานเป็นการชั่วคราวภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) การใช้สอยหรือเข้าครอบครองนั้นเป็นการจำเป็นสำหรับการสำรวจระบบไฟฟ้า หรือการป้องกันอันตราย หรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบไฟฟ้า การสำรวจเพื่อหาแหล่งพลังงานตามมาตรา ๖ (๒) หรือเพื่อหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการตามมาตรา ๕ (๔) หรือการปรับปรุงรักษาระบบไฟฟ้า

(๒) ได้แจ้งหรือประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบล่วงหน้า ดังต่อไปนี้

(ก) ในการสำรวจระบบไฟฟ้า หรือการป้องกันอันตราย หรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบไฟฟ้า หรือการบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า ให้แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง

อสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบล่วงหน้าเป็นการเฉพาะรายภายในเวลาอันสมควรแต่ไม่น้อยกว่าสามวัน

(ข) ในการสำรวจทั่วไปเพื่อเลือกแนวหรือที่ตั้งระบบไฟฟ้าหรือเพื่อหาแหล่งพลังงานตามมาตรา ๖ (๒) หรือเพื่อหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการตามมาตรา ๕ (๔) ที่เหมาะสมให้ประกาศกำหนดเขตสำรวจไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอหรือสำนักงานเขต และที่ทำการตำบลหรือแขวงซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และในราชกิจจานุเบกษาก่อนวันสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

(ค) ในการสำรวจเฉพาะแห่งภายหลังที่เลือกแนวหรือที่ตั้งระบบไฟฟ้า หรือหาแหล่งพลังงานตามมาตรา ๖ (๒) หรือหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการตามมาตรา ๕ (๔) ที่เหมาะสมได้แล้ว หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ หรือผู้ทรงสิทธิอื่นมิได้อาศัยอยู่ในเขตตำบลหรือแขวงที่กำลังสำรวจอยู่ และเป็นกรณีที่จะต้องสำรวจโดยเร่งด่วนให้ประกาศกำหนดเขตสำรวจไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอหรือสำนักงานเขต ที่ทำการตำบลหรือแขวงและที่ทำการผู้ใหญ่บ้านซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ ก่อนวันสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

ในการปฏิบัติตามมาตรานี้ให้พนักงานหรือลูกจ้างแสดงบัตรประจำตัวเมื่อบุคคลผู้เกี่ยวข้องร้องขอ ถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นเนื่องจากการกระทำของพนักงานหรือลูกจ้าง บุคคลนั้นย่อมเรียกค่าทดแทนจาก กฟผ. ได้ และถ้าไม่สามารถตกลงกันในจำนวนค่าทดแทน ให้นำมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๐ ทวิ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

“มาตรา ๒๕ ในการส่งและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าให้ กฟผ. มีอำนาจ

(๑) เดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าไปได้ เหนือตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ปึกหรือตั้งเสาสถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่เป็นที่ตั้งโรงเรือน

(๒) ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้าโดยประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และจัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในที่ที่ประกาศกำหนดเขตนั้นตามสมควร

(๓) รื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟัน ตัดต้น กิ่งหรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า

ก่อนที่จะดำเนินการตาม (๑) หรือ (๓) ให้ กฟผ. แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้น อาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด”

“มาตรา ๓๐ ให้ กฟผ. จ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นในกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) การใช้ที่ดินปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า
- (๒) การใช้ที่ดินปักหรือตั้งสถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น
- (๓) การใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้า
- (๓) การกระทำตามมาตรา ๒๕ (๓)

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่ยินยอมตกลงในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. กำหนด หรือหาตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พบให้ กฟผ. นำเงินจำนวนดังกล่าวไปวางไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น โดยแยกฝากบัญชีเฉพาะราย และถ้ามีดอกเบี้ยหรือดอกเบี้ยใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้น ให้ตกเป็นสิทธิแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นนั้นด้วย

เมื่อ กฟผ. นำเงินค่าทดแทนไปวางไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินตามวรรคสองแล้ว ให้ กฟผ. มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบโดยส่งทางไปรษณีย์ตอบรับในกรณีหาตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พบ ให้ประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันที่มีจำหน่ายในท้องถิ่นอย่างน้อยสามวันติดต่อกัน เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบ

หลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินและวิธีการในการรับเงินค่าทดแทนดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

“มาตรา ๓๑ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันอาจเป็นอันตรายแก่ระบบไฟฟ้าในเขตเดินสายไฟฟ้า”

