

## คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุรธรรม สุรธรรมเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๕ - ๔๖/๒๕๕๘

วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี รวมสองคำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

## สรุปข้อเท็จจริง

๑. ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขคำที่ ๑๒๐/๒๕๕๕ และ ๒๓๘๗/๒๕๕๕ รวมสองคำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

คำร้องที่หนึ่ง นางวิชุดา องค์กรโยมิต เจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๕๖๑ ตำบลบางสมัคร อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต่อศาลปกครองกลางว่า ที่ดินตามโฉนดเลขที่ดังกล่าวถูกประกาศเป็นแนวเขตเดินสายไฟฟ้าผ่านเนื้อที่ประมาณ ๓ ไร่ ๒ งาน ๕๕.๓ ตารางวา และผู้ถูกฟ้องคดีจะให้ค่าทดแทนที่ดิน เป็นเงิน ๑๗,๓๒๕,๕๕๐ บาท หากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจก็มีสิทธิฟ้องต่อศาลได้ ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งในคำฟ้องว่าการประกาศแนวเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อเชื่อมโยงแหล่งผลิตไฟฟ้าไปยังสถานีย่อยคลองใหม่ ที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า ที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๙ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะเข้าไปครอบครองทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้ก็ต้องอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ โดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ไม่มีบทบัญญัติใด กำหนดวิธีการเวนคืนหรือถือเสมือนเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ บทบัญญัติตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ได้ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีอย่างไม่มีขอบเขต ถือได้ว่ากระทบกระเทือนสาระสำคัญและเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินความจำเป็นขัดต่อบทบัญญัติตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ

คำร้องที่สอง นายเจริญ สกุลดี เจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๑๗๐๓ และโฉนดเลขที่ ๑๑๖๕๘ รวมทั้งเป็นเจ้าของที่ดินร่วมกับบุคคลอื่นในโฉนดเลขที่ ๑๑๗๐๔ หมู่ ๕ ตำบลบึงนาราง อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา ได้ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ที่ ๑ กับพวก ต่อศาลปกครองกลางโดยโต้แย้งในคำฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ บุกรุกเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยอ้างว่ามีอำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ มาตรา ๒๕ (๑) (๒) และ (๓) มาตรา ๓๒ และมาตรา ๕๖ ซึ่งเป็นการให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดี บุกรุกเข้าไปใช้ที่ดินของเอกชนโดยไม่ต้องเวนคืน จึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙

### ประเด็นวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คดีทั้งสองสำนวนนี้มีประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัยอย่างเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน กรณีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ หรือไม่ และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ มาตรา ๒๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ หรือไม่

### บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายเกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรง ในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและตีความกฎหมายทั้งปวง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๐ ทวิ

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

(๑) การใช้สอยหรือเข้าครอบครองนั้นเป็นการจำเป็นสำหรับการสำรวจระบบไฟฟ้า หรือการป้องกันอันตราย หรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบไฟฟ้า การสำรวจเพื่อหาแหล่งพลังงาน ตามมาตรา 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 ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอหรือสำนักงานเขตและที่ทำการตำบล หรือแขวงซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และในราชกิจจานุเบกษาก่อนวันสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

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

มาตรา ๒๙ ในการส่งและการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าให้ กฟผ. มีอำนาจ

(๑) เดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ปึกหรือตั่งเสาสถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่เป็นที่ตั้งโรงเรือน

(๒) ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้า โดยประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และจัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในที่ที่ประกาศกำหนดเขตนั้นตามสมควร

(๓) รื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟัน ตัดต้น กิ่งหรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า

ก่อนที่จะดำเนินการตาม (๑) หรือ (๓) ให้ กฟผ. แจ้งเป็นหนังสือให้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้น อาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำ เช่นนั้น ไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

มาตรา ๓๐ ให้ กฟผ. จ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การใช้ที่ดินปึกหรือตั่งเสาเพื่อเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า

(๒) การใช้ที่ดินปึกหรือตั่งสถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น

(๓) การใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้า

(๔) การกระทำตามมาตรา ๒๕ (๓)

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่ยินยอมตกลงในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. กำหนด หรือหาตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พบให้ กฟผ. นำเงินจำนวนดังกล่าวไปวางไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ในชื่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น โดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย และถ้ามี ดอกเบี้ยหรือดอกผลใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้น ให้ตกเป็นสิทธิแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นนั้นด้วย

เมื่อ กฟผ. นำเงินค่าทดแทนไปวางไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ตามวรรคสองแล้ว ให้ กฟผ. มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบ

โดยส่งทางไปรษณีย์ตอบรับในกรณีหาตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พบ ให้ประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันที่มีจำหน่ายในท้องถิ่นอย่างน้อยสามวันติดต่อกัน เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบ

หลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์สินหรือฝากไว้กับธนาคารออมสินและวิธีการในการรับเงินค่าทดแทนดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๐ ทวิ ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. กำหนด ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะรับหรือไม่รับเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. วางไว้ หรือฝากไว้ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ กฟผ. ได้ดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคสามแล้ว

การฟ้องคดีต่อศาลตามวรรคหนึ่งไม่เป็นเหตุให้การครอบครองหรือใช้สิทธิห้ามทรัพย์สิน การรื้อถอนโรงเรือน หรือการทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้นหรือการดำเนินการใด ๆ ของพนักงานหรือลูกจ้างต้องระงับลง

ในกรณีที่ศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น ได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่าย วางหรือฝากเงินค่าทดแทนนั้น

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นพอใจและได้รับเงินค่าทดแทนไปแล้ว หรือมิได้ฟ้องคดีเรียกเงินค่าทดแทนต่อศาลภายในระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง หรือได้แจ้งเป็นหนังสือสละสิทธิไม่รับเงินค่าทดแทนดังกล่าว ผู้ใดจะเรียกร้องเงินค่าทดแทนนั้นอีกไม่ได้

### คำวินิจฉัย

พิจารณาประเด็นโต้แย้งที่ว่าบทบัญญัติ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ มีปัญหาขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ พ.ศ. ๒๕๑๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๔๘ มาตรา ๔๙ หรือไม่

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ มาตรา ๒๘ บัญญัติให้อำนาจพนักงานและลูกจ้าง กฟผ. ใช้สายหรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่มีใช้สถานเป็นการชั่วคราว เพื่อสำรวจหาแหล่งพลังงาน ตามมาตรา ๖ (๒) หรือหาสถานที่เพื่อใช้ในกิจการตามมาตรา ๕ (๔) หรือเพื่อสร้างหรือบำรุงรักษาระบบไฟฟ้าภายใต้เงื่อนไข ความจำเป็นฯ โดยแจ้งหรือประกาศให้เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิทราบ

ล่วงหน้า ถ้าเกิดความเสียหายและตกลงกันไม่ได้ ให้นำมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๐ ทวิ มาใช้บังคับ โดยอนุโลม พิจารณาแล้วเห็นว่า

