

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔๒ - ๔๓/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๕๓

วันที่ ๑๔ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

เรื่อง พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

ศาลปกครองขอนแก่นและศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี รวม ๒ คำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๑/๒๕๕๒) นายอินป็น ครองพวก ผู้ฟ้องคดี กับพวกรวม ๕๕ คน ได้ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคณะกรรมการบริหารของคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองขอนแก่นเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๒๘๖/๒๕๕๑ ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นของที่ดินในเขตท้องที่บ้านหนองตะไก่อ บ้านหนองนาเจริญ บ้านหนองไผ่ บ้านแม่นนท์ บ้านหนองหิน ตำบลหนองไผ่ อำเภอเมืองอุดรธานี และบ้านเหล่ากล้วย ตำบลเสอเพลอ อำเภอกุมภวาปี จังหวัด



อุดรธานี ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกำหนดเขตเดินสายส่งไฟฟ้า ตามประกาศการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เรื่อง กำหนดเขตเดินสายส่งไฟฟ้า ๕๐๐ กิโลโวลต์ น้ำพอง ๒ - อุดรธานี ๓ ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ฉบับลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ทำให้การจัดการและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีต้องเปลี่ยนแปลงไป โดยมีความเสี่ยงต่อความปลอดภัยในชีวิตจากการที่เสาและสายส่งไฟฟ้าเป็นสิ่งก่อสร้างสูงในที่โล่งเสมือนเป็นสายล่อฟ้าอาจเป็นอันตรายต่อการจับปลาและการเลี้ยงสัตว์ในบริเวณดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เต็มที่เพราะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดเพื่อความปลอดภัยในเขตเดินสายส่งไฟฟ้า ซึ่งห้ามปลูกสร้างโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง เฝ้าไร่อ้อย นาข้าว ป่าพง หรือวัสดุอื่นใด ปลูกไม้ยืนต้น หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้าสร้างความลำบากในการประกอบอาชีพแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีอาชีพเกษตรกรรม เป็นการละเมิดสิทธิชุมชนในการจัดการและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยที่ไม่มีการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านเจ้าของที่ดินที่อาจได้รับผลกระทบเข้าร่วมประชุมชี้แจงจึงเป็นการออกประกาศโดยขาดกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชน ขอให้ศาลเพิกถอนประกาศการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เรื่อง กำหนดเขตเดินสายส่งไฟฟ้า ๕๐๐ กิโลโวลต์ น้ำพอง ๒ - อุดรธานี ๓ ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ฉบับลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เพิกถอนมติที่ประชุมในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๑ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ฟ้องคดี เห็นว่าการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๑ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และมีคำสั่งห้ามชั่วคราวมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามกระทำการใด ๆ และให้หยุดการก่อสร้างขาค้ำสายส่งไฟฟ้าและขึงสายส่งไฟฟ้าในพื้นที่ของผู้ฟ้องคดีทั้ง ๕๕ คน ไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าคดีจะถึงที่สุด และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ ซึ่งให้อำนาจออกประกาศดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคล โดยได้กำหนดเพียงวิธีการแจ้งหรือประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้ทราบล่วงหน้าเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดหลักการเปิดโอกาสให้ชุมชนได้มีสิทธิรู้ข้อมูล วิธีการแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการดำเนินการ เพื่อเป็นการรับรองสิทธิและประกันสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้แต่อย่างใด เป็นการจำกัดสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการและการใช้ประโยชน์จาก



- ๓ -

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๖๐ และ มาตรา ๖๔ และไม่อาจใช้บังคับได้ตามมาตรา ๖ ขอให้ศาลปกครองขอนแก่นส่งความเห็น ของผู้ฟ้องคดีไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙

ศาลปกครองขอนแก่นเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าบทบัญญัติพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๔ ซึ่งศาลจำเป็นต้องนำมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาวินิจฉัยแก้คดี กรณีต้องด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ จึงให้ส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีมายังศาลรัฐธรรมนูญ

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๕๓) นางสมบุญ ทับทิมโต ได้ยื่นฟ้องผู้ว่าการ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขคำที่ ๑๙๖๗/๒๕๕๑ โดยฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นเขตเดินสายไฟฟ้า สายส่งไฟฟ้าแรงสูง แต่ได้รับค่าทดแทนที่ดินจากผู้ถูกฟ้องคดีต่ำเกินสมควร ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิ อุทธรณ์เรื่องดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย จึงฟ้องต่อศาลปกครองกลางขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระ เงินเพิ่มพร้อมดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมศาล รวมทั้งค่าทนายความ ซึ่งศาลปกครองกลางได้มีคำสั่ง รับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว

