



มาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการทำเหมืองใต้ดิน

โดย

นายณรรศ ชูจิตร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการทำเหมืองใต้ดิน

โดย

นายณรรต ชูจิตร



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



Legal Measures on Community Participation for Underground
Mining Management

BY

Mr.Natrust Chujit



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS
NATURAL RESOURCES AND ENVIRONMENTAL LAW
FACULTY OF LAW
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2015
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นายณรรศ ชูจิตร

เรื่อง

มาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการทำเหมืองใต้ดิน

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

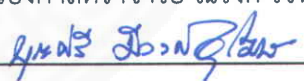
เมื่อ วันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2559

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(รองศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



(ศาสตราจารย์ ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(ศาสตราจารย์ ดร. อำนาจ วงศ์บัณฑิต)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(รองศาสตราจารย์ ดร. พิญญา มีชำนะ)

คณบดี



(ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการ ทำเหมืองใต้ดิน
ชื่อผู้เขียน	นายณรรต ชูจิตร
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ศาสตราจารย์ ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ
ปีการศึกษา	2558

บทคัดย่อ

การทำเหมืองแร่ใต้ดินของประเทศไทยมีกฎหมายเฉพาะได้แก่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และได้ถูกแก้ไขปรับปรุงครั้งล่าสุดครั้งที่ 5 ปี พ.ศ.2545 โดยมีเหตุผลเพื่อความสอดคล้องกับเทคโนโลยีเหมืองแร่ที่เปลี่ยนไปสามารถขุดหาแร่ในระดับที่มีความลึกมากได้ คลุมสายแร่ในพื้นที่กว้างมากได้ และเอื้ออำนวยต่อการลงทุนและพัฒนาแหล่งแร่ใต้ดิน จากการศึกษาพบว่า การบริหารจัดการทรัพยากรแร่โดยรัฐเพียงฝ่ายเดียวนั้นเกิดปัญหาและอุปสรรคในหลายมิติ ได้แก่ เกิดปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างรัฐ ผู้ประกอบการ และประชาชนในชุมชน รวมถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องด้วยกฎหมายแร่และกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่สามารถกำกับดูแลการทำเหมืองใต้ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เป็นไปตามแนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการทรัพยากรแร่ยังเป็นไปในลักษณะรวมศูนย์อำนาจ ขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ซึ่งการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นกลไกหนึ่งที่จะทำให้การบริหารจัดการแร่เป็นไปตามหลักการอนุรักษ์ และสอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนได้เป็นอย่างดี จะเห็นได้ว่าในกฎหมายแร่ของประเทศไทยก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนไว้แต่ยังอยู่ในระดับต้นเท่านั้น นักผู้เขียนจึงได้เสนอมาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของชุมชนเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศ ดังนี้

ประการที่ 1 การทำเหมืองแร่ในประเทศไทยต้องมีหลักการและเหตุผลที่คำนึงถึงหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน และหลักการอนุรักษ์ โดยมุ่งเน้นกระบวนการการมีส่วนร่วมของชุมชนและผู้มีส่วนได้เสียเป็นสำคัญ

ประการที่ 2 ต้องมีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ของชาติ และมีการประเมินผลกระทบในระดับยุทธศาสตร์ (SEA)

ประการที่ 3 กำหนดการใช้สิทธิชุมชนให้ชัดเจนโดยชุมชนในเขตเหมืองใต้ดินนั้นต้องจัดแจ้งจัดตั้งชุมชน หรือจัดตั้งสภาองค์กรชุมชน ไว้กับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนมาพิจารณาประกอบการใช้สิทธิ

ประการที่ 4 ปรับปรุงมาตรฐานการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ให้มีมาตรฐานโดยทางเลือกที่ 1 ให้คณะกรรมการแร่เป็นผู้กลั่นกรอง และเห็นชอบผู้ชำนาญการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทางเลือกที่ 2 กำหนดให้มีองค์กรวิชาชีพในการกำกับดูแลผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทางเลือกที่ 3 กำหนดให้มีสำนักงานที่เป็นอิสระ ควบคุมดูแลกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งระบบ

ประการที่ 5 กฎหมายแร่ควรมีคณะกรรมการแร่ 3 ชุดได้แก่ คณะกรรมการนโยบายแร่ คณะกรรมการแร่ และคณะกรรมการแร่ระดับจังหวัด ซึ่งมีสัดส่วนผู้แทนจากชุมชนและผู้มีส่วนได้เสียเป็นกรรมการ มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้พิจารณา กลั่นกรอง และให้ความเห็นชอบต่อการดำเนินการทำเหมืองใต้ดินต่อผู้มีอำนาจ

ประการที่ 6 การทำเหมืองแร่ใต้ดินต้องได้รับความยินยอมจากชุมชนและเจ้าของที่ดิน

ประการที่ 7 มีการติดตามตรวจสอบการทำเหมืองใต้ดินที่ครอบคลุมทั้งกระบวนการ ตั้งแต่แผนการดำเนินการ ระหว่างดำเนินการ ตลอดจนการบำรุงรักษาและฟื้นฟูชุมชนเหมือง

ประการที่ 8 การกำหนดค่าภาคหลวงต้องกำหนดให้เหมาะสมเพียงพอในการนำมาส่งเสริมเศรษฐกิจของชุมชน ส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมถึงต้องกำหนดกรอบการฟื้นฟูชุมชนเหมืองและบริเวณโดยรอบให้คืนสู่สภาพเดิมให้มีความชัดเจน

ประการที่ 9 กำหนดให้มีกองทุนประกันภัย เพื่อใช้ในการเยียวยาผู้เสียหายเบื้องต้น การกำจัดมลพิษที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรง รวมถึงการบำรุงรักษาและฟื้นฟูเหมืองหลังจากปิดเหมือง

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วมของชุมชนในการทำเหมืองใต้ดิน, การทำเหมืองใต้ดิน, สิทธิชุมชน

Thesis Title	LEGAL MEASURES ON COMMUNITY PARTICIPATION FOR UNDERGROUND MINING MANAGEMENT Community Participation for Underground Mining Management
Author	Mr.Natrust Chujit
Degree	Master of Laws
Major Field/Faculty/University	Natural Resources and environmental law Law Thammasat University
Thesis Advisor	Professor Boonsri Meewong-Ukot ,Ph.D.
Academic Years	2015

ABSTRACT

Underground mining management (UMM) in Thailand is controlled by Minerals Act Buddhist Era (B.E.) 2510 (1967 A.D.), the fifth and most recent edition of which was updated in 2002 to conform to new, deeper level mining technologies, control minerals over a wider area, and facilitate investment and development of underground mineral sources. Governmental UMM creates problem between the government and entrepreneurs, citizens, and communities, as well as the environment. The Minerals Act and related laws do not effectively control UMM. Guidelines to preserve natural resources are not followed. UMM in Thailand is centralized. Community and stakeholder participation is one mechanism for engaging natural resources management to better preserve nature and align with the sustainability principle. The Minerals Act mentions community participation without going into detail. Additional legal measures may improve matters.

For this reason, the author has provided additional legal measures to be benefit to this country as follow.

Frist, UMM in Thailand should provide the principle and rationale considering sustainability and preservation by focusing on community participation.

Second, providing plans for managing national mineral resources, providing strategic environment assessment (SEA).

Third, Setting up Community Council in order to obviously community participation.

Fourth, improving standards for environmental impact assessment (EIA) by 3 options following, option 1, the Commission approved mineral specialists prepare a report on the environmental impact assessment, option 2 requires a professional organization to oversee the preparation of environmental impact assessment report, option 3 requires that the office is independent. Control report analyzes the environmental impact of the whole system.

Fifth, The Minerals Act should create committees for mineral policy, minerals, and provincial minerals.

Sixth, community representatives and stakeholders should have authority to consider, screen and approve UMM operations.

Seventh, Communities and landowners should approve, monitor, and investigate the whole process of UMM, from operation plans and processes through mining community restoration.

Eighth, Mineral royalties should be sufficient to support community economics, promote environmental quality, and create frameworks for restoring mining communities and surrounding areas to previous conditions.

Finally, To set the Insurance Fund to remedy for victims as preliminary step and then eliminate the severe pollution along with maintenance and restoration of mine after it has close.

Keywords: Community Participation for Underground Mining Management
,Community Rights, Underground Mining

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้นั้น ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศ.ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ศ.ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต รศ.ดร.ภิญโญ มีชำนะ รศ.ณรงค์ ใจหาญ ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้ครบถ้วนสมบูรณ์

ขอขอบคุณบุคลากรและคณาจารย์สาขาวิชากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทความรู้ และช่วยเหลือในการดำเนินการต่างๆ ตลอดจนเพื่อนๆ ในสาขาทุกคนที่คอยช่วยเหลือในการดำเนินการต่างๆ

ขอขอบคุณพ่อ แม่ พี่และน้อง รวมทั้งญาติๆ และเพื่อนรอบข้างที่คอยช่วยเหลือให้กำลังใจ และสนับสนุนในเรื่องต่างๆ แก่ผู้เขียนด้วยดีเสมอมา จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้อย่างสมบูรณ์ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้ด้วย

นายณรรต ชูจิตร

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความสำคัญและสภาพปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์	2
1.3 สมมุติฐานการศึกษา	3
1.4 ขอบเขตการศึกษา	3
1.5 วิธีศึกษา	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
บทที่ 2 แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการทำเหมืองใต้ดิน	4
2.1 แนวคิดและหลักการในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่อย่างสมดุลและยั่งยืน	4
2.1.1 หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน	4
2.1.2 หลักการจัดการทรัพยากรร่วม	5
2.2 แนวคิดและหลักการมีส่วนร่วม	7
2.3 แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับสิทธิชุมชน	9
2.3.1 พื้นฐานของแนวคิดสิทธิชุมชน	9
2.3.2 แนวคิดและหลักการสิทธิชุมชน	13
2.3.3 สิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 –ปัจจุบัน	16
2.4 แนวคิดการกำหนดเจตจำนงตนเอง	22

2.5 แนวคิดของผู้มีอำนาจควบคุมจัดการแร่ตามระบบกฎหมายไทย	23
2.5.1 ความเป็นเจ้าของทรัพยากรแร่	23
2.5.2 การให้สัมปทานทรัพยากรแร่	24
บทที่ 3 มาตรการทางกฎหมายในการทำเหมืองใต้ดิน	26
3.1 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545	26
3.1.1 ก่อนการอนุญาตทำเหมืองใต้ดิน	27
3.1.1.1 การเข้าถึงข้อมูล	27
3.1.1.2 กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและ การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)	30
3.1.1.3 การตัดสินใจ และการอนุมัติอนุญาต	40
3.1.2 ระหว่างการทำเหมืองแร่ใต้ดิน	42
3.1.2.1 การบริหารจัดการและการติดตามตรวจสอบ	42
3.1.2.2 การจัดเก็บค่าภาคหลวง	43
3.1.3 หลังการทำเหมืองแร่ใต้ดิน	45
3.1.3.1 การบำรุงรักษา พื้นฟูและเยียวยา	45
3.2 การมีส่วนร่วมตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540	46
3.3 การมีส่วนร่วมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535	47
3.4 การมีส่วนร่วมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชน พ.ศ. 2548	48
3.5 มาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการ เหมืองแร่ใต้ดินในต่างประเทศ	

3.5.1 ประเทศออสเตรเลีย	50
3.5.1 ประเทศแคนาดา	55
3.5.1 ประเทศฟิลิปปินส์	57
บทที่ 4 บทวิเคราะห์ปัญหาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการทำเหมืองแร่ใต้ดิน	57
4.1 ปัญหากฎหมายในการมีส่วนร่วมของชุมชนก่อนการทำเหมืองแร่ใต้ดิน	59
4.1.1 ปัญหากฎหมายในการปรึกษาหารือเบื้องต้น	59
4.1.2 การคุ้มครองสิทธิชุมชน	60
4.1.3 การประเมินผลกระทบด้านยุทธศาสตร์ (Strategic Environment Assessment: SEA)	61
4.1.4 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)	63
4.1.5 การตัดสินใจ และการอนุมัติอนุญาต	65
4.2 การมีส่วนร่วมของชุมชนระหว่างการทำเหมืองแร่ใต้ดิน	69
4.2.1 การบริหารจัดการและการติดตามตรวจสอบ	69
4.2.2.การจัดเก็บค่าภาคหลวง	70
4.3 การมีส่วนร่วมของชุมชนหลังการทำเหมืองแร่ใต้ดิน	72
4.3.1 การบำรุงรักษา ฟื้นฟูและเยียวยา	72
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	74
5.1 บทสรุป	75
5.2 ข้อเสนอแนะ	78
รายการอ้างอิง	82
ประวัติผู้เขียน	86

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ความสำคัญและสภาพปัญหา

ผลพวงจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในประเทศไทย ทำให้เกิดการพัฒนามากมายในเชิงธุรกิจอุตสาหกรรม และเน้นการแข่งขันทางเศรษฐกิจมากขึ้น ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในประเทศไทยจึงถูกนำมาใช้เป็นวัตถุดิบมากขึ้น และการลงทุนจากต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ทรัพยากรแร่จัดเป็นทรัพยากรที่มีค่าสำหรับเป็นวัตถุดิบขั้นต้น ซึ่งอยู่ที่ผืนแผ่นดินไทยจึงเป็นแหล่งที่นักลงทุนทั้งไทยและเทศต่างมองว่าเป็นแหล่งก่อให้เกิดกำไรอย่างมหาศาล ซึ่งเป็นที่ประจักษ์ว่าการทำเหมืองแร่ก่อให้เกิดมลพิษอย่างมากมาย สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรวมถึงชุมชนใกล้เคียง และทวีความรุนแรงมากขึ้นแต่ภาครัฐก็ยังไม่มีความตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง ทำแต่เพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าไม่มีแผนการแก้ปัญหาที่เกิดจากการทำเหมืองแร่อย่างเป็นระบบ รวมถึงการดำรงไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน¹

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ถูกแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 ในปี 2545 เพื่อตอบสนองต่อการให้สัมปทานเหมืองแร่ใต้ดิน ต่อนักลงทุนที่พร้อมจะดำเนินการทำเหมืองแร่ใต้ดินในประเทศไทย โดยมีข้อสังเกตว่าเป็นการเปิดทางให้มีการทำเหมืองแร่ใต้ดินขนาดใหญ่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่เอกชนโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบด้านอื่นๆ ไม่มีมาตรการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้น รวมไปถึงผลกระทบมหาดศาล โดยเฉพาะการแพร่กระจายของเกลือในสิ่งแวดล้อม การแย่งชิงน้ำ การปนเปื้อนสารเคมีของแหล่งน้ำ และแม้ว่าการแก้ไขครั้งนี้จะดูเหมือนเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น แต่ก็ไม่ได้ให้สิทธิชุมชนได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างแท้จริง

¹ นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์, “ร่างกฎหมายว่าด้วยแร่ (ฉบับใหม่) กับการรับรองและส่งเสริม “สิทธิชุมชน” ตามรัฐธรรมนูญ,” วารสารนิติศาสตร์ ,ฉบับที่ 4 ,ปีที่ 41,น.687-688 (ธันวาคม 2555).

เพียงแต่ให้ รัฐมนตรี ต้องอ่านเอกสารข้อมูลจากการรับฟังความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจอนุมัติ
 ประทานบัตรเท่านั้น²

มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการเหมืองแร่ใต้ดินยังไม่มี ความเข้มข้นในการควบคุม
 ดูแลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ไม่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน
 รวมถึงยังไม่มีเนื้อหาของการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนอย่างเพียงพอ กลไกการมีส่วนร่วม
 ของชุมชน หรือสิทธิชุมชน ได้ถูกกำหนดขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2540 และ
 ถูกพัฒนาและบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2550 เป็นแนวคิดที่ถูกกำหนดขึ้น
 เพื่อให้ชุมชน เกิดสิทธิในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ บำรุงรักษา อนุรักษ์ ใช้ประโยชน์จาก
 ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่าที่สุด เกิดมลพิษน้อยที่สุด
 สิทธิชุมชนถือเป็นกลไกที่สำคัญอย่างยิ่งที่รัฐ หรือหน่วยงานของรัฐต้องเคารพสิทธิชุมชน แต่ในปัจจุบัน
 พระราชบัญญัติแร่ดังกล่าว มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิชุมชนเพียงการรับฟังความคิดเห็น อันเป็นการมี
 ส่วนร่วมในระดับต้นเท่านั้น และไม่มีแนวทางการปฏิบัติที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างมี
 นัยสำคัญ ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐ ประชาชนในชุมชน และผู้ประกอบการ รวมถึง
 ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังจะเห็นจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จึงต้องมีการศึกษา มาตรการ
 ทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการทำเหมืองใต้ดิน เพื่อให้การทำเหมืองใต้ดินเป็นไปอย่าง
 คุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด และเกิดความสมดุลยั่งยืนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 ศึกษาแนวทางของชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการทำเหมืองใต้ดินอย่าง
 ถูกต้องตามกฎหมาย

1.2.2 ศึกษามาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการทำ
 เหมืองใต้ดินอย่างมีประสิทธิภาพ

1.2.3 เพื่อเสนอมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนใน
 การทำเหมืองใต้ดิน

² มุลินีโลกลีเชียว, สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2544 – 45 , (กรุงเทพมหานคร : บริษัท
 อัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด ,2546), น.20-21.

1.3 สมมุติฐานการศึกษา

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการทำเหมืองใต้ดิน เป็นกลไกที่จำเป็นที่จะทำให้การทำเหมืองแร่ใต้ดินมีประสิทธิภาพ รัตกุม ใช้ทรัพยากรได้อย่างสมดุลต่อระบบนิเวศ และเป็นไปตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหา แนวความคิด และกฎหมายเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ใต้ดิน ที่บังคับใช้ในประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศ โดยศึกษามาตรการทางกฎหมายที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ และศึกษาประสิทธิภาพของการบริหารจัดการแร่ ให้สอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์ทรัพยากรแร่อย่างยั่งยืน

1.5 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาวิจัยเอกสารจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หนังสือบทความ เอกสารการวิจัย และเอกสารที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

1.6 ขอบเขตการศึกษา

1.6.1 ทราบปัญหาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการทำเหมืองแร่ใต้ดิน และมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่เพียงพอและเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

1.6.2 เสนอแนวทางการพัฒนา หรือบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการทำเหมืองใต้ดินตามแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน

บทที่ 2

แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการทำเหมืองใต้ดิน

2.1 แนวคิดและหลักการในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่อย่างสมดุลและยั่งยืน

2.1.1 หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)

เมื่อปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเริ่มเกิดขึ้นทั่วโลกทำให้หลายประเทศเริ่มตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม และเห็นควรให้มีการจัดการประชุมร่วมกันในระดับโลกเพื่อหามาตรการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในหลายๆประเทศ เมื่อปี 2515 (ค.ศ.1972) จึงได้มี “การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (United Nation Conference on Human and Environment)” ขึ้น ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ราชอาณาจักรสวีเดน อันเป็นที่มาของแนวคิด “การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)”³

การพัฒนาที่ยั่งยืน คือการพัฒนาที่เน้นให้มนุษย์คำนึงถึงขีดจำกัดของธรรมชาติบนโลกและให้มีการดำเนินการพัฒนาควบคู่ไปกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเป็นการพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนทั้งในปัจจุบันและยุคต่อไปอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีหลักการสำคัญ คือการสร้างสมดุลระหว่าง 3 มิติของการพัฒนาได้แก่⁴

- 1 มิติการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน เป็นการพัฒนาให้เติบโตอย่างมีคุณภาพ เอื้อต่อสังคมส่วนใหญ่ กระจายรายได้ให้ทั่วถึง
- 2 มิติพัฒนาสังคมที่ยั่งยืน เป็นการพัฒนาคนให้มีความรู้ มีสมรรถนะและมีผลิตภาพสูงขึ้น สร้างสังคมแห่งการเรียนรู้
- 3 มิติพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน เป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในระดับที่สามารถฟื้นฟูให้กลับมาดังเดิมได้

³ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน (กรุงเทพมหานคร : บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, 2556) น.10.

⁴ เฟื่องอ้าง, น.12.

“การพัฒนาที่ยั่งยืน” ในประเทศไทย ได้รับแนวคิดและแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 อันเป็นผลมาจากการประชุมสุดยอดของโลกทางด้านสิ่งแวดล้อม (Earth Summit) ที่เมืองริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล และได้เกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2545 ที่เมืองโยฮันเนสเบิร์ก ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ในการประชุมครั้งนี้ได้มีการพูดถึงแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนในมิติที่กว้างกว่าเดิม โดยครอบคลุมมิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับมิติด้านสังคมและเศรษฐกิจ และภายใต้การปฏิบัติตามแนวทางของแผนแม่บทของโลกเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ประเทศไทยได้ลงนามความร่วมมือกับประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติอื่นๆ ในการประชุมริโอ เดอจาเนโร ครั้งนั้น โดยประเทศไทยได้ตั้ง คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนขึ้น โดยมี ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมี คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นฝ่ายเลขานุการ รวมถึงผู้แทนจากภาคประชาชนด้วย การประชุมประจำปี 2546 จะเน้นที่วัตถุประสงค์หลักคือ การคืนความสมดุลให้กับธรรมชาติ ซึ่งขณะนี้มีการพูดถึงการพัฒนาที่ยั่งยืนกันมากขึ้นในทุกสาขา⁵

2.1.2 หลักการจัดการทรัพยากรร่วม

แนวคิดที่ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม (Common-pool Resources) เป็นแนวคิดที่ได้รับการพิสูจน์แล้วว่ามีความสำคัญ ดังจะเห็นได้จากการเลือก Elinor Ostrom นักวิชาการสาขาเศรษฐศาสตร์ได้รางวัลโนเบลในการนำเสนอแนวคิดนี้ในปี 2009 สำหรับประเทศไทยใช้วิธีจัดการดูแลทรัพยากรอย่างน้อย 3 รูปแบบ คือ 1 รัฐเป็นผู้จัดการทรัพยากรเอง 2 รัฐให้สัมปทานกับเอกชนในการใช้ประโยชน์และดูแลทรัพยากร 3 ผู้ใช้ทรัพยากรเป็นผู้กำหนดกติกาในการใช้และดูแลขึ้นเอง ซึ่งการจัดการทรัพยากรในแบบที่ 1 และ 2 เป็นที่ประจักษ์ว่าไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรดังจะเห็นจากการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการจัดการแบบที่ 3 ผู้ใช้ทรัพยากรเป็นผู้กำหนดกติกาในการใช้และดูแลขึ้นเอง ก็ไม่เป็นที่ยอมรับของรัฐมากนัก⁶

⁵ จักรมณต์ ฝาสุกวนิช, “คืนสมดุลสู่ธรรมชาติ : หัวใจสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน” ฉบับที่ 1 การพัฒนาที่ยั่งยืน, น.2-3 (เดือนธันวาคม 2545).