การเข้าไปใช้สอยครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของพนักงานและลูกจ้างของ กฟผ. ที่มีใช้เคหสถาน (หมายถึงที่ดินเปล่า) เป็นการชั่วคราว เพื่อประโยชน์ตามภารกิจและความจำเป็น ถ้าเกิดการเสียหาย เจ้าของผู้ทรงสิทธิมีสิทธิเรียกค่าทดแทนจาก กฟผ. ได้ แต่ถ้าตกลงกันไม่ได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ให้นำมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๐ ทวิ มาใช้บังคับโดยอนุโลมโดยกำหนดไว้ในกฎหมายว่าให้ กฟผ. จ่ายค่าทดแทนโดยเป็นธรรม ถ้าเจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิไม่ยอมรับค่าทดแทนให้ใช้วิธีวางทรัพย์ หากเจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิไม่พอใจก็มีสิทธิฟ้องศาลยุติธรรมได้ภายใน ๑ ปี ในกรณีนี้เห็นว่าเป็นการจำกัดสิทธิพอสมควร ชั่วคราว ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและไม่เป็นการเข้าไปรบกวนความเป็นอยู่ตามปกติสุขของเจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิเพราะมีใช้เคหสถาน จึงไม่จำเป็นต้องเวนคืนเพราะมิได้เข้าไปใช้สอยถาวร ความเสียหายที่เกิดขึ้นย่อมไม่มากไม่ลุกลามต่อเนื่อง ความขัดแย้งค่าเสียหายย่อมเบาบาง การแก้ไขความขัดแย้งค่าเสียหายตามวิธีการในมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๐ ทวิ จึงเป็นธรรมพอสมควรแล้ว ถือว่ากฎหมายได้กำหนดให้เป็นธรรมแล้ว เพราะกำหนดให้เจ้าของผู้ทรงสิทธิสามารถใช้สิทธิทางศาลร้องขอความเป็นธรรมต่อไปได้

วินิจฉัยว่า มาตรา ๒๘ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕

๒. พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ มาตรา ๒๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

การพิจารณาในเรื่องนี้ต้องพิจารณา พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ มาตรา ๒๕ ประกอบกับ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๐ ทวิ ด้วย เพราะมีความเกี่ยวเนื่องกันในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยพิจารณาแล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ มาตรา ๒๕ ประกอบ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๐ ทวิ ให้อำนาจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตเข้าไปใช้สอยครอบครองอสังหาริมทรัพย์เพื่อเดินสายส่งไฟฟ้า ปักหรือตั้งเสาศาสนาไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น รื้อถอนทำลายสิ่งปลูกสร้าง ตัดฟัน ต้นไม้ การประกาศ การแจ้ง เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินคือเข้าไปยึดหรือใช้สิทธิครอบครอง โดยไม่ต้องเวนคืน ในกรณีนี้ เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้วจะเห็นชัดเจนว่า กฟผ. เข้าไปใช้สอย เป็นการถาวร ในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลอื่น โดยจำกัดสิทธิทุกประการ เจ้าของหรือบุคคลอื่นจะใช้สอยต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข

ขอบเขต ประกาศห้าม และต้องได้รับอนุญาตจาก กฟผ. เท่านั้น ผู้ใดฝ่าฝืน หรือขัดขวางประกาศห้ามของ กฟผ. ตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ วรรคสอง มาตรา ๓๓ หรือมาตรา ๓๔ ถือว่าเป็นความผิดทางอาญามีโทษตามมาตรา ๕๔ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับโดยเฉพาะการดำเนินการตามมาตรา ๒๙ ซึ่งมีผลต่อเนื่องทำให้ กฟผ. สามารถดำเนินการตามมาตรา ๓๐ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๓ ได้ ในทางพฤตินัย กฟผ. มีอำนาจเข้าไปใช้สอย ครอบครองที่ดินของบุคคลอื่นเสมือนเป็นเจ้าของ แต่เมื่อพิจารณาถึงหลักการจ่ายค่าทดแทนค่าเสียหายและในการเสียดสิทธิต่อการใช้ทรัพย์สินที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ แล้วปรากฏว่าไม่พบหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนที่แสดงถึงความเป็นธรรมอันจะได้กล่าวให้เห็นชัดเจนต่อไป

พฤติกรรมการกระทำจึงเป็นการเข้าไปยึดทรัพย์สินของบุคคลอื่นแล้วกำหนดค่าทดแทนโดยเจ้าหน้าที่ กฟผ. มีลักษณะเป็นลักษณะการบังคับข่มขู่ใจให้ยอมรับจึงเป็นการกระทำความผิดสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ เพราะลักษณะการใช้สอยครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของ กฟผ. ตามมาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ โดยความเป็นจริงถือว่า กฟผ. เข้าไปครอบครองใช้สอยอย่างถาวรและทรงสิทธิเหนืออสังหาริมทรัพย์เสมือนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เสียเองแล้วกล่าวคือ

๒.๑ สามารถเดินสายส่งไฟฟ้าไปได้ เหนือ ข้ามหรือตามพื้นดิน ปักตั้งเสา ตั้งสถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์ในที่ดินที่มีใช้ที่ตั้งโรงเรือน โดยมีอำนาจเข้ายึดครอบครองใช้สอยได้อย่างถาวรและใช้สิทธิเต็มจำนวนในที่ดินนั้น เจ้าของที่ดินไม่สามารถเข้าไปตรวจตราทรัพย์สินของตนเองหรือแม้แต่เพียงผ่านก็ไม่ได้ต้องขออนุญาตจาก กฟผ. ก่อน จึงเห็นได้ว่าในทางพฤตินัย ผู้ทรงสิทธิคือ กฟผ. (ดูมาตรา ๓๒ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ ประกอบ)

๒.๒ สามารถกำหนดเขตเดินสายไฟ จัดทำเครื่องหมายแสดงเขตในที่ดินนั้นโดยเพียงประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอที่ที่ดินตั้งอยู่ตามสมควร เป็นการกำหนดเขตยึดถืออสังหาริมทรัพย์ของบุคคลโดยในทางปฏิบัติเจ้าของอาจจะไม่ทราบก็ได้ เพราะราษฎรในชนบทที่ห่างไกลอาจไม่เคยไปยังที่ว่าการอำเภอเลยก็ได้

๒.๓ กฟผ. มีอำนาจรื้อถอน ทำลาย สิ่งปลูกสร้างหรือที่สร้างขึ้น ตัดฟัน ถอน ขุด ต้นไม้ พืชผลในเขตเดินสายไฟ ทั้งที่มีก่อนหรือทำขึ้นภายหลังประกาศเป็นเขตเดินสายไฟแล้ว ซึ่งควรจะเป็นอำนาจของเจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิ



๒.๔ ตาม ๒.๑ และ ๒.๓ กฟผ. เพียงแต่ทำหนังสือแจ้งเจ้าของผู้ครอบครองทราบ ซึ่งเจ้าของจะต้องโต้แย้งภายใน ๓๐ วัน โดยให้ยื่นต่อคณะกรรมการของ กฟผ. คำสั่งคณะกรรมการเป็นที่สุดถือเป็นการเข้ายึดถือครอบครองใช้ประโยชน์ทันทีโดยสมบูรณ์ (แม้แต่การเวนคืนยังต้องออกเป็นกฎหมายอย่างมีกฎหมาย)

๒.๕ กฟผ. มีอำนาจ ตัดฟัน ทำลาย ต้นไม้ใกล้ระบบเดินสายไฟ (นอกเขตเดินสายไฟ) ได้อีกเพียงแต่แจ้งเจ้าของและใช้ค่าเสียหายเท่าที่เสียหายไปตามสมควรเท่าที่ กฟผ. เป็นผู้กำหนด เฉพาะกรณีที่ดินไม่มีอยู่ก่อน ตามมาตรา ๓๓ แต่ถ้าเป็นต้นไม้ที่เกิดหรือปลูกขึ้นภายหลังกฎหมายกำหนดว่าในกรณีนี้ กฟผ. ไม่ต้องชดเชย เป็นการขยายสิทธิของ กฟผ. เพิ่มเติมโดยไม่ได้กำหนดว่า “ต้นไม้ใกล้ระบบเดินสายไฟ” ควรจะมีรัศมีเท่าไร ซึ่งจะต้องคำนวณไว้ตั้งแต่ต้นและประกาศให้รับทราบเพื่อประโยชน์ในการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม และป้องกันอันตรายจากการแผ่รังสีของกระแสไฟฟ้าทำให้เกิดสนามแม่เหล็กอย่างถาวรขึ้น อันจะส่งผลให้กระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนที่อยู่ในแนวสนามแม่เหล็ก

ตามที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าในทางพฤตินัยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ มาตรา ๒๕ กำหนดให้ กฟผ. มีสิทธิการครอบครองที่ดินทรัพย์สินของผู้อื่นโดยถาวร เจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้ครอบครองแท้จริงไม่สามารถเข้าไปทำการครอบครองใช้สอยทำประโยชน์ได้เลย

๒.๖ ลักษณะการจำกัดสิทธิเจ้าของหรือผู้ครอบครองตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ ที่แสดงให้เห็นว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองมีลักษณะเสมือนขาดกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนเองมีดังนี้

๒.๖.๑ ตามที่กล่าวใน ๒.๑ เจ้าของที่ดิน (อสังหาริมทรัพย์) ย่อมไม่สามารถใช้ประโยชน์และเข้าไปในเขตที่ดินของตนโดยพลการได้ เพราะต้องได้รับอนุญาตจาก กฟผ. ก่อนซึ่งตามปกติผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิเท่านั้นจึงจะมีสิทธิห้ามหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นเข้าไปใช้สอยทรัพย์สินของตนเองได้ การที่เจ้าของที่ดินจะเข้าไปใช้ประโยชน์ต้องได้รับอนุญาตจาก กฟผ. แสดงว่าโดยพฤตินัยแล้ว กฟผ. เป็นผู้ทรงสิทธิในที่ดินนั้น เจ้าของที่ดินเป็นแค่เพียงผู้ถือกระดาษที่รับรองว่าเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์โดยนิตินัย ซึ่งจะมีผลผูกพันกับกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้นจึงเป็นการเสียสิทธิ เสรีภาพในทรัพย์สินของตนเองทั้งหมดหากขัดขวางก็จะต้องรับโทษทางอาญาซึ่งบัญญัติไว้ตามมาตรา ๕๔

๒.๖.๒ ตามที่กล่าวใน ๒.๒ ในเขตเดินสายไฟ ห้ามผู้ใดรวมทั้งเจ้าของที่ดินสร้างบ้านเรือนหรือสิ่งอื่น ปลูกต้นไม้หรือพืชผล เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก กฟผ. และต้อง

ทำตามเงื่อนไข ถ้าทำขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือผิดเงื่อนไข กฟผ. เข้าทำการรื้อถอน ตัดฟัน โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน (มาตรา ๓๒) หากเจ้าของหรือบุคคลใดขัดขวางมิโทษทางอาญา (มาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๖)

๒.๖.๓ ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ กฟผ. มีอำนาจออกข้อกำหนดเป็นข้อห้ามหรือจำกัดสิทธิเจ้าของหรือบุคคลในเขตเดินสายไฟ (ข้อกำหนด ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๓ ออกมาโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒) ดังนี้

๑) ห้ามมิให้ทำอย่างหนึ่งอย่างใด อันอาจเป็นอันตรายแก่ระบบไฟฟ้า หรือนำวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องจักรกล เข้าใกล้สายไฟแรงสูง น้อยกว่า ๔ เมตร ห้ามเผาไร้อ้อย นาข้าว ป่าพง หรือวัสดุอื่นในเขตเดินสายไฟ

๒) ห้ามปลูกพืชผล หรือต้นไม้ ในเขตเดินสายไฟ คือ

(๑) บริเวณพื้นที่ตั้งเสา และบริเวณโดยรอบโคนเสา ในระยะห่าง แนวเสา ๔ เมตร ห้ามปลูกต้นไม้ พืชผลทุกชนิด

(๒) บริเวณพื้นที่ในเขตเดินสายไฟ (ยกเว้น ข้อ ๑) ห้ามปลูกต้นไม้ พืชผลที่เติบโตเต็มที่สูงเกิน ๓ เมตร

(๓) บริเวณพื้นที่ในเขตเดินสายไฟ ที่มีสายส่งแรงดัน ๕๐๐,๐๐๐ โวลต์ ห้ามปลูกอ้อย

(๔) ในเขตเดินสายไฟ ห้ามปรับสภาพดิน ให้สูงขึ้น ขุดบ่อ สร้างถนน ต้องให้ กฟผ. อนุมัติเป็นลายลักษณ์อักษรก่อน และต้องทำตามเงื่อนไขที่ กฟผ. กำหนด

(๕) กฟผ. มีอำนาจรื้อถอน ตัดฟัน ขุด ทำลาย สิ่งก่อสร้าง ต้นไม้ พืชผลที่ปลูกในพื้นที่ตาม ๑, ๒ และ ๓ โดยไม่ได้รับอนุญาตจาก กฟผ. หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน

๓) กฟผ. ได้ออกข้อกำหนด ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๓ กำหนด ความกว้างของเขตเดินสายไฟไว้ตั้งแต่ ๑๘ ถึง ๘๐ เมตร ความยาวตลอดแนวสายไฟ ซึ่งเมื่อคำนวณ พื้นที่ที่ กฟผ. เข้าไปยึดถือครอบครองแล้วจำนวนไม่น้อยเลย เจ้าของที่ดินบางรายอาจจะไม่เหลือที่ดิน ที่ตนเองมีกรรมสิทธิ์ หรืออาจเหลือเพียงเล็กน้อยจนไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ เพราะยังถูกจำกัดสิทธิอีก

