

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๘/๒๕๕๕

วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) กรณีร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า บทบัญญัติมาตรา ๘๘/๓ ของร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ หรือไม่ และบทบัญญัติมาตรา ๘๘/๓ ของร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖ หรือไม่ ซึ่งปรากฏตามคำร้อง ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๕ สรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎรโดยสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ แล้วเสนอวุฒิสภาพิจารณา วุฒิสภาลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยแก้ไขเพิ่มเติมบางมาตรา เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๕ แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงต้องตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จสิ้นและเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ปรากฏว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕ และสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามมาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญแล้ว

ต่อมา วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๕ นายจอน อึ้งภากรณ์ และสมาชิกวุฒิสภา รวม ๗๗ คน มีหนังสือถึงประธานวุฒิสภาโดยเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยบทบัญญัติในร่างมาตรา ๘๘/๓ กำหนดให้การทำเหมืองได้ดินผ่านได้ดินของที่ดินใดที่มีไร่ที่ว่าง หากอยู่ในระดับความลึกจากผิวดินไม่เกินหนึ่งร้อยเมตร ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องแสดงหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ผู้ขอมจะมีสิทธิทำเหมืองแร่ในเขตที่ดินนั้นได้ ซึ่งหมายความว่า

การทำเหมืองใต้ดินของที่ดินที่บุคคลใดมีกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่อยู่ในระดับความลึกจากผิวดินเกินหนึ่งร้อยเมตร สามารถกระทำโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจาก เจ้าของที่ดินและไม่จำเป็นต้องชดใช้แก่เจ้าของที่ดิน เป็นการไม่สอดคล้องกับข้อยกเว้นให้จำกัดสิทธิตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” เนื่องจากการจำกัด สิทธิในที่ดินของบุคคลใดต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ว่า “การจำกัด สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือน สาธารณสุขแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” ดังนั้น การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิในที่ดินตาม มาตรา ๘๘/๓ ของร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ โดยถือได้ว่า เป็นการยกเลิกแดนแห่งกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินที่ทำกิน ทั้งเหนือพื้นพื้นดินและใต้พื้นดิน ย่อมทำให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินไม่มีสิทธิในการใช้ประโยชน์และจำหน่ายโอนที่ดินของตน อันเป็นสาระสำคัญ แห่งสิทธิในที่ดินนั่นเอง

การที่ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๘๘/๓ ระบุให้ รายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ประทานบัตรทำเหมืองแร่ใต้ดิน จะต้องได้รับความเห็นชอบตามกฎหมาย ว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าวย่อมหมายความว่าถึงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมผ่านหน่วยงานต่างๆ ตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ กล่าวคือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการผู้ชำนาญการ ซึ่งแล้วแต่ว่าเป็นโครงการประเภทใด แล้วแต่กรณี แต่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว...” ซึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ หน่วยงานต่างๆ ไม่มี องค์กรประกอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง เลย นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติแร่ มาตรา ๘๘/๓ ระบุว่า การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียจะเริ่มต้นขึ้นภายหลังจากการจัดทำ

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ได้ดินเสร็จสิ้นแล้ว แต่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖ ได้กำหนดให้บุคคลโดยทั่วไปและบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน จึงเห็นได้ว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ได้ดิน ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖ ซึ่งการขาดการมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้เป็นปัญหาความขัดแย้งในสังคมในหลายโครงการของรัฐ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๘๘/๗ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๕ รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และรับไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) และแจ้งประธานวุฒิสภาเพื่อแจ้งผู้ร้องทราบ แจ้งคณะรัฐมนตรีในฐานะผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติแร่ ฯ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ทราบ หากประสงค์จะแสดงความเห็นให้ยื่นเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับหนังสือแจ้ง ต่อมา ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๕ ให้รับหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๔/๑๒๐๕๘ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นหนังสือบันทึกคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรีที่ส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญรวมไว้ในสำนวน แล้วแจ้งประธานวุฒิสภาเพื่อแจ้งสมาชิกวุฒิสภาผู้เสนอความเห็นทราบต่อไป หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวมีสาระสรุปได้ ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ บทบัญญัติมาตรา ๘๘/๗ แห่งร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. เป็นบทบัญญัติจำกัดขอบเขตของแดนกรรมสิทธิ์ในส่วนที่เกินจากความสามารถตามปกติที่มนุษย์จะใช้ได้ จึงเป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญให้การรับรองคุ้มครองไว้ในมาตรา ๔๘ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ แต่อย่างใด

