

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๘/๒๕๕๕

วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

เรื่อง ประธานวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประธานวุฒิสภาขึ้นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า นายจอน อึ้งภากรณ์ และคณะ ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๗๗ คน ได้ขอให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยนายจอน อึ้งภากรณ์ และคณะมีความเห็นว่า

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ แล้วเสนอวุฒิสภาพิจารณา วุฒิสกาลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยแก้ไขเพิ่มเติมบางมาตราเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๕ แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงต้องตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จสิ้นและเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ความเห็นชอบปรากฏว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕ และสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามมาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญนั้น นายจอน อึ้งภากรณ์ และคณะ เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วมีข้อความส่วนที่เป็นสาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

(๑) แม้ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จะปรากฏคำปรารภว่าอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ สามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ก็ตาม แต่โดยที่มาตรา ๘๘/๓ กำหนดให้การทำเหมืองใต้ดินผ่านใต้ดินของที่ดินใดที่มีไร่ที่ว่างหากอยู่ในระดับความลึกจากผิวดินไม่เกินหนึ่งร้อยเมตร ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องแสดงหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ผู้ขอจะมีสิทธิทำเหมืองในเขตที่ดินนั้นได้ ซึ่งหมายความว่าในการทำเหมืองใต้ดินของที่ดินที่บุคคลใดมีกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินที่อยู่ในระดับความลึก

จากผิวดินเกินหนึ่งร้อยเมตร สามารถกระทำโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน และไม่จำเป็นต้องชดใช้แก่เจ้าของที่ดิน เป็นการไม่สอดคล้องกับข้อยกเว้นให้จำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

เนื่องจากการจำกัดสิทธิในที่ดินของบุคคลใดต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น เท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

ดังนั้น การจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๘๘/๓ ของร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ถือได้ว่าเป็นการยกเลิกแดนแห่งกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินที่ทำกินทั้งเหนือพื้นผิวดิน และได้ดิน ย่อมทำให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินไม่มีสิทธิในการใช้ประโยชน์และจำหน่ายจ่ายโอนในที่ดินของตน อันเป็นสาระสำคัญของสิทธิในที่ดินนั่นเอง เพราะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญยังได้ประกันสิทธิในที่ดินไว้ อย่างมั่นคง แม้แต่รัฐจะเวนคืนที่ดินของเอกชนยังต้องกระทำเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ และชดใช้ค่าทดแทน แก่เจ้าของอีกด้วยตามมาตรา ๔๕ วรรคแรก บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็น ในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดินหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหาย ในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

(๒) ตามร่างพระราชบัญญัติแร่ ฯ มาตรา ๘๘/๓ ระบุว่า “เมื่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองได้ดินใดได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว ให้รัฐมนตรีประมวลข้อมูลต่อไปนี้ เข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็น ของผู้มีส่วนได้เสีย ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือระเบียบราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อประกอบการกำหนดเงื่อนไขอันจำเป็นในประทานบัตรต่อไป...”

การที่มาตรา ๘๘/๓ ระบุให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตร ทำเหมืองได้ดิน จะต้องได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แล้ว ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าวย่อมหมายความว่าถึง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ นี้ และตามพระราชบัญญัติ

ดังกล่าว ได้กำหนดให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมผ่านหน่วยงานต่างๆ ตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕ กล่าวคือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการผู้ชำนาญการ ซึ่งแล้วแต่ว่าเป็นโครงการประเภทใด แล้วแต่กรณี แต่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว...” ซึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕ หน่วยงานต่างๆ ไม่มีองค์ประกอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง เลย ดังนั้นการที่ร่างพระราชบัญญัติแร่ ๑ มาตรา ๘๘/๗ กำหนดไว้ดังกล่าวขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั่นเอง

(๓) นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติแร่ ๑ มาตรา ๘๘/๗ ระบุว่า กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียจะเริ่มต้นขึ้นหลังจากการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ได้ดินเสร็จสิ้นแล้ว หากแต่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖ ได้กำหนดให้บุคคลโดยทั่วไปและบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีส่วนร่วมด้วยรัฐในการจัดการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ดังนั้นตามร่างพระราชบัญญัติแร่ ๑ มาตรา ๘๘/๗ ดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ได้ดิน ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖ ซึ่งการขาดการมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้ เป็นปัญหาความขัดแย้งในสังคมในหลายโครงการของรัฐ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติแร่ดังกล่าวจึงขัดและแย้งกับรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

นายจอน อึ้งภากรณ์ และคณะ จึงขอให้ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นนี้ไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๘๘/๗ มาตรา ๘๘/๗ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖ หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยมีว่า

๑. ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๑๔ ในส่วนที่เพิ่มความเป็นมาตรา ๘๘/๗ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ หรือไม่

๒. ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๑๔ ในส่วนที่เพิ่มความเป็นมาตรา ๘๘/๓ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖ หรือไม่

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ร่างพระราชบัญญัติแร่ ๑ มาตรา ๘๘/๓ บัญญัติว่า “การทำเหมืองใต้ดินผ่านใต้ดินของที่ดินใด ที่มีใช้ที่ว่าง หากอยู่ในระดับความลึกจากผิวดินไม่เกินหนึ่งร้อยเมตร ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องแสดงหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ผู้ขอจะมีสิทธิทำเหมืองในเขตที่ดินนั้นได้”

ตามบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติแร่ ๑ มาตรา ๘๘/๓ หมายความว่า ผู้ขอประทานบัตร ทำเหมืองใต้ดิน ซึ่งมีความลึกเกินหนึ่งร้อยเมตรขึ้นไปไม่ต้องขออนุญาตเจ้าของที่ดินที่จะทำเหมืองนั้น เป็นข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ หรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิ เช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งข้อความในมาตรา ๘๘/๓ ของร่างพระราชบัญญัติแร่ ๑ เป็นการจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินในที่ดินที่อยู่ในความลึกเกินหนึ่งร้อยเมตรขึ้นไป และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง การจำกัดสิทธิเช่นนี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หมายความว่า การจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินตามร่างพระราชบัญญัติแร่ ๑ มาตรา ๘๘/๓ จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีกฎหมายรับรองให้กระทำได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปที่รับรองว่าสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะถูกจำกัดมิได้ เว้นแต่อาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ หมายความว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เช่น ตามมาตรา ๔๘ จะกระทำมิได้

เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติไว้ ว่าสามารถออกกฎหมายเฉพาะเพื่อการนี้เท่านั้นและจะออกได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นและจะต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ บัญญัติให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินสามารถมีกฎหมายจำกัดสิทธิได้ หมายความว่า สิทธิตามมาตรา ๔๘ นี้ สามารถออกกฎหมายจำกัดได้ แต่จะต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕ เมื่อพิจารณาคำปรารถนาของร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ฉบับนี้ซึ่งมีความว่า “พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งตามมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” จึงเป็นการระบุชัดเจนว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และมีได้เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น เพราะขณะนี้ความลึกใต้ดินเกินหนึ่งร้อยเมตรลงไปยังเกินความสามารถตามปกติของบุคคลทั่วไปในการใช้สอยและถือเอาประโยชน์ได้ จึงเป็นระยะความลึกที่ไม่กระทบกระเทือนสิทธิของเจ้าของที่ดินแต่ประการใด ดังนั้น บทบัญญัติในมาตรา ๘๘/๓ จึงไม่ได้ทำให้การใช้สอยที่ดินของเจ้าของที่ดินต้องลดน้อยลง ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๘๘/๓ จึงไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๑๔ ในส่วนที่เพิ่มความเป็นมาตรา ๘๘/๓ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๕๖ “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้าน สิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

ร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๘๘/๗ บัญญัติว่า “เมื่อรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินใดได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว ให้รัฐมนตรีประมวลข้อมูลต่อไปนี้ เข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของ ผู้มีส่วนได้เสียตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือระเบียบราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อประกอบการกำหนดเงื่อนไขอันจำเป็นในประทานบัตรต่อไป

(๑) ข้อมูลโครงการที่ยื่นประกอบคำขอประทานบัตรตามมาตรา ๘๘/๖

(๒) รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมประกอบกับความเห็นของผู้พิจารณารายงาน เมื่อกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสิ้นสุดลงและได้รับรายงานจากคณะกรรมการจัดการรับฟังแล้ว ให้รัฐมนตรีพิจารณารายงานนั้นแล้ววินิจฉัยกำหนดเงื่อนไขในประทานบัตรไว้ตามเกณฑ์ต่อไปนี้

(๑) เงื่อนไขในประทานบัตรต้องครอบคลุมโครงการ อย่างน้อยในทุกรายการตามที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงที่ออกประกาศตามมาตรา ๘๘/๖

(๒) ในกรณีที่ปรากฏความแตกต่างของข้อมูลหรือความคิดเห็นในการรับฟังความคิดเห็นที่จัดขึ้น ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติ แต่หากพบว่ารายงานหรือข้อมูลในปัญหาใดยังไม่เพียงพอ ต่อการตัดสินใจ หรือการจัดรับฟังไม่ถูกต้องหรือผิดพลาดในสาระสำคัญก็ให้สั่งการแก้ไข แล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติต่อไป

(๓) นอกจากคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตาม (๑) แล้ว เงื่อนไขในประทานบัตรต้องครอบคลุมถึง รายละเอียดในโครงการทั้งหมด ที่ผู้ขอประทานบัตรได้เสนอไว้ในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รายงานประกอบคำขอประทานบัตรตามมาตรา ๘๘/๖ และให้รวมถึงเงื่อนไขหรือมาตรการเพิ่มเติม ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในส่วนที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและ

การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลนั้น ในการออกประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ตามมาตรา ๘๘/๕ และมาตรา ๘๘/๗ โดยจะต้องมีการทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดิน ซึ่งหากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว รัฐมนตรีจะต้องประมวลข้อมูลโครงการที่ยื่นประกอบคำขอประทานบัตรและรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบความเห็นผู้พิจารณารายงานเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือระเบียบราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี สำหรับการให้ความเห็นของผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับตัวบุคคลที่จะเป็นผู้แทนขององค์การเอกชนและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จะให้ความเห็นดังกล่าว ดังนั้นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่างๆ ซึ่งจะต้องกำหนดไว้ในกฎหมายจึงยังไม่มี การที่ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๘๘/๗ กำหนดให้มีการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินก็ดี การมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียก็ดี เพื่อนำไปสู่การกำหนดเงื่อนไขในประทานบัตร ก็เป็นการให้ชุมชนจัดการทรัพยากรสินร่วมกับรัฐในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนแล้ว และรัฐธรรมนูญยังได้มีบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และสิทธิของบุคคลที่มีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนโดยในมาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖ ว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๘๘/๗ จึงมิได้เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา ฯ ตลอดจนยังรับรองสิทธิในการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไว้ด้วย จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖

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

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