ในส่วนที่อยู่นอกแนวเขตที่ กฟผ. เข้าไปยึด ถือครอบครองใช้สอยหรือยังทำให้เสื่อมค่าหรือราคาเท่าที่เขาสวมควรได้

ตามหลักการทั่วไปเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินย่อมมีสิทธิและอำนาจในการใช้สอยปรับปรุง หรือกระทำการใด ๆ ในที่ดินของตนได้ตราที่ไม่ละเมิดกฎหมายหรือสิทธิผู้อื่น ดังนั้น ตามที่กล่าวมาในข้อ ๒.๒ กฟผ. ผู้เข้าไปยึดครองแต่ผู้เดียวเท่านั้นที่เป็นผู้มีสิทธิใช้สอยปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดิน เจ้าของหรือผู้ครอบครองแท้จริงไม่ได้รับสิทธิใดเลย

๓. “ค่าทดแทนตามความเป็นธรรม” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ พิจารณาได้ดังนี้คือ

๓.๑ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายกลับพบว่าการจ่ายค่าทดแทนของ กฟผ. ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้า ฯ มาตรา ๓๐ ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น ซึ่งจ่ายค่าทดแทนให้มีเพียง ๔ กรณี คือ

๑. การใช้ที่ดินปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายส่งหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า
๒. การใช้ที่ดินปักหรือตั้งสถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น
๓. การใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้า
๔. การกระทำตามมาตรา ๒๕ (๓)

แสดงให้เห็นว่า กฟผ. จะจ่ายค่าทดแทนต่อเมื่อมีการใช้ที่ดินแล้วเท่านั้น และการใช้ที่ดินดังกล่าวที่ กฟผ. จะจ่ายค่าทดแทนก็เฉพาะเมื่อมีการใช้อำนาจของ กฟผ. ตามมาตรา ๒๕ (๑) และ (๓) นั่นเอง ส่วนการใช้อำนาจตามมาตรา ๒๕ (๒) ซึ่งเท่ากับเข้าไปยึดที่ดินและจำกัดสิทธิเขาแล้ว แต่ยังไม่ได้ใช้ที่ดิน กฟผ. ไม่ถือเป็นความเสียหายที่จะต้องนำมาคิดเพื่อจ่ายค่าทดแทน ทั้ง ๆ ที่ ตามมาตรา ๓๒ เมื่อ กฟผ. ใช้อำนาจตามมาตรา ๒๕ (๒) แล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองหรือผู้ทรงสิทธิอื่น ก็ถูกยึดสิทธิการครอบครองใช้สอย ใช้ประโยชน์แล้วทันที หากจะปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่น รวมทั้งปลูกต้นไม้พืชผล ต้องขออนุญาตจาก กฟผ. ก่อน และต้องทำตามเงื่อนไขถ้าทำไปโดยพลการหรือไม่รู้ว่าที่ดินถูก กฟผ. ประกาศเป็นเขตตามมาตรา ๒๕ (๒) แล้ว กฟผ. มีอำนาจรื้อถอน ทำลาย โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนความเสียหายแต่อย่างใด นอกจากนั้นยังมีโทษตามมาตรา ๕๔ หรือมาตรา ๕๖ แล้วแต่กรณีด้วย

และเนื่องจากเงื่อนไขการจ่ายค่าทดแทนแต่เดิมให้นำความในมาตรา ๒๘ (ที่บัญญัติไว้เดิมก่อนแก้ไข) มาใช้บังคับในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ในจำนวนค่าทดแทน แต่เมื่อเริ่มมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ มาตรา ๒๘ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อเนื่องกันมาทั้ง ๓ ครั้ง เป็นการแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจให้กับ กฟผ. มากขึ้นเป็นลำดับเท่ากับเป็นการรวบอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการจ่ายค่าทดแทนทุกเรื่องมาอยู่ที่ กฟผ. เพิ่มมากขึ้นทุกที และในการแก้ไขกฎหมายฯ ในแต่ละครั้งประชาชนที่เดือดร้อนก็จะเป็นผู้เสียหายเพิ่มขึ้นเมื่อมีการแก้ไขมาตรา ๒๘ จนในที่สุดก็บรรลุเป้าหมายคือ กฟผ. เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณากำหนดค่าทดแทนความเสียหายทั้งหมดได้แต่เพียงฝ่ายเดียว จึงถือว่าเป็นการปฏิบัติตามอำเภอใจ ไม่อิงหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ โดยผลักภาระให้เจ้าของทรัพย์สินต้องฟ้องร้องต่อศาลภายในกำหนด ๑ ปี หากไม่พอใจค่าทดแทนที่กำหนดโดย กฟผ. จึงเห็นว่าเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน โดยยกเอาเรื่องประโยชน์สาธารณะมาเป็นข้ออ้างเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการใช้ความอยุติธรรม ไม่กำหนดหลักเกณฑ์การชดเชยค่าเสียหายอย่างเป็นรูปธรรมให้สาธารณชนได้รับทราบ นอกจากนั้นยังโยนภาระการฟ้องร้องให้กับเจ้าของทรัพย์สินทำให้ต้องเสียเวลาเสียค่าขึ้นศาล เสียค่าทนาย ค่าธรรมเนียมฤชา ฯลฯ โดยไม่แน่ว่าจะได้รับค่าชดเชยของความเสียหายเพิ่มอีกตามที่ตนต้องการหรือไม่

๓.๒ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๓๐ วรรคสอง เดิมบัญญัติเรื่องค่าทดแทนไว้ว่า “ในกรณีไม่สามารถตกลงกันได้ในจำนวนค่าทดแทนให้นำมาตรา ๒๘ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

มาตรา ๒๘ วรรคสาม เดิมบัญญัติไว้ว่า “ถ้ามีความเสียหายเกิดแก่เจ้าของผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นเนื่องจากการกระทำของพนักงานหรือลูกจ้างบุคคลนั้นย่อมเรียกค่าทดแทนจาก กฟผ. ได้ และถ้าไม่สามารถตกลงกันในจำนวนค่าทดแทน ให้มอบข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการวินิจฉัยและให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ต่อมา มาตรา ๒๘ ได้ถูกยกเลิกและแก้ไขขึ้นใหม่โดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๘ ที่แก้ไขใหม่นี้ถึงแก้ไขเฉพาะข้อความในวรรคแรกและวรรคที่สองขยายอำนาจให้เจ้าพนักงาน กฟผ. หรือลูกจ้างมีอำนาจเข้าไปใช้สอยครอบครอง เพื่อสำรวจระบบไฟฟ้า

หรือการป้องกันอันตรายหรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบไฟฟ้าได้เพิ่มขึ้น แต่วรรคสามก็ยังบัญญัติไว้เช่นเดิม

ดังนั้นการจ่ายค่าทดแทนตามมาตรา ๓๐ ที่ให้นำมาตรา ๒๘ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๑ ถือว่ามีความเป็นธรรมถูกต้อง เพราะผู้กรณีสามารถมอบข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการวินิจฉัยได้