ประเด็นที่ ๒ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ นั้น การให้ความเห็นของผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมประกอบการศึกษาและประเมินผลกระทบของโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น ต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนด ซึ่งกฎหมายที่จะกำหนดเกี่ยวกับเรื่องนี้จะกำหนดรายละเอียดและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการให้ความเห็นของผู้แทนองค์การเอกชนและผู้แทนสถาบันการศึกษาดังกล่าว

ส่วนร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. นี้ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ใต้ดิน นอกจากนี้ ยังพิจารณาได้อีกว่า มาตรา ๘๘/๗ ของร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. ได้กำหนดกระบวนการให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ แล้ว และในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ใต้ดิน ยังต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยคณะกรรมการดังกล่าวต้องประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจำนวน ๘ คน และในจำนวนนี้จะต้องมีผู้แทนจากภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง นอกจากนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิยังจะต้องเป็นผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๔๘ นอกจากนี้ แม้ยังไม่ได้รับความเห็นชอบขององค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ประกอบการพิจารณาก่อนมีการดำเนินการโครงการ ฯ มาก่อนหรือไม่ก็ตาม โดยสามารถใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติแร่นี้ ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ได้ ซึ่งสามารถปรับปรุงแก้ไขรายงานการวิเคราะห์ ฯ ดังกล่าวให้เหมาะสมได้ จึงไม่มีกรณีที่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง แต่อย่างใด

ประเด็นที่ ๓ เรื่องกระบวนการรับฟังความคิดเห็นนั้น ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในท้องถิ่นของการทำเหมืองแร่ใต้ดิน ตลอดจนการให้ข้อคิดเห็นในการตัดสินใจของภาครัฐเพื่อการอนุญาตสิทธิการทำเหมืองแร่ ตลอดจนการคุ้มครองรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว ซึ่งกระบวนการดังกล่าวสามารถกำหนดรายละเอียดขั้นตอนให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และสถานะของแต่ละท้องถิ่นที่จะประกอบกิจการทำเหมืองแร่ต่อไป และการเสนอร่างพระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้ เป็นการกำหนดบทบัญญัติในเรื่องของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่า ตลอดจนการบำรุงรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้ ยังมีข้อพิจารณาอีกว่าสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล และยั่งยืนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และสิทธิของบุคคลที่จะร่วมกับรัฐและชุมชนในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๕๖ ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายที่จะตราขึ้นตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖ นั้น จะต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การใช้สิทธิ

ของบุคคลและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในเรื่องดังกล่าว ส่วนร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. นี้ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ใต้ดิน จึงไม่มีกรณีที่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖ แต่อย่างใด

เนื่องจากกรณีตามคำร้องและคำชี้แจงมีทั้งปัญหาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงเกี่ยวข้องกับหลายประการ ศาลรัฐธรรมนูญจึงเชิญทั้งผู้เกี่ยวข้องในการยกร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ นายจอน อึ้งภากรณ์ และนายแก้วสรร อดิโพธิ (สมาชิกวุฒิสภา) และผู้ที่ต้องใช้บังคับร่างพระราชบัญญัตินี้หลังจากประกาศใช้แล้ว คือ คณะผู้แทนกรมทรัพยากรธรณีและผู้แทนกรมทรัพยากรน้ำบาดาล มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อนำความเห็นของบุคคลดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาวินิจฉัย

พิจารณาคำร้องและคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรีและบุคคลต่างๆ แล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณารวม ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๘๘/๓ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๘๘/๓ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖ หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๘๘/๓ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ หรือไม่ ขอพิจารณาและวินิจฉัย ดังนี้

ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๘๘/๓ บัญญัติว่า “การทำเหมืองใต้ดินผ่านใต้ดินของที่ดินใดที่มีไซท์ว่าง หากอยู่ในระดับความลึกจากผิวดินไม่เกินหนึ่งร้อยเมตร ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องแสดงหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าผู้ขอมจะมีสิทธิทำเหมืองแร่ในเขตที่ดินนั้นได้”

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไว้ในมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งหมายความว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญแต่ขอบเขตแห่งสิทธิในทรัพย์สินและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินอาจทำได้โดยบทบัญญัติของกฎหมาย ทั้งนี้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๖ ได้กำหนดขอบเขตแห่งการใช้สิทธิและรับรองกรรมสิทธิในทรัพย์สินไว้ว่า ภายในบังคับแห่งกฎหมายเจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอย จำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะถ้าเป็นที่ดินนอกจากเจ้าของจะมีสิทธิดังกล่าวแล้ว

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๕ ยังบัญญัติให้เจ้าของทรัพย์สินยังมีสิทธิเหนือพื้นพื้นดิน และได้พื้นดินที่เรียกว่า แคนแห่งกรรมสิทธิ์ด้วย อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติมาตรานี้บัญญัติถึงแคนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินให้กินถึงเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินด้วย ดังนั้น เหนือพื้นดินและใต้พื้นดิน จึงไม่ใช่กรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่ถือเป็นแคนแห่งกรรมสิทธิ์ซึ่งให้กรรมสิทธิ์รวมไปถึงด้วย มาตรานี้ก่อให้เกิดสิทธิแห่งเจ้าของที่ดินและทำให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิตามมาตรา ๑๓๓๖ อย่างไรก็ตาม แคนแห่งกรรมสิทธิ์ไม่น่าจะจำกัดเพียงเท่าที่เจ้าของจะสามารถใช้สอยได้ตามปกติดังที่คณะรัฐมนตรีอ้างเท่านั้น เพราะในปัจจุบันเจ้าของที่ดินย่อมสามารถใช้เทคโนโลยีเพื่อใช้ประโยชน์จากแคนแห่งกรรมสิทธิ์ที่อยู่เหนือหรือใต้พื้นดินได้ และหากผู้อื่นรบกวนการใช้สิทธิในแคนแห่งกรรมสิทธิ์เหนือหรือใต้พื้นดินจะต้องใช้ค่าทดแทนแก่เจ้าของที่ดินโดยเฉพาะเมื่อไปกระทบกับสิทธิของเจ้าของที่ดินและก่อความเสียหายแก่เจ้าของที่ดิน เช่น ทำเหมืองใต้ดินไปก่อความเสียหายแก่ระบบการเจาะน้ำบาดาลที่ลึกเกิน ๑๐๐ เมตรของเจ้าของที่ดิน เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ แม้รัฐจะออกกฎหมายจำกัดแคนแห่งกรรมสิทธิ์ได้ แต่กฎหมายจะต้องกำหนดค่าทดแทนให้เจ้าของที่ดินที่ถูกจำกัดแคนแห่งกรรมสิทธิ์นี้ด้วย เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๕๒ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ เป็นต้น สำหรับพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ นั้น หากอากาศยานจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายแล้วย่อมบินเหนือแคนแห่งกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินได้ในระดับไม่รบกวน ขัดสิทธิตามปกติของเจ้าของ

ดังนั้น จึงเห็นได้ชัดว่า สิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของทรัพย์สินย่อมถูกจำกัดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้เสมอตามความจำเป็นของรัฐ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ นั้น เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่รับรองว่าสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะถูกจำกัดมิได้ เว้นแต่อาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ซึ่งมาตรา ๔๘ บัญญัติให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินสามารถมีกฎหมายจำกัดสิทธิได้ เมื่อพิจารณาคำปรารภของร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. ฉบับนี้ซึ่งมีความว่า “พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งตามมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” จึงเป็นการระบุชัดว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แม้จะถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และเป็นการขัดต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล

ตามมาตรา ๕๐ แต่ก็เป็นกรณจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และมีได้เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยส่วนรวม นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติแล้ว พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งกล่าวไว้ว่า “ให้รัฐมีอำนาจควบคุมการตรวจ การผลิต การรักษาแหล่งแร่ อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการทำเหมือง ตลอดจนการให้ความคุ้มครองแก่กรรมกร และสวัสดิการของประชาชน ให้เหมาะสมแก่กาลสมัย” ก็จะได้เห็นว่า รัฐต้องเข้ามาควบคุมทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์ของสาธารณะ หรือเพื่อจัดระเบียบที่ดีต่อสังคม ซึ่งในบางครั้งรัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องก้าวล่วงเข้าไปกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

พิจารณาแล้ว ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเรื่องการทำเหมืองใต้ดินด้วยวิธีการเจาะเป็นปล่อง หรืออุโมงค์ลึกลงไปใต้ผิวดินเพื่อให้ได้มาซึ่งแร่ใต้ผิวดิน โดยกำหนดการทำเหมืองใต้ดินต้องทำในระดับความลึกที่ปลอดภัยโดยพิจารณาจากโครงสร้างทางธรณีวิทยา รวมทั้งวิธีการทำเหมืองแร่ตามหลักวิศวกรรมเหมืองแร่ในแต่ละพื้นที่และความปลอดภัยของสิ่งมีชีวิต และเพื่อประโยชน์ในด้านความปลอดภัย ห้ามมิให้ออกประทานบัตรทำเหมือง หรือประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินในลักษณะที่ทำให้เขตเหมืองแร่ซ้อนกันในระดับความลึกที่ต่างกันไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน และการทำเหมืองใต้ดินใดที่มีไซท์ว่าง หากอยู่ในระดับความลึกจากผิวดินไม่เกินหนึ่งร้อยเมตร ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องแสดงหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าผู้ขอจะมีสิทธิทำเหมืองในเขตที่ดินนั้นได้ จึงกล่าวได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังคงคำนึงถึงแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการทำเหมืองใต้ดินผ่านใต้ดินที่มีเจ้าของกรรมสิทธิ์ในระดับความลึกไม่เกินหนึ่งร้อยเมตร ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องแสดงหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าผู้ขอจะมีสิทธิทำเหมืองในเขตที่ดินนั้นได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ในระดับความลึกใต้ผิวดินไม่เกินหนึ่งร้อยเมตรแดนแห่งกรรมสิทธิ์ ยังคงเป็นประโยชน์แก่เจ้าของที่ดินที่มีความสามารถจะใช้สอยได้ ร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงยังคงเคารพในแดนแห่งกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดิน และแม้ว่าผู้รับอนุญาตทำเหมืองใต้ดินจะทำเหมืองใต้ดินผ่านใต้ที่ดินใดที่มีไซท์ว่างในระดับความลึกเกินกว่าหนึ่งร้อยเมตรสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องรับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน ก็ไม่ถือว่าเป็นการยกเลิกแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในอาณาบริเวณที่ลึกเกินกว่าหนึ่งร้อยเมตรแต่อย่างใด อีกทั้งร่างพระราชบัญญัตินี้ในมาตรา ๘๘/๒ กำหนดให้การทำเหมืองใต้ดินต้องทำในระดับความลึกที่ปลอดภัย...และมาตรา ๘๘/๑๒ หากการทำเหมืองใต้ดินบริเวณเขตเหมืองแร่ระดับความลึกจากผิวดินน้อยกว่าที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินและไม่เกินหนึ่งร้อยเมตร และการทำเหมืองใต้ดินไม่ว่าในระดับความลึกใด ที่มีวิธีการทำเหมือง...ไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขประทานบัตรทำเหมืองใต้ดิน ถือเป็นการทำให้เสียหายซึ่งสิทธิใน

อสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่นั้น ผู้เสียหายย่อมเรียกร้องให้ผู้ถือประทานบัตรระงับการกระทำและจัดการแก้ไขได้นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของร่าง มาตรา ๘๘/๓ ก็จะได้เห็นว่า มาตรานี้ยอมรับว่า ในส่วนความลึกจากผิวดินลงไปใต้ดินไม่เกินหนึ่งร้อยเมตร เจ้าของที่ดินยังคงมีแดนแห่งกรรมสิทธิ์ และยังคงมีสิทธิในความเป็นเจ้าของที่ดินอยู่อย่างสมบูรณ์ ส่วนในอาณาบริเวณใต้ดินที่ลึกเกินกว่าหนึ่งร้อยเมตรก็มิได้ถือว่าเป็นการยกเลิกแดนแห่งกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด แม้จะไม่มีสภาพบังคับให้ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องขออนุญาตจากเจ้าของที่ดินก่อน แต่ก็เป็นเรื่องที่ผู้รับประทานบัตรจะต้องระวังมิให้การทำเหมืองแร่ใต้ดินของตนในระดับความลึกเกินหนึ่งร้อยเมตร ก่อความเสียหายแก่การใช้ประโยชน์จากอาณาบริเวณแดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ลึกเกินหนึ่งร้อยเมตรของเจ้าของที่ดิน นอกจากนั้น รัฐจะต้องเข้าไปดูแลทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังจะเห็นได้ว่า ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ที่จะมีการบังคับใช้ต่อไป รัฐจึงจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายฉบับนี้โดยมีการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไว้และไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามร่าง มาตรา ๘๘/๓ ดังนั้น พิจารณาแล้ว เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๘๘/๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๘๘/๓ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖ หรือไม่

ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๘๘/๓ บัญญัติว่า “เมื่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ใต้ดินใด ได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว ให้รัฐมนตรีประมวลข้อมูลต่อไปนี้เข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือระเบียบราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อประกอบการกำหนดเงื่อนไขอันจำเป็นในประทานบัตรต่อไป

(๑) ข้อมูลโครงการที่ยื่นประกอบคำขอประทานบัตรตามมาตรา ๘๘/๖

(๒) รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบกับความเห็นของผู้พิจารณารายงานเมื่อกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสิ้นสุดลงและได้รับรายงานจากคณะกรรมการจัดการรับฟังแล้ว

ให้รัฐมนตรีพิจารณารายงานนั้น แล้ววินิจฉัยกำหนดเงื่อนไขในประทานบัตรไว้ตามเกณฑ์ต่อไปนี้

(๑) เงื่อนไขในประทานบัตรต้องครอบคลุมโครงการ อย่างน้อยในทุกรายการตามที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงที่ออกประกาศตามมาตรา ๘๘/๖

(๒) ในกรณีที่ปรากฏความแตกต่างของข้อมูลหรือความคิดเห็นในการรับฟังความคิดเห็นที่จัดขึ้นตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติ แต่หากพบว่ารายงานหรือข้อมูลในปัญหาได้ยังไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจ หรือการจัดรับฟังไม่ถูกต้องหรือผิดพลาดในสาระสำคัญก็ให้สั่งการแก้ไขแล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติต่อไป

(๓) นอกจากคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตาม (๑) แล้ว เงื่อนไขในประธานบัตรต้องครอบคลุมถึงรายละเอียดในโครงการทั้งหมด ที่ผู้ขอประธานบัตรได้เสนอไว้ในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รายงานประกอบคำขอประธานบัตรตามมาตรา ๘๘/๖ และให้รวมถึงเงื่อนไขหรือมาตรการเพิ่มเติมในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย”