“มาตรา ๓๒ ในเขตเดินสายไฟฟ้า ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่น ปลุกต้นไม้หรือพืชผล เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก กฟผ. การอนุญาตนั้นให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ กฟผ. กำหนด

โรงเรือนหรือสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น ต้นไม้หรือพืชผลที่ปลุกขึ้น โดยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือไม่ได้รับอนุญาตจาก กฟผ. ให้ กฟผ. มีอำนาจรื้อถอน ทำลายหรือตัดฟัน ตามควรแก่กรณี โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน”

“มาตรา ๓๓ เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยให้ กฟผ. มีอำนาจทำลายหรือตัดฟัน ตัดต้นกิ่ง หรือรากของต้นไม้ ที่อยู่ใกล้ระบบไฟฟ้า แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้นไม้ทราบล่วงหน้าภายในเวลาอันสมควร

ในกรณีที่ต้นไม้ที่มีอยู่ก่อนการสร้างระบบไฟฟ้า ให้ กฟผ. จ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้นไม้เท่าที่ต้องเสียหายเพราะการกระทำนั้น”

ข้อพิจารณาและการวินิจฉัย

ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นคดีในศาลปกครองทั้งสองคดี กฟผ. คือการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้ดำเนินการต่อผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกโดยย่อว่าพระราชบัญญัติ กฟผ. แต่ผู้ฟ้องคดีได้แย้งพระราชบัญญัติ กฟผ. มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ซึ่ง กฟผ. อ้างใช้บังคับในการดำเนินการต่อผู้ฟ้องคดีว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐจะเข้าไปครอบครองทรัพย์สินของบุคคลใด ย่อมต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ในกรณีของผู้ฟ้องคดีนี้ กฟผ. จะเข้าครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ก็โดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ คือโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น และตามรัฐธรรมนูญก็ไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจ กฟผ. ผู้ถูกฟ้องคดีที่จะเข้าไปครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แม้รัฐธรรมนูญจะได้อำนาจรัฐตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ก็ตาม การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเช่นว่านั้นต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพนั้นมิได้ แต่พระราชบัญญัติ กฟผ. มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ได้ให้อำนาจแก่ กฟผ. อย่างกว้างขวางไม่มีขอบเขตกรณีจึงถือได้ว่ากฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินความจำเป็นและ

กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีในการที่จะใช้สอยหรือใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน จึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๕

ผู้ทำคำวินิจฉัยพิจารณาคำโต้แย้งในส่วนที่อ้างว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ กฟผ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บังคับว่าการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งว่าด้วยการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ การที่จะพิจารณาว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติ กฟผ. ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๖ นี้หรือไม่ จะต้องพิจารณาตามกฎหมายเป็นเรื่อง ๆ ไปว่าให้อำนาจองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ แสดงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และเป็นพันธะผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง ซึ่งจะมีผลโดยอัตโนมัติหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยรับรองในคดีนี้ ดังนั้นจึงไม่มีประเด็นที่จะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติพระราชบัญญัติ กฟผ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ นี้แต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ทำคำวินิจฉัยจะวินิจฉัยแต่ว่าพระราชบัญญัติ กฟผ. มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ มีปัญหาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๕ หรือไม่ รวม ๓ มาตรา ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติ กฟผ. มาตรา ๒๘ ให้อำนาจพนักงานหรือลูกจ้าง กฟผ. เข้าไปใช้สอยหรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใด ๆ ซึ่งมีใช้เคหสถานเป็นการชั่วคราว โดยต้องแจ้งหรือประกาศให้ผู้เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าและเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นมีสิทธิเรียกค่าทดแทนความเสียหายได้ ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่าการดำเนินการชั่วคราวดังกล่าวไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิในทรัพย์สินของผู้โต้แย้งและเป็นการกระทำเท่าที่จำเป็นแก่วัตถุประสงค์ที่พระราชบัญญัติ กฟผ. มาตรา ๒๘ ระบุไว้ อีกทั้งทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง พระราชบัญญัติ กฟผ. มาตรา ๒๘ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา

๔๘ วรรคหนึ่งนั้น เป็นบทบัญญัติขอมรับขอบเขตและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินตามกฎหมายโดยมิได้ระบุขอบเขตและข้อจำกัดไว้ว่ามีได้แต่ในเรื่องใดบ้าง การจำกัดสิทธิตาม พระราชบัญญัติ กฟผ. มาตรา ๒๘ ถือว่ามีกฎหมายเฉพาะแล้ว จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งเช่นเดียวกัน สำหรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญอีกมาตราหนึ่งที่ผู้โต้แย้งอ้าง คือ มาตรา ๔๕ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาตรานี้เป็นเหตุให้ผู้โต้แย้งอ้างว่าเป็นตัวอย่างอันเดียวของการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติ กฟผ. มาตรา ๒๘ เป็นเรื่องอำนาจใช้ที่ดินเอกชนเป็นการชั่วคราวมิใช่เรื่องเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จึงไม่มีข้อที่จะพิจารณาว่า ขัดต่อหลักการและวิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และเมื่อพระราชบัญญัติ กฟผ. มาตรา ๒๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อสิทธิเสรีภาพที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะแล้วก็ย่อมไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ด้วย

๒. พระราชบัญญัติ กฟผ. มาตรา ๒๕ มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินของบุคคลอื่น โดย กฟผ. มีอำนาจตามมาตรา ๒๕ (๑) (๒) และ (๓) ถึงแม้ว่ามาตรา ๒๕ วรรคสองจะมีบทบัญญัติให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ กฟผ. แสดงเหตุที่ไม่สมควรทำการที่ระบุในวรรคหนึ่ง คณะกรรมการ กฟผ. ก็มีอำนาจวินิจฉัยเป็นที่สุด เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง การจำกัดสิทธิในที่ดินทรัพย์สินของบุคคลเป็นไปตามที่กฎหมาย คือ พระราชบัญญัติ กฟผ. บัญญัติซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง มิได้วางกรอบว่าขอบเขตและข้อจำกัดมิได้แต่ในเรื่องใดบ้าง เมื่อเปรียบเทียบพระราชบัญญัติ กฟผ. มาตรา ๒๕ มาตราต่อมาตรากับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติ กฟผ. มาตรา ๒๕ ยังไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง แต่เมื่อย้อนกลับไปดูรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งที่วางหลักทั่วไปว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญกำหนดต้องอาศัยกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ก็จะพิจารณาได้ว่ากรณีพระราชบัญญัติ กฟผ. นี้ ก็เป็นกฎหมายเฉพาะและมีความจำเป็นจริงตามลักษณะกิจกรรมในมาตรา ๒๕ (๑) (๒) (๓) คือการเดินสายส่งไฟฟ้า ปักหรือตั้งเสา สร้างสถานีไฟฟ้าย่อยลงในที่ดินหรือบนพื้นดิน การกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัย การรื้อถอนโรงเรือน ทำลาย

สิ่งกีดขวางหรือตัดฟันต้นไม้และรากไม้ในเขตเดินสายไฟฟ้า การดำเนินการเหล่านี้จำเป็นจะต้องใช้พื้นที่ดินหรือแดนแห่งกรรมสิทธิ์ของที่ดินทั้งสิ้น จึงเป็นการกระทำเท่าที่จำเป็น แต่ยังมีประเด็นที่จะพิจารณาต่อไปอีกข้อหนึ่งคือการกระทำตามพระราชบัญญัติ กฟผ. มาตรา ๒๘ นี้เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินที่ดินของบุคคลหรือไม่ ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า อำนาจ กฟผ. ในการล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลนั้น นอกจากที่มีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ กฟผ. มาตรา ๒๘ แล้ว ยังมีอำนาจแผ่ขยายออกไปอยู่ในมาตราอื่นอีกหลายมาตรา คือ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๓ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา ๓๒ ที่บัญญัติว่า ในเขตเดินสายไฟฟ้า ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่น ปลุกต้นไม้และพืชผล เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก กฟผ. การอนุญาตนั้นให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ กฟผ. กำหนด โรงเรือนหรือสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นทำขึ้นต้นไม้หรือพืชผลที่ปลูกขึ้น โดยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือไม่ได้รับอนุญาตจาก กฟผ. ให้ กฟผ. มีอำนาจรื้อถอน ทำลายหรือตัดฟัน ตามควรแก่กรณีโดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า พระราชบัญญัติ กฟผ. มาตรา ๒๘ มิได้ทำให้ กฟผ. สามารถใช้อำนาจในที่ดินและแดนแห่งกรรมสิทธิ์ของที่ดินบุคคลอื่นเท่านั้น แต่ยังมีมาตรา ๓๒ โอนมอบอำนาจการครอบครองใช้สอยไปโดยปริยายให้แก่ กฟผ. โดยสิ้นเชิงด้วย แม้กระทั่งเจ้าของกรรมสิทธิ์ก็ตกอยู่ใต้อำนาจที่ของ กฟผ. ด้วย และตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏตั้งแต่มีการใช้พื้นที่ดินและแดนแห่งกรรมสิทธิ์เพื่อกิจการของ กฟผ. ในปี พุทธศักราช ๒๕๑๑ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน กฟผ. ยังไม่เคยคืนหรือเลิกใช้ที่ดินที่เข้าใช้อำนาจกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้าพื้นที่ปักเสาไฟฟ้าและพื้นที่สร้างสถานที่ข่อยให้แก่ผู้ใด และไม่มีโครงการหรือแผนการจะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเขตเดินสายไฟฟ้าไปตามทางหลวง ทางสาธารณะหรือที่สาธารณะเพื่อคืนที่ดินแก่เจ้าของ และเมื่อบ้านเมืองตลอดจนชนบทเจริญขึ้น ที่ดินมีมูลค่าการใช้สอยทำประโยชน์มากขึ้น กฟผ. ก็ไม่ต้องและไม่มีการดำเนินการจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมแก่ผู้ที่ต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและแดนแห่งกรรมสิทธิ์เพื่อการใช้ประโยชน์ของ กฟผ. แต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่ กฟผ. ประกอบกิจการในลักษณะหากำไรและมีกำไรน่าพอใจตลอดมา ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่าเจ้าของที่ดินที่ กฟผ. ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ กฟผ. เข้าใช้สอยและดำเนินการตามมาตรา ๒๘ ได้รับผลกระทบกระเทือนอย่างร้ายแรงเสมือนกับสูญเสียกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองอย่างถาวรถึงแม้ว่าจะมีการจ่ายเงินค่าทดแทนแก่เจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิในเวลาที่ กฟผ. ใช้อำนาจเข้าไปใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติ กฟผ.