ต่อมา พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๘ วรรคสาม ได้ถูกยกเลิกและแก้ไขใหม่โดยแก้ไขข้อความในบทบัญญัติตอนท้ายของมาตรา ๒๘ วรรคสาม “ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ” ซึ่งเป็นการยกเลิกการใช้บทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนมาใช้บังคับ แต่ก็ยังคงอนุญาตตุลาการเป็นผู้วินิจฉัยข้อพิพาทอยู่ ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของผู้กรณีที่คงความเป็นกลางได้บ้าง ซึ่งค่าทดแทน ตามมาตรา ๓๐ ก็ยังคงใช้วรรคสามของมาตรา ๒๘ นี้มาใช้บังคับอยู่โดยอนุโลม แต่ในที่สุด พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ยกเลิกมาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ เดิมและแก้ไขใหม่ทั้งหมด โดยมาตรา ๓๐ (แก้ไขใหม่) บัญญัติให้อำนาจ กฟผ. เป็นผู้กำหนดค่าทดแทนและจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดินของ กฟผ. (มาตรา ๓๐ วรรคแรก (๑) (๒) (๓)) การรื้อถอนโรงเรือนทำลายสิ่งก่อสร้างขึ้นทำขึ้น หรือตัดฟัน ทำลายต้นไม้ พืชผลในเขตเดินสายไฟตามมาตรา ๒๕ (๓) มาตรา ๓๐ วรรคแรก (๔) ถ้าหากเจ้าของไม่ตกลงยินยอมรับก็ให้ กฟผ. ใช้วิธีวางทรัพย์ นอกจากนี้ยังเพิ่มมาตรา ๓๐ ทวิ ขึ้นอีกโดยให้สิทธิเจ้าของผู้ครอบครองที่ไม่พอใจค่าทดแทนฟ้องต่อศาลได้ภายใน ๑ ปี ซึ่งเป็นการยกเลิกไม่ใช้บทบัญญัติตามมาตรา ๒๘ วรรคสามเดิม ที่ถือว่าเป็นธรรมอยู่ทั้งหมด และในวรรคสามของมาตรา ๒๘ ที่แก้ไขใหม่ก็บัญญัติให้นำมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๐ ทวิ มาใช้บังคับแทน

แสดงให้เห็นว่าเป็นการแก้ไขกฎหมายขึ้นใหม่ถึง ๓ ครั้ง แต่แต่ละครั้งได้เพิ่มอำนาจให้กับ กฟผ. เพื่อให้ได้เปรียบมากขึ้นและประชาชนที่เดือดร้อนจะเป็นผู้เสียสิทธิและเสียเปรียบมากขึ้นจนในการแก้ไขครั้งสุดท้าย ได้แก้ไขเพื่อให้อำนาจ กฟผ. แต่ผู้เดียวมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าทดแทนความเสียหายหากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่เสียสิทธิไม่พอใจก็ให้ไปฟ้องศาลเองภายใน ๑ ปี เป็นการผลักภาระการเรียกร้องที่อาจสูญเปล่าทั้งทรัพย์สิน และเวลาให้ตกอยู่กับเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ดังนั้น มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๐ ทวิ ที่ให้อำนาจ กฟผ. ดำเนินการและกำหนดค่าทดแทนตามใจชอบไม่มีหลักเกณฑ์ วิธีการ

ที่สร้างความเป็นธรรม ชอบธรรมให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองซึ่งได้รับความเสียหาย โยนภาระการเรียกร้องที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ได้ทำให้เกิดขึ้น จึงเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นแสดงให้เห็นชัดเจนว่าไม่ได้สัดส่วนกับความเป็นธรรมกับผู้เสียหาย มุ่งให้ กฟผ. ได้เปรียบแต่เพียงฝ่ายเดียว

๓.๓ การจ่ายค่าทดแทนการดำเนินการของ กฟผ. ตามมาตรา ๒๕ (๑) และการใช้ที่ดินตามมาตรา ๓๐ วรรคแรก (๑) (๒) (๓) จากการเข้าไปยึดถือครอบครองโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ (๑) (๒) (กล่าวคือจะจ่ายค่าทดแทนเมื่อใช้ที่ดินนั้นดำเนินการตามวัตถุประสงค์ หากยังไม่ใช้ก็ยังไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองได้เสียสิทธิการครอบครองใช้สอย นับแต่ กฟผ. ใช้อำนาจตามมาตรา ๒๕ (๑) (๒) แล้ว) โดยยกเลิกอนุญาโตตุลาการและการใช้บทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนรวมทั้งบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในการแก้ไขปัญหาคัดแย้งในการจ่ายค่าเช่าทดแทน โดยให้ กฟผ. มีอำนาจกำหนดค่าทดแทนตามความเป็นธรรม แต่มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๐ ทวิ ไม่มีหลักเกณฑ์ วิธีการที่ให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ทำให้ กฟผ. สามารถกำหนดค่าทดแทนได้ตามใจชอบ เจ้าของหรือผู้ครอบครองจึงไม่มีหลักประกันในการที่จะได้รับการชดเชยอย่างเป็นธรรม เช่นเดียวกับการเวนคืนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ซึ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคลไว้อย่างชัดเจน

การใช้ที่ดินของ กฟผ. ตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ เป็นการใช้อำนาจพิเศษตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง การเข้าไปใช้สอยมีการกำหนดเขตประกาศปักแนวเขตเข้าทำการครอบครอง ตัดฟัน ทำลาย รื้อถอนแล้วทำการก่อสร้าง สายส่ง เสาไฟ สถานีย่อยหรืออุปกรณ์อื่นอันเป็นการถาวรตลอดไป บุคคลอื่นรวมทั้งเจ้าของที่ดิน หากเข้าไปในเขตยึดครองของ กฟผ. โดยไม่ได้รับอนุญาตจาก กฟผ. มีความผิดทางอาญา การจะเข้าไปใช้สอยที่ดินของตนเอง แม้กระทั่งการปลูกพืชล้มลุก โดยเฉพาะส่วนที่สายส่งไฟฟ้าผ่านจะต้องได้รับอนุญาตจาก กฟผ. ก่อน หากเข้าไปกระทำโดยพลการก็จะมีโทษทางอาญาตามมาตรา ๓๒ และมาตรา ๕๖ วรรค กฟผ. เข้าใช้ที่ดินสร้างสถานีย่อยหรืออุปกรณ์ เจ้าของยอมไม่มีสิทธิผ่านหรือเข้าไปทำประโยชน์ใดๆ ทั้งสิ้น เพราะ กฟผ. ใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นทั้งหมดแล้ว (ดูพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๖ และข้อกำหนด กฟผ. ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๓) นอกจากนั้นนอกแนวเขตดังกล่าวข้างต้นก็ยังถูกจำกัดสิทธิตามมาตรา ๓๓ เพิ่มอีกด้วย แต่การจ่ายค่าทดแทนของการเสียสิทธิประโยชน์กลับให้ กฟผ. ฝ่ายเดียวเป็นผู้กำหนด โดยกฎหมายบัญญัติเพียงว่า โดยเป็นธรรม

