

## คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๘/๒๕๕๕

วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๗๗ คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๘๘/๓ และมาตรา ๘๘/๗ ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๕๖

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วเสนอต่อวุฒิสภา แต่วุฒิสภาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยแก้ไขเพิ่มเติมบางมาตรา สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยวุฒิสภาให้ความเห็นชอบตามร่างของคณะกรรมการร่วมกันแล้ว ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเช่นกัน แต่ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ สมาชิกวุฒิสภา ประกอบด้วยนายจอน อึ้งภากรณ์ กับคณะรวม ๗๗ คน ได้เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ ฯ ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ ฯ มาตรา ๘๘/๓ กำหนดให้การทำเหมืองใต้ดินผ่านใต้ดินของที่ดินใดที่มีไซท์ว่าง หากอยู่ในระดับความลึกจากผิวดินไม่เกินหนึ่งร้อยเมตร ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องแสดงหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ผู้ขอจะมีสิทธิทำเหมืองแร่ในเขตที่ดินนั้นได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับข้อยกเว้นให้จำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง เป็นการยกเลิกแดนแห่งกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินทั้งเหนือพื้นพื้นดินและใต้พื้นดิน เจ้าของที่ดินไม่มีสิทธิใช้ประโยชน์และจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินของตนและร่างพระราชบัญญัติแร่ ฯ มาตรา ๘๘/๗ ระบุให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ใต้ดิน ต้องได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว และการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย แต่กระบวนการรับฟังจะเริ่มต้นขึ้นภายหลังจากการจัดทำรายงาน

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ใต้ดินเสร็จสิ้นแล้ว ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๖ บัญญัติให้บุคคลโดยทั่วไปและบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างสมดุลและยั่งยืน จึงเห็นได้ว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตร ทำเหมืองแร่ใต้ดิน ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติแร่ ๑ มาตรา ๘๘/๗ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖

ประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า คำร้องนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความ เห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อ พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธาน วุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้น ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยและแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

เรื่องนี้รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแร่ ๑ ก่อนนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้า ทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิก วุฒิสภา จำนวน ๗๗ คน ให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย สมาชิกของทั้งสองสภามีจำนวน ๖๕๕ คน ซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ๗๗ คน นั้น มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ ทั้งสองสภาเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) แล้ว จึงเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

คณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่า แดนแห่งกรรมสิทธิ์อาจถูกจำกัดขอบเขตได้โดยบทบัญญัติของ กฎหมายได้ เช่น ตามร่างพระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้คำนึงถึงความสามารถในการใช้สอยของประชาชน บนผิวดินอย่างปกติ หากความลึกเกินหนึ่งร้อยเมตรเป็นการใช้สอยเกินกว่าปกติไม่ต้องได้รับความยินยอม จากเจ้าของที่ดิน เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาพลังงานเพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์สร้างรถไฟใต้ดินเกินหนึ่งร้อยเมตร ไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนภาระ ในอสังหาริมทรัพย์เพราะถือว่าไม่ทำให้การใช้สอยอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องลดน้อยลง

ความเห็นของผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษา ด้านสิ่งแวดล้อมประกอบการศึกษาและประเมินผลกระทบของโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบ อย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ นั้น ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ตามร่างมาตรา ๘๘/๗ นั้น กำหนดกระบวนการให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็น เกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งสอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ แล้ว โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะกรรมการต้องมีผู้แทน จากภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง รวมทั้งมีผู้ทรงคุณวุฒิด้วย ซึ่งเป็นการดำเนินการ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒ และ มาตรา ๔๘ เพื่อประกอบการพิจารณาก่อนจะมีการดำเนินการโครงการ ฯ หรือไม่ ก็ตาม สามารถใช้ บทบัญญัติตามร่างพระราชบัญญัติแล้ว ฯ นี้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ได้

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นนั้น ร่างพระราชบัญญัติแล้ว ฯ กำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการ มีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในท้องถิ่น และการให้ข้อคิดเห็นในการตัดสินใจของภาครัฐ เพื่อการอนุญาตให้สิทธิการทำเหมืองแร่ ตลอดจนการคุ้มครองรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว ร่างพระราชบัญญัติแล้ว ฯ นี้เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ได้ดิน จึงไม่ขัด ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖

การทำเหมืองแร่ไปเศษของอาเซียน สามารถทำเหมืองแร่ได้ดินได้โดยไม่กระทบถึงสิทธิบนพื้นดิน รวมถึงระบบความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และเป็นไปตามนโยบายของรัฐตามมติคณะรัฐมนตรี ดังกล่าว และให้การทำเหมืองแร่อื่นๆ ที่มีศักยภาพของแร่อยู่ลึกจากผิวดินภายใต้โครงสร้าง ทางธรณีที่ปลอดภัยแก่บุคคลและทรัพย์สินบนผิวดิน จึงเสนอขอแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติแล้ว พ.ศ. ๒๕๑๐ ตามร่างพระราชบัญญัติแล้ว ฯ นี้