ในระหว่างการดำเนินคดี ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๑ ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ไม่ได้บัญญัติให้มีการสำรวจสภาพสิ่งแวดล้อม ให้ประชาชนที่ได้รับ ผลกระทบได้รับทราบถึงผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยในอนาคตที่จะเกิดภาวะเป็นพิษอย่างร้ายแรง แก่ประชาชนในเขตรัศมีสายส่งไฟฟ้าแรงสูง และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดหรือแสดง ความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการเวนคืนเพื่อพาดสายส่งไฟฟ้าแรงสูง รวมทั้งมีส่วนร่วมในการพิจารณา



- ๔ -

กำหนดค่าทดแทน บทบัญญัติทั้งสามมาตราดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองกลางเห็นว่า กรณีตามคำร้องของผู้ฟ้องคดี ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๔๕-๔๖/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๗ โดยวินิจฉัยว่า มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบสาระสำคัญของมาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แล้วปรากฏว่ามีหลักการเดียวกันกับ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามลำดับ ดังนั้น เมื่อศาลปกครองกลางจำเป็นต้องใช้บทบัญญัติของกฎหมายมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ในการวินิจฉัยคดีและเป็นกรณีที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติทั้งสามมาตราดังกล่าวว่าจะขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ กรณีเข้าลักษณะตามมาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ จึงให้รอกการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งสองนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ตามคำร้องทั้งสองมีประเด็นโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๗ หรือไม่ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐



- ๕ -

ข้อ ๑๗ (๑๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องทั้งสองคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยให้รวมพิจารณาไปในคราวเดียวกัน

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยคือ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๐ สิทธิในข้อมูลข่าวสาร และการร้องเรียน โดยมาตรา ๕๖ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว และวรรคสอง กำหนดให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการการวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน

มาตรา ๕๘ มุ่งประสงค์ให้บุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน

มาตรา ๖๐ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น



การที่พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ กำหนดแต่เพียงวิธีการแจ้งให้เจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้ครอบครองที่ดินทราบถึงการประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้านั้นมิได้ขัดต่อหลักการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด นอกจากนี้มาตรา ๒๘ ยังได้กำหนดให้มีการแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้ทราบล่วงหน้าว่าจะมีการเข้าใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้น ย่อมถือต่อการที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนได้ จึงเป็นหลักการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๖๐ หลักเกณฑ์ดังกล่าวมิได้จำกัดคุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด อีกทั้งไม่ได้ตัดสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีต่อศาลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ โดยกำหนดให้บุคคลมีสิทธิเรียกค่าทดแทนได้ในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ กำหนดให้มีการแจ้งหรือประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบก่อนการเข้าทำการสำรวจว่าจะเข้าไปทำการสำรวจในพื้นที่ดังกล่าว และมาตรา ๒๙ กำหนดให้มีการแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบก่อนทำการเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดิน บั๊กหรือตั้งเสา สถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่นลงบนพื้นดินของบุคคลใด หรือรื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้นหรือทำลายหรือตัด ฟัน ตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้าและให้สิทธิในการยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรดำเนินการเช่นนั้นต่อคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยได้ ส่วนมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ กฟผ. จ่ายค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินในกรณีที่ กฟผ. เข้าใช้ประโยชน์ที่ดินหรือกระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน เห็นได้ว่า บทบัญญัติทั้งสามมาตราดังกล่าวเป็นการกำหนดให้มีการแจ้งข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากรัฐวิสาหกิจก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของผู้เกี่ยวข้อง อันเป็นหลักการที่สอดคล้องกับ



- ๓ -

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง ไม่ได้ตัดสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘

ส่วนที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าบทบัญญัติพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๓๐ ไม่ได้กำหนดให้ผู้ถูกระทบสิทธิมีส่วนร่วมในการกำหนดค่าทดแทนโดยร่วมเป็นอนุกรรมการพิจารณาค่าทดแทนนั้น บทบัญญัติมาตรา ๓๐ เป็นการกำหนดหลักการว่ากรณีใดบ้างที่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทน และหากเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. กำหนด ไม่ว่าจะบุคคลนั้นรับหรือไม่รับค่าทดแทนที่ กฟผ. วางไว้หรือฝากไว้ บุคคลดังกล่าวมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ตามมาตรา ๓๐ ทวิ และมาตรา ๓๐ ทวิ เป็นบทบัญญัติในกรณีหากเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนตามที่ กฟผ. กำหนด ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะรับหรือไม่รับเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. วางไว้หรือฝากไว้ บุคคลดังกล่าวมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ กฟผ. ได้ดำเนินการตาม มาตรา ๓๐ บทบัญญัติมาตรา ๓๐ จึงเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลแล้ว พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ จึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๖๐

