

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฐาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๕/๒๕๕๕

วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประธานวุฒิสภามีหนังสือลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๕ ส่งเรื่องพร้อมความเห็นของ นายจอห์น อังภากรณ์ สมาชิกวุฒิสภาและคณะรวม ๗๗ คนว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๘๘/๓ และมาตรา ๘๘/๗ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๖ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า

๑. คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ แล้วเสนอวุฒิสภาพิจารณา วุฒิสภาลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยแก้ไขเพิ่มเติมบางมาตราเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๔ แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงต้องตั้ง คณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เมื่อคณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จสิ้นและเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ปรากฏว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕ และสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตาม มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญแล้ว

๒. วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๕ นายจอห์น อังภากรณ์ สมาชิกวุฒิสภาและคณะ รวม ๗๗ คน มีหนังสือถึงประธานวุฒิสภาว่า

(๑) ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. มาตรา ๘๘/๓ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยบทบัญญัติมาตรา ๘๘/๓ กำหนดให้การทำเหมืองใต้ดินผ่านใต้ดินของที่ดินใดที่มีใช้ที่ว่าง หากอยู่ในระดับความลึกจากผิวดินไม่เกินหนึ่งร้อยเมตร ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องแสดงหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ผู้ขอจะมีสิทธิทำเหมืองแร่ในเขตที่ดินนั้นได้ ซึ่งหมายความว่า การทำเหมืองใต้ดินของที่ดินที่บุคคลใดมีกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินที่อยู่ในระดับ

ความลึกจากผิวดินเกินหนึ่งร้อยเมตรสามารถกระทำโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินและไม่จำเป็นต้องชดใช้แก่เจ้าของที่ดิน เป็นการไม่สอดคล้องกับข้อยกเว้นให้จำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” เนื่องจากการจำกัดสิทธิในที่ดินของบุคคลใดต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” ดังนั้นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิในที่ดินตาม มาตรา ๘๘/๓ ของร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่..) พ.ศ. จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ โดยถือได้ว่า เป็นการยกเลิกแดนแห่งกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินที่ทำกิน ทั้งเหนือพื้นพื้นดินและใต้พื้นดิน ย่อมทำให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินไม่มีสิทธิในการใช้ประโยชน์และจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ของตน อันเป็นสาระสำคัญแห่งสิทธิในที่ดินนั่นเอง

(๒) ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๘๘/๓ ระบุให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขออนุญาตทำเหมืองแร่ได้ดิน จะต้องได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าวย่อมหมายความว่าถึงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมผ่านหน่วยงานต่างๆ ตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ กล่าวคือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการผู้ชำนาญการซึ่งแล้วแต่ว่าเป็นโครงการประเภทใด แล้วแต่กรณี แต่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ...” ซึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ หน่วยงานต่างๆ ไม่มีองค์ประกอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง เลย นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๘๘/๓ ระบุว่า การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย จะเริ่มต้นขึ้นภายหลังจากการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขออนุญาต

ทำเหมืองแร่ได้ดินเสร็จสิ้นแล้ว แต่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖ ได้กำหนดให้บุคคลโดยทั่วไปและบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน จึงเห็นได้ว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ได้ดิน ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖ ซึ่งการขาดการมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้เป็นปัญหาความขัดแย้งในสังคมในหลายโครงการของรัฐ ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๘๘/๗ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖

๓. ประธานวุฒิสภาได้ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) นายจอน อึ้งภากรณ์ และคณะได้ส่งความเห็นเพิ่มเติมว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นร่างพระราชบัญญัติที่กรมทรัพยากรธรณีพยายามเสนอต่อรัฐบาลหลายสมัยเพื่อเปิดโอกาสให้มีการทำเหมืองแร่ได้ดินที่เป็นเหมืองแร่โปแตชในบางพื้นที่ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งนี้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับประทานบัตรทำเหมืองแร่ได้ดินสามารถขุดแร่ในระดับความลึกเกินหนึ่งร้อยเมตรใต้ที่ดินโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดิน และไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยใดๆ ในการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าว