แต่ไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดอย่างชัดเจน ทั้งที่โดยพฤตินัยเป็นการเข้าไปใช้สอยที่ดินอย่างถาวรเช่นเดียวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ พ.ศ. ๒๕๑๑ฯ มาตรา ๓๖ ให้ กฟผ. เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา ๖ (๒) เพื่อหาแหล่งพลังงานเพื่อผลิตไฟฟ้า และตามมาตรา ๕ (๔) สร้างเขื่อน ซึ่งถือว่าเป็นการเข้าไปใช้สอยที่ดินนั้นอย่างถาวรเช่นเดียวกัน การทดแทนค่าเสียหายตามมาตรา ๓๖ จึงชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

ดังนั้นการใช้ที่ดินของ กฟผ. และจำกัดสิทธิเจ้าของที่ดิน โดยใช้ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๖ และข้อกำหนด กฟผ. ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงเป็นการเข้าไปถือสิทธิครอบครองใช้สอยในเขตที่กำหนดนั้นเสมือนเป็นเจ้าของที่ดินเสียเอง เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ในความเป็นจริงเจ้าของที่ดินไม่มีสิทธิใด ๆ เลย แต่เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ อย่างผิวเผินดูเหมือนว่าเจ้าของยังมีสิทธิในการใช้สอยที่ดิน เพราะยังเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นอยู่ แต่หากดูมาตราที่มีการจำกัดสิทธิเจ้าของหรือผู้ครอบครองประกอบด้วยแล้ว ไม่มีมาตราใดให้สิทธิเสรีภาพกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองเลย เจ้าของที่ดินจะไม่มีสิทธิใช้สอยที่ดินของตนโดยอิสระ ต้องคอยฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ยึดครองเท่านั้น เป็นลักษณะของการอ้างความชอบธรรมตามตัวบทกฎหมายแต่ไม่มีความชอบธรรมตามความเป็นจริง เพราะความยุติธรรมนั้นถ้าได้ถูกบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายเสียแล้ว หากผู้ที่รักความเป็นธรรมจะไม่ปฏิบัติตามก็เท่ากับฝ่าฝืนกฎหมาย ผู้ฝ่าฝืนมีความผิดต้องรับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับการสอบถามผู้แทน กฟผ. ที่มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ พบว่าการเข้าไปใช้สอยที่ดินของ กฟผ. เสมือนกับเป็นการเวนคืนที่ดินนั้น ได้รับคำตอบว่า กฟผ. ยังจำเป็นต้องใช้สอยที่ดินนั้นอยู่ต่อไปอย่างไม่มีเวลากำหนด และเป็นไปไม่ได้เลยที่ กฟผ. จะยกเลิกการใช้สอยที่ดินนั้น เพราะการใช้สายส่งไฟฟ้าเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดไป และมีแต่จะต้องขยายเขตเพิ่มมากขึ้นตามการขยายตัวของการใช้ไฟฟ้า

การปิดประกาศการกำหนดแนวเขตของ กฟผ. ไว้ที่อำเภอตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๕ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ ก็เป็นแต่เพียงปฏิบัติให้ครบตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อความสะดวกในการดำเนินงานของ กฟผ. แต่เพียงฝ่ายเดียวทั้ง ๆ ที่ในการเดินสำรวจเพื่อวางแนวสายส่งไฟฟ้า เจ้าหน้าที่ กฟผ. ก็ต้องตรวจสอบและเดินสำรวจที่ดินตลอดแนวสายส่งไฟฟ้าอยู่แล้วและทราบดีว่าผู้ใดเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินภายใต้แนวสายส่งไฟฟ้ากลับไม่ทำหนังสือแจ้งให้ทราบโดยตรง

แต่ชอบที่จะใช้วิธีปิดประกาศการที่ตนจะเข้าไปยึดถือครอบครองใช้สอยพื้นที่ได้ตามอำเภอใจ เจ้าของที่ดิน หรือผู้ครอบครองบางคนในชนบทห่างไกลอาจไม่เคยเข้าไปติดต่อราชการที่อำเภอเลย ก็ย่อมไม่รู้ว่าเขากำลังจะถูกละเมิดสิทธิ หากที่ดินดังกล่าวอยู่ในแนวเขตการใช้สอยของ กฟผ. ทั้งหมด ถ้าเขาปลูกข้าวเลี้ยงชีพมาทุกปี อยู่ต่อมาจะไปปลูกข้าวเลี้ยงชีพกลับปรากฏว่าถูกยึดที่ดิน โดยไม่รู้ตัวจะเข้าไปปลูกข้าวก็ทำไม่ได้ ประชาชนผู้ยากไร้จะดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างไร ในขณะที่เดียวกันการกำหนดค่าทดแทนในการสูญเสียโอกาสในการใช้ที่ดินกลับไม่มีมาตรฐานใดให้ความชอบธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเดิม เป็นการกำหนด โดยคณะกรรมการของ กฟผ. เพียงฝ่ายเดียว แล้วนำมาอ้างความเป็นธรรม ชอบธรรมตามที่ กฟผ. เป็นผู้กำหนด

อนึ่ง กฟผ. เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งเป็นการประกอบธุรกิจ เพื่อแสวงหากำไร รายได้จากการประกอบธุรกิจ จึงตกเป็นของ กฟผ. เพื่อใช้เป็นรายจ่ายในการดำเนินกิจการก่อน ซึ่งมีทั้ง ค่าทรัพย์สิน ค่าจ้าง โบนัส บำเหน็จ บำนาญ ทูนสำรอง ค่าเสียหาย ค่าخذใช้ ฯลฯ รายได้ที่เหลือจากรายจ่ายในการดำเนินการจึงจะส่งให้รัฐเป็นรายได้แผ่นดิน แต่ถ้าการดำเนินธุรกิจขาดทุน รัฐก็ต้องชดเชยให้ ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา ๔๕ เมื่อ กฟผ. เป็นผู้ให้บริการผูกขาดที่สามารถกำหนดราคาขายพลังงานไฟฟ้าได้เอง ผู้รับบริการคือประชาชน ผู้ใช้ไฟฟ้าจึงเป็นผู้รับภาระจากผลของการบริหารที่ขาดทุนของ กฟผ. ทั้งสิ้น จึงไม่มีความชอบธรรมที่จะเรียกเก็บภาษีเอาจากประชาชนไปทดแทนการบริหารงานที่ไร้ประสิทธิภาพ

๔. หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ นั้น เป็นการปกครองโดยใช้มติเสียงข้างมาก แต่ขณะเดียวกันเสียงข้างน้อยก็ย่อมได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นธรรมด้วย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ วรรคแรก เป็นการจำกัดสิทธิบุคคลส่วนน้อย เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ ซึ่งทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ แต่การชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมนั้น ก็จะต้องได้รับการพิจารณาด้วย การเข้าไปครอบครองยึดถือใช้สอยประโยชน์ทั้งหมดในที่ดินของบุคคลอย่างถาวร ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ แล้วใช้อำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพบุคคลตามมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และประกาศข้อกำหนด กฟผ. ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๓ เป็นการจำกัดสิทธิเจ้าของหรือผู้ครอบครองเกือบทั้งสิ้น เจ้าของที่ดินจึงเป็นเจ้ากรรมสิทธิ์แต่เพียงในกระดาษ