⁶ ชล บุนนาค, แนวคิดที่ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม : ประสบการณ์จากต่างประเทศ และแนวคิดในประเทศไทย, น.3-4.

โดย Ostrom ได้นำเสนอ “หลักการออกแบบกติกา” (Design Principle) เพื่อเป็นลักษณะร่วมในเชิงสถาบันของชุมชนผู้ใช้ทรัพยากรในการบริหารจัดการทรัพยากรให้ยั่งยืน โดยหลักการมีดังนี้⁷

1. ต้องมีการระบุขอบเขตไว้อย่างชัดเจน (Clearly defined boundaries) ซึ่งมีสองส่วนคือ 1) ขอบเขตเกี่ยวกับผู้ใช้สิทธิ คือ ชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติต้องแยกแยะกันเองได้ว่า ผู้ใดคือคนที่มีสิทธิและไม่มีสิทธิในทรัพยากรนั้น 2) ขอบเขตของทรัพยากร คือ ทรัพยากรที่ถูกจัดการนั้นต้องสามารถแยกแยะได้ว่าชุมชนดูแลกันเองหรือเป็นของระบบนิเวศน์สังคมที่กว้างกว่า

2. กติกาว่าด้วยการเก็บเกี่ยวทรัพยากรและบำรุงรักษาระบบทรัพยากรต้องมีความสอดคล้อง กับเงื่อนไขทางสังคมและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ (Congruence between appropriation and provision rules and local conditions)

3. คนส่วนใหญ่ที่ได้รับผลจากการบริหารจัดการทรัพยากรนั้นต้องมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและปรับปรุงกฎกติกาในการจัดการทรัพยากร (Collective-choice arrangements allowing for the participation of most of the appropriators in the decision making process)

4. ต้องมีการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพโดยคนที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาตินั้นๆ (Effective monitoring by monitors who are part of or accountable to the appropriators) โดยการกำกับดูแลมีสองส่วนคือ 1) มีการสอดส่องดูแลพฤติกรรมจัดการทรัพยากรและการบำรุงรักษาระบบทรัพยากรของผู้บริหารจัดการทรัพยากรว่าเป็นไปตามกติกาที่วางไว้หรือไม่ 2) มีการสอดส่องดูแลสภาพของทรัพยากรอย่างสม่ำเสมอ

5. มีการลงโทษอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Graduated sanctions for appropriators who do not respect community rules) เพราะการลงโทษควรเป็นไปเพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชุมชน มากกว่าเพื่อทำให้เกิดความแปลกแยกกัน

6. ต้องมีกลไกในการจัดการความขัดแย้งที่ทำได้ง่ายและมีต้นทุนต่ำ (Conflict-resolution mechanisms which are cheap and easy of access)

⁷ เฟิงอ้วง, น.40 – 43.

7. รัฐบาลรับรู้และให้สิทธิแก่ผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติในการวางกติกาการใช้และจัดการทรัพยากร (Minimal recognition of rights to organize)

8. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หรือกติกาต้องเชื่อมโยงและสอดคล้องกับระบบที่ใหญ่กว่า (In case of larger CPRs: Organisation in the form of multiple layers of nested enterprises, with small, local CPRs at their bases) เนื่องจากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเองก็ตั้งอยู่และเชื่อมโยงกับระบบนิเวศน์สังคมที่ใหญ่กว่านั้น กติกาและระบบการจัดการจึงจำเป็นต้องสอดคล้องกับระบบที่ใหญ่กว่าเช่นกัน

จะเห็นว่าหลักการทั้ง 8 ข้อข้างต้นมีรายละเอียดตั้งแต่ผู้ที่มีสิทธิในการใช้ทรัพยากร มีกติกาที่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ สามารถปรับปรุงกติกาได้ตามความเหมาะสม และส่วนที่สำคัญคือการยอมรับจากรัฐที่ให้สิทธิแก่ผู้ใช้ทรัพยากร อีกทั้งกติกาการบริหารจัดการทรัพยากรนั้นต้องเชื่อมโยงกับกติกา หรือระบบที่ใหญ่กว่า ก็จะทำให้แนวทางการใช้หลักการจัดการทรัพยากรร่วมกันบรรลุผลเป็นไปอย่างสมดุลยั่งยืน

2.2 แนวคิดและหลักการมีส่วนร่วม

ในทางทฤษฎีจะมีการให้คำนิยามการมีส่วนร่วมที่หลากหลาย แต่พบว่าความหมายของการมีส่วนร่วมในบริบทการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับสังคมไทย หมายถึง “ความสำนึกรับผิดชอบต่อสิทธิบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เกิดความสมดุล รับผิดชอบต่ออย่างยั่งยืน เรียนรู้ปรับตัวให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างสอดคล้องเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม ระบบนิเวศธรรมชาติ โดยไม่สร้างผลกระทบก่อให้เกิดความเสียหาย ความเสื่อมโทรม และความมั่นคงของระบบนิเวศธรรมชาตินั้น”⁸

เงื่อนไขการเข้าถึงการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง⁹

1 ความเสมอภาค ในการมีส่วนร่วมทุกคนต้องได้รับเกียรติอย่างเท่าเทียม และการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายต้องดำเนินไปด้วยความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์

⁸ สภาปฏิรูปแห่งชาติ,วาระที่ 25 : ระบบการบริหารจัดการทรัพยากร : กลไกและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,2558) น.26.

⁹ เฟิ่งอ้วง ,น.26.

2 ประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมต้องอาศัยปัจจัยความรู้ ความสามารถ ภูมิปัญญา เหตุผล ยึดมั่นต่อประโยชน์ส่วนรวม

3 ศักยภาพ การมีส่วนร่วม ทุกคนสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับบนฐานความเชื่อมั่นที่จะบรรลุ วัตถุประสงค์ อย่างมีคุณค่า สร้างสรรค์ และแสดงความสามารถอย่างเต็มที่ ด้วยจิตวิญญาณการมีส่วนร่วม

กระบวนการมีส่วนร่วม 5 กระบวนการ¹⁰

1 กระบวนการรับรู้ เรียนรู้ข้อมูลข่าวสาร ประชาชนต้องได้รับข้อมูลข่าวสารจากรัฐที่จะดำเนินโครงการใดๆ โดยผ่านการประชาคม จะต้องได้รู้องค์ความรู้ เทคนิค วิธีการ ที่ครบถ้วน โดยผ่านกระบวนการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ ซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชน ชุมชนต้องได้รับบริการอย่างเท่าเทียม ให้เป็นผู้ที่รู้เท่าทันสถานการณ์ สามารถคิดวิเคราะห์

2 กระบวนการตัดสินใจ และวางแผนงาน โครงการ การดำเนินการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการริเริ่มค้นหาปัญหา สาเหตุ ความจำเป็น มีสิทธิเรียนรู้ หากมีผลกระทบต่อชุมชน มีข้อมูลประกอบการพิจารณาในการมีส่วนร่วม เป็นแนวทางการวิเคราะห์ การตัดสินใจเลือกรูปแบบ วิธีการ ตลอดจนประเมินผลได้เสีย เมื่อตัดสินใจร่วมกันแล้ว จัดทำเป็นแผนงาน โครงการ กำหนดทิศทาง วิธีการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ อย่างมีประสิทธิภาพ

3 กระบวนการดำเนินงาน ทุกภาคส่วนในเครือข่ายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินงานตามขั้นตอน ที่ได้กำหนดไว้ รวมถึงแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกัน

4 กระบวนการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ เพื่อให้การดำเนินโครงการ แผนงาน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทุกภาคส่วนในกระบวนการกำกับกับการดำเนินงานให้เป็นไปตามเงื่อนไข กติกา ร่วมกัน ต้องมีการติดตามการดำเนินงานเป็นระยะ เพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาอุปสรรค และทุกภาคส่วนต้องเปิดโอกาสให้ตรวจสอบ มีความโปร่งใส เป็นธรรมกับทุกฝ่าย

¹⁰ เฟิงอ้วง , น.27 – 30.

5 กระบวนการร่วมรับประโยชน์ ประชาชนพึงได้รับประโยชน์จากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างเป็นธรรม สามารถเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อการดำรงชีวิตได้อย่างยั่งยืน

2.3 แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับสิทธิชุมชน

2.3.1 พื้นฐานของแนวคิดสิทธิชุมชน

2.3.1.1 หลักการและแนวคิดสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชน¹¹ (Human Right) หมายถึง สิทธิของความเป็นมนุษย์ คำนี้ถูกใช้อย่างแพร่หลายเมื่อหลังจากมีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ ทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับนานาชาติ และในกฎบัตรสหประชาชาติก็ได้กล่าวถึงสิทธิมนุษยชนไว้หลายแห่ง เช่นในอารัมภบทที่ได้กล่าวไว้ว่า “เพื่อเป็นการยืนยันและให้การรับรองถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ ในศักดิ์ศรีและคุณค่าของมนุษยชาติ” แต่ก็ได้มีนิยามที่ชัดเจนแต่อย่างใดมีเพียงแต่ระบุไว้ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (Universal Declaration of Human Rights) ในส่วนของการจำแนกสิทธิมนุษยชนออกเป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้

1 สิทธิทางแพ่งและทางการเมือง (Political and Civil Rights) เป็นสิทธิตามธรรมชาติที่มีมาแต่ดั้งเดิม ประกอบด้วย สิทธิและเสรีภาพในการเคลื่อนไหว สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน สิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม สิทธิในการเลือกถือศาสนา

2 สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม (Economic Social and cultural Right) เป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานความเป็นอยู่สภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของมนุษย์

หรืออาจกล่าวได้ว่า สิทธิมนุษยชน คือสิทธิขั้นพื้นฐาน เป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่พึงมีเป็นสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตของมนุษย์อย่างมีศักดิ์ศรีและมีคุณค่า หากมีการละเมิดสิทธิดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครอง นอกจากนี้ สิทธิมนุษยชนยังหมายความรวมถึง สิทธิพึงมีในการพัฒนาบุคลิกภาพ คุณภาพชีวิต ซึ่งครอบคลุมวิถีชีวิตของมนุษย์ตั้งแต่เกิดจนตาย

¹¹ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, สิทธิมนุษยชน, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทวิญญูชน, 2555), น.22 - 24.

หลักการพื้นฐานสิทธิมนุษยชน¹²

1 หลักความเป็นสากลที่มีมาแต่กำเนิด : มนุษย์ทุกคนมีสิทธิบางประการที่แน่นอนอันเป็นสิทธิที่มีได้เกิดจากการประทานให้ของผู้ปกครองใดๆ มิใช่ได้มาโดยการซื้อขาย แต่เป็นสิทธิที่ได้มาโดยกำเนิดโดยอาศัยเพียงเหตุแห่งความเป็นมนุษย์เพียงประการเดียว

2 หลักแห่งการไม่ถูกพรากโอนได้ : ไม่มีมนุษย์คนใดถูกพรากสิทธิมนุษยชนได้ ไม่ว่าจะจากผู้ปกครองหรือแม้แต่ตนเอง

3 หลักนิติธรรม : หากเกิดความขัดแย้งของสิทธิซึ่งกันและกัน ต้องได้รับการแก้ไขโดยอาศัยการปรับใช้กฎหมายที่เป็นธรรม อย่างเที่ยงตรง ไม่ลำเอียง เป็นอิสระ บนกระบวนการที่มีความยุติธรรม

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ.1966 ได้กำหนดรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ในการที่จะแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ได้อย่างเสรีและต้องไม่ถูกลิดรอนจากวิธีการดำรงชีวิตไม่ว่ากรณีใดก็ตาม¹³ ถือเป็นหลักการในระดับระหว่างประเทศที่รับรองสิทธิในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งกติการะหว่างประเทศดังกล่าวประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกที่ต้องปฏิบัติตาม และเกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนอย่างใกล้ชิด

¹² Paul Sieghart, The International Law of Human Right ,Oxford : Clarendon Press,1983 ,p9.

¹³ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ.1966 ข้อ 1 (2) เพื่อจุดมุ่งหมายของตน ประชาชาติทั้งปวงอาจจัดการโรคทรัพย์และทรัพยากรธรรมชาติของตนได้อย่างเสรีโดยไม่กระทบต่อพันธกรณีใดๆ อันเกิดจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการแห่งผลประโยชน์ร่วมกันและกฎหมายระหว่างประเทศ ประชาชาติจะไม่ถูกลิดรอนวิถีทางยังชีพของตนไม่ว่าในกรณีใด และข้อ 25 ไม่มีบทบัญญัติใดในกติกานี้ที่จะตีความไปในทางเสื่อมเสียต่อสิทธิที่มีมาแต่กำเนิดของประชาชาติทั้งปวง ในอันที่จะอุปโภคบริโภคและใช้ประโยชน์จากโรคทรัพย์และทรัพยากรธรรมชาติของตนอย่างเต็มที่และโดยเสรี.

2.3.1.2 หลักกฎหมายธรรมชาติ

การเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของมนุษย์นั้นเป็นสิทธิตามธรรมชาติอันมีรากฐานมาจากแนวคิดกฎหมายธรรมชาติของ Hugo Grotius¹⁴ ซึ่งเป็นเรื่องที่มนุษย์สามารถเข้าใจได้ด้วยตนเอง เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดแบบการปฏิบัติหรือดำรงชีวิตตามธรรมชาติมิได้เกิดจากผู้หนึ่งผู้ใด John Locke¹⁵ เสนอว่า ตามธรรมชาติของมนุษย์นั้นมนุษย์มีเสรีภาพโดยสมบูรณ์โดยไม่มีข้อจำกัดใดๆ ด้วยเหตุที่มนุษย์เป็นผู้มีเหตุมีผล เคารพสิทธิเสรีภาพซึ่งกันและกันเป็นพื้นฐาน และได้ยืนยันหลักการพื้นฐานสิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน เสรีภาพ ของปัจเจกบนความมีเหตุผลของมนุษย์ และเป็นที่มาของสัญญาประชาคม เพื่อเป็นข้อตกลงในการอยู่ร่วมกันและก่อให้เกิดอำนาจรัฐที่เข้ามาทำหน้าที่ดำรงความสงบเรียบร้อยเพื่อประกันสิทธิข้างต้น

กฎหมายธรรมชาติ¹⁶ (Natural Law) หมายถึง กฎเกณฑ์ที่กำหนดแบบแผนของมนุษย์ที่มีอยู่ตามธรรมชาติมีลักษณะเหมือนกันในทุกสถานที่ ไม่เกิดจากเจตจำนงของผู้ใดผู้หนึ่ง มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ตามธรรมชาติของตัวมันเอง มนุษย์เพียงแต่ใช้สติปัญญาในการค้นพบเท่านั้น

วิวัฒนาการของกฎหมายธรรมชาติ¹⁷

ยุคเริ่มต้น กฎหมายธรรมชาติเป็นการค้นหาความยุติธรรมที่แท้จริงของมนุษย์ และมนุษย์ก็ได้ค้นพบลักษณะกฎหมายที่เป็นอุดมคติหรือกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายธรรมชาตินี้จึงอยู่กับอิทธิพลของสภาพสังคม ภูมิปัญญาหรือนักปราชญ์แต่ละสมัย ซึ่งมีลักษณะเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลง กำกับด้วยศีลธรรม และเป็นสากล

ยุคที่สอง เป็นการยืนยันว่ากฎหมายธรรมชาติของมนุษย์นั้นมีเหตุผล โดยที่มนุษย์สามารถแยกแยะความรู้สึกผิด ชอบได้

ยุคที่สาม กฎเกณฑ์ที่มนุษย์สร้างขึ้น และใช้กันอยู่นั้นเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งมีความสอดคล้องกัน ระหว่าง ธรรมชาติ ความยุติธรรม และศีลธรรม อย่างใกล้ชิด

¹⁴ สมยศ เชื้อไทย, นิติปรัชญา, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), น. 97.

¹⁵ เพ็งอ้าง, น.101.

¹⁶ จันทรจิรา น้อยยะ, “กระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายธรรมชาติ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2559 จาก <https://www.l3nr.org/posts/466577>.

¹⁷ เพ็งอ้าง.

กฎหมายธรรมชาติมีลักษณะสำคัญดังนี้¹⁸ ประการแรก ต้องเป็นความจริงในทุกโอกาสสถานที่ หมายถึง ต้องเป็นจริงในสถานที่หนึ่งก็ต้องเป็นจริงในอีกสถานที่หนึ่งด้วย หากเป็นจริงในโอกาสสถานที่ใดย่อมไม่ถือเป็นกฎหมายธรรมชาติ ประการที่สอง กฎหมายธรรมชาติมีลักษณะเป็นนิรันดรเป็นความจริงตลอดไป หมายถึง เป็นความจริงในสมัยหนึ่งอีกสมัยหนึ่งย่อมเป็นความจริงด้วย หากต่างสมัยกันแล้วไม่เป็นความจริงไม่ถือเป็นกฎหมายธรรมชาติ

สำหรับสังคมไทย แนวคิดกฎหมายธรรมชาติเป็นแนวคิดที่สำคัญมีความเป็นสากลสะท้อนให้เห็น ความเป็นธรรม ที่เห็นว่าในโลกนี้มีทั้งความเป็นธรรมและความไม่เป็นธรรมดำรงอยู่เป็นภาวะวิสัย หรือเรียกว่า ระบบธรรมะ ซึ่งดำรงอยู่มาโดยตลอดโดยมนุษย์มิได้สร้างขึ้น หรือเป็นไปตามอำเภอใจของผู้ใด อาจมีความสำคัญเป็นลำดับขั้นก็ได้แตกต่างกันไปตามท้องถิ่นและยุคสมัย ดังจะเห็นจาก กฎหมายชั้นธรรมะที่สำคัญ คือ “พระธรรมศาสตร์” แม้แต่พระมหากษัตริย์หรือราชาก็ไม่สามารถแก้ไขได้ ส่วนที่มนุษย์กำหนดขึ้นตามความเหมาะสม คือ “พระราชศาสตร์” และผู้ปกครองกำหนดขึ้นตามกรณีคือ “พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระบรมราชโองการ” แสดงให้เห็นว่ากฎหมายไทยก็มองเห็นว่ากฎหมายมีหลายระดับ แต่ก็มีเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับ พระธรรมศาสตร์อันเป็นกฎหมายสูงสุด จึงเห็นได้ว่า กฎหมายกับธรรมะ เป็นสิ่งที่อยู่คู่กันมิอาจแยกออกจากกันได้ในประเทศไทยแต่เดิม อันมีฐานความคิดจากกฎหมายธรรมชาติ¹⁹

2.3.1.3 หลักสิทธิเสรีภาพ

สิทธิ หมายถึง ความชอบธรรมที่บุคคลอาจใช้ยืนยันกับบุคคลอื่น เพื่อรักษาผลประโยชน์อันพึงได้แห่งตน หรือ ความชอบธรรมของบุคคลในประโยชน์อันพึงได้รับ ตามกฎหมายที่ได้รับรองและคุ้มครอง จึงถือได้ว่าเป็นการดำเนินการให้ได้รับประโยชน์ที่ตนควรได้รับตามกฎหมาย²⁰

ประเภทของสิทธิเสรีภาพตามแนวคลาสสิกของเยอรมัน Georg Jellinek ได้เสนอการแบ่งเป็น 3 ประเภทดังนี้²¹

¹⁸ สมยศ เชื้อไทย, *อ้าวแล้ว* เชิงอรรถที่ 14 , น.74.

¹⁹ *เพ็งอ้าว*, น.101 – 112.

²⁰ สมยศ เชื้อไทย, *คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน), น. 125.

²¹ บรรเจิด สิงคนติ, *หลักการพื้นฐานของสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน), น. 52.