ขณะนี้มีการทำเหมืองแร่โปแตชได้ดินสองพื้นที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โครงการแรกเป็นโครงการความร่วมมือทางด้านอุตสาหกรรมของประเทศภาคีความร่วมมืออาเซียน ซึ่งมีข้อตกลงในหลักการตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยรัฐบาลไทยจะเป็นผู้ลงทุนหลัก และมีข้อตกลงกว้างๆ ในการร่วมลงทุนกัน เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ต่อจากนั้นกรมทรัพยากรธรณีได้ลงทุนซื้อที่ดินหลายพันไร่ในพื้นที่อำเภอบำเหน็จณรงค์ จังหวัดชัยภูมิ และได้ขุดอุโมงค์ตัวอย่างยาว ๕๓๓ เมตร เพื่อนำตัวอย่างแร่ออกมา ๑๒๐,๐๐๐ ตัน แต่ยังขาดผู้ร่วมลงทุนจากต่างประเทศไม่ว่าจากประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียนหรือจากที่อื่น ทั้งนี้เนื่องจากแร่โปแตชที่อำเภอบำเหน็จณรงค์เป็นแร่ชนิดคานาไลต์ ซึ่งต้องใช้การลงทุนสูงในการแยกแร่ เพราะมีสารปนเปื้อนจำนวนมาก ทั้งยังต้องใช้น้ำปริมาณสูงมากในการสกัด ดังนั้นผู้เชี่ยวชาญด้านธรณีวิทยาหลายท่านจึงมีความเห็นว่าโครงการนี้ไม่น่าจะสร้างรายได้ให้กับประเทศและไม่น่าจะสามารถหาผู้ร่วมลงทุนจากต่างประเทศได้มากนัก อย่างไรก็ตามในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้ กระทรวงอุตสาหกรรมโดยกรมทรัพยากรธรณีได้อ้างข้อตกลงของสมาชิกภาคีความร่วมมืออาเซียนและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ประเทศไทยจะได้รับจากโครงการนี้เป็นเหตุสำคัญที่ควรต้องผ่านกฎหมายนี้

โครงการที่สองเป็นโครงการการทำเหมืองแร่โปแตชในจังหวัดอุดรธานี ครอบคลุมที่ดินกว่า สี่หมื่นไร่ โดยกรมทรัพยากรธรณีได้ลงนามกับบริษัท เอเชีย แปซิฟิก โปแตช คอร์ปอเรชั่น ตั้งแต่วันที่ ๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อเปิดโอกาสให้สำรวจแร่ในชั้นตอนอาชญาบัตรพิเศษและเพื่อได้สิทธิในการ ขอบประทานบัตรในอนาคต ในชั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแร่ของคณะกรรมการร่วมกัน ประธานคณะกรรมการร่วมกันได้มีหนังสือถึงกรมทรัพยากรธรณี ขอสำเนาของหนังสือสัญญาดังกล่าว แต่ไม่ได้รับการตอบสนอง บริษัท เอเชีย แปซิฟิก โปแตช คอร์ปอเรชั่น มีบริษัท เอเชีย แปซิฟิก รีซอร์ทเซท ลิมิติด ซึ่งจดทะเบียนในประเทศแคนาดาเป็นผู้ถือหุ้นถึง ๕๐ เปอร์เซ็นต์ ส่วนรัฐบาลไทยถือหุ้น อีก ๑๐ เปอร์เซ็นต์

