

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

### ๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลปกครองขอนแก่นและศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี รวม ๒ คำร้อง สรุปได้ดังนี้

**คำร้องที่หนึ่ง** นายอินปิ่น ครองพท กับพวกรวม ๕๕ คน ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กับพวก ต่อศาลปกครองขอนแก่น เนื่องจาก ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการประกาศกำหนดเขตเดินสายส่งไฟฟ้า ทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เต็มที่เพราะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดเพื่อความปลอดภัยในเขตเดินสายส่งไฟฟ้า โดยที่ไม่มีการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมประชุมชี้แจง อันเป็นการออกประกาศโดยขาดกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชน และโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ ซึ่งให้อำนาจออกประกาศดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคล โดยกำหนดเพียงวิธีการแจ้งหรือประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งหาริมทรัพย์ได้ทราบล่วงหน้าเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดหลักการเปิดโอกาสให้ชุมชนได้มีสิทธิรู้ข้อมูล วิธีการแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ อันเป็นการจำกัดสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๔

**คำร้องที่สอง** นางสมบุญ ทับทิมโต ยื่นฟ้องผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กับพวก ต่อศาลปกครองกลาง เนื่องจาก ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการ ประกาศกำหนด เขตเดินสายไฟฟ้า และโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ไม่ได้บัญญัติให้มีการสำรวจสภาพสิ่งแวดล้อม การให้ประชาชนในเขตรศมีสายส่งไฟฟ้าแรงสูงได้รับทราบถึงผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยในอนาคต การให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการเวนคืนเพื่อพาดสายส่งไฟฟ้าแรงสูง และการพิจารณากำหนดค่าทดแทน จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๗

ศาลปกครองขอนแก่น และศาลปกครองกลางเห็นว่า กรณีต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ จึงให้ส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

### ๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งสองนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ คำร้องทั้งสองมีประเด็นว่า 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 และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา และการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) จึงรับคำร้องทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัยและรวมพิจารณาไปในคราวเดียวกัน

### ๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

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

การที่พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ กำหนดแต่เพียงวิธีการแจ้งให้เจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้ครอบครองที่ดินทราบถึงการประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้านั้น มิได้ขัดต่อหลักการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด นอกจากนี้ มาตรา ๒๘ ยังได้กำหนดให้มีการแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าว่าจะมีการเข้าใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้น ซึ่งเอื้อต่อการที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นหลักการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๖๐ หลักเกณฑ์ดังกล่าวมิได้จำกัดตรอนสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด อีกทั้งไม่ได้ตัดสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีต่อศาลให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ โดยกำหนดให้บุคคลมีสิทธิเรียกค่าทดแทนได้ในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้น

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ กำหนดให้มีการแจ้งหรือประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบก่อนการเข้าทำการสำรวจว่าจะเข้าไปทำการสำรวจในพื้นที่ดังกล่าว และมาตรา ๒๙ กำหนดให้มีการแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบก่อนทำการเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดิน ปักหรือตั้งเสา สถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่นลงบนพื้นดินของบุคคลใด หรือรื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟัน ตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า และให้สิทธิในการยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรดำเนินการเช่นนั้นต่อคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยได้ ส่วนมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ กฟผ. จ่ายค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินในกรณีที่ กฟผ. เข้าใช้ประโยชน์ที่ดินหรือกระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน บทบัญญัติทั้งสามมาตราดังกล่าวเป็นการกำหนดให้มีการแจ้งข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากรัฐวิสาหกิจก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของผู้เกี่ยวข้อง อันเป็นหลักการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง และไม่ได้ตัดสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ อีกทั้ง เป็นการกำหนดหลักการว่ากรณีใดบ้างที่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทน และหากเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. กำหนด ไม่ว่าบุคคลนั้นรับหรือไม่รับค่าทดแทนที่ กฟผ. วางไว้หรือฝากไว้ บุคคลดังกล่าวมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ กฟผ. ได้ดำเนินการตามมาตรา ๓๐ จึงเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลแล้ว พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ จึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๖๐

แม้ว่าพระราชบัญญัติ นี้ เป็นกฎหมายซึ่งตราขึ้นก่อนที่รัฐธรรมนูญจะมีการกำหนดให้มีหลักการคุ้มครองสิทธิประชาชนโดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ทำให้มิได้มีการกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ อย่างชัดเจน แต่ก็ได้กำหนดให้มีการแจ้งหรือประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบก่อนดำเนินการใด ๆ ในเขตสำรวจและเขตเดินสายไฟฟ้า การบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าว จึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องและเป็นไปตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย โดย กพผ. ต้องใช้มาตรการเท่าที่จำเป็นในการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนให้น้อยที่สุด การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องใช้มาตรการเท่าที่จำเป็นและได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจการผลิตไฟฟ้าซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะบรรลุผลตามความมุ่งหมาย หาก กพผ. จะดำเนินการสำรวจเขตแนวก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าหรือกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าอันกระทบคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง ก่อนการดำเนินการดังกล่าว กพผ. ควรรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณา และหากเป็นกรณีมาตรา ๕๗ วรรคสองก็ต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ ซึ่งหากไม่มีการรับฟังความคิดเห็นในกรณีมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง หรือหากไม่มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงในกรณีมาตรา ๕๗ วรรคสอง บุคคลหรือชุมชนย่อมมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ที่ดำเนินโครงการหรือกิจการนั้นรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาดำเนินการหรือจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันเป็นหมู่คณะ ซึ่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ มิใช่เป็นบทบัญญัติจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๗ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ทั้งสามมาตรา มิได้ขัดขวางแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังกล่าว อีกทั้งการที่รัฐธรรมนูญบัญญัตินโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้เช่นนั้น เพื่อให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน มิใช่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๗

#### ๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๔ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๗

ย่อโดย นางสาวฉนิษฐา ภูมินายก เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖๖

และนายบพ นามบุตร เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๘ ๖

**หมายเหตุ** ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา หน้า ๑๒๙ ตอนที่ ๖๐ ก วันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๕