พิจารณาแล้ว ตามรัฐธรรมนูญในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๗๕ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย รัฐธรรมนูญได้กำหนดการมีสิทธิในการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ดังนี้

๑. สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม แยกเป็น ๒ ส่วน คือสิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๔๖)

๒. สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๕๖ วรรคแรก) สิทธิในการมีส่วนร่วม ในกรณีนี้เกิดจากแนวความคิดที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพนั้นเป็นของประชาชนทุกคน เพราะฉะนั้นจึงเป็นสิทธิของประชาชนที่จะบำรุงรักษาและได้ใช้ประโยชน์ตลอดไป ในอดีตที่ผ่านมาการขาดการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ ทำให้ประเทศต้องสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพไปเป็นจำนวนมาก ดังนั้น การให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาจึงเป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะช่วยหยุดยั้งหรือชะลอความสูญเสียลงได้

๓. การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในโครงการหรือกิจกรรมที่จะต้องทำการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวนี้เป็นที่ยอมรับกันว่ามี ความจำเป็นที่จะต้องให้มีขึ้นเพื่อการพัฒนาประเทศ ในขณะเดียวกันก็เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่สร้างผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่รุนแรง ดังนั้น ก่อนการดำเนินการโครงการหรือกิจกรรม สมควรที่จะให้ประชาชนมีสิทธิร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย และโดยเหตุที่การร่วมแสดงความคิดเห็นนั้น จำเป็นที่จะต้องให้มีผู้มีความรู้ความสามารถเฉพาะเรื่อง รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้มีองค์การอิสระ ประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้าน สิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๕๖ วรรคสอง) สิทธิในการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นตามมาตรา ๕๖ วรรคสองนี้ เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญ ให้กับประชาชนโดยการใช้สิทธิผ่านทางองค์การอิสระ

๔. สิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือ องค์การอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อม ได้รับความคุ้มครอง (มาตรา ๕๖ วรรคสาม) บทบัญญัติในวรรคนี้ย่อมเป็นการยืนยันถึงสิทธิในการ มีส่วนร่วมตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ซึ่งหากรัฐมิได้ดำเนินการใดเพื่อรองรับสิทธิของ ประชาชนแล้ว โดยผลของมาตรา ๕๖ วรรคสาม ประชาชนย่อมมีสิทธิฟ้องให้ดำเนินการได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. ทั้งฉบับ จะเห็นได้ว่า ร่างกฎหมายนี้บัญญัติเรื่องการทำเหมืองแร่ได้ดิน ไว้เป็นการเฉพาะ หมายความว่า การทำเหมืองด้วย วิธีการเจาะเป็นปล่องหรืออุโมงค์ลึกลงไปใต้ผิวดินเพื่อให้ได้มาซึ่งแร่ใต้ผิวดิน ทั้งนี้ การทำเหมืองแร่ ใต้ดินต้องทำในระดับความลึกที่ปลอดภัย โดยพิจารณาจากโครงสร้างทางธรณีวิทยา รวมทั้งวิธีการทำเหมือง ตามหลักวิศวกรรมเหมืองแร่ในแต่ละพื้นที่ และความปลอดภัยของสิ่งมีชีวิต เขตเหมืองแร่ตามประทานบัตร ทำเหมืองใต้ดินต้องไม่รุกรานเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ในกรณีที่พบว่า การทำเหมืองใต้ดินบริเวณใดในเขตเหมืองแร่ จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างสำคัญโดย มิอาจแก้ไขหรือฟื้นฟูได้ ให้รัฐมนตรีกำหนดเป็นเงื่อนไขประทานบัตรมิให้ทำเหมืองใต้ดินในบริเวณนั้น และการออกประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขต่อไปนี้

- (๑) ผู้ขอประทานบัตรเสนอคำขอโดยถูกต้องตามเงื่อนไขในมาตรา ๘๘/๖
- (๒) รัฐมนตรีได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๘๘/๗ วรรคหนึ่ง โดยถูกต้อง
- (๓) รัฐมนตรีได้กำหนดเงื่อนไขในประทานบัตรตามมาตรา ๘๘/๗ วรรคสอง โดยถูกต้อง