โครงการทำเหมืองแร่โปแตชในจังหวัดอุดรธานีมีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจสูงกว่าโครงการที่ จังหวัดชัยภูมิเป็นอย่างมาก เนื่องจากแร่โปแตชที่จังหวัดอุดรธานีเป็นแร่ชนิดซิลเวอร์ไนท์ ซึ่งมีความ บริสุทธิ์สูงและสกัดได้ง่ายกว่าชนิดคานาไลท์ แต่พื้นที่ของโครงการในจังหวัดอุดรธานีเป็นพื้นที่ที่มีชุมชน ตั้งอยู่หนาแน่น ประชากรส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อย การทำเหมืองแร่ในพื้นที่ดังกล่าวมีโอกาส เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน เช่น การเจาะอุโมงค์จุดแร่ในระดับความลึกประมาณ ๓๐๐ เมตร มีโอกาสทำให้ผิวดินทรุดลงได้ในระยะยาว ในกระบวนการทำเหมืองจะต้องมีการขุดเกลือออกจาก อุโมงค์มากองไว้ที่โรงแยกแร่จำนวนมากกว่าแร่ที่จะสกัดได้ ทำให้อาจเกิดอันตรายต่อแหล่งน้ำในบริเวณ นั้นโดยเฉพาะในกรณีที่เกิดอุทกภัย และอาจสร้างความเสียหายต่อที่นาของเกษตรกร ที่ผ่านมาทาง บริษัทได้เจาะหลุมสำรวจแร่ในหลายพื้นที่โดยมิได้ให้ค่าชดเชยแก่เจ้าของที่ดิน ปรากฏว่ามีการสูบน้ำเค็ม ออกจากหลุมทำให้บริเวณใกล้เคียงกลายเป็นดินเค็ม ทำการเพาะปลูกไม่ได้ นอกจากนี้ในกระบวนการ สกัดแร่โปแตชยังต้องใช้สารเคมีอันตรายหลายชนิดซึ่งต้องขนส่งมาจากกรุงเทพมหานคร ส่วนการขนส่ง แร่โปแตชปีละกว่า ๒ ล้านตันผ่านชุมชนต่างๆ ในละแวกนั้นย่อมสร้างความเดือดร้อนแก่ชุมชนได้ หลายประการ

แม้เจ้าของที่ดินในพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรมีโอกาสและความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบ จากโครงการทำเหมืองแร่ดังกล่าว แต่ตามร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. บริษัทผู้ได้รับ ประทานบัตรกลับมีสิทธิขุดอุโมงค์นำแร่ออกมาจากใต้พื้นดินลึกกว่าหนึ่งร้อยเมตรโดยไม่ต้องได้รับอนุญาต และไม่ต้องให้ค่าตอบแทนใดๆ แก่เจ้าของที่ดิน ทั้งๆ ที่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่จะตกแก่บริษัท ผู้ลงทุนซึ่งเป็นบริษัทต่างชาติจึงยอมไม่ถือว่าเป็นโครงการที่มีความจำเป็นสูงในทางสาธารณประโยชน์ ไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และการจำกัดสิทธิดังกล่าว น่าจะเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๒๕ วรคแรก

คณะรัฐมนตรีส่งคำชี้แจงสรุปว่า

(๑) บทบัญญัติมาตรา ๘๘/๓ แห่งร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นบทบัญญัติจำกัดขอบเขตของแดนกรรมสิทธิ์ในส่วนที่เกินจากความสามารถตามปกติที่มนุษย์จะใช้ได้ เป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญให้การรับรองคุ้มครองไว้ในมาตรา ๔๘ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ แต่อย่างใด

(๒) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ บัญญัติให้การให้ความเห็นของผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมประกอบการศึกษาและประเมินผลกระทบของโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกฎหมายที่จะกำหนดเกี่ยวกับเรื่องนี้จะกำหนดรายละเอียดและหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับการให้ความเห็นของผู้แทนองค์การเอกชนและผู้แทนสถาบันการศึกษา ดังกล่าว ส่วนร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ใต้ดิน นอกจากนี้ยังพิจารณาได้ว่า มาตรา ๘๘/๓ ของร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้กำหนดกระบวนการให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งสอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ แล้ว และในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรเหมืองแร่ใต้ดิน ยังต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติโดยคณะกรรมการดังกล่าวต้องประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจำนวน ๘ คน และในจำนวนนี้จะต้องมีผู้แทนจากภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง นอกจากนี้ผู้ทรงคุณวุฒิยังจะต้องเป็นผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๔๘ นอกจากนี้ แม้ยังไม่ได้รับความเห็นขององค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ประกอบการพิจารณาก่อนมีการดำเนินการโครงการ ฯ มาก่อนหรือไม่ก็ตามโดยสามารถใช้บทบัญญัติแห่งร่างพระราชบัญญัติแร่นี้ ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ได้ ซึ่งสามารถปรับปรุงแก้ไขรายงานการวิเคราะห์ ฯ ดังกล่าวให้เหมาะสมได้ จึงไม่มีกรณีที่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง แต่อย่างใด

(๓) เรื่องกระบวนการรับฟังความคิดเห็นนั้น ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในท้องถิ่นของการทำ