1 status negative หมายถึง สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลต้องปราศจากการแทรกแซงของรัฐ เป็นการดำเนินการเองของบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องกับรัฐ เป็นสิทธิเสรีภาพที่ปฏิเสธอำนาจรัฐ แสดงออกมาในลักษณะสิทธิการป้องกัน

2 status positives หมายถึง การใช้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีอาจบรรลุได้หากปราศจากการดำเนินการของรัฐ แสดงออกเป็นสิทธิเรียกร้อง หรือกล่าวได้ว่าเป็นสิทธิเรียกร้องให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย (Anspruch auf Rechtsschutz)

3 status actives หมายถึง การใช้สิทธิของปัจเจกในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ร่วมกับรัฐ มีลักษณะรับรองในรูปแบบของสิทธิพลเมือง และมักจำกัดเฉพาะพลเมืองในชาติ เป็นสำคัญ

หลักการพื้นฐานที่กล่าวมาเบื้องต้นอันได้แก่ หลักการสิทธิมนุษยชน หลักกฎหมายธรรมชาติ และหลักสิทธิเสรีภาพล้วนเป็นหลักการสำคัญที่ส่งผลต่อแนวคิดและหลักการสิทธิชุมชนเป็นพัฒนาการที่มาเป็นสิทธิชุมชนในปัจจุบัน ดังจะกล่าวในส่วนต่อไป

2.3.2 แนวคิดและหลักการสิทธิชุมชน

ในทางสังคมวิทยา “ชุมชน” หมายถึง หมู่คณะซึ่งดำเนินวิถีชีวิตร่วมกันในท้องถิ่นที่ใดที่หนึ่งโดยมิได้มีเป้าหมายหรือตกลงดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน แต่มีสายสัมพันธ์ระหว่างกันตามธรรมชาติ เป็นคณะบุคคลหรือหมู่คณะ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกันกับคณะบุคคลหรือหมู่คณะอย่างอื่นที่เป็นหน่วยทางสังคม²²

โดยทั่วไป “ชุมชน” มักจะผสมผสานความหมายของชุมชน สองรูปแบบไว้ด้วยกัน รูปแบบที่หนึ่ง คือ การกล่าวถึงความสัมพันธ์ที่มีอยู่จริงระหว่างคนที่อาศัยอยู่ร่วมกัน ใกล้ชิดกัน มีรากฐานแน่นแฟ้น มีความเป็นมาร่วมกัน รูปแบบที่สอง คือ การแสวงหาสถานะของสมาชิกในสังคมที่ให้ความปลอดภัย และการสร้างอัตลักษณ์ร่วมกัน²³

นักปราชญ์คนสำคัญ Otto von Gierke (1841 – 1921) นักนิติศาสตร์ชาวเยอรมัน ซึ่งเน้นการศึกษาเรื่องวิถีชีวิตชุมชน ในเยอรมันเสนอว่าชุมชนมีตัวตน มีจิตใจ และมีสภาพบุคคล หรือ

²² กิตติศักดิ์ ปรกติ ,สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท มิสเตอร์ก๊อปปี จำกัด ,2550),น.9.

²³ ธร ปีติดีล ,แนวคิดเรื่องชุมชนนิยมกับการสร้างเสริมเสรีภาพ, (ไม่ระบุที่พิมพ์),น.3

มีสิทธิหน้าที่ในตัวของมันเอง หรือเป็นทฤษฎีนิติบุคคลโดยสภาพ จนเป็นที่แพร่หลายไปทั่วโลก และยังได้อธิบายต่อไปอีกว่า สภาพบุคคลของชุมชนไม่ได้เกิดจากปัจเจกหลายคนมารวมกันเพื่อดำเนินวิถีชีวิตร่วมกันเท่านั้น แต่ต้องขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าชุมชนนั้นมีองค์ประกอบทั้งกายภาพ ความสัมพันธ์จิตสำนึกร่วมกัน เพียงพอ ครบถ้วน ที่จะมีสภาพบุคคล ซึ่งโดยทั่วไปสภาพบุคคลของชุมชน เกิดจากการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวเข้ากันเป็นสมาชิกของชุมชนนั้น ยอมรับปฏิบัติตามข้อบังคับหรือเข้าร่วมวิถีชีวิตตามแบบเดียวกันเป็นสำคัญ การแสดงเจตนาฝ่ายเดียวเข้ากันเป็นส่วนหนึ่งของนิติบุคคลนั้น ย่อมเกิดเป็นสภาพบุคคลขึ้นใหม่แยกจากปัจเจกบุคคล²⁴

ผู้ทรงสิทธิชุมชน²⁵ เมื่อกล่าวถึงสิทธิชุมชนในระดับระหว่างประเทศ หมายถึง สิทธิของชนพื้นเมืองที่มีสิทธิในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ และสิทธิของกลุ่มคนในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการรับรองในกฎหมายระหว่างประเทศปรากฏในเรื่อง สิทธิชนพื้นเมือง หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ดังนี้²⁶

ชนพื้นเมือง คือประชาชนที่อาศัยอยู่ในดินแดนหนึ่งก่อนที่จะมีการตั้งอาณานิคมหรือก่อนการตั้งดินแดนแห่งนั้น โดยมีความต้องการดูแลรักษา ปกป้อง ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ จารีตประเพณี

ชนพื้นเมืองคือชนเผ่า คนพื้นเมืองดั้งเดิม มีการสืบทอดทางประวัติศาสตร์ก่อนอาณานิคมจะเข้ามา มีความแตกต่างจากสังคมปัจจุบัน ดำรงชีพตามประเพณีของตน โดยมีการส่งต่อประเพณี วัฒนธรรมให้กับรุ่นต่อไป

สิทธิชุมชนเป็นเรื่องของธรรมชาติชุมชนกับธรรมชาติอยู่ด้วยกัน สิทธิชุมชนจึงเกิดโดยปริยาย มีความเป็นสากล และเป็นเรื่องที่มีมาแต่ดั้งเดิม เป็นของที่อยู่คู่กับวัฒนธรรมชุมชน วัฒนธรรมสังคมมานาน เพียงแต่ต่อมาเกิดกลไกรัฐที่มีอำนาจมากขึ้น ก็เข้าไปจัดระบบต่างๆ ซึ่งก็เข้า

²⁴ กิตติศักดิ์ ปรกติ, *อ้างแล้ว* เชียงธรรมที่ 22, น.23 – 28.

²⁵ กอบกุล ราชะนาคร, พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน, (เชียงใหม่ : สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2549), น.32.

²⁶ บุญชู ณ ป้อม เพชร , “การรับรองสิทธิชุมชนและชนพื้นเมืองในระบบกฎหมายของต่างประเทศ” midnightuniv.org/midnighttext/000899.doc.

ไปก้าวล้ำสิทธิชุมชน²⁷ และหากจะอธิบายให้เข้าใจง่าย หมายถึง อำนาจหรือผลประโยชน์ของกลุ่มคนที่รวมกันเป็นชุมชนที่มีใช้อำนาจของใครคนใดคนหนึ่ง ซึ่งในประเทศไทยนั้นเดิม ชุมชนสามารถใช้ดูแล ควบคุม หรือรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในชุมชนได้ หรือเรียกว่า สิทธิตามสภาพ (De facto right) และมีอำนาจอีกอย่างหนึ่ง ได้แก่ สิทธิตามกฎหมาย (De jure right) ซึ่งเป็นสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่ไม่สามารถครอบคลุมได้ทุกกิจกรรม หรือทุกพื้นที่ ทำให้สิทธิชุมชนหรือสิทธิตามสภาพถูกใช้จนเหมือนสังคมไทยรับรอง และยอมรับเพื่อให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรในชุมชน²⁸

หลักการสำคัญของสิทธิชุมชน²⁹

1 สิทธิชุมชน คือ ข้อตกลง กฎเกณฑ์ทางสังคม ที่พัฒนาให้กลุ่มคนร่วมกันจัดการ เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากร โดยมีความสัมพันธ์ร่วมกัน มีวัฒนธรรมร่วมกัน โดยชุมชนได้สร้างกติกาในการจัดการ เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากร ซึ่งอาจเป็นลายลักษณ์อักษร หรือจารีตประเพณี ซึ่งเกิดจากการเรียนรู้ ต่อสู้ ต่อรองทั้งภายในและภายนอกชุมชน และสามารถปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ทาง เศรษฐกิจ การเมือง สังคม สิทธิชุมชนจึงมีขอบเขตที่กว้าง ยืดหยุ่น

2 สิทธิชุมชนเป็นรูปแบบเชิงซ้อน หมายถึง ข้อตกลง กติการ่วมกันของชุมชนจะมีสิทธิหลายประเภทแต่สัมพันธ์กัน เช่น สิทธิในการใช้ สิทธิการจัดการ สิทธิครอบครอง ซึ่งมีการปรับสร้างใหม่เสมอ และการซ้อนกันของสิทธิมีหลายระดับทั้งรูปแบบสิทธิและเจ้าของสิทธิ

3 สิทธิชุมชนมีลักษณะเน้นการมีส่วนร่วม หมายถึง สิทธิชุมชนมิใช่สิทธิความเป็นเจ้าของแบบเบ็ดเสร็จ แต่ให้ภายนอกเข้าร่วมสนับสนุนได้ในหลายระดับ โดยหลักการสำคัญของการมีส่วนร่วมก็คือ เป้าหมายของชุมชน มิใช่เพื่อประโยชน์ของชุมชนเท่านั้น แต่ต้องเป็นเพื่อประโยชน์ของสังคม

²⁷วิชช จีระแพทย์, "มองย้อนแนวคิดสิทธิชุมชนของไทย", จุลนิติ, น.35 , (พ.ค. - มิ.ย. 2553).

²⁸นิตยา โพธิ์นอก, ชุมชนกับสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ธรรมดาเพรส จำกัด, 2557), น.2.

²⁹สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555), น.25 - 26.

4 อุดมการณ์ของสิทธิชุมชนวางอยู่บนหลักการพื้นฐานว่าด้วยความยั่งยืน และความ เป็นธรรม หมายถึง สมาชิกมีส่วนร่วมในการเข้าถึงทรัพยากร และได้รับการแบ่งปันที่เป็นธรรม และ อยู่บนพื้นฐานของความยั่งยืน ซึ่งจะมุ่งประสิทธิภาพสูงสุดของการใช้ทรัพยากร

5 สิทธิชุมชนบนเนื้อหาที่หลากหลาย หมายถึง แต่ละชุมชนได้อำศัยทุนทางสังคม สร้างระบบ ในการจัดการตนเอง เพื่อปรับสัมพันธภาพทางอำนาจในหลายรูปแบบ เช่น สิทธิ การจัดการทรัพยากร สิทธิที่อยู่อาศัย เศรษฐกิจชุมชน เป็นต้น

6 สิทธิชุมชนเป็นขบวนการเคลื่อนไหวจากรากหญ้า หมายถึง สิทธิชุมชนมีเป้าหมาย หลักเพื่อไปสู่ความเป็นพลักษณ์ประชาธิปไตย หรือสังคมที่เคารพความหลากหลาย ตลอดจนกลุ่ม ต่างๆ ได้มีเสรีภาพในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง ทั้งเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม

ความหมายของสิทธิชุมชนในช่วงแรกมุ่งเน้นเรื่องการจัดการทรัพยากรป่าหรือป่า ชุมชนแต่ต่อมาได้ขยายขอบเขตเป็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และภูมิปัญญาท้องถิ่น อันเป็น สิทธิธรรมชาติ สิทธิตามประเพณีของชุมชนในการดูแลและได้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกัน เนื่อง ด้วยชุมชนจะต้องอยู่รอดและพัฒนาตนเองอย่างมีศักดิ์ศรีได้ จึงจำเป็นต้องมีสิทธิขั้นพื้นฐานในการ ดูแลทรัพยากรอย่างยั่งยืน รวมถึงสิทธิในการปฏิเสธการรุกรานจากภายนอกที่จะส่งผลกระทบต่อฐาน ทรัพยากรของชุมชน³⁰ และเมื่อเทียบเคียงจากสิทธิในทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและ พานิชย์ มาตรา 1336 และ 1374 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมี สิทธิในการขัดขวางหวงห้าม การรบกวนการใช้สิทธิจัดการและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อความปลอดภัย และคุณภาพชีวิตของตนโดยชอบ³¹

กล่าวโดยสรุป ชุมชนเป็นสิ่งที่มิได้อยู่เดิมตามธรรมชาติไม่ว่าจะมีกฎหมายรับรอง หรือไม่ก็ตาม ก็มีฐานะเป็นชุมชน และมีสิทธิโดยชอบในการดำเนินวิถีชีวิตตามแบบแผนของท้องถิ่น ของตน สามารถดำเนินจารีตประเพณี กฎเกณฑ์ ของตนได้ โดยเฉพาะการจัดการ บำรุงรักษา การได้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นเพื่อใช้ในการดำรงชีวิต ชุมชน จึงเป็นหน่วยทางสังคมที่มี อยู่และรับรู้กันโดยทั่วไป สิทธิชุมชน จึงเกิดขึ้นโดยสภาพเช่นกัน

³⁰ จรัญ โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2556), 405 – 406.

³¹ กิตติศักดิ์ ปรกติ, อ้างแล้ว เจริญอรรถที่ 22 , น.198 – 199.

2.3.3 สิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 – ปัจจุบัน

สิทธิชุมชนได้ถูกบัญญัติรับรองครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และได้บัญญัติไว้ด้วยกันหลายแห่ง ดังเช่น คำว่า “ชุมชน” ในมาตรา 56 คำว่า “ชุมชนท้องถิ่น” ในมาตรา 59 วรรคแรก คำว่า “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ในมาตรา 46³²

ในมาตรา 46 ได้กำหนดว่าบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมถึงศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ³³

จะเห็นได้ว่ามุ่งคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของชนชาวไทยที่รวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในฐานะที่เป็นกลุ่มชุมชนที่ด้อยสิทธิ เพราะเป็นชุมชนส่วนน้อยมีความแตกต่างจากคนส่วนใหญ่ ในด้านวิถีชีวิต วัฒนธรรม ภูมิปัญญา หรือมีโอกาสได้รับผลกระทบจากการจัดการทรัพยากรจากคนส่วนใหญ่ รัฐธรรมนูญ มาตรานี้จึงมุ่งคุ้มครอง สิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม³⁴

ในมาตรา 56 ได้กำหนดรับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ³⁵

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ³⁶

³² เฟิงอ้วง, น.89.

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540, มาตรา 46.

³⁴ กิตติศักดิ์ ปรกติ, อ่างแล้ว เขิงอรรถที่ 13 , น.106.

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540, มาตรา 56 วรรค 1.

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540, มาตรา 56 วรรค 2.

องค์ประกอบของชุมชนในที่นี้ก็คือชุมชน ต้องมีลักษณะเป็นการดำรงชีวิตร่วมกัน และโดยปกติต้องอาศัยความสมดุลละยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติในการดำรงชีวิต³⁷ และในมาตรา 56 นี้ เป็นการให้สิทธิกับบุคคลร่วมกับชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติสุขในสุขภาพและอนามัย

มาตรา 59 กำหนดไว้ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ³⁸

สิทธิชุมชนท้องถิ่นในมาตรานี้ มุ่งคุ้มครองบุคคลในชุมชนท้องถิ่นให้มีสิทธิได้รับรู้ และคำชี้แจงและเหตุผลของการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นต่อโครงการและกิจกรรมนั้น

ตามบทบัญญัติ มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน

ตามมาตรานี้อยู่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นการบัญญัติแนวทางการบริหารราชการของรัฐที่ต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แต่มีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน ล้วนต่อท้ายด้วยคำว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” การใช้สิทธิชุมชนจึงยังเป็นปัญหาในการใช้สิทธิชุมชน เนื่องจากต้องรอกฎหมายลำดับรองบัญญัติให้สิทธิ

³⁷ กิตติศักดิ์ ปรกติ, *อ้างแล้ว* เชียงอรรถที่ 22,น.98.

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540,มาตรา 59.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนไว้โดยชัดแจ้ง โดยเฉพาะสิทธิของบุคคลและชุมชนในฐานะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การดำเนินชีวิตของบุคคลและชุมชนอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยต่อสุขภาพ อนามัยและคุณภาพชีวิต ซึ่งได้ตระหนักถึงปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการต่างๆ ของนายทุน ผู้ประกอบธุรกิจต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และวิถีชีวิตของประชาชนและชุมชน ในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงทรัพยากรแร่ด้วยเช่นกัน โดยเปลี่ยนแนวคิด จากเดิมที่มุ่งเน้นด้านเศรษฐกิจและการลงทุนเป็นหลัก ให้อำนาจแก่รัฐหรือองค์กรรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวในการตัดสินใจและการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ โดยเฉพาะการอนุญาตและการใช้ประโยชน์ มาเป็น การคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยจะต้องไม่ให้บุคคลหรือชุมชนได้รับอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต และต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคคลและชุมชน กับรัฐในการบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์ต่อทรัพยากรแร่³⁹

ดังจะเห็นได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66⁴⁰ ที่ได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับสิทธิชุมชน ที่ครอบคลุมชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม นั้นมีสิทธิอนุรักษ์ฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม อันดีของท้องถิ่นและของชาติ รวมถึงมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลยั่งยืนโดยไม่ต้องมีกฎหมายในลำดับรองสิทธิชุมชนในมาตรานี้จึงถูกรับรองให้สามารถใช้สิทธิชุมชนได้ทันที ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวคิดการจัดการทรัพยากรจากเดิมรัฐเป็นผู้บริหารจัดการโดยลำพัง ถือเป็นที่ยอมรับแนวคิด “สิทธิชุมชน”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67 วรรคแรกได้กำหนดคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะสามารถใช้ชีวิต ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข ในสิ่งแวดล้อมที่ดีไม่ก่อให้เกิดผลร้ายต่อสุขภาพอนามัย และคุณภาพชีวิต โดยบุคคลสามารถใช้สิทธิร่วมกับรัฐและชุมชนในการจัดการ อนุรักษ์ บำรุงรักษา รวมทั้งได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและรักษา คุ้มครองส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁴¹

³⁹ นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์, “ร่างกฎหมายว่าด้วยแร่ (ฉบับใหม่) กับการรับรองและส่งเสริม “สิทธิชุมชน”ตามรัฐธรรมนูญ,” วารสารนิติศาสตร์ .ฉบับที่ 4 ,ปีที่ 41,น.688-690 (ธันวาคม 2555).

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550,มาตรา 66.

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ,มาตรา 67 วรรค 1.

วรรคที่สอง ได้กำหนดให้โครงการที่จะเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ชุมชน ทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพ อย่างรุนแรงต้องศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ของชุมชนรวมถึงประชาชนในพื้นที่ โดยต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและ ประชาชนก่อน อีกทั้งให้องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมที่มีองค์ประกอบของผู้แทนจากองค์กรเอกชน ด้านสิ่งแวดล้อม ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพให้ความเห็นก่อนการดำเนินการ อีกด้วย⁴²

และวรรคที่สาม ได้กำหนดรับรองสิทธิชุมชนในการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อรัฐ ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรอื่นใดของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ทำ หน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้⁴³

ตามมาตรานี้ได้มีใจความสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ประการแรกสิทธิของบุคคลที่ให้ สิทธิในการมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบริหารจัดการ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม เพื่อให้อยู่ได้อย่างปกติสุขในสุขภาพอนามัย ซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ประการ ที่สอง เมื่อจะมีโครงการที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพต่อประชาชนหรือ ชุมชน ต้องทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ประการ ที่สาม เป็นการรับรองการฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือ องค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่เมื่อพบเห็นการละเว้นการกระทำหรือกระทำการ ขัดต่อบทบัญญัติมาตรานี้

ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้พัฒนา ยกระดับ สิทธิชุมชนในหลายมิติจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อันได้แก่ การบัญญัติ ลักษณะชุมชนให้มี ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เพื่อความครอบคลุมการรับรองสิทธิ ชุมชนที่มีความแตกต่างกับ และตัดคำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออก ทำให้สิทธิชุมชนถูก รับรองและสามารถใช้สิทธิได้ทันที

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 85กำหนดให้รัฐต้อง ดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังนี้⁴⁴

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ,มาตรา 67 วรรค 2.

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ,มาตรา 67 วรรค 3.

⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ,มาตรา 85.

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(๒) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

(๓) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(๔) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

(๕) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนายั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

แนวทางการพัฒนาสิทธิชุมชนที่ได้พัฒนาให้อยู่ในกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ ของประเทศไทยดังที่กล่าวมาข้างต้น ถือได้ว่าเป็นการยอมรับและรับรองสิทธิชุมชน ในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ สื่อให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำรงอยู่อย่างเกื้อกูล ชุมชนที่อาศัยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความสามารถบำรุงรักษา บริหารจัดการที่ดีหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างอนุรักษ์ เนื่องด้วยชุมชนมีภูมิปัญญาที่สืบทอดกันมาเป็นระยะเวลานานในการรักษาสมดุลของระบบนิเวศน์

2.4 แนวคิดการกำหนดเจตจำนงตนเอง

หลักการกำหนดเจตจำนงตนเอง เป็นแนวคิดที่ประชาชนมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ เป็นการแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องเรื่องชุมชนนิคม ดังนั้นลักษณะอย่างเป็นทางการของหลักการกำหนดเจตจำนงตนเอง (The Principle of Self-

Determination) มีขึ้นตามข้อเรียกร้องของบรรดาประชาชนในท้องถิ่นที่มีเจตนารมณ์ร่วมกัน และได้ถูกพัฒนาเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights)⁴⁵

หลักเกณฑ์การกำหนดเจตจำนงของตน⁴⁶

1. สิทธิในการกำหนดเจตจำนงตนเองภายใน (Internal Self-Determination) หมายถึงการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ภายใต้กรอบที่ดำรงอยู่ของชนหมู่นั้น

2. สิทธิการกำหนดเจตจำนงภายนอก (External Self-Determination) เกิดขึ้นในกรณีที่กลุ่มชนนั้นไม่สามารถใช้สิทธิในการกำหนดเจตจำนงได้ ด้วยการถูกควบคุมอย่างเข้มงวด แต่เกิดจากภายนอกใช้สิทธิในการผลักดันสิทธิในการกำหนดเจตจำนงให้เกิดขึ้น

แนวคิดการกำหนดเจตจำนงของตนเอง มีลักษณะที่คนที่รวมกันเป็นสังคมนั้นมีสิทธิในการกำหนดแนวทางการพัฒนาสังคมของตนเองได้ทั้งในทาง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเมื่อคนรวมตัวกันเป็นสังคมนั้นย่อมมีสิทธิในการกำหนดแนวทางการดำรงชีวิตของตนเองได้

2.5 แนวคิดของผู้มีอำนาจควบคุมจัดการแร่ตามระบบกฎหมายไทย

2.5.1 ความเป็นเจ้าของทรัพยากรแร่

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1335 ได้บัญญัติไว้ว่า ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น ท่านว่าแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นกินทั้งเหนือพื้นดิน พื้นดิน และใต้ดินด้วย และ มาตรา 1336 ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอย และจำหน่ายทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดครองไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

⁴⁵ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย , ทำไม... จังหวัดต้องปกครองตนเอง , (กรุงเทพมหานคร : บริษัท มาตา การพิมพ์ จำกัด, 2558), น.128 – 132.

