

## คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๕ - ๔๖/๒๕๔๗

วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๗

เรื่อง พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙  
วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗  
มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๙ หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๔  
รวม ๒ คำร้อง

คำร้องที่หนึ่ง นางวิชุดา องค์โหมยิต ได้ฟ้อง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต่อศาล  
ปกครองกลางตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๒๐/๒๕๔๕ ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๑๖๑  
ตำบลบางสมัคร อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา เนื้อที่ ๘ ไร่ ๒ งาน ๔๘ ตารางวา ผู้ถูกฟ้องคดี  
ได้ออกประกาศกำหนดเขตสำรวจสายส่งไฟฟ้าขนาด ๒๓๐ กิโลโวลต์ เพื่อเชื่อมโยงแหล่งผลิตไฟฟ้า  
เข้าสู่ระบบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไปยังสถานีไฟฟ้าย่อยคลองใหม่ เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน  
๒๕๔๐ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้ทราบว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามโฉนดที่ดินเลขที่ดังกล่าวเป็นเขต  
เดินสายไฟฟ้า เนื้อที่ประมาณ ๓ ไร่ ๒ งาน ๔๔.๔ ตารางวา โดยผู้ถูกฟ้องคดีจะออกตรวจสอบ  
ทรัพย์สินที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้าและจะจ่ายเงินค่าทดแทนทรัพย์สินให้ต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงได้แจ้งให้  
ผู้ถูกฟ้องคดีเปลี่ยนแนวเขตเดินสายไฟฟ้าแต่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่าไม่สามารถดำเนินการได้ ต่อมา  
ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปปรับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้า เนื้อที่ ๓ ไร่ ๒ งาน  
๔๔.๓ ตารางวา ประเภทที่ว่างเป็นเงิน ๑๗,๓๒๕,๕๕๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ปรับเงินค่าทดแทน  
ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือ ที่ กฟผ. F ๘๖๐๑/๒๒๕๐๓ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๔  
แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าได้นำเงินค่าทดแทน จำนวน ๑๗,๓๒๕,๕๕๐ บาท ผ่าไว้ ณ ธนาคารออมสิน  
และหากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจค่าทดแทนจำนวนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ ภายใน ๑ ปี  
นับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือฉบับนี้

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีเรื่องกำหนดเขตสำรวจเพื่อเชื่อมโยงแหล่งผลิตไฟฟ้า  
เข้าสู่ระบบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไปยังสถานีย่อยคลองใหม่ ที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘

แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ และเรื่องข้อกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๓๑ วรรคสาม มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำได้นั้น บทบัญญัติตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้างดงกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะไปครอบครองทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้ก็โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดวิธีการเวนคืนหรือถือเสมือนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ และในการออกประกาศเรื่องข้อกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าผู้ถูกฟ้องคดีได้อ้างมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ การใช้สิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีตามบทบัญญัติดังกล่าว แม้กฎหมายจะให้อำนาจไว้แต่ก็มีได้บัญญัติว่าการจำกัดสิทธิไว้เพื่อการใดบ้าง จึงต้องอยู่ภายใต้มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้อำนาจรัฐตรากฎหมายจำกัดสิทธิได้ แต่ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ดังนั้น บทบัญญัติตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีอย่างกว้างขวางไม่มีขอบเขต จึงถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพขัดต่อบทบัญญัติตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ศาลปกครองกลางส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

คำร้องที่สอง นายเจริญ สกุลดี ได้ฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ ๑ นายสมชัย ฤชุพันธุ์ ในฐานะประธานคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ ๒ นายวิทยา คชรักษ์ ในฐานะอดีตผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ ๓ และนายสิทธิพร รัตโนภาส ในฐานะผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ ๔ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขคำที่ ๒๓๘๗/๒๕๔๕ และมีคำขอให้ศาลปกครองกลางส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีไปยัง

ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๕ (๑) (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ มาตรา ๔๙ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่