เหมืองแร่ใต้ดินตลอดจนการให้ข้อคิดเห็นในการตัดสินใจของภาครัฐเพื่อการอนุญาตสิทธิการทำเหมืองแร่ตลอดจนการคุ้มครองรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว ซึ่งกระบวนการดังกล่าวสามารถกำหนดรายละเอียดขั้นตอนให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และสภาวะของแต่ละท้องถิ่นที่จะประกอบกิจการการทำเหมืองแร่ต่อไป และการเสนอร่างพระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้ เป็นการกำหนดบทบัญญัติในเรื่องของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่าตลอดจนการบำรุงรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว นอกจากนี้ยังมีข้อพิจารณาอีกว่าสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และสิทธิของบุคคลที่จะร่วมกับรัฐและชุมชนในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๕๖ ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายที่จะตราขึ้นตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖ นั้นจะต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การใช้สิทธิของบุคคลและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในเรื่องดังกล่าว ส่วนร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. นี้เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ใต้ดิน จึงไม่มีกรณีที่เป็นการจัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมแร่ไปแต่ชในประเทศไทยว่า เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๓๓ อนุมัติและเห็นชอบตามมติและข้อสังเกตของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ เรื่อง โครงการทำเหมืองแร่ไปแต่ชของอาเซียนให้กระทรวงอุตสาหกรรมจัดตั้งองค์กรผู้ถือหุ้นฝ่ายไทยเข้าร่วมทุนจัดตั้งบริษัททำเหมืองแร่ไปแต่ชของอาเซียนและให้เริ่มต้นดำเนินการตามโครงการโดยเร็วและต่อเนื่อง โดยให้บริษัททำเหมืองแร่ไปแต่ชของอาเซียนเข้าดำเนินการในบริเวณที่พื้นที่เขตของโครงการซึ่งเป็นพื้นที่ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมกำหนดเขตสำหรับดำเนินการสำรวจ การทดลอง การศึกษา หรือการวิจัยเกี่ยวกับแร่ ซึ่งออกตามมาตรา ๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้ในฐานะตัวแทนของกรมทรัพยากรธรณี จนกว่าบริษัทจะได้รับอนุญาตบัตรและประทานบัตรในบริเวณโครงการและในชั้นดำเนินการ การดำเนินการสำรวจพื้นที่แหล่งแร่ไปแต่ชภายใต้โครงการของอาเซียนได้เป็นไปตามแผนงานที่กำหนด ปรากฏผลเป็นที่น่าพอใจว่าในพื้นที่ดังกล่าวมีแร่ไปแต่ชมากในเชิงพาณิชย์ที่สามารถรับรองโครงการอุตสาหกรรมต่อเนื่องในภาคอาเซียนได้สมควรที่กระทรวงอุตสาหกรรม จะออกประทานบัตรแร่ไปแต่ชต่อไป โดยที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ บัญญัติให้การทำเหมืองแร่จะต้องได้รับอนุญาตประทานบัตรบนบกแต่ละแปลงจะมีขอบเขตพื้นที่ไม่เกินสามร้อยไร่และพื้นที่ประทานบัตรในทะเลมีขอบเขตไม่เกินห้าหมื่นไร่ เว้นแต่กรณีที่รัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีจะกำหนดพื้นที่เขตเหมืองแร่เกินห้าหมื่นไร่ และพื้นที่ที่

ขอประทานบัตรจะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นด้วย สำหรับกรณีการทำเหมืองแร่ไปแต่ชภายใต้โครงการไปแต่ชอาเซียนเป็นการทำเหมืองแร่ใต้ดินและใช้เนื้อที่เป็นจำนวนมากเกินกว่าสามร้อยไร่ จึงเกินกว่าอำนาจที่รัฐมนตรีมีอยู่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ จะพิจารณาอนุญาตได้ ดังนั้น เพื่อให้การทำเหมืองแร่ไปแต่ชของอาเซียนสามารถทำเหมืองแร่ใต้ดินได้โดยไม่กระทบถึงสิทธิบนพื้นดิน รวมถึงระบบความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และเป็นไปตามนโยบายของรัฐตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และให้การทำเหมืองแร่ชนิดอื่นๆ ที่มีศักยภาพของแร่อยู่ลึกจากผิวดินภายใต้โครงสร้างทางธรณีที่ปลอดภัยแก่บุคคลและทรัพย์สินบนผิวดินจึงเสนอขอแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ปรากฏเป็นร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