⁴⁶ เพ็งอ้วง, น.133.

จะเห็นได้ว่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์สองมาตราข้างต้น แสดงให้เห็นถึงเจ้าของที่ดินนั้นมีสิทธิทั้งบนฟ้า พื้นดิน และใต้ดิน อีกทั้งเจ้าของที่ดินสามารถใช้สอยและขัดขวางผู้อื่นที่ไม่มีสิทธิโดยชอบได้อีกด้วย

และตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97 ได้กำหนดไว้ว่าหากผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปนั้น⁴⁷

ตามมาตราข้างต้นก็เป็นการบัญญัติแสดงให้เห็นว่าทรัพยากรธรรมชาติ หากมีผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐ เป็นการแสดงให้เห็นถึงรัฐเป็นผู้กำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติ

อีกทั้งในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 มาตรา 25 ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดสำรวจแร่ในที่ดินไม่ว่าที่ซึ่งสำรวจแร่นั้นจะเป็นสิทธิของบุคคลใดหรือไม่ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตสำรวจแร่ อนุญาตผูกขาดสำรวจแร่ หรืออนุญาตพิเศษ และมาตรา 43 ห้ามมิให้ผู้ใดทำเหมืองในที่ดินไม่ว่าที่ซึ่งทำเหมืองนั้นจะเป็นสิทธิของบุคคลใดหรือไม่ เว้นแต่จะได้รับประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตร ซึ่งเป็นการบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดสำรวจเหมืองแร่ หรือทำเหมืองแร่โดยที่ไม่ได้รับประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตร

จากกฎหมายข้างต้นที่ได้กล่าวมาทรัพยากรแร่มิได้ระบุไว้ชัดเจนว่าเป็นของผู้ใด เพียงแต่กำหนดให้ต้องขออนุญาตหรือประทานบัตรจากรัฐที่กำกับดูแลการทำเหมืองแร่เท่านั้น จึงถือได้ว่าแร่เป็นทรัพย์ที่ไม่มีเจ้าของ ทรัพยากรแร่จึงเป็นสมบัติของแผ่นดินการจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในแร่จึงต้องเป็นไปตามกฎหมายแร่

⁴⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 97.

2.5.2 การให้สัมปทานทรัพยากรแร่

การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ของไทย ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 กำหนดให้รัฐควบคุมและจัดการการทำเหมืองแร่ ในมาตรา 25⁴⁸ และ มาตรา 43⁴⁹ ผู้ที่จะทำเหมืองแร่ ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐในการดำเนินการทำเหมืองแร่ไม่เว้นแม้แต่ในที่ดินของตน

ในกฎหมายไทยเอกชนไม่สามารถสำรวจและทำแร่เองได้เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐโดยผ่านระบบสัมปทาน ซึ่งสามารถแบ่งได้ 3 รูปแบบดังนี้⁵⁰

1 สัญญาสัมปทาน เป็นสัญญาที่รัฐให้สัมปทานหรือให้สิทธิแก่เอกชนแต่เพียงผู้เดียว ในการสำรวจและบริหารจัดการ โดยปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัญญา และตอบแทนรัฐด้วยภาษี ค่าภาคหลวง ผลตอบแทนพิเศษให้แก่รัฐ

2 สัญญาตัวแทนหรือจ้างทำของ มักจะทำสัญญาในกรณีการสำรวจแร่ ซึ่งรัฐมนตรี ต้องอนุมัติเพื่อให้มีการสำรวจ ทดลองวิจัย เอกชนจะยื่นขอเองมิได้ ต้องมีประกาศของกระทรวงให้ เอกชนยื่นคำขอ

3 สัญญาร่วมกิจการ เป็นการที่รัฐร่วมลงทุนกับเอกชนในการประกอบกิจการ ตั้งแต่ การลงทุน การผลิต การแบ่งผลกำไร แต่ยังไม่ปรากฏในการทำเหมืองแร่ แต่ในประเทศไทยมีการร่วมลงทุนในการทำปิโตรเลียม

สัญญาสัมปทานในทางเอกชน⁵¹ หมายถึง รัฐให้สิทธิแก่เอกชนแต่เพียงผู้เดียวในการ ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่ที่ขอสัมปทาน โดยเอกชนมีเงื่อนไขตามสัญญา และตอบแทนผลประโยชน์แก่รัฐ ซึ่งแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มิได้กำหนดรูปแบบไว้อย่าง ชัดเจน แต่รัฐอนุญาตโดยออกอาชญาบัตรหรือประทานบัตร

⁴⁸ มาตรา 25 ห้ามมิให้ผู้ใดสำรวจแร่ในที่ใด ไม่ว่าที่ซึ่งสำรวจแร่นั้นจะเป็นสิทธิของ บุคคลใดหรือไม่ เว้นแต่ได้รับอาชญาบัตรสำรวจแร่ อาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ หรืออาชญาบัตร พิเศษ.

⁴⁹ มาตรา 43 ห้ามมิให้ผู้ใดทำเหมืองในที่ใดไม่ว่าที่ซึ่งทำเหมืองนั้นจะเป็นสิทธิของบุคคล ใดหรือไม่ เว้นแต่ได้รับประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตร.

⁵⁰ คัมภีร์ แก้วเจริญ, “สัมปทานทรัพยากรธรรมชาติ,”วารสารอัยการ 13,151 (กันยายน 2533): 56-66.

⁵¹ เพิ่งอ้าง,น.52 – 60.

สัญญาสัมปทานในทางมหาชน⁵² หมายถึง การให้สัมปทานทรัพยากรธรรมชาติมีความแตกต่างจากสัมปทานบริการสาธารณะ เป็นการอนุญาตเพื่อวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ และ สงวนไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในการบริการสาธารณะ หรืออาจกล่าวได้ว่ารัฐ ต้องมีการควบคุมจัดการแร่และสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมายแร่



⁵² เฟื่องอ้าง, น.60 – 65.

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายในการทำเหมืองใต้ดิน

3.1 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 (ฉบับที่ 5 พ.ศ.2545) คือ โดยที่เทคโนโลยีเหมืองแร่ได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้สามารถขุดหาแร่ที่อยู่ในระดับลึกมากและมีสายแร่คลุมพื้นที่กว้างมากได้ การทำเหมืองใต้ดินตามหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน จึงไม่สอดคล้องกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเหมืองแร่ และความจำเป็นในการพัฒนาอุตสาหกรรมแร่สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการทำเหมืองให้มีหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับการทำเหมืองใต้ดินได้อย่างเหมาะสม โดยกำหนดระดับความลึกของการทำเหมืองใต้ดิน และกำหนดให้ประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินคลุมพื้นที่กว้างขึ้นโดยไม่ต้องแสดงหลักฐานการมีสิทธิทำเหมืองในพื้นที่ที่ขอประทานบัตร ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเหมืองแร่ และเอื้ออำนวยต่อการลงทุนและพัฒนาแหล่งแร่ใต้ดิน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้⁵³

เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 ซึ่งเป็นการบัญญัติเพิ่มเติมเนื้อหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองแร่ใต้ดินโดยเฉพาะแล้วก็จะเห็นว่า มีจุดมุ่งหมายเพื่อความสอดคล้องกับเทคโนโลยีและเอื้ออำนวยต่อการลงทุนและพัฒนาแหล่งแร่ใต้ดินเป็นสำคัญ ตอบสนองการพัฒนาอุตสาหกรรมแร่ โดยกำหนดระดับความลึก และกำหนดให้ประทานบัตรทำเหมืองแร่ใต้ดินครอบคลุมพื้นที่กว้างขึ้นโดยไม่ต้องแสดงหลักฐานสิทธิในพื้นที่ที่ขอประทานบัตร

เพื่อให้เห็นขั้นตอนการทำเหมืองแร่ใต้ดินที่ชัดเจนผู้เขียนจะแบ่งมาตรการทางกฎหมายในการทำเหมืองแร่ ตาม พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 ออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ช่วงก่อนการอนุญาตให้ทำเหมืองใต้ดิน ช่วงการทำเหมืองใต้ดิน และช่วงหลังการทำเหมืองใต้ดิน

⁵³ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 119 ตอนที่ 128 ก วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2545.

3.1.1 ก่อนการอนุญาตทำเหมืองใต้ดิน

การทำเหมืองแร่ใต้ดินได้กำหนดพื้นที่ห้ามลู่กล้าหรือห้ามทำเหมืองแร่ใต้ดินดังปรากฏในบทบัญญัติ มาตรา 88/3 กำหนดว่าการทำเหมืองใต้ดินที่มีใช้ที่ว่าง หากอยู่ในระดับความลึกจากผิวดินไม่เกินหนึ่งร้อยเมตร ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องแสดงหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าผู้ขอมจะมีสิทธิทำเหมืองในเขตที่ดินนั้นได้

และมาตรา 88/4 “เขตเหมืองแร่ตามประทานบัตรต้องไม่ลู่กล้าเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

ในกรณีที่พบว่าการทำเหมืองใต้ดินบริเวณใดในเขตเหมืองแร่ จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างสำคัญโดยมีอาจแก้ไขหรือฟื้นฟูได้ ให้รัฐมนตรีกำหนดเป็นเงื่อนไขในประทานบัตรมิให้ทำเหมืองใต้ดินบริเวณนั้น”

จะเห็นได้ว่าแม้ว่าจะมีการกำหนดพื้นที่ควบคุมไว้ในเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างสำคัญจนมีอาจฟื้นฟูได้ และมีให้ทำในความลึกที่น้อยกว่าหนึ่งร้อยเมตรในที่ดินที่มีเจ้าของ แต่การกำหนดพื้นที่ห้ามมิให้ทำเหมืองใต้ดินมิได้กล่าวถึงแหล่งชุมชน หรือเขตชุมชนที่มีประชาชนอาศัย การทำเหมืองแร่ใต้ดินในเขตชุมชนจึงมิได้เป็นพื้นที่ต้องห้ามตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และเมื่อสามารถทำเหมืองใต้ดินได้ในเขตที่อยู่อาศัยหรือชุมชนผลกระทบต่างๆ ย่อมตกอยู่กับชุมชนและประชาชนในพื้นที่

3.1.1.1 การเข้าถึงข้อมูล

ก่อนการทำเหมืองใต้ดินซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญที่ผู้มีส่วนได้เสียต้องมีส่วนร่วมในโครงการตั้งแต่เริ่มแรกดังจะเห็นได้ตามบทบัญญัติและประกาศกระทรวงดังต่อไปนี้

ตามมาตรา 88/9 กำหนดว่าเมื่อผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินรายใดเห็นสมควรให้มีการปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อพัฒนาโครงการทำเหมืองใต้ดินของตน ให้ยื่นคำขอต่ออธิบดีเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการรับไปดำเนินการจัดประชุมปรึกษา ตามขั้นตอนที่กำหนดในประกาศกระทรวงโดยค่าใช้จ่ายของผู้ขอ

ประกาศกระทรวงตามวรรคหนึ่งให้ระบุถึงกฎเกณฑ์และขั้นตอนต่อไปนี้

(1) ความสมบูรณ์ของรายงานเบื้องต้นที่จะนำเข้าสู่การปรึกษาจะต้องประกอบด้วยข้อมูลอันจำเป็นและประเด็นปัญหาโดยชัดเจน

(2) หลักเกณฑ์รับรองกลุ่มหรือองค์กรอันเกิดจากการรวมตัวของผู้มีส่วนได้เสียและการได้มาซึ่งตัวแทนที่จะเข้าร่วมปรึกษา ที่ครอบคลุมทั้งกลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มผู้บริหาร และสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มผู้มีสิทธิในที่ดินหรืออยู่อาศัยในเขตเหมืองแร่

(3) องค์กรประกอบของคณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นซึ่งจะต้องมีตัวแทน ราชการส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐร่วมอยู่ด้วย

(4) ขั้นตอนการประชุมปรึกษา รวมทั้งการประกาศเชิญโดยทั่วไปให้ผู้มีส่วนได้เสียส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุม การลงทะเบียนเข้าร่วมประชุม และระยะเวลาล่วงหน้าให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา 88/9 (2) ศึกษาข้อมูลตามสมควร

ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องขั้นตอน หลักเกณฑ์ วิธีการ การปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสียสำหรับโครงการทำเหมืองใต้ดิน ซึ่งได้ออกตามความในมาตรา 88/9 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 ใช้ในกรณีที่ผู้ประสงค์ขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินเห็นสมควรให้ปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสียสำหรับโครงการทำเหมืองใต้ดินของตนให้ยื่นต่ออธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดประชุมปรึกษาเบื้องต้นตามขั้นตอน หลักเกณฑ์ และวิธีการ ดังต่อไปนี้⁵⁴

ข้อ 1 ผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินซึ่งประสงค์จะจัดการประชุมปรึกษากับผู้มีส่วนได้เสีย ต้องยื่นคำขอต่ออธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ โดยต้องมีข้อมูลต่างๆของโครงการทำเหมืองใต้ดิน ขอบเขต วิธีการทำเหมือง การแต่งแร่ การฟื้นฟู การขนส่ง การใช้น้ำ การใช้สาธารณูปโภคที่เกี่ยวข้องกับประชาชน การจัดการกากแร่หรือของเสีย การประเมินความเหมาะสมของโครงการและผลประโยชน์ที่รัฐและท้องถิ่นจะได้รับจากโครงการ รวมถึงข้อมูลการประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการ พร้อมกับแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

ข้อ 2 ผู้มีส่วนได้เสียได้แก่ ผู้มีสิทธิในที่ดิน หรือที่อยู่อาศัยในเขตที่ประสงค์จะทำเหมืองใต้ดิน ไม่ว่าจะรวมตัวกันหรือเป็นกลุ่มองค์กรก็ตาม โดยวันคัดเลือกตัวแทนเพื่อเข้าร่วมประชุมปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสียต้องแสดงสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งหรือสำเนาทะเบียนราษฎร์

⁵⁴ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 26 ง วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2547.

หรือหลักฐานทางราชการว่าเป็นผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ที่จะทำเหมืองใต้ดิน ซึ่งตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียต้องเป็นบุคคลธรรมดาและเป็นผู้บรรลุนิติภาวะแล้ว

ข้อ 3 ตัวแทนที่มีสิทธิเข้าร่วมปรึกษาเบื้องต้นได้แก่

- 1 ตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียหมู่บ้านละไม่เกิน 2 คน
- 2 กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคนที่เขตที่ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินอยู่ในเขตปกครอง
- 3 ตัวแทนกลุ่มผู้บริหารและสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เขตที่ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินอยู่ในเขตการปกครองหน่วยละไม่เกิน 2 คน
- 4 ตัวแทนองค์กรเอกชนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งได้จดทะเบียนและอยู่ในเขตทำเหมืองใต้ดิน แต่ไม่เกิน 10 องค์กร องค์กรละไม่เกิน 1 คน

ข้อ 4 ให้อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเป็นคณะกรรมการจัดการประชุม ปรึกษาเบื้องต้นให้แล้วเสร็จภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรแสดงความประสงค์

คณะกรรมการประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบเป็นประธาน นายอำเภอหรือหัวหน้ากิ่งอำเภอในเขตหรือผู้แทนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดหรือผู้แทน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือผู้แทน ผู้แทนจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในเขตจังหวัดสถาบันละ 1 คน ผู้แทนกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดหรือผู้แทน ประชาสัมพันธ์จังหวัดหรือผู้แทน และบุคคลอื่นซึ่งอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่แต่งตั้งไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ อุตสาหกรรมจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ หัวหน้าฝ่ายอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ สำนักอุตสาหกรรมจังหวัดเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ให้ดำเนินการจัดประชุมตามประกาศนี้

และเมื่อคณะกรรมการดำเนินการแล้วเสร็จให้สรุปผลการประชุมปรึกษาเบื้องต้นเพื่อประชาสัมพันธ์ให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบภายใน 15 วันนับแต่วันที่การประชุมปรึกษาเบื้องต้นยุติ โดยสามารถโต้แย้งได้ภายใน 15 วัน แล้วแนบรายงานฉบับนี้เสนอต่ออธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่

จะเห็นได้ว่า ตามมาตรา 88/9 และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องขั้นตอนหลักเกณฑ์ วิธีการ การปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสียสำหรับโครงการทำเหมืองใต้ดิน ถือเป็น

เผยแพร่ข้อมูลในระยะเริ่มต้นก่อนดำเนินการทำเหมืองใต้ดิน และทำให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถรับรู้ข้อมูลในการทำเหมืองใต้ดินในเบื้องต้น โดยได้ระบุนายละเอียดการปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสียไว้โดยละเอียดมีการระบุให้ประกาศรายงานสรุปการประชุมและเปิดโอกาสให้สามารถโต้แย้งได้ แต่ผู้เขียนก็มีข้อสังเกตว่า ตามมาตรา 89 ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า “...ผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินรายใด เห็นสมควรให้มีการปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสีย...” การปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสียรวมถึงชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบ จึงขึ้นอยู่กับผู้ขอประทานบัตรเป็นผู้ตัดสินใจในการปรึกษากับผู้มีส่วนได้เสีย

3.1.1.2 กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมายถึง กระบวนการในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจเกิดจากการตัดสินใจในการริเริ่มโครงการต่างๆ เพื่อให้ผู้จะดำเนินโครงการหรือหน่วยงาน ได้ตัดสินใจอย่างรอบคอบก่อนการดำเนินการ ซึ่งสัมพันธ์กับแผนความเป็นไปได้ของโครงการ⁵⁵

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 46 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจกรรมของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อขอความเห็นชอบจากหน่วยงานหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง⁵⁶

ในปัจจุบันได้มี ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาด ของโครงการหรือกิจการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานผลกระทบ

⁵⁵ อำนาจ วงศ์บัณฑิต ,กฎหมายสิ่งแวดล้อม,พิมพ์ครั้งที่ 3 ,(กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด,2557) ,น.109.

⁵⁶ เพ็ญอ่าง,น.122.

สิ่งแวดล้อม ซึ่งก็ได้กำหนดเหมืองแร่ใต้ดิน ทุกขนาดต้องทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เสนอในชั้นขอประทานบัตร⁵⁷

เมื่อมีการประกาศว่าโครงการใดบ้างที่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เจ้าของหรือผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจกรรมย่อมมีหน้าที่ต้องทำรายงานเมื่อพิจารณาข้อความใน มาตรา 47 และมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในกรณีที่เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ทางราชการ หน่วยงานราชการสามารถทำได้ แต่หาก เป็นของเอกชนอย่างเดียว มาตรา 48 มิได้กำหนดให้เอกชนรายนั้นเป็นผู้จัดทำ แต่ใช้คำว่า ให้ผู้นั้น เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ ผู้รับผิดชอบ ซึ่งตามมาตรา 51 แสดงให้เห็นว่าเป็น อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดว่าจะเป็นผู้ชำนาญการหรือไม่นั้น ตามประกาศของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2535 ได้กำหนดไว้ว่า “การจัดทำรายงาน วิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต้องจัดทำโดยบุคคลซึ่งได้รับอนุญาตเป็นผู้ชำนาญการศึกษ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม” แสดงให้เห็นว่า หากหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนผู้รับผิดชอบ โครงการจะต้องมอบให้ผู้ชำนาญการศึกษผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นผู้จัดทำรายงานเท่านั้น หากตน ประสงค์จะทำ ก็ต้องเป็นผู้รับใบอนุญาตให้สามารถกระทำดังกล่าว⁵⁸

โครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และ วิธีการระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือ กิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ วันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๒⁵⁹

⁵⁷ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หน้า 1 เล่ม 129 ตอนพิเศษ 97 ง วันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2555.

⁵⁸ อำนาจ วงศ์บัณฑิต , *อ้าวแล้ว* เชนอร์รถที่ 55 , น.150 – 151.

⁵⁹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หน้า 2 เล่ม 126 ตอนพิเศษ 188 ง วันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ.2552.

เพื่อให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย และภาคส่วนต่างๆ ได้เข้ามานำเสนอประเด็นห่วงกังวลจึงได้ระบุนายละเอียดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ไว้ 3 ประการดังนี้⁶⁰

แนวทาง ค.1⁶¹ กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการ ต้องจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการกำหนดขอบเขต และแนวทาง

⁶⁰ อำนาจ วงศ์บัณฑิต ,*อ้าวแล้ว* เซิงอรรถที่ 45, น.6-10.

