

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

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของนายจอน อึ้งภากรณ์ สมาชิกวุฒิสภา กับคณะ รวม ๗๗ คน
ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ ฯ
มาตรา ๘๘/๓ และมาตรา ๘๘/๗ ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
สรุปได้ ดังนี้

๑. ร่างมาตรา ๘๘/๓ กำหนดให้การทำเหมืองใต้ดินผ่านใต้ดินของที่ดินใดที่มีใช้ที่ว่าง หากอยู่ในระดับความลึก
จากผิวดินไม่เกินหนึ่งร้อยเมตร ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องแสดงหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า
ผู้ขอจะมีสิทธิทำเหมืองแร่ในเขตที่ดินนั้นได้ ซึ่งหมายความว่า การทำเหมืองใต้ดินที่อยู่ในระดับความลึกจากผิวดิน
เกินหนึ่งร้อยเมตรสามารถกระทำโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินและไม่จำเป็นต้องชดใช้
แก่เจ้าของที่ดิน ไม่สอดคล้องกับข้อยกเว้นให้จำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๘
วรรคหนึ่ง และเป็นการยกเลิกแดนแห่งกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินที่ทำกิน ทำให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดิน
ไม่มีสิทธิในการใช้ประโยชน์และจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินของตน อันเป็นสาระสำคัญแห่งสิทธิในที่ดิน ดังนั้น
ร่างพระราชบัญญัติแร่ ฯ มาตรา ๘๘/๓ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘

๒. ร่างมาตรา ๘๘/๗ ระบุให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตร
ทำเหมืองแร่ใต้ดิน จะต้องได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวไม่มีองค์ประกอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง เลย นอกจากนี้การรับฟัง
ความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียจะเริ่มต้นขึ้นภายหลังจากการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
ของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ใต้ดินเสร็จสิ้นแล้ว จึงเห็นได้ว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าว
ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์
จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนมาตั้งแต่ต้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติแร่ ฯ มาตรา ๘๘/๗ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ตามที่ประธานวุฒิสภาส่งความเห็น
ของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑)
หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแร่ ฯ แล้ว
ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์
ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๗๗ คน
ให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ซึ่งขณะส่งความเห็นนั้น มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๔๙๙ คน และสมาชิกวุฒิสภา

๒๐๐ คน รวม ๖๙๙ คน ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภา ๗๗ คน จึงเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว เมื่อสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา และประธานวุฒิสภาส่งความเห็นนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ ฯ มาตรา ๘๘/๓ และมาตรา ๘๘/๗ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยได้

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องและให้ผู้เกี่ยวข้องคือ คณะรัฐมนตรี นายจอน อึ้งภากรณ์ และคณะผู้แทนกรมทรัพยากรธรณี นายแก้วสรร อติโพธิ สมาชิกวุฒิสภา และผู้แทนกรมทรัพยากรน้ำบาดาล เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา แล้ว มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๑๔ ในส่วนที่เพิ่มความเป็นมาตรา ๘๘/๓ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๑๔ ในส่วนที่เพิ่มความเป็นมาตรา ๘๘/๗ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างมาตรา ๘๘/๓ แม้จะไม่มีสภาพบังคับให้ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรสำหรับการทำเหมืองใต้ดินที่อยู่ในระดับความลึกจากผิวดินเกินหนึ่งร้อยเมตรต้องขออนุญาตจากเจ้าของที่ดินก่อน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า เป็นการยกเลิกแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในส่วนที่ลึกเกินกว่าหนึ่งร้อยเมตร เพราะเมื่อพิจารณาประกอบกับร่างพระราชบัญญัติแร่ ฯ ในส่วนที่เพิ่มความเป็นส่วนที่ ๔ ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ จะเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้ยังคงให้การรับรองคุ้มครองแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในส่วนของผู้ได้รับความเสียหายจากการทำเหมืองแร่ใต้ดินในทุกระดับความลึกที่มีวิธีการทำเหมืองไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประทานบัตร การกำหนดให้การทำเหมืองที่มีความลึกเกินกว่าหนึ่งร้อยเมตร ไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าของที่ดินนั้น เป็นเพียงการจำกัดสิทธิในการใช้สอยแดนแห่งกรรมสิทธิ์เพียงเท่าที่เจ้าของที่ดินจะใช้ประโยชน์ได้ แต่ไม่ได้เป็นการยกเลิกแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในความลึกที่เกินหนึ่งร้อยเมตรนั้น เนื่องจากในขณะนั้นความลึกดังกล่าวยังเกินความสามารถของบุคคลทั่วไปในการใช้สอย

ประเด็นที่สอง ร่างมาตรา ๘๘/๗ กำหนดหลักเกณฑ์ในการออกประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินไว้ว่า ผู้ขอประทานบัตรจะต้องทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเมื่อรายงานดังกล่าวได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว รัฐมนตรีจะต้องประมวลข้อมูลโครงการที่ยื่นประกอบคำขอประทานบัตรและรายงานดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือระเบียบราชการ สำหรับการให้ความเห็นของผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาจัดการด้านนั้น จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดดังกล่าว และเมื่อกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสิ้นสุดและได้รับรายงานจากคณะกรรมการจัดการรับฟังแล้ว รัฐมนตรีจึงจะวินิจฉัยกำหนดเงื่อนไขไว้ในประทานบัตรต่อไป เป็นการสอดคล้อง

ก็รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ แล้ว นอกจากนี้แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะรับรองสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม หรือสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐบาลและชุมชนไว้ แต่ก็มีได้หมายความว่า ชุมชนจะจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นได้อย่างอิสระ ชุมชนต้องร่วมกับองค์กรท้องถิ่นหรือรัฐในการจัดการทรัพยากรร่วมกัน ดังนั้น การที่ร่างมาตรา ๘๘/๗ กำหนดให้มีการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อนำไปสู่การกำหนดเงื่อนไขในประเภทบัตร ไม่ว่ากระบวนการรับฟังความคิดเห็นจะเกิดในขั้นตอนใด ก็เป็นการให้ชุมชนจัดการทรัพยากรร่วมกับรัฐในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนแล้ว

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมากจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ ฯ มาตรา ๘๘/๓ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ร่างพระราชบัญญัติแร่ ฯ มาตรา ๘๘/๗ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พลโท จุล อติเรก นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวณิชช์ นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระภู่น นายศักดิ์ เตชาชาญ นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอมร รักษาสัตย์ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๘๑ ก วันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๖

ย่อโดย พันโท ภาคภูมิ ศิลรัตน์
กลุ่มงานคดี ๓