พิจารณาแล้ว คำร้องทั้งสองคำร้องซึ่งศาลปกครองกลางส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เป็นกรณีที่คู่ความในคดีของศาลปกครองกลางขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นเดียวกัน จึงให้รวมคำร้องทั้งสองเข้าด้วยกันและพิจารณาวินิจฉัยไปพร้อมกัน

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยตามคำร้องทั้งสองมีว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) และ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๔๘ และ มาตรา ๔๙ หรือไม่

#### รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๒๗ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมาย ทั้งปวง

มาตรา ๒๘ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การตีบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการตีบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๔๕ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนา การเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้เป็นอย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืน ค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

#### พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

มาตรา ๒๘ เพื่อประโยชน์ในการสำรวจเพื่อหาแหล่งพลังงานตามมาตรา ๖ (๒) หรือเพื่อหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการตามมาตรา ๕ (๔) หรือเพื่อสร้างและบำรุงรักษาระบบไฟฟ้าให้พนักงานหรือลูกจ้างมีอำนาจที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใด ๆ ซึ่งมีใช้เคหสถานเป็นการชั่วคราวภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) การใช้สอยหรือเข้าครอบครองนั้นเป็นการจำเป็นสำหรับการสำรวจระบบไฟฟ้าหรือการป้องกันอันตราย หรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบไฟฟ้า การสำรวจเพื่อหาแหล่งพลังงานตามมาตรา ๖ (๒) หรือเพื่อหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการตามมาตรา ๕ (๔) หรือการบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า

(๒) ได้แจ้งหรือประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบล่วงหน้า ดังต่อไปนี้

(ก) ในการสำรวจระบบไฟฟ้า หรือการป้องกันอันตราย หรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบไฟฟ้า หรือการบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า ให้แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบล่วงหน้าเป็นการเฉพาะรายภายในเวลาอันสมควรแต่ไม่น้อยกว่าสามวัน

(ข) ในการสำรวจทั่วไปเพื่อเลือกแนวหรือที่ตั้งระบบไฟฟ้าหรือเพื่อหาแหล่งพลังงานตามมาตรา ๖ (๒) หรือเพื่อหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการตามมาตรา ๕ (๔) ที่เหมาะสม ให้ประกาศกำหนดเขตสำรวจไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอหรือสำนักงานเขต และที่ทำการตำบล หรือแขวงซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และในราชกิจจานุเบกษาก่อนวันสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

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

ในการปฏิบัติตามมาตรานี้ให้พนักงานหรือลูกจ้างแสดงบัตรประจำตัวเมื่อบุคคลผู้เกี่ยวข้องร้องขอ ถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นเนื่องจากการกระทำของพนักงานหรือลูกจ้าง บุคคลนั้นย่อมเรียกค่าทดแทนจาก กฟผ. ได้ และถ้าไม่สามารถตกลงกันในจำนวนค่าทดแทน ให้ตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๐ ทวิ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง “ในการส่งและการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าให้ กฟผ. มีอำนาจ

(๑) เดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าไปได้ เหนือตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ปึกหรือตั้งเสาสถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่เป็นที่ตั้งโรงเรือน

(๒) ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้า โดยประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และจัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในที่ที่ประกาศกำหนดเขตนั้นตามสมควร

(๓) รื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟัน ตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า”

มาตรา ๓๐ ให้ กฟผ. จ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นในกรณีดังต่อไปนี้

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

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่ยินยอมตกลงในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. กำหนด หรือหาตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พบให้ กฟผ. นำเงินจำนวนดังกล่าวไปวางไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์สินหรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น โดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย และถ้ามีดอกเบียหรือดอกเบี้ยใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้น ให้ตกเป็นสิทธิแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นนั้นด้วย

เมื่อ กฟผ. นำเงินค่าทดแทนไปวางไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์สินหรือฝากไว้กับธนาคารออมสินตามวรรคสองแล้ว ให้ กฟผ. มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบโดยส่งทางไปรษณีย์ตอบรับในกรณีหาตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พบ ให้ประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันที่มีจำหน่ายในท้องถิ่นอย่างน้อยสามวันติดต่อกัน เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบ

หลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์สินหรือฝากไว้กับธนาคารออมสินและวิธีการในการรับเงินค่าทดแทนดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