⁶¹ ค.1. กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในการกำหนดขอบเขต และแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

1. ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจการ จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดขอบเขตและ แนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เพื่อให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย และหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการนำเสนอประเด็นห่วงกังวลและแนวทางในการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และเพื่อให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เป็นไปอย่างครบถ้วน

2. การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพ จะต้องดำเนินการตามขั้นตอน ดังต่อไปนี้

2.1 ต้องแจ้งล่วงหน้าให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติและสาธารณสุขทราบไม่น้อยกว่า 1 เดือน โดยแจ้งให้สาธารณสุข ทราบผ่านทางช่องทางการสื่อสารสาธารณะไม่น้อยกว่า 3 ช่องทาง เพื่อให้หน่วยงานและสาธารณสุข ที่สนใจสามารถเตรียมตัวเข้าร่วมได้อย่างทั่วถึง

2.2 ต้องเปิดเผยเอกสารโครงการ โดยระบุถึงความเป็นมา ความจำเป็น แหล่งเงินทุน กระบวนการ และแนวทางในการดำเนินโครงการ รวมถึงนำเสนอข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับ ปัจจัยที่อาจส่งผล กระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และร่างข้อเสนอการกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบ ด้านสุขภาพเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสาธารณสุขพิจารณาล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนการจัด เวทีผ่านทางช่องทางการสื่อสารสาธารณะ ไม่น้อยกว่า 3 ช่องทาง

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เพื่อให้ได้แนวทาง และขอบเขตการประเมินผลกระทบที่ครบถ้วน โดยมีลักษณะเปิดเผยและมีกำหนดช่วงเวลาที่เหมาะสม

แนวทาง ค.2⁶² กำหนดให้เจ้าของโครงการหรือผู้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฯ ดำเนินการตามแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประเมินผล

2.3 จัดระบบการลงทะเบียนเพื่อให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีความประสงค์ที่จะให้ความเห็นในการกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และสุขภาพสามารถลงทะเบียนล่วงหน้าได้โดยสะดวก

2.4 การจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ต้องจัด ช่วงเวลาที่เหมาะสมเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสาธารณชนได้นำเสนอประเด็นห่วงกังวล ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และนำเสนอแนวทางในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพไม่น้อยกว่า 2 ชั่วโมง และไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของเวลาในการจัดเวทีทั้งหมด

2.5 ภายหลังจากจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น จะต้องเปิดช่องทางในการรับฟังความคิดเห็น อย่างต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 15 วัน โดยต้องมีช่องทางอย่างน้อย 2 ช่องทาง

3. ให้นำหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจการ หรือผู้ขออนุมัติอนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือ กิจการจัดทำรายงานสรุปความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสาธารณชน พร้อมทั้ง คำชี้แจง และ นำเสนอขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เพื่อการดำเนินการ ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยส่งให้ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมเพื่อทราบ และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ เพื่อเผยแพร่แก่สาธารณชน ต่อไป

⁶² ค.2 กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในขั้นตอนการประเมิน และจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากร ธรรมชาติและสุขภาพ

ในขั้นตอนการประเมินและจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการ หรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ให้เจ้าของโครงการหรือผู้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมฯ ดำเนินการตามแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประเมินผลกระทบทางสังคม

ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฯ ที่จัดทำโดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียอย่างรอบด้าน โดยเจ้าของโครงการหรือผู้จัดทำ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฯ จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. ให้ผู้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฯ ทำการเปิดเผยข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับ โครงการหรือกิจการที่กำลังดำเนินการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฯ โดยจะต้องมี ข้อมูลอย่างน้อยดังต่อไปนี้

1.1 ข้อมูลเกี่ยวกับประเภท ขนาด กำลังการผลิต และขนาดพื้นที่ของโครงการหรือกิจการ 1.2 ข้อมูลเกี่ยวกับมลพิษในด้านต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการ ข้อมูลเกี่ยวกับ แหล่งน้ำหรือที่ดินสาธารณะที่จะใช้เป็นสถานที่รองรับน้ำทิ้งหรือของเสียจากโครงการหรือกิจการ (ถ้ามี) รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพ

1.2 แนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และมาตรการป้องกันและลด ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (ถ้ามี)

1.3 ระยะเวลาที่คาดว่าจะสามารถเริ่มดำเนินโครงการหรือกิจการ

1.4 ชื่อเจ้าของโครงการหรือหน่วยงานที่มีอำนาจในการอนุมัติหรืออนุญาตตามกฎหมาย หมายเลขโทรศัพท์และสถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลเพิ่มเติม

1.5 วัน เวลา และสถานที่ที่จะมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย

1.6 ป้ายแสดงข้อมูลตาม 1.1 – 1.5 จะต้องมีสถานที่ตั้งและขนาดที่ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าถึงและอ่านข้อมูลได้โดยสะดวก

2. ในการสำรวจและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ให้ผู้จัดทำรายงานการ วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฯ แสดงชื่อโครงการหรือกิจการ วัตถุประสงค์เป้าหมาย และประเด็นที่จะมีการสำรวจหรือรับฟังความคิดเห็นของประชาชนฯ ให้ชัดเจน โดยประเด็นที่จะสำรวจแต่ละประเด็น จะต้องสอดคล้องกับรายละเอียดของโครงการหรือกิจการนั้นๆ ด้วย

กระทบทางสังคม ในขั้นตอนการประเมิน และจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฯ โดยต้องเปิดเผยข้อเท็จจริงของโครงการ ขนาดพื้นที่ของโครงการ ข้อมูลมลพิษที่เกิดขึ้น ระยะเวลาดำเนินโครงการรวมถึงมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น อีกทั้งต้องสรุปความคิดเห็นและเผยแพร่ภายในระยะเวลาที่กำหนด

3. ในการสำรวจและรับฟังความคิดเห็นฯ ควรให้ความสำคัญกับการเก็บรวบรวมข้อมูลและ การศึกษาทำความเข้าใจถึงวิถีชีวิตและสภาพแวดล้อมของชุมชนในพื้นที่ที่อาจได้รับผลกระทบทาง สิ่งแวดล้อมและสุขภาพจากการดำเนินโครงการหรือกิจการดังกล่าว

4. ในการสำรวจและรับฟังความคิดเห็น ของผู้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฯ อาจทำโดยวิธีดังต่อไปนี้

4.1 การสัมภาษณ์รายบุคคล

4.2 การแสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์โทรศัพทโทรสาร ระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่น

4.3 การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อ หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ

4.4 การสนทนากลุ่มย่อย

4.5 การประชุมเชิงปฏิบัติการ

4.6 การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

5. เมื่อผู้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฯ ทำการสำรวจความคิดเห็นของ ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียแล้ว จะต้องสรุปผลการสำรวจความคิดเห็น ทั้งในด้านบวกและในด้านลบ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ดำเนินการสำรวจความเห็นเสร็จสิ้น โดยให้แสดงรายงานไว้ยังที่สำนักงาน ทรพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงาน สาธารณสุขอำเภอ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสถานบริการสุขภาพ ของรัฐในพื้นที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของโครงการหรือกิจการ ในจุดที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียเข้าถึงและ พบเห็นได้โดยง่าย ทั้งนี้จะต้องแสดงรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฯ ในสถานที่ดังกล่าว ช่างต้นไว้เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน

แนวทาง ค.3⁶³ กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจการ จัดเวทีทบทวนร่าง รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อ

⁶³ ค.3 กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียในการ ทบทวนร่าง รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิด ผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและ สุขภาพ

1. ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจการ จัดเวทีทบทวนร่างรายงานการ วิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่าง รุนแรงทั้งทางด้าน คุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ เพื่อให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้ เสีย และหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องได้ตรวจสอบความถูกต้อง และความครบถ้วนสมบูรณ์ของร่างรายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมฯ รวมถึงนำเสนอข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อคิดเห็นเพิ่มเติม ต่อ ร่างรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฯ ดังกล่าว

2. การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น ฯ เพื่อทบทวนร่างรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมฯ จะต้องดำเนินการตามขั้นตอน

2.1 ต้องแจ้งล่วงหน้าให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม และสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติและสาธารณชนรับทราบไม่น้อยกว่า 1 เดือน โดยใน ส่วน ของสาธารณชนให้ผ่านทางช่องทางการสื่อสารสาธารณะไม่น้อยกว่า 3 ช่องทาง

2.2 ต้องเปิดเผยร่างรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฯ ฉบับสมบูรณ์ เพื่อให้ผู้มี ส่วนเกี่ยวข้องและสาธารณชนพิจารณาล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนการจัดเวทีผ่านทาง ช่องทางการ สื่อสารสาธารณะไม่น้อยกว่า 3 ช่องทาง

2.3 การจัดเวทีการทบทวนร่างรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฯ ต้อง จัดช่วงเวลา ที่ เหมาะสมเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสาธารณชนได้นำเสนอข้อมูล ข้อเท็จจริง และ ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมต่อ ร่างรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฯ ดังกล่าวไม่น้อยกว่า 3 ชั่วโมง และไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง ของเวลาในการจัดเวทีทั้งหมด

2.4 ภายหลังกการจัดเวทีการทบทวนร่างรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฯ จะต้องเปิดช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อย 2 ช่องทาง อย่างต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 15 วัน

ชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้าน คุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ เพื่อให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ตรวจสอบความถูกต้อง และความครบถ้วนสมบูรณ์ของร่าง รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมฯ รวมถึงนำเสนอข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อคิดเห็น เพิ่มเติม ต่อร่างรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฯ โดยเปิดเผยและมีระยะเวลาตามที่ กำหนด พร้อมทั้งมีช่องทางการรับฟังความคิดเห็นไม่น้อยกว่า 2 ช่องทาง

แนวทาง ง.⁶⁴ ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจในการตัดสินใจอนุมัติอนุญาต ต้องจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย โดยตั้งคณะกรรมการรับฟัง

3. ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจการ จัดทำรายงานสรุปความคิดเห็นของ ประชาชนและ ผู้มีส่วนได้เสีย พร้อมทั้งความเห็นและคำชี้แจงของหน่วยงานเจ้าของโครงการ หน่วยงานอนุมัติ หน่วยงานอนุญาต หรือหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง พร้อมส่งให้สำนักงานนโยบาย และแผนทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อทราบ และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพ แห่งชาติเพื่อเผยแพร่แก่สาธารณชนต่อไป

⁶⁴ ๖. กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียของหน่วยงาน อนุมัติ หรือหน่วยงานอนุญาต

1. ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติ หรืออนุญาตต้อง แต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งประกอบด้วยประธาน กรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 2 คนแต่ไม่เกิน 4 คน

ประธานกรรมการและกรรมการต้องไม่มีส่วนได้เสียกับโครงการหรือกิจการ ในเรื่องนั้น และกรรมการอย่างน้อยหนึ่งในสามให้แต่งตั้งจากผู้ที่มีได้เป็นข้าราชการ สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

2. ให้คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ดำเนินการดังนี้

2.1 ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับโครงการหรือกิจการที่จัดให้มีการ รับฟังความคิดเห็นฯ ดังกล่าว

2.2 กำหนดกระบวนการ วิธีการ สถานที่และเวลาในการรับฟัง ความคิดเห็นฯ โดยคำนึงถึงความสะดวกของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

2.3 ลงประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันอย่างน้อย 1 ฉบับที่มีการอ่านแพร่หลายทั่วไปโดยเฉพาะในพื้นที่การก่อสร้างโครงการ และเขตใกล้เคียงเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 3 วัน เพื่อให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียจะเสนอความคิดเห็นมาลงทะเบียนไว้กับคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นฯ ก่อนวันที่รับฟังความคิดเห็นดังกล่าวล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน และจะต้องมีระยะเวลาในการเปิดรับลงทะเบียนไม่น้อยกว่า 5 วัน

2.4 แจ้งให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้วทราบถึงวันที่จะรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว โดยระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นฯ นั้น จะต้องใช้เวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน

2.5 ปิดประกาศเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจการดังกล่าวโดยเปิดเผย ณ สำนักงานของหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการอนุมัติ หรืออนุญาตโครงการหรือกิจการนั้นองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่โครงการหรือกิจการนั้นตั้งอยู่ และบนเว็บไซต์ของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นฯ โดยทั้งนี้ จะต้องดำเนินการล่วงหน้าก่อนเริ่มกระบวนการรับฟังความคิดเห็นฯ ดังกล่าวไม่น้อยกว่า 15 วัน

ให้คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น ฯ คำนึงถึงข้อโต้แย้งของทุกฝ่าย ตลอดจนผลกระทบในด้านต่างๆ และให้ดำเนินการด้วยความยืดหยุ่น สุจริตและเป็นธรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานอนุมัติหรือหน่วยงานอนุญาตที่ชัดเจนและถูกต้องตามหลักวิชาการและสภาพความเป็นจริงมากที่สุด

3 เมื่อคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นฯ ได้รับฟังความคิดเห็นแล้ว ให้ทำรายงานการรับฟังความคิดเห็นฯ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

3.1 รายชื่อกรรมการ ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียที่ลงทะเบียนและเข้าประชุม

3.2 ข้อเท็จจริงโดยสรุปเกี่ยวกับกระบวนการ วิธีการ วัน เวลาและสถานที่ที่รับฟังความคิดเห็น

3.3 บันทึกความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทุกความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร

ความคิดเห็นดำเนินการโดยเปิดเผย เผยแพร่ข้อมูลอย่างทั่วถึง คำนึงถึงข้อโต้แย้งของทุกฝ่าย เสนอต่อผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ

จะเห็นว่าการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ วันที่ 24 ธันวาคม 2552 ได้กำหนดรายละเอียดการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียไว้อย่างน่าสนใจ โดยมีแนวปฏิบัติในการรับฟังความคิดเห็นตั้งแต่เริ่มต้นกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ การรับฟังในขั้นตอนประเมินและจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียในการทบทวนร่างรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมถึงการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียของหน่วยงานผู้อนุมัติอนุญาตซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นยกระดับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น แต่ถึงอย่างไรก็ตามผู้ทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีลักษณะเป็นลูกจ้างของผู้ประกอบการทำเหมืองแร่จึงมีความเป็นไปได้ที่ผู้รับทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะพยายามทำให้รายงานวิเคราะห์ผลกระทบให้สามารถผ่านการพิจารณาโดยขาดสาระสำคัญที่เป็นข้อมูลอุปสรรค หรือข้อมูลที่ เป็นผลเสียของการทำเหมืองได้ดิน ซึ่งแม้ว่าในปัจจุบันมีคณะกรรมการผู้ชำนาญการตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีบทบาทในการกลั่นกรอง และพิจารณารายงานการประเมินผล

3.4 ประมวลผลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นฯ ในด้านความเหมาะสม ผลกระทบทางเลือกอื่น และข้อเสนออื่นๆ

4 ให้คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นฯ เสนอรายงานตามข้อ 3 พร้อมทั้งคำชี้แจงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอต่อหน่วยงานของรัฐที่แต่งตั้งภายใน 15 วันนับจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นฯ สิ้นสุดลงและให้ถือเป็นเอกสารที่เผยแพร่ต่อสาธารณะและบนเว็บไซต์ด้วย

5 หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติอนุญาต จะต้องนำความคิดเห็นที่ได้รับจากประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย พร้อมทั้งคำชี้แจงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจพร้อมทั้งให้คำชี้แจงเหตุผลในการตัดสินใจในโครงการหรือกิจการดังกล่าวในแต่ละประเด็นเป็นลายลักษณ์อักษร และเผยแพร่คำชี้แจงเหตุผลดังกล่าวต่อสาธารณะและเผยแพร่บนเว็บไซต์ด้วย

กระทบสิ่งแวดล้อม รวมถึงกลไกการตรวจสอบของศาลปกครองในชั้นตอนสุดท้ายอยู่ก็ตาม แต่สาระสำคัญของรายงานนั้นย่อมอยู่ในช่วงการจัดทำรายงานที่จะแสดงให้เห็นถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมอย่างครบถ้วนรอบด้าน ไม่มีการใช้ผลประโยชน์ต่างตอบแทนเป็นเจตนากรณีในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การกลั่นกรองผู้ทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงต้องมีความสำคัญเป็นอันดับแรก

3.1.1.3 การตัดสินใจ และการอนุมัติอนุญาต

เมื่อรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ผ่านความเห็นชอบตามกฎหมายการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมจึงนำมาสู่การรับฟังความคิดเห็นเพื่อประมวลกำหนดเงื่อนไขในประธานบัตรดังรายละเอียดมาตรา 88/7 กำหนดว่าเมื่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประธานบัตรทำเหมืองได้ดินได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แล้วให้รัฐมนตรีประมวลข้อมูลต่อไปนี้ เข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ไว้ในกฎหมายหรือระเบียบราชการที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี เพื่อประกอบการกำหนดเงื่อนไขอันจำเป็นในประธานบัตรต่อไป

- (1) ข้อมูลโครงการที่ยื่นประกอบคำขอประธานบัตร ตามมาตรา 88/6
- (2) รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบกับความเห็นของผู้

พิจารณารายงาน

เมื่อกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสิ้นสุดลงและได้รับรายงานจากคณะกรรมการจัดรับฟังแล้ว ให้รัฐมนตรีพิจารณารายงานแล้ววินิจฉัยกำหนดเงื่อนไขในประธานบัตรไว้ตามเกณฑ์ต่อไปนี้

- (1) เงื่อนไขในประธานบัตรต้องครอบคลุมโครงการ อย่างน้อยในทุกรายการตามที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงที่ออกประกาศตามมาตรา 88/6

- (2) ในกรณีที่ปรากฏความแตกต่างของข้อมูลหรือความคิดเห็นในการรับฟังความคิดเห็นที่จัดขึ้นตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติ แต่หากพบว่ารายงานหรือข้อมูลในปัญหาใดยังไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจ หรือการรับฟังไม่ถูกต้องหรือผิดพลาดในสาระสำคัญก็ให้สั่งการแก้ไขแล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติ

- (3) นอกจากคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตาม (1) แล้ว เงื่อนไขในประธานบัตรต้องครอบคลุมถึงรายละเอียดในโครงการทั้งหมด ที่ผู้ขอประธานบัตรเสนอไว้ในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมรายงานประกอบคำขอประธานบัตรตามมาตรา 88/6 และให้รวมถึงเงื่อนไขหรือมาตรการเพิ่มเติมในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย

และตามมาตรา 88/10 เมื่อต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 88/7
วรรคหนึ่ง ครึ่งใดให้อธิบดีจัดตั้งกองทุนขึ้นสนับสนุนโครงการศึกษาวิจัยของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียใน
โครงการทำเหมืองใต้ดินตามมาตรา 88/9 (2) โดยมีแหล่งเงินทุนมาจาก

(1) ค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากผู้ขอประทานบัตรตามอัตราที่กำหนดในประกาศ
กระทรวง

(2) เงินอุดหนุนจากกองทุนต่างๆ ทั้งจากภาครัฐและเอกชน

อัตรา ค่าใช้จ่ายตาม (1) หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการเสนอและรับรอง
โครงการและระเบียบการรับและจ่ายเงินสนับสนุนให้ เป็นไปตามที่กำหนดในประกาศกระทรวง

เมื่อมีการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นของ
ผู้มีส่วนได้เสียแล้ว การพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตเป็นไปตาม มาตรา 45 รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนด
เขตเหมืองแร่ให้แก่ผู้ขอประทานบัตรสำหรับทำเหมืองใต้ดินได้ไม่เกินรายละเอียดหนึ่งหมื่นไร่ และสำหรับ
ทำเหมืองในทะเลได้ไม่เกินรายละเอียดห้าหมื่นไร่ในกรณีเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ รัฐมนตรีโดยอนุมัติของ
คณะรัฐมนตรีจะกำหนดเขตเหมืองแร่ให้แก่ผู้ขอประทานบัตรสำหรับทำเหมืองใต้ดิน หรือสำหรับทำ
เหมืองในทะเลเกินที่กำหนดในวรรคหนึ่งก็ได้

การกำหนดเขตเหมืองแร่ตามวรรคหนึ่งและวรรคสองต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข
ดังต่อไปนี้

(1) ถ้าการขอประทานบัตรนั้นเป็นผลจากการสำรวจแร่ตามอาชญาบัตรพิเศษ ซึ่งผู้
ขอประทานบัตรได้สำรวจตามเงื่อนไขของอาชญาบัตรพิเศษดังกล่าวจนพบแหล่งแร่ภายในพื้นที่ที่
สำรวจ รัฐมนตรีต้องกำหนดเขตเหมืองแร่ตามแหล่งแร่ และจำนวนพื้นที่ตามผู้ขอระบุไว้ในคำขอ
ประทานบัตร

(2) ถ้าการขอประทานบัตรนั้นเป็นกรณีอื่นนอกจาก (1) ให้รัฐมนตรีกำหนดเขต
เหมืองแร่ตามคำแนะนำของคณะกรรมการ

การออกประทานบัตรตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขใดๆ
เป็นพิเศษตามที่เห็นสมควรให้ผู้ถือประทานบัตรปฏิบัติก็ได้

ดังที่กล่าวมาข้างต้นเมื่อพิจารณาถึงผู้อนุมัติ อนุญาต แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นรัฐมนตรี
เท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในการอนุมัติ อนุญาต ประทานบัตร โดยการพิจารณาของรัฐมนตรีนั้นมี

คณะกรรมการตามมาตรา 18⁶⁵ ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และความเห็น ในการกำหนดเงื่อนไข ประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินเฉพาะราย ตามความในมาตรา 19⁶⁶ และแม้ว่าจะมีคณะกรรมการ ในการให้คำปรึกษา คำแนะนำ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้แก่ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธาน อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรม ป่าไม้ หรืออธิบดีกรมดังกล่าวมอบหมาย และบุคคลอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินสามคนเป็นกรรมการ ผู้อำนวยการกองสัมปทาน กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ เป็นกรรมการและเลขานุการ ล้วนแล้วแต่เป็นภาคส่วนของรัฐแทบทั้งสิ้น หรืออาจกล่าวได้ว่าการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต อยู่ในดุลย พินิจของรัฐแต่ฝ่ายเดียว ประชาชนหรือชุมชนในพื้นที่ไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ อันอาจทำให้การ พิจารณา อนุมัติอนุญาตนั้นไม่มีความรอบคอบเพียงพอ และอาจนำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งระหว่าง รัฐและชุมชนตามมา

3.1.2 ระหว่างการทำเหมืองแร่ใต้ดิน

3.1.2.1 การบริหารจัดการและการติดตามตรวจสอบ

การติดตามและตรวจสอบมีสองส่วนอันได้แก่หน่วยงานภาครัฐ และตัวแทนผู้มีส่วน ได้ได้เสีย ซึ่งผู้เขียนจะเน้นเฉพาะในส่วนของผู้มีส่วนได้เสีย ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 ได้บัญญัติการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในลักษณะของการกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิ ตรวจสอบตามมาตรา 88/11 บัญญัติว่า “ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ออกประทานบัตรทำเหมืองใต้ ดินรายใดให้อธิบดีเรียก ประชุมตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา 88/9 (2) เพื่อตกลงกำหนดตัวบุคคล ผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมืองตามระเบียบที่กำหนดไว้ ในเงื่อนไขประทานบัตร

ให้ผู้ถือประทานบัตรจัดสรรเงินกองทุนสนับสนุนการจ้างผู้เชี่ยวชาญเพื่อช่วยเหลือผู้ มีสิทธิตรวจสอบเป็นอัตราตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขประทานบัตร ภายในสามสิบวันนับแต่ได้ผู้มีสิทธิ ตรวจสอบตามวรรคหนึ่ง

เมื่อได้รับแจ้งสัญญาและรายละเอียดการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญจากผู้มีสิทธิตรวจสอบ แล้วให้อธิบดีจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้เชี่ยวชาญได้ ต่อเมื่อได้รับคำรับรองในรายงานจากผู้มีสิทธิ ตรวจสอบแล้ว

⁶⁵ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 ,มาตรา 18.