นายจอน อึ้งภากรณ์ สมาชิกวุฒิสภาและคณะ คือ นายวสันต์ พานิช กรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ และนายปริญญา นุตาลัย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้มาชี้แจงและแสดงความเห็นเพิ่มเติมพร้อมเอกสารประกอบต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติให้ทุกคนเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน กรณีเหมืองได้ดินก็เช่นเดียวกัน การที่กำหนดแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในการใช้ประโยชน์ในดินเพียง หนึ่งร้อยเมตร นั้น หากประชาชนโดยทั่วไปมีความรู้ ประสบการณ์ กำลังเงิน และมีเทคโนโลยีเช่นเดียวกับ ผู้ได้รับประทานบัตรในการทำเหมืองแร่ได้ดินแล้ว ย่อมมีความสามารถใช้สอยในแดนแห่งกรรมสิทธิ์ ในส่วนที่เกินจากหนึ่งร้อยเมตรได้ กรรมสิทธิ์ในแร่ นั้น ในต่างประเทศถือว่า เป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของ ที่ดิน แต่ต้องไปขออนุญาตจากรัฐเท่านั้น

ตามข้อมูลรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของการทำเหมืองแร่ได้ดิน รัฐได้รับประโยชน์ตอบแทนในระดับที่น้อยมาก ประชาชนในพื้นที่ทำเหมืองต้องหวาดผวาคือการทรุดตัวของดินที่ตนเองเป็นเจ้าของอยู่ และอาณาเขตของเหมืองได้ดินดังกล่าวอยู่บริเวณชุมชนแทบทั้งสิ้น ในชั้นวุฒิสภาได้แก้ไขว่า เขตพื้นที่ขอประทานบัตรมิใช่ที่ว่างทั้งหมด ผู้ยื่นคำขอต้องแสดงหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าผู้ขอมิสิทธิทำเหมืองในเขตพื้นที่นั้นได้ ก่อนออกประทานบัตรทำเหมืองได้ดิน ฯ ไม่ว่าที่ระดับความลึกใด ต้องได้รับความยินยอมทั้งสิ้น คณะกรรมาธิการร่วมกันแก้ไขมาเป็นการทำเหมืองได้ดินผ่านได้ดินของที่ดินใดที่มีที่ว่าง หากอยู่ในระดับความลึกจากผิวดินไม่เกินหนึ่งร้อยเมตร ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องแสดงหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ผู้ขอมิสิทธิทำเหมืองในเขตที่ดินนั้นได้

ผู้แทนกรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม ชี้แจงและแสดงความเห็นพร้อมเอกสารประกอบเกี่ยวกับประเด็นตามคำร้องสรุปได้ว่า ผู้ที่ทำเหมืองแร่จะต้องเสียค่าภาคหลวง ตามร่างพระราชบัญญัติแร่ ฯ มาตรา ๘๘/๓ แห่งร่างบางแห่งจำเป็นต้องมีการทำเหมืองได้ดินเป็นพิเศษ ส่วนการกำหนดความลึกไว้ที่หนึ่งร้อยเมตร นั้น ตามหลักการมีความปลอดภัยและระดับความลึกก็เกินกว่าที่บุคคลจะใช้ประโยชน์ได้ สำหรับมาตรา ๘๘/๓ การออกประทานบัตรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมหลายกรณี เช่น ในร่างมาตรา ๘๘/๖ และร่างมาตรา ๘๘/๓ กำหนดเอาไว้ชัดเจนว่า รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้รับประทานบัตรที่ได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะเข้าไปสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเมื่อทำแล้วก็จะกลับไปให้ประชาชนวิพากษ์วิจารณ์เป็นหลักการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน และยังมีมาตรการกำกับดูแลว่า ผู้ประกอบการจะต้องมีการประกัน หลักประกัน ประกันความเสียหาย ประกันความเสี่ยงที่เกิดขึ้นทั้งหมด

การขุดเจาะ ต้องเจาะอุโมงค์ลงไปที่ระดับประมาณหนึ่งร้อยหกสิบถึงหนึ่งร้อยแปดสิบเมตร เจาะห้องเหมืองเหลือเป็นผนัง เหลือเป็นเสาค้ำยันเอาไว้เพื่อค้ำยันไม่ให้เกิดการยุบตัว สำหรับในเรื่องค่าความลึกที่ปลอดภัยนั้น ในการทำเหมืองกำหนดไว้ที่หนึ่งร้อยเมตร ซึ่งเป็นหลักวิชาทางธรณีวิทยา