มาตรา ๒๕ จำนวนเงินที่กำหนดไว้ต่ำกว่าราคาซื้อขายและจ่ายครั้งเดียวในตอนต้นเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงค่าเสียหายอย่างอื่นและคณะกรรมการ กฟผ. ซึ่งมีใช้ขณะบุคคลที่เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยมีดุลพินิจเด็ดขาดในการกำหนดแนวเขตเดินสายไฟฟ้าอันเป็นวิธีการที่แตกต่างอย่างสำคัญจากการเวนคืนซึ่งต้องอาศัยอำนาจกฎหมายโดยความเห็นชอบของรัฐสภา พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๒๕ มีผลกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลจึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง เมื่อพระราชบัญญัติ กฟผ. มาตรา ๒๕ ขัดหรือแย้งต่อสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งแล้ว ย่อมอ้างไม่ได้ว่าเป็นกฎหมายที่กำหนดขอบเขตแห่งสิทธิหรือจำกัดสิทธิโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง นอกจากนี้การที่เจ้าของได้รับผลกระทบขนาดดังกล่าวเสมือนการสูญเสียกรรมสิทธิ์โดย กฟผ. หลีกเลี่ยงการเวนคืนที่ดินตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคและการอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ พระราชบัญญัติ กฟผ. มาตรา ๒๕ จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ อีกด้วย และเมื่อพระราชบัญญัติ กฟผ. มาตรา ๒๕ ขัดต่อสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยเฉพาะเช่นนี้แล้ว ก็ย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ด้วย

๓. พระราชบัญญัติ กฟผ. มาตรา ๓๐ กำหนดให้ กฟผ. จ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น และบัญญัติว่าด้วยการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในกรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองหรือผู้ทรงสิทธิไม่ยินยอมตกลงในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. กำหนด พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นบทบัญญัติให้สิทธิส่วน ๆ แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองหรือผู้ทรงสิทธิอื่นในการที่จะได้เงินค่าทดแทน ถึงแม้ว่าการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยไม่โอนกรรมสิทธิ์ด้วยการเวนคืนหรือซื้อขายจะทำให้การกำหนดเงินค่าทดแทนได้จำนวนน้อยกว่าการเวนคืนหรือซื้อขายแต่ก็ไม่มีข้อความบังคับว่าจะฟ้องร้องเป็นอย่างอื่นมิได้ ดังนั้น มาตรา ๓๐ นี้จึงไม่เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้โต้แย้งที่จะพิจารณาได้ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๕ และไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงวินิจฉัย พระราชบัญญัติ กฟผ. ว่า

(๑) มาตรา ๒๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๙

(๒) มาตรา ๒๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๙

(๓) มาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๙

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