

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๘/๒๕๕๕

วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

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

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

ประธานวุฒิสภาได้ส่งความเห็นของนายจอน อึ้งภากรณ์ กับพวก ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๗๗ คน ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๘๘/๓ และมาตรา ๘๘/๓ ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๖

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง ข้ออ้างและเหตุผลโดยสรุปของทั้งสองฝ่ายปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

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

พิเคราะห์แล้ว แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคแรกจะบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ฯลฯ” แต่ก็มีข้อยกเว้นให้มีการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินได้ในวรรคเดียวกันว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งหมายถึงสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลอาจถูกจำกัดหรือถูกตรวนได้โดยกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาก็จะต้องออกกฎหมายจำกัดสิทธิของบุคคลภายใต้เงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้ กล่าวคือ จะต้องเป็นการจำกัดสิทธิ เท่าที่จำเป็น และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ใช่บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดเป็นการเจาะจง นอกจากนี้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๕ ก็บัญญัติรับรองว่า “ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

ท่านว่าแดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นกินทั้งเหนือพื้นพื้นดินและใต้พื้นดินด้วย” ซึ่งหมายถึงแดนแห่งกรรมสิทธิ์ของที่ดินแม้จะกินเหนือพื้นพื้นดินและใต้พื้นดินก็อาจถูกจำกัดขอบเขตของแดนแห่งกรรมสิทธิ์ได้ตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายอื่น เช่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๕๒ เจ้าของที่ดินแม้จะมีแดนแห่งกรรมสิทธิ์ทั้งเหนือพื้นพื้นดินและใต้พื้นดินก็ต้องยอมให้ผู้อื่นวางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ หรือสายไฟฟ้า บนดินใต้ดินหรือเหนือพื้นดินของเจ้าของที่ดินได้โดยเสียค่าทดแทนตามสมควร มิใช่ว่าเมื่อมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงใดแล้ว แดนแห่งกรรมสิทธิ์ของที่ดินแปลงนั้นผู้อื่นจะอาศัยใช้ประโยชน์มิได้โดยเด็ดขาด ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๘๓/๓ จึงถือได้ว่าเป็น กฎหมายอื่น ซึ่งออกโดยความเห็นชอบของรัฐสภา ที่สามารถจำกัดขอบเขตของแดนแห่งกรรมสิทธิ์ได้ตามความหมายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๕ ดังกล่าวข้างต้น มิได้เป็นการยกเลิกแดนแห่งกรรมสิทธิ์ ประกอบทั้งแร่เป็นทรัพยากรของชาติมิใช่ทรัพย์สินของเจ้าของที่ดิน และความลึกเกินหนึ่งร้อยเมตรจากพื้นดินก็ไม่อยู่ในวิสัยที่บุคคลธรรมดาจะลงไปแสวงหาผลประโยชน์ได้ เจ้าของที่ดินจึงไม่อาจอ้างได้ว่าการทำเหมืองแร่ใต้พื้นดินเกินหนึ่งร้อยเมตรเป็นการล่วงล้ำแดนแห่งกรรมสิทธิ์ของตน ทำให้ต้องเสียประโยชน์หรือควรจะได้รับประโยชน์ตอบแทน ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๘๘/๓ แม้จะเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิในทรัพย์สิน แต่ก็เป็นไปตามเงื่อนไขและข้อยกเว้นตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ บัญญัติไว้ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘

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

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

มาตรา ๕๖ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ฯลฯ

ส่วนร่างพระราชบัญญัติแร่ ๑ มาตรา ๘๘/๗ บัญญัติว่า “เมื่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินใดได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว ให้รัฐมนตรีประมวลข้อมูลต่อไปนี้ เข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือระเบียบราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อประกอบการกำหนดเงื่อนไขอันจำเป็นในประทานบัตรต่อไป

(๑) ข้อมูลโครงการที่ยื่นประกอบคำขอประทานบัตร ตามมาตรา ๘๘/๖

(๒) รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมประกอบกับความเห็นของผู้พิจารณารายงานเมื่อกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสิ้นสุดลงและได้รับรายงานจากคณะกรรมการจัดการรับฟังแล้ว ให้รัฐมนตรีพิจารณารายงานนั้นแล้ววินิจฉัยกำหนดเงื่อนไขในประทานบัตรไว้ตามเกณฑ์ต่อไปนี้” ฯลฯ