นายแก้วสรร อติโพธิ สมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการร่วมกันในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแร่ ฯ ดังกล่าว ชี้แจงว่า การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแร่ เพื่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชน โดยให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์กับประชาชนเต็มที่ ส่วนร่างมาตรา ๘๘/๓ ที่สิทธิของเจ้าของในเรื่องของกรรมสิทธิ์ลึกลงไประหว่างหนึ่งถึงหนึ่งร้อยเมตร ถือว่าแดนแห่งกรรมสิทธิ์ซึ่งประชาชนไม่สามารถจะใช้ประโยชน์ได้ในพื้นที่ลึกเกินหนึ่งร้อยเมตร และยังมีอีกหลายมาตราที่ได้มีการวางมาตรการในการป้องกันการที่จะเกิดความเสียหายขึ้น เช่น พื้นที่ใดบริเวณใกล้เคียงกับจุดที่มี

การขุดได้ทรุดลงก็ให้สันนิษฐานว่าเกิดจากการทำเหมืองใต้ดิน นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้มีการทำ  
ประชาพิจารณ์ของประชาชนในพื้นที่ เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและการขอประทานบัตร  
ประชาชนสามารถที่จะขอเอกสารเพื่อนำไปให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบถึงผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น  
ต่อการทำเหมืองใต้ดิน

ผู้แทนกรมทรัพยากรน้ำบาดาล กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชี้แจงว่า การทำ  
เหมืองใต้ดินอาจจะมีผลกระทบต่อการใช้ของน้ำบาดาลในชั้นน้ำที่มีการเจาะอุโมงค์ทำเหมืองแร่และอาจ  
จะมีการไหลซึมของสารพิษหรือสารปนเปื้อนได้ อย่างไรก็ตามจะต้องควบคุมเพื่อมิให้เกิดผลกระทบได้

จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๑๔  
ในส่วนที่เพิ่มความเป็นมาตรา ๘๘/๓ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้ง  
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับ  
ความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”  
และวรรคสอง บัญญัติว่า “การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอด  
ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ร่างพระราชบัญญัติแร่ ฯ มาตรา ๘๘/๓ บัญญัติว่า “การทำเหมืองใต้ดินผ่านใต้ดินของที่ดินใด  
ที่มีใช้ที่ว่าง หากอยู่ในระดับความลึกจากผิวดินไม่เกินหนึ่งร้อยเมตร ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องแสดง  
หลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ผู้ขอจะมีสิทธิทำเหมืองในเขตที่ดินนั้นได้”

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไว้ แต่ขอบเขตแห่งสิทธิในทรัพย์สิน  
และการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินอาจมีได้ตามกฎหมาย ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา  
๑๓๓๕ บัญญัติเรื่องแดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินว่า กินทั้งเหนือพื้นพื้นดินและใต้พื้นดิน ขอบเขตแห่งการ  
ใช้สิทธิและการรับรองกรรมสิทธิ์บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๖ ว่า  
เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอย จำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สิน และมีสิทธิ  
ขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แดนแห่งกรรมสิทธิ์  
ขอบเขตแดนแห่งกรรมสิทธิ์ เจ้าของที่ดินจะมีสิทธิต่างๆ ในที่ดินของตนภายในบังคับแห่งกฎหมายด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล  
ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการ  
ที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ  
นั้นมิได้”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ บัญญัติให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินแต่อาจมีกฎหมายจำกัดสิทธิได้ และต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งด้วย พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแร่ ๑ แม้จะเป็น บทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในทรัพย์สินก็ตาม แต่มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ได้บัญญัติให้จำกัดสิทธิได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งร่างพระราช บัญญัติแร่ มาตรา ๘๘/๓ ได้บัญญัติขึ้นมิได้กระทบสิทธิของเจ้าของที่ดิน โดยรัฐเข้ามาควบคุม และ จัดระเบียบการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อประโยชน์สาธารณะเมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว เป็นเรื่องการทำเหมืองใต้ดินด้วยวิธีการเจาะเป็นปล่องหรืออุโมงค์ลึกลงไปได้ผิวดินเพื่อให้ได้มาซึ่งแร่ ใต้ผิวดิน กำหนดการทำเหมืองใต้ดินต้องทำในระดับความลึกที่ปลอดภัยโดยพิจารณาจากโครงสร้าง ทางธรณีวิทยา ทั้งวิธีการทำเหมืองแร่ตามหลักวิศวกรรมเหมืองแร่ในแต่ละพื้นที่และความปลอดภัยของ สิ่งมีชีวิต ความลึกมากกว่าหนึ่งร้อยเมตรนั้นเกินความสามารถของบุคคลทั่วไปที่จะสามารถใช้สอยถือเอา ประโยชน์ได้ จึงไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน อันเป็นสิทธิของ บุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และร่างพระราชบัญญัติแร่ ๑ มาตรา ๘๘/๓ มิได้มีข้อความที่เกี่ยวกับการสืบมรดกและสิทธิของบุคคลในการสืบมรดกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคสอง อีกด้วย พิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ ๑ มาตรา ๘๘/๓ ไม่มีข้อความที่ขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๑๔ ในส่วนที่เพิ่มความเป็นมาตรา ๘๘/๓ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิ อนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๕๖ “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อ สุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย บัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษา ด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