การเสนอร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีหลักการกำหนดให้การทำเหมืองใต้ดินมีวิธีการเป็นการเฉพาะที่แตกต่างจากการทำเหมืองปกติทั่วไป และกำหนดให้ผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินมีสิทธิทำเหมืองใต้ดินที่มีความลึกเกินห้าสิบเมตร อันเป็นการกระทบเรื่องแดนแห่งกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งในการกำหนดเขตเหมืองแร่ใต้ดินได้กำหนดให้รัฐมนตรีสามารถกำหนดเขตเหมืองแร่ให้แก่ผู้ขอไม่เกินรายละเอียดหนึ่งหมื่นไร่ เว้นแต่ในกรณีเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะกำหนดเขตเหมืองแร่เกินกว่าหนึ่งหมื่นไร่ก็ได้ และโดยที่เรื่องนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมแร่ไปแต่ชในประเทศไทย ตามที่ประเทศไทยได้ตกลงกับกลุ่มประเทศอาเซียน หากการใช้บังคับกฎหมายนี้ล่าช้าออกไป จะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมดังกล่าวในประเทศและพื้นที่ประเทศไทยมีต่อประเทศในกลุ่มอาเซียนได้

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้บุคคลดังต่อไปนี้เข้าชี้แจงแสดงความคิดเห็นคือ นายจอน อึ้งภากรณ์ ผู้ร้อง ศาสตราจารย์ ดร.ปริญญญา นุดาลัย ผู้เชี่ยวชาญด้านธรณีวิทยา กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อดีตคณบดีคณะวิศวกรรมโยธา สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย นายวสันต์ พานิช คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นายนภดล มั่นทะจิตร อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม และคณะ นายแก้วสรร อติโพธิ สมาชิกวุฒิสภา และนายประจัญ เจริญศรี รักษาการอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคณะ

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๖ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตราย ต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย บัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้าน สิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง

ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๑๕ ให้เพิ่มความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ดังนี้

มาตรา ๘๘/๓ การทำเหมืองใต้ดินผ่านใต้ดินของที่ดินใดที่มีไซที่ว่าง หากอยู่ในระดับความลึก จากผิวดินไม่เกินหนึ่งร้อยเมตร ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องแสดงหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ผู้ขอจะมีสิทธิทำเหมืองในเขตที่ดินนั้นได้

มาตรา ๘๘/๓ เมื่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมือง ใต้ดินใดได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว ให้รัฐมนตรี ประมวลข้อมูลต่อไปนี้นำเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ไว้ในกฎหมายหรือระเบียบราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อประกอบการกำหนดเงื่อนไขอันจำเป็น ในประทานบัตรต่อไป

(๑) ข้อมูลโครงการที่ยื่นประกอบคำขอประทานบัตรตามมาตรา ๘๘/๖

(๒) รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบกับความเห็นของผู้พิจารณารายงาน เมื่อกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสิ้นสุดลงและได้รับรายงานจากคณะกรรมการจัดการรับฟังแล้ว ให้รัฐมนตรีพิจารณารายงานนั้นแล้ววินิจฉัยกำหนดเงื่อนไขในพระทนต์ไว้ตามเกณฑ์ต่อไปนี้

(๑) เงื่อนไขในพระทนต์ต้องครอบคลุมโครงการ อย่างน้อยในทุกรายการตามที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงที่ออกประกาศตามมาตรา ๘๘/๖

(๒) ในกรณีที่ปรากฏความแตกต่างของข้อมูลหรือความคิดเห็นในการรับฟังความคิดเห็นที่จัดขึ้นตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติ แต่หากพบว่ารายงานหรือข้อมูลในปัญหาได้ยังไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจ หรือการจ้ดรับฟังไม่ถูกต้องหรือผิดพลาดในสาระสำคัญก็ให้สั่งการแก้ไขแล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติต่อไป