ตามร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. ดังกล่าว ได้กำหนดขั้นตอนในการออกประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินไว้ เริ่มตั้งแต่ส่วนที่ ๒ การกำหนดเงื่อนไขในประทานบัตรทำเหมืองใต้ดิน ส่วนที่ ๓ สิทธิมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย และส่วนที่ ๔ การคุ้มครองสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น การที่จะวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินี้จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และ มาตรา ๕๖ หรือไม่ จะพิจารณาเฉพาะมาตรา ๘๘/๗ เพียงมาตราเดียวไม่ได้ จะต้องพิจารณาตลอดไป ทั้งฉบับแล้วจึงจะวินิจฉัยได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีสาระขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ที่ผู้ร้องกับพวกอ้างว่า มาตรา ๘๘/๗ มิได้กำหนดให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง และขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ นั้น สมควรวินิจฉัยก่อนว่ามาตรา ๘๘/๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ หรือไม่ เห็นว่า ตามร่างกฎหมายดังกล่าว หลังจากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว ให้รัฐมนตรีประมวลข้อมูลต่อไปนี้เข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือระเบียบราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณีเพื่อประกอบการกำหนดเงื่อนไข

อันจำเป็นในประธานบัตรต่อไป แม้ว่า ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมและคณะกรรมการผู้ชำนาญการซึ่งแล้วแต่ว่าเป็นโครงการประเภทใด ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวเป็นหน่วยงานของรัฐทั้งสิ้นก็ตาม แต่หลังจากคณะกรรมการดังกล่าวให้ความเห็นชอบแล้วรัฐมนตรีจะต้องประมวลข้อมูลตามมาตรา ๘๘/๗ วรรคหนึ่ง เข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียก่อน และตามมาตรา ๘๘/๘ วรรคสอง (๒) ได้กำหนดไว้ว่าผู้มีส่วนได้เสียให้ครอบคลุมทั้งกลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มผู้บริหาร และสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มผู้มีสิทธิในที่ดินหรืออยู่อาศัยในเขตเหมืองแร่ เห็นว่า ผู้ที่จะเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มผู้บริหารและสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ล้วนแต่เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งสิ้น ดังนั้นในระบอบประชาธิปไตย ย่อมถือได้ว่าบุคคลในตำแหน่งต่างๆ ดังกล่าวก็คือ ตัวแทนของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนในท้องถิ่น ดังเดิมนั้นเอง ดังนั้น ย่อมถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัติแร่ดังกล่าวมิได้ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมแต่อย่างใด มีปัญหาต่อไปว่ามาตรา ๘๘/๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ หรือไม่ ที่ผู้ร้องอ้างว่ามาตรา ๘๘/๗ ไม่มีข้อความให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการอันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสองนั้น เห็นว่า แม้ว่าการดำเนินโครงการทำเหมืองใต้ดินอาจถือเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งโดยปกติจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าวก็ตาม แต่การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่มีข้อความกล่าวถึงองค์การอิสระดังกล่าว มิใช่เป็นการขัดขวางหรือตัดสิทธิให้องค์การอิสระดังกล่าวที่จะเข้ามาให้ความเห็นประกอบการออกประธานบัตรการทำเหมืองใต้ดินอันจะถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ แต่เป็นเพราะว่า องค์การอิสระดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับองค์การอิสระดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ตามมาตรา ๘๘/๘ วรรคหนึ่งได้กำหนดวิธีการปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสียเพื่อพัฒนาโครงการทำเหมืองใต้ดินว่า ให้กำหนดขั้นตอนในประกาศกระทรวงและประกาศกระทรวงตามวรรคสอง (๓) กำหนดไว้ว่าคณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นจะต้องมีตัวแทนราชการส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐร่วมอยู่ด้วย ดังนั้น แม้ว่า

ขั้นตอนตามประกาศกระทรวงดังกล่าว จะไม่เจาะจงว่าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐดังกล่าวจะต้องเป็นสถาบันที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าว ย่อมสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ในส่วนหนึ่งแล้วหรืออีกนัยหนึ่งเป็นบทที่บังคับว่าอย่างน้อยจะต้องมีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดการประชุมเบื้องต้นด้วย ส่วนการที่จะให้มีสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมที่มีใช้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ รวมทั้งผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามามีส่วนร่วมให้ความเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ นั้น ชอบที่จะนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการนั้นเป็นการเฉพาะต่อไป ดังนั้นเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๘๘/๓ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๘๘/๓ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๘๘/๓ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๖

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