ดังนั้น พิจารณาแล้ว แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๖ จะบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลไว้ แต่ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. ได้บัญญัติไว้ว่า ในการออกประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในร่าง มาตรา ๘๘/๕ โดยในร่าง มาตรา ๘๘/๗ ให้มีการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดิน ซึ่งหากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามกระบวนการต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐมนตรีจะต้องประมวลข้อมูลโครงการที่ยื่นประกอบคำขอประทานบัตรและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบความเห็นผู้พิจารณารายงานเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือระเบียบราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี สำหรับการให้ความเห็นของผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งปัจจุบันยังมีได้มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดที่เกี่ยวกับการให้ความเห็นของผู้แทนองค์การเอกชนและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวแต่อย่างใด คงมีเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีสถานภาพทางกฎหมายเป็นกฎ โดยไม่มีสภาพบังคับที่กำหนดบทลงโทษไว้ด้วย และเมื่อกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสิ้นสุดและรายงานจากคณะกรรมการจัดการรับฟังแล้ว รัฐมนตรีจึงจะวินิจฉัยกำหนดเงื่อนไขไว้ในประทานบัตรตามหลักเกณฑ์ในร่าง มาตรา ๘๘/๗ วรรคสอง (๑)-(๓) ต่อไป อันเป็นการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง แล้วนอกจากนี้ในร่างพระราชบัญญัติ ฯ ส่วนที่ ๓ ยังกำหนดถึงสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียไว้ด้วย ดังนั้นถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้รับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมหรือสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยกับรัฐและชุมชนไว้ก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่า ชุมชนจะจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นได้อย่างอิสระ ชุมชนท้องถิ่นเองก็ต้องร่วมกับองค์กรท้องถิ่น หรือรัฐในการจัดการทรัพยากรสินร่วมกัน การที่ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๘๘/๗ กำหนดให้มีการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินก็ดี การมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียก็ดี เพื่อนำไปสู่การกำหนดเงื่อนไขในประทานบัตร ซึ่งรัฐมนตรีไม่อาจใช้อำนาจได้เองตามลำพัง จึงเห็นว่ามาตรการดังกล่าวเป็นการให้ชุมชนจัดการทรัพยากรสินร่วมกับรัฐในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนแล้ว

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญยังบัญญัติเกี่ยวกับการใช้สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และสิทธิบุคคลที่มีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนทั้งใน มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖ ไว้ว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และเนื่องจากยังมีได้มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตาม มาตรา ๔๖ ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล และยั่งยืน รวมทั้ง ยังมีได้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่บุคคลจะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐ และชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตามมาตรา ๕๖ จึงไม่อาจถือได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๘๘/๗ เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนอันเป็นการละเมิดเจตนารมณ์ของ มาตรา ๕๖ นอกจากนั้น ในมาตราอื่นๆ ของ ร่างพระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้ เช่น มาตรา ๘๘/๑๑ ยังได้รับรองสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียในการศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยกำหนดให้ชุมชนมีสิทธิตรวจสอบการทำเหมืองแร่ตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขของประทานบัตร โดยผู้ถือประทานบัตรเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย ประกอบกับ มาตรา ๘๘/๑๓ บัญญัติให้รัฐและผู้ถือประทานบัตรต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อเจ้าของที่ดินที่ได้รับ ความเสียหายจากการหลุดตัวของพื้นที่ดินไว้ด้วย จึงถือได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. ได้กำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิของชุมชน และประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการทำเหมืองแร่ได้ดินไว้มากพอแล้ว ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติแร่ มาตรา ๘๘/๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๘๘/๗ แห่งร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ และบทบัญญัติ มาตรา ๘๘/๗ แห่งร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