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นกฎหมายซึ่งตราขึ้นก่อนที่รัฐธรรมนูญจะมีการกำหนดให้มีหลักการคุ้มครองสิทธิประชาชนโดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ทำให้มิได้มีการกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ อย่างชัดเจน แต่ก็ได้กำหนดให้มีการแจ้งหรือประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียที่อาจได้รับผลกระทบทราบก่อนดำเนินการใด ๆ ในเขตสำรวจและเขตเดินสายไฟฟ้า และการบังคับใช้บทบัญญัติ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ จึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องและเป็นไปตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย โดย กฟผ. ต้องใช้มาตรการเท่าที่จำเป็นในการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนให้น้อยที่สุด เช่น การกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าอาจกำหนดให้ผ่านที่ดินของเอกชนให้น้อยที่สุด หรืออาจใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการเดินสายส่งหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าตามแนวของถนนหรือพื้นที่ทางสาธารณะหรือใต้พื้นดินเพื่อให้



- ๘ -

เจ้าของที่ดินที่อยู่ในเขตเดินสายไฟฟ้ายังสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนได้ตามปกติ เป็นต้น การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องใช้มาตรการเท่าที่จำเป็นและได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการผลิตไฟฟ้าซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะบรรลุผลตามความมุ่งหมาย หาก กฟผ. จะดำเนินการสำรวจเขตแนวก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าหรือกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าอันกระทบคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง ก่อนการดำเนินการดังกล่าว กฟผ. ควรรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณา และหากเป็นกรณีมาตรา ๕๗ วรรคสอง คือ กรณีที่เป็นการวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ก็ต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ ซึ่งหากไม่มีการรับฟังความคิดเห็นในกรณีมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง หรือหากไม่มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงในกรณีมาตรา ๕๗ วรรคสอง บุคคลหรือชุมชนย่อมมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองได้ เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ที่ดำเนินโครงการหรือกิจการนั้นรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาดำเนินการ หรือจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

สำหรับประเด็นที่ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ หรือไม่ เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ซึ่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ มิใช่เป็นบทบัญญัติจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคมแต่อย่างใด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔

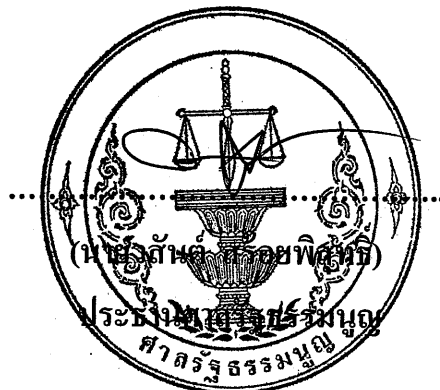
ส่วนประเด็นที่ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๗



- ๕ -

หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ เป็นบทบัญญัติที่เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนมาตรา ๘๗ เป็นบทบัญญัติที่เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ มิได้ขัดขวางแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าว อีกทั้ง การที่รัฐธรรมนูญบัญญัตินโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้นั้น มีเจตจำนงเพื่อให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและ กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะ เข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าแผนการบริหารราชการแผ่นดินจะดำเนินการ ในเรื่องใดและในระยะเวลาใด เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มิใช่เป็นบทบัญญัติ ที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๗

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๗





- ๑๐ -

(คำวินิจฉัยที่ ๔๒-๔๓/๒๕๕๔)

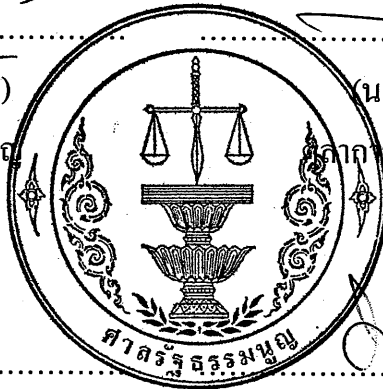
(นายเจริญ ภัคดีชนากุล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจรูญ อินทจาร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายเฉลิมพล ไชกอรุ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายชัย ชลวร)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายนุรักษ์ มาประณีต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบุญส่ง กุลบุปผา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุพจน์ ไข่มุกด์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