⁶⁶ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 ,มาตรา 19.

วาระการทำงานของผู้มีสิทธิตรวจสอบเงื่อนไขและวิธีการเพิกถอนผู้มีสิทธิตรวจสอบที่ประพฤติมิชอบโดยที่ประชุมตัว แทนผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา 88/9 (2) การเก็บรักษากองทุนคุณสมบัติมาตรฐานของผู้เชี่ยวชาญ ลักษณะสัญญาว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญ และระเบียบการเบิกจ่ายให้ เป็นไปตามที่กำหนดในประกาศกระทรวง”

ถือเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับ ตรวจสอบการทำเหมืองใต้ดิน โดยมีตัวแทนเข้ามาเป็นผู้มีสิทธิตรวจสอบ และมีกองทุนช่วยเหลือจากเงินของผู้ขอประทานบัตรนำมาใช้สำหรับการจ้างผู้เชี่ยวชาญเพื่อช่วยเหลือในการตรวจสอบตามเงื่อนไขของประทานบัตร แต่ก็มีข้อสังเกตว่าการติดตามตรวจสอบมีเพียงช่วงระยะเวลาระหว่างดำเนินกิจการการทำเหมืองใต้ดินเท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมกระบวนการทำเหมืองทั้งหมด เช่น การตรวจสอบความเหมาะสมของมาตรการป้องกันมลพิษ การติดตามตรวจสอบการฟื้นฟูและเยียวยาสิ่งแวดล้อมหลังจากรปิดเหมือง เป็นต้น

3.1.2.2 การจัดเก็บค่าภาคหลวง

การจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 มาตรา 104 กำหนดให้ผู้ถือประทานบัตรชั่วคราว ผู้ถือประทานบัตรผู้รับใบอนุญาตซื้อแร่ ผู้ครอบครองแร่อื่นที่ได้ จากการแต่งแร่หรือผู้ ประกอบโลหกรรม ต้องชำระค่าภาคหลวงแร่ ตามกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตรา ค่าภาคหลวงแร่ ดังต่อไปนี้

(1) ต้องชำระค่าภาคหลวงแร่สำหรับแร่ที่กำหนดไว้ในประทานบัตร รวมทั้งแร่อื่นที่เป็นผลพลอยได้จากการทำเหมือง ให้ครบถ้วนตามปริมาณแร่ก่อนที่จะขนแร่ออกจากเขตเหมืองแร่

(2) ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตซื้อแร่ได้ซื้อแร่จากผู้รับใบอนุญาตร่อนแร่ ต้องชำระค่าภาคหลวงแร่สำหรับแร่ที่ซื้อในเดือนที่แล้วมาภายในวันที่ห้าของ เดือนถัดจากเดือนที่ซื้อ

(3) ในกรณีที่ ผู้ถือประทานบัตรชั่วคราว ผู้ถือประทานบัตร หรือผู้ รับใบอนุญาตซื้อแร่ ที่ซื้อแร่จากผู้รับใบอนุญาตร่อนแร่ ขนแร่ไปยังเขตแต่งแร่หรือเขตโลหกรรมของตนเองหรือเขตแต่งแร่ หรือเขตโลหกรรมของบุคคลอื่นซึ่งอธิบดีให้ความเห็นชอบแล้ว บุคคลดังกล่าวจะขอจัดการชำระค่าภาคหลวงแร่ไว้ ก่อนจนกว่าจะแต่งแร่หรือประกอบ โลหกรรมนั้นแล้วเสร็จก็ได้ แต่ต้องวางเงินประกันหรือจัดให้ธนาคารซึ่งอธิบดีเห็นชอบเป็นผู้ ค้ำประกันการชำระค่าภาคหลวงแร่ไว้ต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ตามที่เจ้า พนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่กำหนด

(4) ในกรณีที่น่าแร่มาแต่งและได้แร่อย่างอื่นด้วย ต้องชำระค่าภาคหลวงแร่สำหรับแร่ที่แต่งได้พร้อมกับการขออนุญาตมีแร่ไว้ใน ครอบครองตามมาตรา ๑๐๕

(5) ในกรณีที่ตะกรันมีแร่ชนิดอื่นที่ยังมิได้ชำระค่าภาคหลวงแร่มาก่อนเจือปนอยู่เกินปริมาณที่อธิบดีกำหนด ผู้ประกอบโลหกรรมต้องชำระค่าภาคหลวงแร่สำหรับแร่ที่เจือปนตามปริมาณที่คำนวณ ได้ให้ครบถ้วนก่อนที่จะขนตะกรันนั้นออกจากเขตโลหกรรม

ในกรณีที่มีการซื้อขายแร่ที่ตกเป็นของแผ่นดิน หากปรากฏว่าแร่เป็นแร่ที่ยังมิได้ชำระค่าภาคหลวงแร่ ผู้ซื้อต้องชำระค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราค่าภาคหลวงแร่สำหรับแร่ดังกล่าวพร้อมกับการขออนุญาตมีแร่ไว้ในครอบครองตามมาตรา 105

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ เป็นผู้ดูแลกำหนดราคาค่าภาคหลวงแร่ โดยมีพระราชบัญญัติพิกัดอัตราค่าภาคหลวงแร่ พ.ศ. 2009 เป็นเกณฑ์ในการกำหนด ซึ่งการจัดสรรค่าภาคหลวงนั้นก็ได้มีการกำหนดจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542⁶⁷ โดยอำนาจของคณะกรรมการกำหนดตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศ ออกประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่อง การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตเลียมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ณ วันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2544⁶⁸ มีความว่า ... ข้อ 2 ให้กรมทรัพยากรธรณีจัดสรรค่าภาคหลวงและค่าภาคหลวงปิโตเลียมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ... ข้อ 3 การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้จัดสรรค่าภาคหลวงแร่ตามที่กฎหมายว่าด้วยแร่หลังจากส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละยี่สิบแล้ว ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(1) กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล

- (ก) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประธานบัตรให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่เก็บได้ภายในเขต
- (ข) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประธานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของค่าภาคหลวงที่จัดเก็บได้ภายในเขต

⁶⁷โปรดดู พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

⁶⁸โปรดดู ประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่อง การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตเลียมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ณ วันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2544.

- (ค) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่นให้ได้รับจัดสรรในอัตราร้อยละ สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต ...
- (2) กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้จัดสรรค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ใน อัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด นั้น ...

จะสังเกตเห็นว่าค่าภาคหลวงแร่ที่จัดสรรให้กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นไว้ว่าจะเป็น พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 หรือตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มิได้มีระบุไว้ว่าให้นำมาใช้ในลักษณะใด อันมีความ เป็นไปได้ที่จะไม่ถูกนำมาใช้ในการป้องกัน ลดผลกระทบ หรือฟื้นฟู ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการ ทำเหมืองใต้ดิน ซึ่งเหตุผลสำคัญคือค่าภาคหลวงแร่ที่ได้รับไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายซึ่งจะเห็นได้ จากค่าภาคหลวงที่แต่ละท้องถิ่นได้รับถือเป็นจำนวนเงินที่น้อยมาก การกำหนดค่าภาคหลวงแร่จึงควร ต้องสัมพันธ์กับมลพิษที่อาจเกิดขึ้น หรือมีฐานคิดจากการสูญเสียสิ่งแวดล้อมที่ดีในการคำนวณ ค่าภาคหลวงด้วย

3.1.3 หลังการทำเหมืองแร่ใต้ดิน

3.1.3.1 การบำรุงรักษา ฟื้นฟูและเยียวยา

ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 72 กำหนดว่าบรรดาขุม หลุม หรือปล่อง ที่ไม่ได้ใช้ในการทำเหมืองแล้ว ให้ผู้ถือประทานบัตรจัดการถมหรือทำที่ดินให้เป็นตามเดิมเสียทุกแห่ง ไม่ว่าประทานบัตรนั้นจะสิ้นอายุแล้วหรือไม่ เว้นแต่ประทานบัตรได้กำหนดเป็นอย่างอื่น หรือเจ้า พนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่จะได้สั่งเป็นหนังสือกำหนดเป็นอย่างอื่นด้วยความเห็นชอบของ อธิบดี

ในกรณีที่มีได้มีการปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่มี อำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ถือประทานบัตรนั้นจัดการถมหรือทำที่ดินให้เป็นตามเดิม ผู้ถือประทานบัตร ต้องปฏิบัติให้เสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

มาตรา 131/1 ผู้ถืออาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาตอื่นใดตาม พระราชบัญญัตินี้ต้องรับผิดชอบในการกระทำของตน ต่อความเสียหาย หรือความเดือดร้อนรำคาญใด อันเกิดขึ้นแก่บุคคล ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม

ใน กรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นในเขตที่ได้รับอนุญาต ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของผู้ถืออาชญาบัตร หรือใบอนุญาตนั้น

มาตรา 88/6 “คำขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดิน ต้องประกอบด้วยรายละเอียด การทำเหมืองแผนผัง โครงการที่ครบถ้วน ตามหลักเกณฑ์ ที่รัฐมนตรี กำหนดใน ประกาศกระทรวง

ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลต่อไปนี้ ...

(4) ข้อมูล แผนผัง ขั้นตอน วิธีการในการทำเหมือง การแต่งแร่ และการฟื้นฟูพื้นที่ ภายหลังจากการทำเหมืองใต้ดินโดยสังเขป ที่แสดงถึงมาตรการในการลดผลกระทบ หรือรักษาไว้ ซึ่ง คุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่อาจกระทบต่อการดำรงอยู่ของธรรมชาติ และชุมชน ... ”

จะเห็นว่าการฟื้นฟูเหมืองแร่ยังมิได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจน ว่าต้องมีลำดับ ขั้นตอน หรือการทบทวนแผน ให้การฟื้นฟู เขียวยานั้นมีประสิทธิภาพ มีเพียงบทกำหนดให้สันนิษฐานไว้ก่อน ว่าหากเกิดความเสียหายขึ้นให้ผู้ถือประทานบัตรต้องชดใช้หรือรับผิดชอบ ซึ่งมีขั้นตอนในการฟ้องร้อง ดำเนินคดีจะต้องใช้เวลานานกว่าที่จะได้รับการเยียวยา อีกทั้งหากความเสียหายนั้นเกิดขึ้นภายหลัง จากการทำเหมือง การเยียวยาหรือการฟื้นฟูยังไม่มี ความชัดเจน การกำหนดแผนการฟื้นฟูพื้นฐานจึง เป็นส่วนสำคัญ หากระยะเวลาว่างเลยจนไม่มีผู้รับผิดชอบรัฐต้องเข้ามาเยียวยาเสียเองทำให้รัฐเสีย ผลประโยชน์ อย่างน้อยที่สุดจึงต้องมี บทบัญญัติแห่งกฎหมายพื้นฐานว่าต้องฟื้นฟูสิ่งใดบ้าง หรือชุมชน เหมืองที่เกิดขึ้นสามารถทำประโยชน์อย่างอื่นได้หรือไม่ โดยเฉพาะสภาพแวดล้อมในพื้นที่เพื่อให้เกิด ความปลอดภัยในสุขภาพของประชาชนในชุมชนใกล้เคียง และต้องมีกองทุนประกันภัยความเสียหาย ที่เยียวยาได้อย่างรวดเร็วในกรณีที่เกิดความเสียหายที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในชุมชน หรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง

3.2 การมีส่วนร่วมตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 ได้ถูกตราขึ้นเพื่อเปิด โอกาสให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นเพื่อที่จะสามารถแสดงความคิดเห็น ใช้สิทธิทาง การเมืองอย่างถูกต้อง และเมื่อนำมาใช้กับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึง การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลหรือเอกชนที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้⁶⁹

⁶⁹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต ,*อ้างแล้ว* เจริญธรรมที่ 55,น.498.

ถือเป็นกฎหมายกลางบังคับใช้กับหน่วยงานภาครัฐทุกประเภท โดยสาระสำคัญคือ การรับรองสิทธิของประชาชนที่จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆของรัฐ ซึ่งกำหนดหลักการสำคัญไว้ 2 ประการคือ⁷⁰

ประการที่หนึ่ง ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐ ต้องเปิดเผยทั้งสิ้น เว้นแต่การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือการคลังของประเทศ หรือจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรือความปลอดภัยของบุคคลใด หรือมีกฎหมายคุ้มครองไว้

ประการที่สอง ข้อมูลส่วนบุคคล ที่เกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น ประวัติ การศึกษา สุขภาพ การเงิน ที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ จะเปิดเผยโดยปราศจากความยินยอมของเจ้าของมิได้ เว้นแต่เปิดเผยตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน หรือเพื่อป้องกันการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือเปิดเผยต่อศาล หรือตามที่กฎหมายกำหนด

จะเห็นได้ว่าหากมีโครงการ หรือแผนงานของการทำเหมืองใต้ดินซึ่งถือเป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยให้กับประชาชนทราบ ประชาชนหรือชุมชนจึงสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 และถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในลำดับต้น คือการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

3.3 การมีส่วนร่วมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 นี้ได้มีหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)⁷¹ ดังจะเห็นได้ตามมาตรา 6⁷² ได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่องบุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ ในการได้รับข้อมูลข่าวสารของทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อเจ้าพนักงานเมื่อพบเห็น

⁷⁰ อรรถชัย ก๊กผล,คูคิด คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : ส เจริญ การพิมพ์,2552),น.57 – 58.

⁷¹ พันัส ทศนิยานนท์, ”พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม 2535 : ถึงเวลายกเครื่องใหม่แล้ว”ใน สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่การปฏิบัติ ,รวบรวมโดยกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ,2540 : น.14.

⁷² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 มาตรา 6.

การกระทำผิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติหรือเกี่ยวกับมลพิษ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการรักษาสิ่งแวดล้อม

แต่ในทางปฏิบัติมักมีข้อโต้แย้งเสมอว่าประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๖ (๑) จริงหรือไม่ เพราะบัญญัติไว้ว่า บุคคล “อาจ” มีสิทธิ ซึ่งนี่เป็นการบัญญัติที่แสดงถึงความไม่แน่นอน อาจมีสิทธิ หรือ อาจไม่มีสิทธิ ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายเฉพาะได้ให้รายละเอียดในเรื่องนั้นไว้อย่างไร ดังที่บัญญัติไว้ในบรรทัดสุดท้ายของมาตรา ๖ หากปรากฏว่าไม่มีบทบัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลในการได้รับข้อมูลข่าวสารไว้ ก็ย่อมไม่สามารถอ้างถึงการมีสิทธิในข้อมูลข่าวสารในเรื่องนั้น⁷³

3.4 การมีส่วนร่วมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้เป็นระเบียบกลางที่ใช้บังคับกับทุกส่วนราชการ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เฉพาะ

หลักการและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีสาระสำคัญดังนี้⁷⁴

1 มีวัตถุประสงค์ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตลอดทั้งเป็นแนวทางในการในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐ

2 โครงการของรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เมื่อมีการดำเนินการโครงการของรัฐ ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือการให้สัมปทานแก่บุคคลอื่นในการดำเนินโครงการ หากจะมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต สุขอนามัย วิถีชีวิต หรือมีส่วนได้เสียกับชุมชน ต้องจัดการรับฟังความคิดเห็น

3 ผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่ ผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย โดยตรงจากการดำเนินโครงการของรัฐ

4 ก่อนเริ่มโครงการหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการ ต้องเผยแพร่และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และจะรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีก็ได้

5 ข้อมูลที่ต้องเผยแพร่เกี่ยวกับโครงการของรัฐให้แก่ประชาชนอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลดังนี้

⁷³ อำนาจ วงศ์บัณฑิต ,*อ้างแล้ว* เชียงอรรถที่ 55,น.495.

⁷⁴ อรทัย ก๊กผล,*อ้างแล้ว* เชียงอรรถที่ 70,น.62 – 65.

5.1 เหตุผลความจำเป็นและวัตถุประสงค์ของโครงการ

5.2 สาระสำคัญของโครงการ

5.3 ผู้ดำเนินการ

5.4 สถานที่ที่จะดำเนินการ

5.5 ขั้นตอนการดำเนินการและระยะเวลาดำเนินการ

5.6 ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ ผลกระทบที่จะเกิดขึ้น แก่ประชาชนที่อาศัยอยู่หรือประกอบอาชีพอยู่ในสถานที่ที่จะดำเนินโครงการ และพื้นที่ใกล้เคียง และประชาชนทั่วไป รวมถึงมาตรการแก้ไขเยียวยาผลกระทบนั้น

5.7 ประมาณการค่าใช้จ่าย ในกรณีที่หน่วยงานรัฐเป็นผู้ดำเนินโครงการเอง ให้ระบุแหล่งที่มาของเงินด้วย

6 วิธีรับฟังความคิดเห็นต้องใช้วิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังนี้

6.1 การสำรวจความคิดเห็น อาจทำโดยวิธีต่อไปนี้

ก.การสัมภาษณ์รายบุคคล

ข.การเปิดให้แสดงความคิดเห็น ทางไปรษณีย์ โทรศัพท์ โทรสาร
สารสนเทศอื่นๆ

ค.การให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบ

ง.การสนทนากลุ่มย่อย

6.2 การประชุมปรึกษาหารือ

ก.การประชุมพิจารณา

ข.การอภิปรายสาธารณะ

ค.การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

ง.การประชุมเชิงปฏิบัติการ

จ.การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้เสีย

6.3 วิธีอื่นๆ ที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด

7 ประกาศให้ประชาชนทราบรายละเอียด เมื่อมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ รายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่ประชาชนให้เข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้ และต้องปิดประกาศโดยเปิดเผย ณ ที่ปิดประกาศของหน่วยงานไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และประกาศในระบบสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย

8 เมื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วหน่วยงานของรัฐต้องทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประกาศให้ของประชาชนทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็น

จะเห็นได้ว่า ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้วางหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในกรณีที่มีโครงการของรัฐหรือรัฐให้สัมปทาน หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการนั้นด้วย

3.5 มาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเหมืองแร่ใต้ดินในต่างประเทศ

3.5.1 ประเทศออสเตรเลีย

ในประเทศออสเตรเลีย มีมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญได้แก่ Mining Act 1992 ,Mining General Regulation 2003 , The Environmental Protection (Impact of Proposal) Act

การอนุมัติ อนุญาตให้ทำเหมืองแร่ของประเทศออสเตรเลียนั้น มีเงื่อนไขเป็นไปตาม Mining Act 1992 มาตรา 70⁷⁵ “เงื่อนไขการอนุญาตประทานบัตร

(1) การอนุญาตสัมปทานเหมืองแร่

⁷⁵ สมฤทัย ดีใหม่ , “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมจัดการการทำเหมืองใต้ดิน ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), 77-78.