เสมือนที่ดินนั้นถูกเวนคืนไปแล้ว นอกจากนั้นยังกำหนดโทษอาญาบุคคลที่ทำการปกป้องสิทธิในทรัพย์สินของตนเอง ในกรณีที่เข้าลักษณะที่เป็นการขัดขวาง กฟผ. ในการเข้าไปยึดถือครอบครองใช้สอย ตัดฟัน รื้อถอน ทำลาย หรือฝ่าฝืนประกาศห้ามอีกด้วย (มาตรา ๕๔) เสมือนเป็นการเวนคืนที่ดินนั่นเอง การเวนคืนนั้นรัฐธรรมนุญ มาตรา ๔๕ ได้คุ้มครองสิทธิกับให้มีการทดแทนที่เป็นธรรมและวางแนววิธีปฏิบัติไว้ชัดเจน แต่พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๐ ทวิ ที่บัญญัติการกำหนดและจ่ายทดแทนตามความเป็นธรรมโดยให้ กฟผ. เป็นผู้กำหนดจำนวนเงินได้เองตามอำเภอใจ จึงเป็นลักษณะบังคับไม่มีหลักเกณฑ์วิธีการที่เป็นธรรม

การฟ้องศาลยุติธรรมเรียกค่าเสียหายก็ไม่ใช่วิธีเยียวยาที่เกิดขึ้นจากมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๐ ทวิ เพราะเป็นสิทธิของเจ้าของหรือผู้ครอบครองในทางศาลอยู่แล้ว การกำหนดสิทธิของฝ่ายตน (กฟผ.) ให้ได้เปรียบมากกว่าฝ่ายเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน เป็นการไม่เสมอกันในกฎหมายตามที่รัฐธรรมนุญคุ้มครองไว้

๕. ดังนั้นแม้ กฟผ. จะเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ ซึ่งได้รับอำนาจตามกฎหมายในการจำกัดสิทธิบุคคลตามที่รัฐธรรมนุญยกเว้นให้ทำได้ แต่ กฟผ. ทำในฐานะนิติบุคคล เป็นผู้ให้บริการที่แสวงหากำไร กำหนดราคาการทำธุรกิจด้วยตนเอง เพื่อมิให้ขาดทุน เพื่อสวัสดิการและรายได้ให้กับ กฟผ. และพนักงานเป็นหลัก ส่วนที่ได้กำไรเมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้วจึงจะถือว่าเป็นรายได้ที่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน หากยังมีรายได้ไม่คุ้มทุนสามารถกำหนดราคาไฟฟ้าเพิ่มให้เพื่อให้คุ้มทุนและให้ได้กำไร แต่ถ้าหากขาดทุน รัฐก็มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินชดเชยให้เท่ากับว่าประชาชนผู้รับบริการต้องเป็นผู้รับภาระค่าไฟฟ้าไปทั้งสิ้น แม้ กฟผ. ขาดทุนก็ต้องเอาภาษีของประชาชนไปชดเชยให้

ที่เห็นได้ชัดเจนตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ มาตรา ๕ (๕) ให้ กฟผ. มีอำนาจเข้าร่วมกิจการกับหน่วยงานอื่นไม่ว่าจะเป็นของเอกชนหรือของรัฐ ทั้งในประเทศและนอกประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่กิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของ กฟผ. ดังนั้น กฟผ. จึงเป็นนิติบุคคลที่แสวงหากำไรตามปกติทั่วไปของการประกอบธุรกิจ โดยทำธุรกิจด้านผลิตจำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้กับประชาชนของประเทศในลักษณะผูกขาดแต่เพียงผู้เดียวแล้วอาศัยอำนาจรัฐที่มอบหมายให้มีอำนาจตามกฎหมายในการจำกัดสิทธิบุคคล เพื่อความสะดวกในการประกอบการและให้มีผลประโยชน์สูงสุด รวมทั้งมีอำนาจไปร่วมลงทุนกับนิติบุคคลอื่น องค์กรอื่นทั้งในและต่างประเทศด้วยแม้ผลกำไรส่วนหนึ่งจะส่งให้รัฐ แต่รัฐก็ต้องรับผิดชอบหากขาดทุน หรือเพิ่มทุนให้อยู่ดี

ซึ่งเป็นการให้สิทธิ กฟผ. ทำธุรกิจที่ไม่มีทางขาดทุนได้เลย แต่ในส่วนที่ กฟผ. เข้าไปผลิตรองสิทธิ เสรีภาพของบุคคล ตามที่กล่าวมาข้างต้น กลับไม่มีวิธีการที่ให้ความคุ้มครองอย่างเป็นธรรมกับบุคคลผู้ถูกรองสิทธิ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้คุ้มครองสิทธิไว้ด้วยโดยเสมอกัน ทั้งนี้จะเห็นได้จากการที่ กฟผ. ได้ยกเลิกหลักการและวิธีการเดิม ที่ให้ความเป็นธรรมอย่างชัดเจนไว้ คือการยกเลิกและแก้ไข มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ เดิม ซึ่งวางหลักความเป็นธรรมไว้ชัดเจนแล้วแก้ไขขึ้นใหม่เพื่อให้อำนาจ กฟผ. กระทำการข่มเหงประชาชนผู้ยากไร้ได้ตามอำเภอใจ

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ตราเป็นกฎหมาย เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๐ ทวิ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ บังคับใช้ การอ้างว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๐ ทวิ เป็นกฎหมายที่บัญญัติขอบเขตแห่งสิทธิและจำกัดสิทธิบุคคลในทรัพย์สินไว้เป็นการถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ แล้วนั้น นับว่าเป็นการไม่ถูกต้องทั้งหมดเพราะหากกฎหมายฉบับใดที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกินความจำเป็นและมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๔๐ กฎหมายฉบับนั้นก็เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ เมื่อบทบัญญัติบางมาตราดังกล่าวของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ มีการจำกัดสิทธิราษฎรโดยไม่เป็นธรรมและไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔๘ แล้วย่อมสมควรที่จะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ ในบทมาตรานั้น ๆ ให้สอดคล้องถูกต้องเป็นไปตามสาระสำคัญหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

นอกจากนั้น ในการซื้อกระแสไฟฟ้า จากโรงไฟฟ้าเอกชนผู้แทน กฟผ. ได้แถลงว่า กฟผ. เป็นผู้รับผิดชอบในการเดินสายส่งไฟฟ้าแรงสูงจากโรงผลิตไฟฟ้าของเอกชนโดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ ก็เป็นเหตุผลให้พิจารณาได้ว่าเป็นการใช้กฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้เอกชนเฉพาะราย โดยจำกัดสิทธิหรือกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน (เขตที่ดินในแนวเดินสายไฟแรงสูง) เป็นการใช้กฎหมายบังคับเป็นประโยชน์ให้แก่เอกชนเป็นการเจาะจงในกรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ

การอ้างว่า กฟผ. ต้องเข้าไปดำเนินการเดินสายส่งไฟฟ้าแรงสูงเองโดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ ก็เพื่อเป็นการลดต้นทุนให้กับโรงผลิตไฟฟ้าของเอกชน เพื่อมิให้เอกชนมีต้นทุนสูง

ซึ่งจะเป็นผลให้ต้องขายกระแสไฟฟ้าให้กับ กฟผ. สูงขึ้น จึงกระทบหรือเป็นภาระต่อผู้บริโภคคือประชาชนนั้น ถือว่าเป็นเหตุผลที่ยังไม่เพียงพอ เพราะเอกชนที่ลงทุนย่อมคำนวณต้นทุนทุกอย่างไว้แล้วก่อนที่จะขายกระแสไฟฟ้าในราคาที่ กฟผ. กำหนด เพราะเป็นการดำเนินธุรกิจที่แสวงหากำไร หากเอกชนทำธุรกิจแล้วไม่ได้กำไรมีต้นทุนสูงกว่าราคาจำหน่ายเขาก็คงตัดสินใจได้ว่าไม่ควรดำเนินการ การแข่งขันจึงจะเป็นความชอบธรรมในระบบการค้าเสรีและทำให้เกิดความเสมอภาค ระหว่างผู้บริโภคคือประชาชนทั่วไปกับเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ กฟผ. เข้าไปใช้ เพราะทุกคนรับภาระต้นทุนเท่ากัน การเอาเปรียบเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองโดยการจำกัดสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนในเบื้องต้นน้อยกว่าความเป็นจริง (โดยเฉพาะในช่วงระยะเวลาที่ กฟผ. ประกาศและใช้อำนาจเข้าไปยึดถือครอบครองตามมาตรา ๒๕ วรรคแรก (๑) (๒) แต่ยังไม่ใช้สอยที่ดินที่ยึดตามมาตรา ๓๐ วรรคแรก (๑) (๒) (๓) โดยมาตรา ๓๐ มิได้บัญญัติให้จ่ายค่าทดแทนจากการที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเสียสิทธิประโยชน์แต่อย่างใด) โดยใช้ข้ออ้างว่าเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมโดยไม่คุ้มครองสิทธิและให้ความเป็นธรรมกับเขาทำให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองรับภาระมากกว่าคนส่วนใหญ่ จึงเป็นการปฏิบัติที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เพราะนอกจากเสียสิทธิโดยชอบธรรมแล้วเขายังต้องรับภาระการเสียภาษีที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ฯลฯ ให้กับการเข้าไปใช้ที่ดินอย่างถาวรของ กฟผ. อีกทุกปีตลอดไปเป็นการซ่อนความเอาเปรียบและความโหดร้ายเอาไว้โดยโยนภาระความรับผิดชอบในด้านภาษีให้เจ้าของที่ดินที่ไม่มีสิทธิใช้ที่ดินนั้นได้อีกตลอดไปไว้อย่างแนบเนียนอย่างเห็นได้ชัด และถือว่าไม่เป็นธรรมอย่างยิ่งและภาระที่ไม่เป็นธรรมนี้จะตกทอดไปถึงผู้รับมรดก ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ คุ้มครองไว้ด้วยนอกจากนั้นพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ มาตรา ๓๐ ยังซ่อนเร้นหรือหลีกเลี่ยงการชดเชยค่าเสียสิทธิประโยชน์ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในช่วงที่ กฟผ. เข้าไปยึดถือครอบครองแต่ยังไม่ได้ใช้ที่ดินดังกล่าวตามมาตรา ๒๕ วรรคแรก (๑) (๒) โดยช่วงระยะเวลาดังกล่าวอาจกินเวลานานหลายปีกว่าที่ กฟผ. จะตั้งเสาวางสายส่งหรือสร้างสถานีไฟฟ้าหรืออุปกรณ์เสร็จ ซึ่งถ้าหากเจ้าของหรือผู้ครอบครองเข้าไปใช้สอยปลูกสร้างสิ่งใดหรือปลูกต้นไม้พืชพันธุ์ลงไปโดยมิได้รับอนุญาตหรือโดยไม่รู้ว่ที่ดินถูกยึดครองย่อมมีความผิดทางอาญาและถูกรื้อถอนตัดฟันโดย กฟผ. ไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน (มาตรา ๓๒ มาตรา ๕๖) เป็นการซ่อนเร้นความได้เปรียบของ กฟผ. ไว้อย่างแนบเนียนไร้ความเป็นธรรมด้วย การใช้อำนาจพิเศษทางปกครองและอ้างการทำเพื่อสาธารณประโยชน์บังหน้าจึงมิใช่เป็นเรื่องการทดแทนตามความเป็นธรรมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ แต่อย่างใด

ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๐ ทวิ เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นมาตรการบังคับข้ออื่นไว้ในเรื่องการใช้ค่าทดแทนที่ทำให้ กฟผ. ได้เปรียบ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจึงไม่เป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเพราะกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง ถือได้ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

ความยุติธรรมที่เกิดขึ้นในสังคมนั้นสามารถแก้ไขได้ตราบเท่าที่ยังไม่ได้นำความยุติธรรมนั้นมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย แต่ถ้าได้นำเอาความยุติธรรมนั้นมาบัญญัติเป็นกฎหมายแล้ว ความยุติธรรมนั้นก็กลายเป็นความชอบธรรมตามกฎหมายจะไม่มีใครสามารถแก้ไขให้เกิดความยุติธรรมขึ้นได้อีก หากจะดำเนินการต่อไปผู้นั้นก็จะกลายเป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมายคงมีแต่ศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่สามารถวางหลักในการปฏิบัติเพื่อบรรเทาผลร้ายนั้นได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้นจึงพิจารณาได้ว่ามาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๓๐ มาตรา ๓๐ ทวิ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นบทบัญญัติที่เป็นมาตรการบังคับเป็นการให้อำนาจเจ้าพนักงานของรัฐในการรुकล้ำสิทธิรอนสิทธิและจำกัดสิทธิบุคคลเกินจำเป็นโดยหลีกเลี่ยงการชดเชยค่าเสียหายที่ถูกต้องเป็นธรรมเห็นได้ชัดแจ้งว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ไม่ได้สัดส่วนกับสิทธิที่เสีย อันเป็นประเด็นสำคัญของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ที่ว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้...”

จึงวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๐ ทวิ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

ส่วนกรณีประเด็นปัญหาว่า มาตรา ๒๕ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๔๘ มาตรา ๔๙ หรือไม่นั้น เห็นว่าการดำเนินการของ กฟผ. ตามมาตรา ๒๕ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ เป็นการใช้อำนาจพิเศษทางการปกครองตามกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติยังไม่ถือเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๘ และยังมีใช่เป็นการเวนคืนที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๒๕ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