(๓) นอกจากคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตาม (๑) แล้ว เงื่อนไขในพระทนต์ต้องครอบคลุมถึงรายละเอียดในโครงการทั้งหมด ที่ผู้ขอพระทนต์ได้เสนอไว้ในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รายงานประกอบคำขอพระทนต์ตามมาตรา ๘๘/๖ และให้รวมถึงเงื่อนไขหรือมาตรการเพิ่มเติมในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ บัญญัติว่า

“ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๕๔ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า ฯลฯ”

เห็นว่า คณะประธานวุฒิสภาส่งเรื่องนี้สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิก ๔๕๕ คน วุฒิสภามีสมาชิก ๒๐๐ คน ทั้งสองสภามีสมาชิกรวม ๖๕๕ คน ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภา ๗๗ คน จึงมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภารวมกัน ได้ยื่นคำร้องเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาเพื่อส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติไว้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

ประเด็นวินิจฉัยหลักตามคำร้องต่อไปว่า

ประเด็นที่ ๑ บทบัญญัติมาตรา ๘๘/๓ ของร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไว้ในมาตรา ๘๘ วรรคหนึ่งว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” หมายความว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ แต่ขอบเขตแห่งสิทธิในทรัพย์สินและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินอาจมีได้โดยมีกฎหมายบัญญัติไว้ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๕ บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ท่านว่าแดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นกินทั้งเหนือพื้นพื้นดินและใต้พื้นดินด้วย” โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๖ ได้กำหนดขอบเขตการใช้สิทธิและรับรองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินว่า เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอย จำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เจ้าของทรัพย์สินจะมีสิทธิในทรัพย์สินของตนตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย กฎหมายอื่นที่บัญญัติกระทบถึงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้พื้นดินของเจ้าของที่ดินคือ ปิโตรเลียมตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๒๓ บัญญัติให้ปิโตรเลียมเป็นของรัฐ ผู้สำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมในที่ไม่ว่าที่นั่นเป็นของตนเอง หรือของบุคคลอื่นต้องได้รับสัมปทานจากรัฐ น้ำบาดาลตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๖ บัญญัติให้ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินต้องขออนุญาตต่ออธิบดีกรมทรัพยากรธรณี เพื่อเจาะน้ำบาดาลได้พื้นดิน และการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างใต้ดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓ และตามกฎหมายกระทรวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้รัฐสามารถสร้างสิ่งก่อสร้างรถไฟฟ้าขององค์กรขนส่งมวลชนใต้ดินของเอกชนที่มีความลึกเกินกว่า ๑๐๐ เมตรโดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินได้ จากการศึกษากฎหมายพบว่า มาตรา ๑๓๓๕ แห่งประมวล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีแนวมาจากบทกฎหมายของต่างประเทศคือ ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา ๕๕๒ ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา ๕๐๕ ประมวลกฎหมายแพ่งสวิส มาตรา ๖๗ และประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่น มาตรา ๒๐๗ ซึ่งประเทศดังกล่าวได้ยึดถือหลักแดนแห่งกรรมสิทธิ์ ใต้พื้นดินมีขอบเขตจำกัดเท่าที่เจ้าของที่ดินสามารถทำการปลูกสร้างหรือหาประโยชน์ตามปกติพอสมควร เท่านั้น ส่วนทรัพยากรใต้พื้นดินได้แก่ปิโตรเลียม และแร่ต่างๆ จะมีกฎหมายพิเศษบัญญัติให้รัฐเป็นเจ้าของสิ่งต่างๆ ที่อยู่ใต้พื้นดิน ดังนั้นเจ้าของที่ดินไม่มีกรรมสิทธิ์ในแร่ใต้พื้นดินของตน หลักกฎหมายของไทยดังกล่าวแตกต่างจากหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ถือว่าแร่เป็นของเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินเป็นเจ้าของทุกสิ่งที่อยู่ใต้ดินเท่าที่จะพึงยึดถือเอาเป็นประโยชน์ของตนได้

ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เสนอโดยคณะรัฐมนตรี มีกรมทรัพยากรธรณีเป็น เจ้าของเรื่อง เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งเดิมการทำเหมืองแร่มีวิธีเดียวคือ ใช้วิธีเปิดหน้าดินโดยได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน ประเทศต่างๆ มีการทำเหมืองใต้ดินมานานแล้ว แต่ประเทศไทยยังไม่มีกรออกกฎหมายมาใช้บังคับเกี่ยวกับการทำเหมืองใต้ดิน ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีหลักการให้เพิ่มการทำเหมืองใต้ดินด้วยวิธีการเจาะเป็นปล่องหรืออุโมงค์ลึกลงไป ใต้ผิวดินเพื่อให้ได้มาซึ่งแร่ใต้ผิวดิน ตามร่างกฎหมายเดิมที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้สามารถ ทำเหมืองใต้ดินลึกเกิน ๕๐ เมตร โดยไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าของที่ดินได้ แต่สภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภาได้ผ่านร่างกฎหมายดังกล่าวโดยเพิ่มความลึกใต้ดินเป็นหนึ่งร้อยเมตร และได้มีการเพิ่ม หลักเกณฑ์เงื่อนไขการขออนุญาตบัตรพิเศษการทำเหมืองใต้ดินและวิธีการคุ้มครองสิทธิของผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งเจ้าของที่ดินไว้หลายประการ และร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้มีข้อความตอนต้นว่า “พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” เป็นการระบุนชัดเจนว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มี บทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แม้จะถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และเป็นการจำกัดต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลตาม มาตรา ๕๐ ก็เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเท่าที่ จำเป็นเท่านั้น และมีได้เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดย ส่วนรวม ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบกับเหตุผลให้การตราพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ “เพื่อให้รัฐมีอำนาจควบคุมการตรวจ การผลิต การรักษาแหล่งแร่ อำนวยความสะดวก ให้แก่ผู้ประกอบการทำเหมืองตลอดถึงการให้ความคุ้มครองแก่กรรมกรและสวัสดิภาพของประชาชน

ให้เหมาะสมแก่กาลสมัย” ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ควบคุมทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของ
สาธารณะเพื่อจัดระเบียบที่ดีของสังคม บางครั้งจึงมีความจำเป็นที่จะต้องก้าวล่วงเข้าไปกำหนดขอบเขต
แห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเรื่องการทำเหมืองใต้ดิน
โดยกำหนดการทำเหมืองใต้ดินต้องทำในระดับความลึกที่ปลอดภัยโดยพิจารณาจากโครงสร้างทาง
ธรณีวิทยารวมทั้งวิธีการทำเหมืองแร่ตามหลักวิศวกรรมเหมืองแร่ในแต่ละพื้นที่และความปลอดภัยของ
สิ่งมีชีวิต และเพื่อประโยชน์ในด้านความปลอดภัย ห้ามมิให้ออกประทานบัตรทำเหมือง หรือประทานบัตร
ทำเหมืองใต้ดินในลักษณะที่ทำให้เขตเหมืองแร่ซ้อนกันในระดับความลึกที่แตกต่างกันไม่ว่าทั้งหมดหรือ
บางส่วนและการทำเหมืองใต้ดินผ่านใต้ที่ดินที่มีไซท์ที่ว่าง หากอยู่ในระดับความลึกจากผิวดินไม่เกิน
หนึ่งร้อยเมตร ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องแสดงหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าผู้ขอจะมีสิทธิ
ทำเหมืองในเขตที่ดินนั้นได้ เห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ยังคงคำนึงถึงสิทธิ
ของเจ้าของที่ดินเพราะการทำเหมืองใต้ดินผ่านใต้ที่ดินที่มีเจ้าของกรรมสิทธิ์ในระดับความลึกไม่เกิน
หนึ่งร้อยเมตร ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องแสดงหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าผู้ขอจะมีสิทธิ
ทำเหมืองในเขตที่ดินนั้นได้ แสดงให้เห็นว่าในระดับความลึกใต้ผิวดินไม่เกินหนึ่งร้อยเมตรยังคงยึดถือ
ประโยชน์แก่เจ้าของที่ดินที่มีความสามารถจะใช้สอยได้ ส่วนการทำเหมืองใต้ดินผ่านใต้ที่ดินที่มีไซท์ที่ว่าง
หากเกินกว่าหนึ่งร้อยเมตร เป็นการเกินการใช้สอยที่ดินตามปกติ แต่อย่างไรก็ดี มาตรา ๘๘/๒
กำหนดให้การทำเหมืองใต้ดินต้องทำในระดับความลึกที่ปลอดภัย โดยพิจารณาจากโครงสร้างทาง
ธรณีวิทยารวมทั้งวิธีการทำเหมืองตามหลักวิศวกรรมเหมืองแร่ในแต่ละพื้นที่ และความปลอดภัยของ
สิ่งมีชีวิต และมาตรา ๘๘/๑๒ กำหนดว่า หากการทำเหมืองใต้ดินบริเวณเขตเหมืองแร่ระดับความลึก
จากผิวดินน้อยกว่ากำหนดไว้ในเงื่อนไขประทานบัตรทำเหมืองใต้ดิน และไม่เกินหนึ่งร้อยเมตร และการทำ
เหมืองใต้ดินไม่ว่าในระดับความลึกใด ที่มีวิธีการทำเหมืองตามหลักวิศวกรรมเหมืองแร่ เพื่อประกัน
ความมั่นคงของชั้นดิน ไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขประทานบัตรทำเหมืองใต้ดิน ให้ถือเป็นการทำให้
เสียหายซึ่งสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่นั้น ผู้เสียหายย่อมเรียกให้ผู้ถือประทานบัตรระงับการกระทำ
และจัดการแก้ไขได้ จึงเป็นเรื่องที่รัฐมีอำนาจเข้าไปดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ
ทั้งนี้ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ กฎหมาย
ที่เกี่ยวข้องและร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ที่จะมีการบังคับใช้ต่อไป รัฐจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายฉบับนี้
โดยมีการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไว้และไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สิน
ของบุคคล ดังนั้น มาตรา ๘๘/๓ ของร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไม่ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘

ประเด็นที่ ๒ บทบัญญัติมาตรา ๘๘/๗ ของร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๖ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมบูรณ์และยั่งยืน ตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำ มิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมก่อนดำเนินกิจการดังกล่าว ตามที่ กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายที่จะตราขึ้นตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๖ วรรคสอง ในปัจจุบันยังไม่มี คงมีเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธี ประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีสถานะเป็นกฎไม่ใช่กฎหมาย และไม่มีกำหนดบทลงโทษหรือสภาพ บังคับแต่อย่างใด มาตรา ๘๘/๗ ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวที่บัญญัติให้รัฐมนตรีดำเนินการเข้าสู่ ระบบการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียตามหลักเกณฑ์ข้อกำหนดไว้ในกฎหมายหรือระเบียบ ราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี และกำหนดให้เมื่อกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสิ้นสุดลงและได้รับ รายงานจากคณะกรรมการจัดการรับฟังแล้ว ให้รัฐมนตรีพิจารณารายงานนั้นแล้ววินิจฉัยกำหนดเงื่อนไข ในประธานบัตรไว้ตามหลักเกณฑ์ต่างๆ รวม ๓ ข้อ รวมทั้งเงื่อนไขในประธานบัตรต้องครอบคลุมถึง รายละเอียดในโครงการทั้งหมด ที่ผู้ขอประธานบัตรได้เสนอไว้ในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รายงานประกอบคำขอประธานบัตรตามมาตรา ๘๘/๖ และให้รวมถึงเงื่อนไขหรือมาตรการเพิ่มเติมใน รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย

ส่วนที่ผู้ร้องอ้างว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ กำหนดให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผ่านหน่วยงานต่างๆ คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการผู้ชำนาญการซึ่งแล้วแต่ว่าเป็นโครงการประเภทใด โดยไม่มีองค์ประกอบถึงหน่วยงานหรือ องค์การอิสระมาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสองเลย จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๘๘/๗ ที่ระบุให้รายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอ ประธานบัตรเหมืองแร่ได้ดินต้องได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ไปด้วยนั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ประกาศใช้ก่อนรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แม้จะมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖
วรรคสอง แต่เมื่อยังมีได้แก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือมีการออกกฎหมายตามบทบัญญัติของ
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ดังนั้น มาตรา ๘๘/๓ ของร่าง
พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
มาตรา ๑๔ ที่เพิ่มความเป็นมาตรา ๘๘/๓ และมาตรา ๘๘/๓ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐
ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๕๖

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