- (a) ต้องมีเงื่อนไขที่แสดงว่าผู้ได้รับอนุญาตจะดำเนินการในพื้นที่เหมืองอย่างไม่มีข้อสงสัย ภายใต้การอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรของรัฐมนตรี
- (b) ต้องมีเงื่อนไขอื่นที่รัฐมนตรีกำหนดบทลงโทษ เมื่อมีการอนุญาตทำเหมือง

(1A) ตามอนุมาตรา (1) (a) ใช้ในกรณีที่ยื่นขออนุญาตทำเหมืองเพื่ออนุญาตเกี่ยวกับการหาประโยชน์จากการทำเหมืองเท่านั้น

(2) ในเงื่อนไขตามอนุมาตรา (1) จะกำหนดโทษในใบอนุญาตทำเหมืองไว้ได้โดย

- (a) ข้อกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตทำเหมืองของผู้รับอนุญาตต้องมีความปลอดภัยชัดเจนและแน่นอน โดยกรอกข้อมูลการบังคับเพิ่มขึ้นตามกฎหมายนี้ กำหนดในใบอนุญาตฯ นั้นตามจำนวนข้อและแบบที่รัฐมนตรีตัดสินใจกำหนดขึ้น
- (b) เงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการทำเหมือง
- (c) เงื่อนไขเกี่ยวกับการบำรุงรักษาหรือเตรียมการเพื่อขายแร่
- (d) เงื่อนไขเกี่ยวกับการบำรุงรักษาหรือเตรียมการเพื่อขายแร่
- (e) เงื่อนไขเกี่ยวกับการยกย้ายหรือเก็บวัตถุบที่ทิ้งจากการทำเหมืองหรือจากการบำรุงรักษาหรือการเตรียมการสำหรับแร่
- (f) เงื่อนไขเกี่ยวกับใช้วางแร่

(2A) ข้อกำหนดเงื่อนไขความปลอดภัยในใบอนุญาตทำเหมืองแร่ของผู้อนุญาต (ในกรณีอนุญาตใหม่) ต้องแสดงถึงความปลอดภัยและความชัดเจนเกี่ยวกับใบอนุญาตทำเหมือง ภายใต้มาตรา 79 ที่ครอบคลุมใบอนุญาตการทำเหมืองใหม่

(3) ถ้ารัฐมนตรีให้อุญาตทำเหมืองแก่บุคคลที่ให้เงื่อนไขเกี่ยวกับความปลอดภัยที่ชัดเจนและแน่นอนแล้ว รัฐมนตรียื่นหนังสือแจ้งข้อกำหนดรายบุคคล กำหนดให้บุคคลนั้นเสนอความปลอดภัยแก่รัฐเป็นเงื่อนไขไว้เป็นพิเศษ ตามวิธีของอนุมาตรา 53(3)”

ซึ่งการทำเหมือง หรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับเหมืองต้องอยู่ภายใต้ the Environmental Planning and Assesment Act 1979 ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 65⁷⁶ และมาตรา 74⁷⁷ หากกิจกรรมการทำเหมืองขัดต่อ the Environmental Planning and Assesment Act 1979 จะอนุญาตให้ทำ

⁷⁶ Mining Act 1992 section 65.

⁷⁷ *Ibid*,Section 74.

เหมืองมีได้ รวมถึงมีรายละเอียดในการใช้ดุลยพินิจที่ชัดเจนด้วย และมีข้อห้ามตาม Mining Act 1992 มาตรา 62⁷⁸ “อาคารโรงเรือน ,สวน และสิ่งปลูกสร้าง

(1) ประทานบัตรอาจไม่ถูกอนุมัติบนพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดดังต่อไปนี้

- (a) บนพื้นที่หรือภายในระยะที่กำหนดอันเป็นพื้นที่ตั้งของอาคารโรงเรือน ซึ่งเป็นสถานที่พักอาศัยหลักของบุคคลที่อยู่อาศัย หรือ
- (b) บนพื้นที่หรือภายในระยะที่กำหนด อันเป็นที่ตั้งสวนแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือ
- (c) บนพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของสิ่งปลูกสร้างใด (ที่ถูกใช้แทนอาคาร, เชื้อน, อ่างเก็บน้ำ, ตลิ่ง, พื้นที่เก็บน้ำ, พื้นที่อนุรักษ์ที่ดิน หรือสาธารณูปโภคหรือโครงการที่มีคุณค่า) นอกเหนือจากสิ่งปลูกสร้างเพื่อการทำเหมืองและสำหรับวัตถุประสงค์อื่น เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบเป็นลายลักษณ์ อักษรจากเจ้าของอาคารโรงเรือนที่อยู่อาศัยสวน หรือสิ่งปลูกสร้าง (และในกรณีของบ้านที่อยู่อาศัย ต้องได้รับความเห็นชอบเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้อยู่อาศัย) ...

(7) ประทานบัตรไม่อนุมัติให้กับพื้นที่ใดที่ดินดังที่กล่าวในอนุมาตรา (1) เว้นแต่รัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่าที่ระดับลึก ประกอบกับเงื่อนไขที่ชัดเจน ความเสียหายที่อาจเกิดต่อพื้นดินน้อย ...”

การทำเหมืองแร่ในเขตที่อยู่อาศัยของบุคคล อาจไม่ถูกอนุมัติ ตามมาตราข้างต้นเป็นการแสดงให้เห็นถึงความชัดเจนในการพิจารณาเขตของการทำเหมืองแร่ ให้มีความเหมาะสมไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อเขตที่พักอาศัย หรือหากอยู่ในเขตที่พักอาศัยก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของ แต่อย่างไรก็ตามก็ยังเปิดช่องให้รัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติได้หากมีความเสี่ยงที่ปลอดภัย

การทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁷⁹ ตาม The Environmental Protection (Impact of Proposal) Act ซึ่งมี กระทรวงพัฒนาสิ่งแวดล้อม เคหะ และ ชุมชน (Ministry of Environment, Hous and Community Development) โดยมีลักษณะกำหนดให้หน่วยงานและประชาชนมีส่วนร่วมพิจารณาโครงการ กำหนดแนวทางการรับฟังความคิดเห็น ไม่ว่าจะ

⁷⁸ สมฤทัย ดีใหม่, *อ้าวแล้ว* เซิงอรรถที่ 75, น.82.

⁷⁹ สถาบันวิจัยสังคม และสถาบันวิจัยสภาพแวดล้อม จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม , (กรุงเทพมหานคร, 2544) น.3-28.

โครงการใด เมื่อต้องมีการทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทุกรัฐของออสเตรเลียจะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่มีความแตกต่างกันในแต่ละรัฐ แต่ก็มีวัตถุประสงค์ไปในทิศทางเดียวกัน อันได้แก่ เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารที่ครบถ้วน กระบวนการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มีความโปร่งใส เปิดเผย ตรวจสอบได้ ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นทั้งด้านบวก และลบ ให้แก่เจ้าของโครงการ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเป็นการสร้างความมั่นใจว่าข้อมูลต่างๆ ถูกผู้อนุมัตินำไปพิจารณา

การจัดทำรายงานประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มีลักษณะที่ผู้มีส่วนได้เสียแสดงความคิดเห็นตั้งแต่ร่างรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และร่างรายงานมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา โฆษณาในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น หรือรัฐ ซึ่งประชาชนสามารถซื้อร่างรายงานและส่งความคิดเห็น เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาปรับปรุงรายงาน รวมถึงผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิตรวจสอบการทำเหมืองตามเงื่อนไขในรายงานได้ และการควบคุม ตรวจสอบ และติดตาม เหมืองใต้ดิน ของประเทศออสเตรเลีย เนื่องด้วยรัฐส่วนกลางเป็นผู้ควบคุมนโยบาย และเงื่อนไขในการทำเหมืองใต้ดิน บทบาทการตรวจสอบ จึงเป็นของรัฐส่วนท้องถิ่น และมีการกำหนดพื้นที่การตรวจสอบ ตาม Mining Act 1992 มาตรา 252⁸⁰ การประเมินสิ่งแวดล้อม

(1) ผู้ควบคุม (warden) จะควบคุมผู้ได้รับประโยชน์จากแร่ในการดำเนินการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้ได้รับผลประโยชน์จากแร่ต้องเป็นผู้ดำเนินการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

(2) เพื่อให้เป็นไปตามข้อเสนอคำร้องในใบอนุญาต ผู้ควบคุมจะเข้าตรวจสอบสถานการณ์ที่เกิดขึ้นหรือติดตามให้สอดคล้องกับข้อเสนอ

(3) ผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรานี้ ให้รวมถึงลูกจ้างหรือตัวแทนของผู้รับอนุญาต

(a) เข้าพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตได้ และ

(b) ทำเหมืองในพื้นที่โดยมีการประเมินสิ่งแวดล้อมในการดำเนินการตามความจำเป็นที่สมเหตุสมผล

(4) การอ้างอิงสิทธิตามใบอนุญาตไม่สามารถกระทำการใดๆ ได้ในพื้นที่ได้รับการยกเว้นโดยปราศจากการอนุญาตจากรัฐมนตรี

(5) การให้สัมปทานอาจไม่มีเงื่อนไขบังคับหรือมีเงื่อนไขบังคับก็ได้

⁸⁰ สมฤทัย ดีใหม่, *อ้างแล้ว* เชนเจอร์รที่ 75, น.87-88.

(6) ในกรณีที่ดินในพื้นที่ อันได้แก่ พื้นที่สาธารณะ พื้นที่นันทนาการของรัฐ พื้นที่สาธารณะท้องถิ่น บริเวณประวัติศาสตร์ เขตสงวนธรรมชาติ เขตห้ามล่าสัตว์ของรัฐ เขตดั้งเดิม บริเวณคุ้มครองโบราณสถาน เขตสัตว์ป่าใกล้สูญพันธุ์ เขตสัตว์ป่าอพยพ บริเวณที่มีการดูแลจัดการ สัตว์ป่า สถานที่ของชนพื้นเมืองหรือดั้งเดิม ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมาย The National Parks and Wildlife 1974 จะไม่ได้รับอนุญาตให้สัมปทานแร่ เว้นแต่รัฐมนตรีจะเห็นชอบและ มาตรา 366⁸¹ พื้นที่ที่กำหนดให้ติดตาม

(1) รัฐจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดแบ่งเขตทำเหมืองในพื้นที่ต่าง ๆ หรือ ประกาศในลักษณะเดียวกันหรือออกคำสั่งให้ทราบโดยทั่วกันของเขตและขอบเขตของการแบ่งเขตเหมืองนั้น

(2) จะมีการแต่งตั้งนายทะเบียนประจำทุกเขตเหมือง

จะเห็นได้ว่าเมื่อมีการทำเหมืองเกิดขึ้น จะมีการประกาศเขตให้ได้ทราบโดยทั่วกัน โดยมีนายทะเบียนประจำแต่ละเขตรับผิดชอบในการตรวจสอบ โดยมีผู้ควบคุม เข้ามามีบทบาทในการควบคุมการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามข้อกำหนดของการทำเหมือง

การฟื้นฟูเหมืองใต้ดิน ของประเทศออสเตรเลีย มีข้อกำหนดตาม ตาม Mining Act 1992 มาตรา 239 การฟื้นฟูพื้นที่ได้รับความเสียหายจากการทำเหมือง

(1) ภายใต้เงื่อนไขการใช้อำนาจควบคุมจัดการของรัฐ หรือการได้รับสัมปทานแล้ว คนที่ได้รับการอนุญาตให้ทำเหมืองแล้ว จะมีสิทธิต่ออายุ ต่อใบอนุญาต หรือขอใบอนุญาตใหม่ ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด ดังนี้

(a) พื้นที่ ปรับระดับ ปลุกหญ้า ปลุกป่าทดแทน หรือสร้างสิ่งอื่น ๆ ให้กลับสู่สภาพเดิม ในส่วนพื้นที่รัฐมีอำนาจควบคุม จัดการ หรือได้รับสัมปทานแล้ว ซึ่งได้รับผลกระทบจนได้รับความเสียหายจากการดำเนินการสำรวจและทำเหมือง

(b) นำแร่กลับเข้าที่ ปิดหรือถมดินกลับลงอุโมงค์ใต้ดิน

โดยการกำหนดขึ้นตามระเบียบข้อบังคับ หรือ รัฐมนตรีหรือนายทะเบียนในการตัดสินใจเป็นรายกรณี

(1A) รัฐมนตรีหรือนายทะเบียนจะต้องพิจารณาเฉพาะรายโดยการตัดสินใจขึ้นอยู่กับผู้ขออนุญาตได้ทำตามเงื่อนไขการทำให้เป็นป่าก่อน (รวมทั้งการวัดคาร์บอนในอากาศตาม

⁸¹ เฟ็งอ้วง , น.88.

มาตรฐานกฎหมายพระราชบัญญัติขนส่ง ค.ศ. 1919 และความสัมพันธ์ของสิ่งแวดล้อม) ในส่วนพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตซึ่งได้รับผลกระทบ จนได้รับความเสียหายจากการดำเนินการสำรวจและทำเหมืองแร่

(1B) ตามเงื่อนไขในอนุมาตรา (1A) กำหนดไว้ในคำร้องขออนุญาตทำเหมือง

(2) รัฐมนตรีหรือนายทะเบียนจะแก้ไขเงื่อนไขต่อเมื่อ

(a) เงื่อนไขไม่ตรงชนิดของเงื่อนไขอื่น ซึ่งอยู่ภายใต้ข้อบังคับหมวดนี้ หรือ

(b) ตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง

(3) ต้องปฏิบัติตามที่อ้างแล้วใน (1) (a) หรือ (1A) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการอนุรักษ์และการใช้ที่ดิน และได้รับคำปรึกษาจากหัวหน้าอุทยานและสัตว์ป่าแห่งชาติก่อน

(4) การแก้ไขเงื่อนไขดังกล่าวมผลบังคับเมื่อได้ประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน

ประเทศออสเตรเลียมีระบบการกำกับดูแลการทำเหมืองแร่ที่แบ่งเป็นสองส่วนคือรัฐส่วนกลางกำกับดูแลนโยบาย ส่วนการกำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบเป็นบทบาทของรัฐส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแต่ละภาคส่วนมีบทบาทที่ชัดเจน หากนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยที่กำลังพัฒนา หลักการกระจายอำนาจมาสู่ท้องถิ่น ก็จะทำให้การทำเหมืองแร่ของประเทศไทยมีแบบแผน การกำหนดบทบาทของส่วนท้องถิ่นได้ชัดเจนมากขึ้น

3.5.2 ประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการทำเหมืองแร่ ได้แก่ พระราชบัญญัติแร่ บทที่ 293 (RSB 293) ข้อกำหนดแห่งพระราชบัญญัติแร่ BC.Reg 587/77 และพระราชบัญญัติสิทธิการครอบครองแร่ บทที่ 292 (RSBC 1996) ซึ่งเป็นกฎหมายของรัฐบริติชโคลัมเบีย ในบทบัญญัติมิได้มีข้อห้ามในการทำเหมืองแร่ใต้อาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง สิทธิผู้ถือกรรมสิทธิ์เหนือพื้นดินก็มีได้บัญญัติไว้ แต่หากเกิดความเสียหายขึ้นจากการทำเหมือง ผู้รับอนุญาตต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้น อีกทั้งยังคุ้มครองสิทธิของชุมชน โดยห้ามมิให้ทำเหมืองแร่ในที่ชุมชน และที่อยู่ของประชาชน⁸²

⁸² สิทธิโชค ดันดีสุขสันต์ ,”ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการสำรวจและการทำเหมืองแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510,”(วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2543),น.

ในประเทศแคนาดานั้นมีหลักเกณฑ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของเจ้าของที่ดินและชุมชน เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจของรัฐ โดยมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การควบคุมตรวจสอบ การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมภายหลังจากการทำเหมือง ซึ่งในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้กำหนดให้มีการประเมินสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Preliminary Environmental Impact Statement - EIS) ภายใน 60 วัน และเผยแพร่รายงานเพื่อให้สาธารณชนเข้าถึงและปรึกษาหารือ (public consultation) โดยการจัดรับฟังความคิดเห็น (Public hearing) รวมถึงหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องก็สามารถให้ความเห็นได้ หากเห็นว่าต้องแก้ไขรายงาน EIS และจะต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบก็ให้มีมาตรการทางเลือกประกอบ และสาธารณชนสามารถร่วมพิจารณา ภายใน 30 วัน หน่วยงานของรัฐต้องบันทึกข้อคิดเห็นดังกล่าวในการอนุมัติรายงาน EIS ครึ่งสุดท้ายเพื่อรัฐมนตรีที่รับผิดชอบพิจารณาข้อคิดเห็นก่อนการอนุมัติ EIA และยังสามารถขยายระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นได้หากมีประเด็นที่สำคัญในการทำรายงาน EIA โดยต้องเผยแพร่ในห้องสมุดและหนังสือพิมพ์ เพื่อให้ประชาชนรับรู้ มีการจัดประชุมปรึกษาหารือได้อย่างไม่มีขอบเขตรวมไปถึงสาธารณชนวงกว้างด้วย⁸³

การติดตามตรวจสอบเหมืองใต้ดินของประเทศแคนาดา มีหลักการในการอนุมัติโครงการต้องมีการทบทวนและพิจารณาทุกๆ 5 ปี ระหว่างการทำเหมือง มีประเด็น ได้แก่ การรายงานวิถีชีวิตสัตว์ อากาศ น้ำ ดิน ภูมิศาสตร์ในพื้นที่ ภูมิประเทศ การระบายน้ำ บัญชีมลพิษที่เกิดขึ้น แผนป้องกันและการทำความสะอาดทางน้ำ กรอบการติดตามตรวจสอบ และภายหลังการทำเหมืองแร่ต้องมีหลักเกณฑ์แผนการฟื้นฟูประกอบด้วยรายละเอียดของสิ่งแวดล้อม สิ่งมีชีวิต ดิน ระยะเวลา การติดตามตรวจสอบทั้งกายภาพ เคมี การป้องกันการปล่อยมลพิษขณะฟื้นฟู การประเมินต้นทุน ของการติดตาม และข้อเสนอให้มีกองทุนประกันภัยในการฟื้นฟูและแผนการฟื้นฟูต้องทบทวนทุก 5 ปี ก่อนมีการปิดเหมืองถาวร⁸⁴

ในประเทศแคนาดา การทำเหมืองแร่มีแนวทางในลักษณะถ่วงดุลการบริหารจัดการโดยมีการคุ้มครองสิทธิของชุมชน อีกทั้งยังมีขั้นตอนการกำกับ ดูแลตรวจสอบที่ครบถ้วน มีการกำหนดการทบทวนแผนการดำเนินงานทุก 5 ปี โดยมีรายละเอียดแผนการฟื้นฟูที่ชัดเจน ทำให้

⁸³ เฟิงอ่าว, หน้า 69.

⁸⁴ Mineral Industry Environment Protec Regulation 1996 (Section 12-16).20 Nevada Bureau of Land Management , “Guidance for Hardrock Mining Reclamtion / Closue Activities – Management of Heap Leach Effluents.

สิ่งแวดล้อมกลับสู่ภาวะปกติ สอดคล้องตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน เหมาะสมที่ประเทศไทยจะนำมาปรับใช้

3.5.3 ประเทศฟิลิปปินส์

การทำเหมืองใต้ดินของประเทศฟิลิปปินส์มีกฎหมาย Philippine Act of 1995 ซึ่งมีหลักการคือ “ทรัพยากรแร่” เป็นของรัฐ ทั้งพื้นที่สาธารณะและเอกชน รัฐจะเป็นผู้ควบคุมดูแลและประสานความร่วมมือกับเอกชนบนหลักการคุ้มครองสิทธิชุมชน และรักษาสิ่งแวดล้อม อย่างมีประสิทธิภาพ⁸⁵ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์การทำเหมืองแร่ในเขตที่มีเจ้าของที่ดินอยู่ต้องได้รับความยินยอมของเจ้าของที่ดินในขั้นตอนการขออนุญาต และเมื่อจะดำเนินการทำเหมืองต้องแจ้งล่วงหน้าและจ่ายค่าชดเชยให้เจ้าของที่ดินอย่างเป็นธรรม อีกทั้งผู้ทำเหมืองต้องไม่ขัดขวางเจ้าของที่ดินในการเข้าใช้พื้นที่สัมปทานเมื่อมีการทำเหมือง ภายใต้ข้อกำหนดที่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของที่ดิน ต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดิน โดยร่วมกับรัฐในการประเมินทรัพย์สินให้สูงกว่าปกติ⁸⁶ และชุมชนยังได้รับทราบผลการยอมรับการทำเหมืองใต้ดิน ตามข้อกำหนดความปลอดภัยของ Environmental Compliance Certificate (หนังสือรับรองความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม)⁸⁷ ตามอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ

การวางเงินค้ำประกัน การทำเหมืองใต้ดินและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในประเทศฟิลิปปินส์มีกองทุนค้ำประกันสิ่งแวดล้อม (Environmental Guarantee Fund : EGF) โดยกำหนดให้เจ้าของเหมืองต้องจ่ายเข้ากองทุน ซึ่งจัดตั้งเพื่อเป็นแหล่งเงินค้ำประกันความเสียหายให้กับการทำเหมืองหรือความเสี่ยงต่อความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม สุขภาพร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเงินจากกองทุนนี้จะพิจารณาจากข้อมูลการรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม และความสามารถของโครงการประกอบกัน โดยเงินจากกองทุนนี้สามารถใช้เมื่อโครงการก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต

⁸⁵ Phillippine Mining Act of 1995 Section 2.

⁸⁶ *Ibid*,Section 72.

⁸⁷ *Ibid*,Section 8.

ทรัพย์สิน ร่างกาย รวมทั้งสนับสนุนกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อมของชุมชน การวิจัยทางสังคม และอีกส่วนหนึ่งจะเป็นเงินชดเชยความเสียหาย หรืออุบัติเหตุจากการทำเหมืองใต้ดิน⁸⁸

การจัดเก็บค่าภาคหลวง มีการกำหนดให้นำเงินบางส่วนมาเป็นทุนในการศึกษาวิจัย เพื่อการคุ้มครองแร่และสงวนรักษาแร่ และมีการกำหนดให้นำเงินค่าภาคหลวงมากระจายรายได้ให้แก่ชุมชนพื้นเมือง ตามมาตรา 17⁸⁹ การจัดเก็บค่าภาคหลวงสำหรับชุมชนพื้นเมือง กำหนดให้จ่ายค่าภาคหลวงจากเงินกองทุนบางส่วนเป็นรายได้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนพื้นเมือง

การฟื้นฟูเหมืองใต้ดิน ตามมาตรา 71⁹⁰ การฟื้นฟูเหมืองพื้นที่ที่ผ่านการทำเหมือง ผู้ได้รับอนุญาตจะต้องมีการฟื้นฟูเหมืองอย่างมีเทคนิคและตามหลักการแห่งชีวภาพ ในอุโมงค์ที่ขุด แร่ที่ขุดออกมา หางแร่ และพื้นที่ถูกรบกวน โดยความปลอดภัยของสิ่งแวดล้อมตามระเบียบที่กำหนด โดยต้องฟื้นฟูตามแผนที่ผู้ทำเหมืองเสนอไว้ และดอกรับจากเงินกองทุนให้นำมาฟื้นฟูทางกายภาพ สังคม และชุมชนที่ได้รับผลกระทบ

จะเห็นได้ว่าในประเทศฟิลิปปินส์ เป็นประเทศที่อยู่ในภูมิภาคอาเซียนและลักษณะทางภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม วิถีชีวิต มีความคล้ายคลึงกับประเทศไทยอย่างใกล้ชิด และมีกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่เป็นการเฉพาะที่มีรายละเอียดค่อนข้างดี ดังจะเห็นได้จากหลักการ ที่กำหนดการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน โดยคำนึงถึงการรักษาสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน และในเนื้อหากฎหมายก็กำหนดการชดเชยเยียวยาเจ้าของพื้นที่ รวมถึงชุมชนต้องได้รับรู้กระบวนการของโครงการอย่างละเอียด มีการกำหนดให้นำค่าภาคหลวงมาใช้ในการส่งเสริมเศรษฐกิจของชุมชน หลังจากทำเหมืองใต้ดินก็มีการกำหนดให้ฟื้นฟูเยียวยาชุมชนที่ได้รับผลกระทบ ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยควรนำหลักการ และรายละเอียดดังกล่าวมาปรับใช้กับประเทศไทยตามความเหมาะสม

⁸⁸ สถาบันวิจัยทางสังคม และสถาบันวิจัยสภาพแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ,(กรุงเทพมหานคร : 2544) น.3 – 32.

