

## คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพอนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๒/๒๕๕๕

วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลอาญาส่งคำร้องโต้แย้งของนายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ หรือ ส.ศิวรักษ์ จำเลย เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

กรณีสืบเนื่องจากพนักงานอัยการจังหวัดกาญจนบุรี (ทองผาภูมิ) เป็นโจทก์ฟ้องต่อศาลจังหวัดกาญจนบุรี (ทองผาภูมิ) ขอให้ลงโทษนายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ หรือ ส.ศิวรักษ์ จำเลย ผู้ร้อง ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๓ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ โดยกล่าวในฟ้องว่าตามวันเวลาและสถานที่เกิดเหตุตามฟ้อง ผู้ร้องกับพวกอีกประมาณ ๓๐ คน ได้เข้าไปในบริเวณเขตก่อสร้างการวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ร่วมกันยื่นเป็นแถวหน้ากระดานและนั่งรวมกันเป็นกลุ่มขวางแนวการทำงานของเครื่องจักร อันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติงานการก่อสร้างระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย หรือพนักงานหรือผู้ปฏิบัติร่วมกับพนักงานของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ทั้งนี้โดยผู้ร้องกับพวกไม่ได้รับอนุญาตให้กระทำการดังกล่าวได้แต่อย่างใด อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

ผู้ร้องให้การปฏิเสธฟ้อง ต่อมาศาลจังหวัดกาญจนบุรี (ทองผาภูมิ) ได้โอนคดีนี้มาพิจารณาที่ศาลอาญา และศาลอาญาได้ส่งคำร้องของผู้ร้องซึ่งอ้างว่าพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๖ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้ชี้แจงและชี้แจงเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ตามหนังสือ ที่ อก. ๑๐๐๓/๒๕๗๒ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๓ และหนังสือ ที่ อก. ๑๐๐๑/๑๕๕๔ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๔ ตามลำดับ ความละเอียดปรากฏตามหนังสือทั้งสองฉบับดังกล่าวแล้ว

ชั้นพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ได้ให้โอกาสทั้งฝ่ายผู้ร้องและฝ่ายผู้เกี่ยวข้องแสดงพยานหลักฐานและนำพยานบุคคลเข้าสืบจนเป็นที่พอใจทั้งสองฝ่าย

นายปริญญา ศนิवारวรุณ ทนายความผู้รับมอบอำนาจจากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ขณะนี้พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้ถูกยกเลิกแล้ว โดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ออก ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๔ ซึ่งตามมาตรา ๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดให้พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ มาตรา ๓ กำหนดให้พระราชบัญญัติและพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย รวม ๓ ฉบับ เป็นอันยกเลิกนับแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ได้แก่ (๑) พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ (๒) พระราชกำหนดการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๓ และ (๓) พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ เหตุที่มีการยกเลิกกฎหมายดังกล่าวเนื่องจากต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้บรรดาทรัพย์สิน กิจการ หนี้สิน สิทธิและความรับผิดชอบต่าง ๆ ของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยโอนมาเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้จดทะเบียนจัดตั้งเป็นบริษัทมหาชนแล้ว เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ และมีผลเป็นการรับโอนบรรดากิจการทั้งหมดของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย โดยผลแห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ มาตรา ๒๘ ซึ่งกำหนดให้บรรดาอำนาจในกรณีของบริษัท ปตท. มีอยู่ตามกฎหมาย การได้รับยกเว้นภาษี การมีสิทธิพิเศษที่ดี และการได้รับความคุ้มครองที่ดี ให้มีผลใช้บังคับต่อไป ซึ่งจะต้องมีพระราชกฤษฎีกาออกมารองรับในเรื่องนั้นด้วย และได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ ออกใช้บังคับแล้วเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๔ ตามที่มาตรา ๔ ได้ระบุถึงการประกอบธุรกิจปิโตรเลียม ให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยหรือกฎหมายอื่นได้บัญญัติไว้ให้แก่ ปตท. ตามความเข้าใจของ ปตท. ก็คือ ในขณะที่พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ แม้จะได้ถูกยกเลิกโดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒

รายละเอียดต่าง ๆ ปรากฏตามคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ

“มาตรา ๓๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน

บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

“มาตรา ๔๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

“มาตรา ๔๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิหรืออนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑

“มาตรา ๓๐ ในการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ให้ ปตท. มีอำนาจ

(๑) กำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามความจำเป็นโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

(๒) วางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใดๆ

(๓) รื้อถอนอาคาร โรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟันต้นไม้ กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ

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

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

“มาตรา ๓๑ ให้ ปตท. จ่ายค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิในที่ดิน อาคาร โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้าง ในกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) การใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตรบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามมาตรา ๓๐ (๑)
- (๒) การใช้ที่ดินวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามมาตรา ๓๐ (๒)
- (๓) การกระทำตามมาตรา ๓๐ (๓)

ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ในจำนวนค่าทดแทนให้นำมาตรา ๒๕ วรรคสาม มาใช้บังคับ โดยอนุโลม