พิเคราะห์แล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมาตรา ๒๗ บัญญัติว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันองค์กรของรัฐในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมาย ส่วนมาตรา ๒๕ บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ ซึ่งจะต้องตราเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง

และมาตรา ๔๕ บัญญัติว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน แต่ไม่ได้หมายความว่าสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะถูกจำกัดไม่ได้ เพราะมาตรา ๒๕ ได้บัญญัติถึงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ว่า จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไข คือ เท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และมีบทบัญญัติให้สามารถใช้อำนาจรัฐบางประการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะได้ กล่าวคือ มาตรา ๒๘ ได้ให้อำนาจแก่พนักงานหรือลูกจ้างการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่จะใช้สอย หรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในครอบครองของบุคคลใด ๆ ซึ่งมีใช้เคหสถานเป็นการชั่วคราว โดยมีเงื่อนไขว่าการใช้สอยหรือเข้าครอบครองนั้นเป็นการจำเป็นแก่การสำรวจเพื่อหาแหล่งพลังงานหรือหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการสร้างเขื่อนไฟฟ้าหรือสร้างและบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า มาตรา ๒๕ ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีอำนาจเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าเหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใดและมีอำนาจในการประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า นอกจากนี้ มาตรา ๓๐ กำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นด้วย ดังนั้น มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยมีว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวนี้เป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา ๒๕ ซึ่งกระทำได้หรือไม่

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ เป็นไปเพื่อการจัดตั้งและให้อำนาจแก่รัฐวิสาหกิจเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า ผลิต และส่งต่อไฟฟ้า เพื่อให้บริการสาธารณะดังกล่าวบรรลุผล จึงมีความจำเป็นต้องให้รัฐวิสาหกิจดังกล่าวมีอำนาจเดินสายไฟฟ้าเพื่อนำไฟฟ้าไปใช้ประโยชน์ได้ ดังนั้น การที่กฎหมายให้อำนาจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ในการเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินบางส่วนของเอกชนนั้นเป็นการกระทำที่อยู่บนหลักความจำเป็น แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ จะรับรองว่าสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่สิทธิดังกล่าวนี้ก็อาจกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ได้ ย่อมแสดงว่ารัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้สิทธิในทรัพย์สินถูกจำกัดลงได้

แม้การเอากรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนไปทั้งหมดยังอาจกระทำได้ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น ตามที่พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ จำกัดสิทธิในอสังหาริมทรัพย์บางส่วนดังกล่าวย่อมกระทำได้

การเข้าไปใช้ที่ดินของบุคคลใดตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ ของพระราชบัญญัติฯ ให้อำนาจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกระทำได้ แต่เมื่อจะเข้าไปใช้ที่ดินแล้ว มาตรา ๓๐ กำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต้องจ่ายค่าทดแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงความเหมาะสม ความจำเป็น การเลือกที่จะเข้าใช้ที่ดินบางส่วนหรือทั้งหมด ย่อมพิจารณาตามความจำเป็นของลักษณะการจัดทำบริการสาธารณะ ใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไป ไม่ใช่การเลือกปฏิบัติแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง แสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวจำกัดการใช้อำนาจของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไว้ภายในขอบเขตของความจำเป็นในการใช้ที่ดิน ดังนั้น ความในมาตรา ๒๙ ของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฯ จึงมิได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๔๘

จากเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฯ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) และมาตรา ๓๐ แม้มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินภายใต้เงื่อนไขที่กำกับ ล้วนเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของประเทศชาติและมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ทั้งมีช่องทางบรรเทาความเสียหายแก่ผู้ถูกกระทบสิทธิตามควรแก่กรณี จึงเป็นกรณีที่สามารถตราเป็นกฎหมายขึ้นใช้บังคับได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ตามความตอนท้ายที่ว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” จึงไม่มีกรณีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๔๘ ส่วนมาตรา ๔๙ เป็นเรื่องของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฯ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ แต่อย่างใด

จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) และมาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๙

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