ร่างพระราชบัญญัติแร่ ฯ มาตรา ๘๘/๗ บัญญัติว่า “เมื่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองได้คืนได้ได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว ให้รัฐมนตรีประมวลข้อมูลต่อไปนี้ เข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็น ของผู้มีส่วนได้เสียตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือระเบียบราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อประกอบการกำหนดเงื่อนไขอันจำเป็นในประทานบัตรต่อไป

(๑) ข้อมูลโครงการที่ยื่นประกอบคำขอประทานบัตรตามมาตรา ๘๘/๖

(๒) รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบกับความเห็นของผู้พิจารณารายงาน เมื่อกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสิ้นสุดลงและได้รับรายงานจากคณะกรรมการจัดการรับฟังแล้ว ให้รัฐมนตรีพิจารณารายงานนั้นแล้ววินิจฉัยกำหนดเงื่อนไขในประทานบัตรไว้ตามเกณฑ์ต่อไปนี้

(๑) เงื่อนไขในประทานบัตรต้องครอบคลุมโครงการ อย่างน้อยในทุกรายการตามที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงที่ออกประกาศตามมาตรา ๘๘/๖

(๒) ในกรณีที่ปรากฏความแตกต่างของข้อมูลหรือความคิดเห็นในการรับฟังความคิดเห็น ที่จัดขึ้นตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติ แต่หากพบว่ารายงานหรือข้อมูลในปัญหาใด ยังไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจ หรือการจัดรับฟังไม่ถูกต้องหรือผิดพลาดในสาระสำคัญก็ให้สั่งการแก้ไข แล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติต่อไป

(๓) นอกจากคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตาม (๑) แล้ว เงื่อนไขในประทานบัตรต้องครอบคลุมถึง รายละเอียดในโครงการทั้งหมด ที่ผู้ขอประทานบัตรได้เสนอไว้ในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รายงานประกอบคำขอประทานบัตรตามมาตรา ๘๘/๖ และให้รวมถึงเงื่อนไขหรือมาตรการเพิ่มเติม ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย”

พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๘๘/๗ บัญญัติให้ผู้ขอประทานบัตรต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีจึงจะประมวลข้อมูลโครงการที่ยื่นประกอบคำขอประทานบัตรประกอบความเห็นของผู้พิจารณาเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียตามร่างพระราชบัญญัติแร่ ฯ มาตรา ๘๘/๗ นี้ไม่มีการให้ความเห็นของผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสองบัญญัติไว้ก็เพราะการให้ความเห็นของผู้แทนดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดที่เกี่ยวกับการให้ความเห็นของผู้แทนองค์การเอกชนและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวแต่อย่างใด จึงเห็นว่าความตามร่างพระราชบัญญัติแร่ มาตรา ๘๘/๗ นั้น สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง แล้ว ดังนั้น ตามร่างพระราชบัญญัติแร่ ฯ มาตรา ๘๘/๗ ที่บัญญัติให้มีการรับฟังความคิดเห็น และเมื่อได้รับรายงานจากคณะกรรมการจัดการรับฟังแล้ว รัฐมนตรีจึงจะวินิจฉัยกำหนดเงื่อนไขและกำหนดหลักเกณฑ์ในการออกประทานบัตรต่อไป นั้น เห็นว่าที่บัญญัติเช่นนี้ก็เพื่อประโยชน์ของรัฐและชุมชนตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควรได้ นอกจากนี้แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖ จะได้รับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมหรือสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนไว้ก็ตาม รัฐธรรมนูญทั้งสองมาตราก็บัญญัติให้สิทธิดังกล่าวเหล่านั้นจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งตามร่างมาตรา ๘๘/๗ บัญญัติให้มีการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมือนได้ดิน การให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อนำไปสู่การที่รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขในประทานบัตร แม้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นจะเกิดขึ้นตอนใด ก็เป็นการให้ชุมชนจัดการทรัพยากรดินร่วมกับรัฐในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนตามรัฐธรรมนูญแล้ว พิจารณาแล้ว เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติแร่ ฯ มาตรา ๘๘/๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๑๔ ในส่วนที่เพิ่มความเป็นมาตรา ๘๘/๓ และมาตรา ๘๘/๗ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๖

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