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิในที่ดิน อาคาร โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง ได้รับค่าทดแทน หรือได้แจ้งเป็นหนังสือไม่รับค่าทดแทนดังกล่าวแล้ว ต่อไปภายหน้าจะเรียกร้องค่าทดแทนเนื่องจาก เหตุอันอื่นมิได้”

“มาตรา ๕๓ ผู้ใดขัดขวางการกระทำของ ปตท. หรือพนักงานหรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับ พนักงานซึ่งกระทำการตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๓๖ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ศาลรัฐธรรมนูญในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๕ ได้กำหนดประเด็นพิจารณา เรื่องนี้เป็น ๓ ประเด็น คือ

- (๑) พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ หรือไม่
- (๒) พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ หรือไม่ และ
- (๓) พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ หรือไม่

นอกจากนี้จากคำชี้แจงของนายปริญญา ศนิวารวรุณ ดังกล่าว อาจมีปัญหว่าพระราชบัญญัติ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดและโทษ ยังคงมีผลใช้บังคับ ต่อไปหรือไม่ เฉพาะในส่วนนี้เห็นว่าขณะนี้คดีตามฟ้องอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรม หากศาลยุติธรรมเห็นว่ากฎหมายที่บัญญัติภายหลังการกระทำตามฟ้องไม่เป็นผิดต่อไป ศาลดังกล่าว ย่อมจะยกฟ้องโจทก์ปล่อยจำเลยไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๕ (๕) ประกอบด้วยมาตรา ๑๘๕ ในชั้นนี้จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว

ก่อนเข้าสู่ปัญหาตามประเด็น เห็นสมควรกล่าวถึงเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ก่อนว่ามีอย่างไร ปรากฏความตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ บัญชี คือ เนื่องจากการประกอบธุรกิจปิโตรเลียมเป็นกิจการอุตสาหกรรมด้านสาธารณูปโภคประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ แต่หน่วยปฏิบัติงานเกี่ยวกับการสำรวจ ผลิต ขนส่ง และจำหน่ายปิโตรเลียมที่เป็นของทางราชการ ยังมีขนาดไม่เหมาะสม โดยกระจุกกระจายขึ้นอยู่กับส่วนราชการและองค์การของรัฐหลายแห่ง เป็นเหตุให้การประกอบธุรกิจปิโตรเลียมเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ สมควรรวมหน่วยปฏิบัติงานดังกล่าว บางหน่วย และจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อดำเนินธุรกิจปิโตรเลียม ตั้งแต่การสำรวจหาปิโตรเลียม ไปจนถึงการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่ได้จากการกลั่นปิโตรเลียม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนและความมั่นคงของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น” และเพื่อให้การสร้างและบำรุงรักษาโรงกลั่นปิโตรเลียม และระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ได้ดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อย จึงได้บัญญัติให้ ปตท. มีอำนาจตามมาตรา ๓๐ ทั้งนี้ ปตท. ต้องจ่ายค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๑ และหากผู้ใดขัดขวางการกระทำของ ปตท. หรือพนักงานหรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานซึ่งกระทำการตามมาตรา ๓๐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๓ ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ต่อไปจะได้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาตามประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้โดยจะพิจารณาวินิจฉัยรวมกันไปทั้งสามประเด็น เห็นว่า ปตท. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ส่งเสริมธุรกิจปิโตรเลียม รวมถึงการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับหรือสนับสนุนการประกอบธุรกิจปิโตรเลียม เพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน ดังปรากฏตามความในมาตรา ๕ วรรคสองที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้วแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ประกอบด้วยหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ฉะนั้นแม้บทบัญญัติมาตรา ๓๐ ที่เป็นปัญหา หากจะมีผลไปกระทบถึงเสรีภาพในเคหสถานหรือเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๔ อยู่บ้างก็เป็นไปโดย “อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ซึ่งสอดคล้องกับข้อยกเว้นตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญทั้งสองมาตราดังกล่าวที่เปิดช่องให้กระทำได้ ทั้งนี้โดยต้องจ่ายค่าทดแทนอย่างเป็นธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบ

ส่วนที่อ้างว่าพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ นั้น เห็นว่า บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่น

ดั้งเดิมจะเกิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ ก็ต้องเป็นไป “ตามที่กฎหมายกำหนด” ณ ปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายกำหนดให้สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามลักษณะที่ระบุไว้อย่างไร จึงไม่มีกรณีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามที่อ้าง

สำหรับปัญหาว่าพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๖ หรือไม่นั้น เห็นว่า มาตรา ๕๓ ดังกล่าวเป็นเพียงบทกำหนดโทษอันสืบเนื่องจากการขัดขวางการกระทำของ ปตท. หรือพนักงาน หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานซึ่งกระทำตามมาตรา ๓๐ เมื่อพิจารณาแล้วว่า มาตรา ๓๐ ดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญทั้งสามมาตรา มาตรา ๕๓ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องก็ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญทั้งสามมาตราด้วย

อาศัยเหตุผลดังได้พิจารณาма จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๖

นายจรัส บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