⁸⁹ Mining Act of 1995 Section 17.

⁹⁰ *Ibid*,Section 71.

บทที่ 4

บทวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายการมีส่วนร่วมของชุมชนในการทำเหมืองใต้ดิน

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ประกอบด้วยประชากรที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม วิถีชีวิต ประเพณี เชื้อชาติ ศาสนา ความเชื่อ หรืออาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีความเป็นพหุวัฒนธรรม หรือดำรงอยู่บนความหลากหลาย และมีลักษณะอยู่ร่วมกันเป็นชุมชนมาแต่ช้านาน อยู่อาศัยร่วมกับธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม โดยพึ่งพาอาศัยกัน การดำเนินชีวิตจึงมีลักษณะในเชิงการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่ในตัว และเมื่อมีโครงการพัฒนาต่างๆ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงถูกนำมาเป็นต้นทุนในการผลิตทั้งสินค้า บริการต่างๆ อันก่อให้เกิดมลพิษ ทำให้ชุมชนได้รับผลกระทบ ทั้งวิถีชีวิตที่เคยพึ่งพาอาศัยทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการได้ประโยชน์จากธรรมชาติ ถูกลดทอนลง

สิทธิชุมชนได้ถูกให้ความสำคัญขึ้นมาเป็นลำดับ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่ได้รับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่น เป็นครั้งแรก โดยให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล และยั่งยืน รวมถึงสิทธิของบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชนในการบำรุงรักษา การได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และต้องดำรงชีพได้อย่างปกติสุข เป็นต้น ในลำดับต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนไว้เช่นกัน โดยตัดคำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติออก” จึงทำให้สิทธิชุมชนถูกรับรองโดยไม่ต้องออกกฎหมายลำดับรอง อีกทั้ง ยังเพิ่มเติมในส่วนแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และขยายลักษณะของชุมชนให้ครอบคลุม ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เป็นต้น รวมถึง ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ) ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชน ไว้ในมาตรา 63 ชุมชนย่อมมีสิทธิปกป้อง ฟื้นฟู อนุรักษ์ สืบสาน และพัฒนาขนบธรรมเนียม จารีต ประเพณี ศิลปะวัฒนธรรมและภูมิปัญญาอันดีงานของชุมชน ของท้องถิ่น และของชาติ และ การมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพและทางวัฒนธรรมอย่างสมดุลและยั่งยืน

บุคคลย่อมมีสิทธิร่วมกับชุมชนหรือร่วมกับรัฐในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ตลอดจนพัฒนาในด้านต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน

และในมาตรา 64 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชน ในการได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเป็นธรรม และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ดีและไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ...และในร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. (ฉบับก่อนลงประชามติ พ.ศ.2559) บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนไว้ในมาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) อนุรักษ์ ป่าไม้ หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

(2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามที่กฎหมายบัญญัติ

(3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน ...

และในมาตรา 57 รัฐต้อง

(1) อนุรักษ์ ป่าไม้ และรักษาภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

(2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ป่าไม้ บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้ประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวตามที่กฎหมายบัญญัติ

ดังที่กล่าวมาข้างต้น เป็นการเปลี่ยนแนวคิดในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ และทรัพยากรแร่ก็เช่นกันจากเดิมที่มุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก มาเป็นการใช้อย่างอนุรักษ์ และคุ้มครองรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้พัฒนาไปตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน อยู่ในแนวทางการมีส่วนร่วมของชุมชน และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ ยังมีลักษณะที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐ รัฐเป็นผู้กำหนดและมีอำนาจในการตัดสินใจแต่ฝ่ายเดียว ซึ่งการจัดการโดยรัฐแต่ฝ่ายเดียวยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ความละเอียดไม่มากเพียงพอ และ

บุคลากรก็มีอยู่อย่างจำกัด รัฐจึงต้องอาศัยชุมชน และภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีบทบาทร่วมบริหารจัดการ แต่ปัจจุบันชุมชนยังมีส่วนร่วมในระดับที่ต่ำ และที่สำคัญไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณา ตัดสินใจ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่อย่างแท้จริง อันทำให้การพัฒนาอย่างยั่งยืนไม่สามารถเกิดขึ้นได้

4.1 ปัญหากฎหมายในการมีส่วนร่วมของชุมชนก่อนการทำเหมืองแร่ใต้ดิน

4.1.1 ปัญหากฎหมายในการปรึกษาหารือเบื้องต้น

ในการอนุมัติ อนุญาตให้ทำเหมืองใต้ดินในประเทศไทยมีเขตหวงห้ามในการทำเหมืองใต้ดิน คือเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นหลัก แต่มีได้บัญญัติห้ามทำเหมืองใต้ดินในเขตชุมชน หรือที่อยู่อาศัย ดังเช่นในประเทศออสเตรเลียที่บัญญัติไว้ชัดเจนเป็นข้อกำหนดว่าเขตชุมชนหรือที่อยู่อาศัยอาจไม่ได้รับอนุญาต⁹¹

เมื่อเหมืองใต้ดินมีโอกาสที่จะทำได้ในเขตชุมชน การปรึกษาหารือกับชุมชนรวมถึงผู้มีส่วนได้เสียเป็นสิ่งจำเป็นที่ชุมชนหรือผู้มีส่วนได้เสียจะต้องได้รับรู้ข้อมูลในเบื้องต้นก่อนเพื่อความสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วม และเป็นข้อมูลให้ประชาชน ชุมชน ในเขตพื้นที่ได้ทราบและรับรู้อาหารสำคัญ ความจำเป็น ขอบเขต ผลกระทบ ในการทำเหมืองใต้ดิน สามารถแสดงความคิดเห็นต่อการทำเหมืองที่จะเข้ามาดำเนินการในพื้นที่ของตนได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 มาตรา 88/9 ได้บัญญัติไว้ว่า “...ผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินรายใดเห็นสมควรให้มีการปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสีย...” และตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง ขั้นตอน หลักเกณฑ์ วิธีการ การปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสียสำหรับโครงการทำเหมืองใต้ดิน⁹² จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียหรือชุมชนในการได้รับข้อมูลและปรึกษาหารือเบื้องต้นเป็นไปตามความต้องการของผู้ที่ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดิน ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการปรึกษาหารือไว้อย่างละเอียด กำหนดผู้มีสิทธิเข้าร่วมปรึกษาหารือมีตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียหมู่บ้าน กำหนดผู้ใหญ่บ้านทุกเขต ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนองค์กรเอกชน อีกทั้ง

⁹¹ Mining Act 1992 section 62.

⁹² ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 26 ง วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2547.

คณะกรรมการดำเนินการแล้วเสร็จให้สรุปผลการประชุมปรึกษาเบื้องต้นเพื่อประชาสัมพันธ์ให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบภายใน 15 วันนับแต่วันที่การประชุมปรึกษาเบื้องต้นยุติ โดยสามารถโต้แย้งได้ภายใน 15 วัน แล้วแนบรายงานฉบับนี้เสนอต่ออธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ แต่กฎหมายยังมิได้บังคับไว้ว่าต้องปรึกษาหารือผู้มีส่วนได้เสียก่อนทำเหมืองใต้ดิน

แต่ในประเทศแคนาดานั้นมีหลักเกณฑ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของเจ้าของที่ดินและชุมชนเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจของรัฐ ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้กำหนดให้มีการประเมินสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Preliminary Environmental Impact Statement - EIS) เผยแพร่รายงานเพื่อให้สาธารณชนเข้าถึงและปรึกษาหารือ (public consultation) โดยการจัดรับฟังความคิดเห็น (Public hearing) รวมถึงหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องก็สามารถให้ความเห็นได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหากประเทศไทยกำหนดให้มีการปรึกษาหารือกับชุมชนรวมถึงผู้มีส่วนได้เสียก่อนการทำเหมืองใต้ดินจะทำให้ทราบถึงรายละเอียดของพื้นที่ ความเหมาะสม ปัญหาอุปสรรค จากชุมชนผู้ที่อาศัยอยู่ในบริเวณโครงการทำให้สามารถประเมินความเป็นไปได้ของโครงการมีมากขึ้น และลดปัญหาความขัดแย้งที่จะตามมาในภายหลัง

4.1.2 การคุ้มครองสิทธิชุมชน

การทำเหมืองใต้ดินในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ได้กำหนดไว้ตามมาตรา 83/3⁹³ เป็นการกำหนดให้ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรแสดงสิทธิว่าผู้ขอมิสิทธิในการทำเหมืองใต้ดินในพื้นที่นั้นหากมีความลึกน้อยกว่าหนึ่งร้อยเมตร เป็นบทบัญญัติที่เห็นได้ชัดเจนว่ามีเจตนาในการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของที่ดิน รวมถึงสิทธิชุมชนว่าต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินหรือชุมชน ซึ่งแตกต่างจากประเทศฟิลิปปินส์ที่ให้ความสำคัญกับเจ้าของที่ดินหากจะทำเหมืองใต้ดินต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินเสียก่อน หรือแม้แต่ในประเทศแคนาดาที่ห้ามทำเหมืองใต้ดินในเขตชุมชนหรือที่อาศัยของประชาชน ซึ่งหากพิจารณาแหล่งแร่ในประเทศไทยพื้นที่ที่เกิดความขัดแย้งมักเป็นพื้นที่ของชุมชนหรือที่พักอาศัยของประชาชน เนื่องด้วยลักษณะของวิถีของชุมชนนั้นพึ่งพาอาศัยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดำเนินชีวิตโดยการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ กฎหมายที่เกี่ยวข้องจึงต้องคำนึงถึงการดำรงอยู่ของชุมชนด้วย การพิจารณาอนุมัติ อนุญาต ให้ทำ

⁹³ มาตรา 83/3 การทำเหมืองใต้ดินที่มีใช้ที่ว่าง หากอยู่ในระดับความลึกจากผิวดินไม่เกินหนึ่งร้อยเมตร ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องแสดงหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าผู้ขอมิสิทธิทำเหมืองในเขตที่ดินนั้นได้

เหมืองใต้ดินจึงควรได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน รวมถึงชุมชนโดยเสียงส่วนมาก เพื่อให้ชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบได้รับค่าชดเชยจากการขาดประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความขัดแย้ง ข้อพิพาทที่เกิดจากการทำเหมืองใต้ดินก็จะลดน้อยลง ต่างได้ประโยชน์ทั้งผู้ประกอบการ ชุมชน รวมถึงรัฐผู้กำกับดูแล

เมื่อชุมชนต้องให้ความเห็นชอบ ยินยอมต่อการทำเหมืองใต้ดินในพื้นที่ของชุมชน ขอบเขตแห่งสิทธิของชุมชนจึงเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่าต้องมีขอบเขตเพียงใด รวมถึงสิทธิของบุคคลใดบ้างที่สามารถใช้สิทธิร่วมกับชุมชนได้ ซึ่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มิได้กำหนดค่านิยามของชุมชนไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งขอบเขตการใช้สิทธิก็มีได้กำหนดไว้เช่นกัน ผู้เขียนเห็นว่าการใช้สิทธิชุมชนต้องมีความชัดเจนเพื่อให้การใช้สิทธินั้นสนองความต้องการที่แท้จริงของชุมชน ในกฎหมายไทยตามพระราชบัญญัติสภาพองค์กรชุมชน พ.ศ.2551⁹⁴ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับชุมชนที่ครอบคลุมความหมาย หลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบการจดทะเบียนจัดตั้งชุมชน โดยมีสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สนับสนุน และสนับสนุนการจัดตั้งและส่งเสริมกิจกรรมสภาพองค์กรชุมชนตำบล และจัดทำทะเบียนของสภาพองค์กรชุมชน ดังนั้นหากชุมชนจะใช้สิทธิชุมชนในการเห็นชอบ ยินยอมให้เกิดการทำเหมืองใต้ดินในเขตพื้นที่ของชุมชน รวมถึงการมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ ของการทำเหมืองใต้ดินจึงต้องเป็นชุมชนที่ได้จดทะเบียนจัดตั้งชุมชน หรือจดทะเบียนจัดตั้งสภาพองค์กรชุมชนไว้กับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรืออาจกล่าวได้ว่าหากมีการทำเหมืองใต้ดินในเขตชุมชน ชุมชนที่ได้จดทะเบียนจัดตั้งชุมชนไว้ต่อสภาพองค์กรชุมชนสามารถใช้สิทธิชุมชนในการยินยอมหรือไม่ยินยอมให้ดำเนินการทำเหมืองใต้ดินในเขตพื้นที่ของชุมชนได้

4.1.3 การประเมินผลกระทบด้านยุทธศาสตร์ (Strategic Environment Assessment :SEA)

การประเมินผลกระทบด้านยุทธศาสตร์ (Strategic Environment Assessment :SEA) กำลังได้รับความสนใจจากหลายภาคส่วนที่เล็งเห็นว่าจะเป็นกลไกสำคัญที่จะนำไปสู่การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังจะเห็นได้ดังนี้

สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติเห็นควรให้มีการบูรณาการสิ่งแวดล้อมสู่นโยบายโดยใช้การประเมินผลกระทบด้านยุทธศาสตร์ (Strategic Environment Assessment :SEA) ควบคู่กับการ

⁹⁴ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หน้า 26 เล่ม 125 ตอนที่ 31 ก วันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2551.

ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในการจัดทำ นโยบาย แผน แผนงาน รายสาขา และในระดับพื้นที่เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาและประเมินขีดความสามารถของพื้นที่ โดยให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดทำ และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ SEA โดยเฉพาะการกำหนด และการพิจารณาทางเลือก⁹⁵

ความเห็นและข้อเสนอแนะคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้มีความเห็นและข้อเสนอแนะประกอบกับร่างพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.⁹⁶ เห็นว่าการประเมินสิ่งแวดล้อมในระดับยุทธศาสตร์ เป็นเครื่องมืออันจะนำไปสู่การบูรณาการ ทั้งความคิดและการปฏิบัติร่วมกันของหลายฝ่ายให้เกิดการทำงานอย่างเป็นระบบ และเกิดการมีส่วนร่วมจากหลายฝ่าย มีเป้าประสงค์สู่การพัฒนาที่ยั่งยืน จะเห็นได้ตามมาตรา 42 บัญญัติว่า ในการจัดทำนโยบาย แผน แผนงาน ทั้งรายสาขา หรือเชิงพื้นที่ ที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งคุณภาพชีวิต สุขภาวะ หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของชุมชน จะต้องมีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ประกอบการจัดทำนโยบาย แผน แผนงาน ด้วย รวมถึงได้กำหนดหลักการมีส่วนร่วมไว้อย่างน่าสนใจใน มาตรา 47 มีใจความสำคัญว่า การประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ ต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำรายงานประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ตั้งแต่ในขั้นตอนการจัดทำ ขอบเขตการศึกษา การจัดทำรายงาน การให้ความเห็นต่อรายงาน และการพิจารณารายงาน การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด

ในประเทศไทยการประเมินผลกระทบด้านยุทธศาสตร์ (Strategic Environment Assesment :SEA) มิได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ แต่ถูกใช้บ้างในการกำหนดนโยบายของส่วนราชการบางหน่วยงานเท่านั้น ยังไม่ถูกนำมาใช้ในการพัฒนาโครงการ แผนงาน นโยบายต่างๆ ของรัฐทั้งหมด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหากนำ SEA เข้ามาใช้แบบบูรณาการก็จะทำให้การทำเหมืองแร่ รวมถึงโครงการพัฒนาอื่น ดำเนินการอย่างเป็นระบบ ทั้งในมิติของเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ดังจะเห็นได้จากแนวทางการปฏิรูปของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายข้างต้น ซึ่งมีความเห็นไปใน

⁹⁵ สภาปฏิรูปแห่งชาติ ,วาระปฏิรูปที่ 25 : ระบบการบริหารจัดการทรัพยากร :การปฏิรูประบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ,(กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,2558) ,น.12.

⁹⁶ ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แผนให้มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ คปก.01/811 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2558, น.10 – 24.

ทิศทางเดียวกันว่าประเทศไทยควรมีการประเมินผลกระทบด้านยุทธศาสตร์ในลักษณะประเมินความคุ้มค่าของการใช้แร่ การประเมินศักยภาพสิ่งแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ รวมถึงความเหมาะสมของช่วงเวลาในการใช้แร่ และผู้เขียนเองก็มีความเห็นพ้องว่าหากนำ SEA มาใช้ก็จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศไปในทิศทางตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยควรจัดทำโดยคณะกรรมการนโยบายแร่ โดยใช้แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน ในการทำ SEA ก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกเช่นกันในการบูรณาการการจัดการทรัพยากรแร่ ซึ่งผู้เขียนจะไม่ลงรายละเอียดมากนักและเห็นว่าควรให้มีการศึกษารูปแบบความเหมาะสมในการนำ SEA มาใช้กับประเทศไทยต่อไป

4.1.4 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

การจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมถือเป็นกลไกสำคัญที่มีผลต่อการตัดสินใจพิจารณาอนุมัติ อนุญาต ของผู้มีอำนาจในโครงการที่รุนแรง การทำเหมืองใต้ดินจัดอยู่ในโครงการรุนแรงที่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการได้ถูกระบุไว้ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 46⁹⁷ และ

⁹⁷ มาตรา 46 “เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา 47 มาตรา 48 และมาตรา 49

ในการประกาศตามวรรคหนึ่งให้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการระเบียบปฏิบัติแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องเสนอพร้อมกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการ แต่ละประเภทและแต่ละขนาดด้วย

ในกรณีที่โครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดใดหรือที่จะจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ได้มีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว และเป็นมาตรฐานที่สามารถใช้กับโครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดเดียวกันหรือในพื้นที่ลักษณะเดียวกันได้ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้โครงการหรือกิจการในทำนอง เดียวกันได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ได้ แต่ทั้งนี้โครงการหรือกิจการนั้นจะต้อง แสดงความยินยอมปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในการ

ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ วันที่ 24 ธันวาคม 2552⁹⁸ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน ผู้มีส่วนได้เสีย สามารถใช้สิทธิเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ค่อนข้างครอบคลุมในระดับหนึ่ง อันได้แก่

1 การรับฟังความคิดเห็นในการกำหนดขอบเขต และแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

2 มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและผู้มีส่วนได้เสียของประชาชนในขั้นตอนการประเมิน และจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากร ธรรมชาติและสุขภาพ

3 กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียในการทบทวนร่างรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่าแม้จะกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย และชุมชนไว้ค่อนข้างครอบคลุมกระบวนการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับหนึ่ง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นคือ การจัดจ้างผู้ชำนาญการในการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีลักษณะที่เป็นการจัดจ้างโดยผู้ขออนุญาตทำโครงการจ้างผู้ชำนาญการโดยตรง มีลักษณะเป็นนายจ้างลูกจ้าง ผู้ชำนาญการย่อมมีความผูกพันโดยตรงต่อผู้ขออนุญาตทำโครงการ อันเป็นสาระสำคัญที่จะทำให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีเนื้อหาที่เอนเอียงไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ขออนุญาตทำโครงการ กล่าวคือ ผู้ชำนาญการต้องทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อให้โครงการสามารถดำเนินการได้ รายงานที่ได้มาอาจไม่เป็นไปตามความจริง

วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด”

⁹⁸ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หน้า 2 เล่ม 126 ตอนพิเศษ 188 ง วันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ.2552.

เท่าที่ควร และเป็นการขัดต่อหลักความโปร่งใส อันจะนำไปสู่การลดทอนการแสดงความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและชุมชน รวมถึงรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ได้มาตรฐาน

ดังนั้นการที่จะทำให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีมาตรฐาน ความคิดความเห็นของชุมชน ผู้มีส่วนได้เสียได้ถูกสะท้อนอย่างแท้จริง จึงควรที่จะต้องมีการทำให้ผู้ชำนาญการสามารถทำรายงานได้ตรงตามสภาพความเป็นจริง ผู้ชำนาญการมีคุณสมบัติที่เหมาะสม มีมาตรฐาน ความเป็นอิสระทางวิชาการ ซึ่งก็ได้มีผู้ที่เสนอทางแก้ไขปัญหานี้ไว้อย่างน่าสนใจ

เครือข่ายนักวิชาการปฏิรูป EIA /EHIA เสนอให้มืองค์กรวิชาชีพควบคุมมาตรฐานทางวิชาการของผู้จัดทำรายงาน EIA / EHIA ⁹⁹

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีความเห็นว่าให้มีสำนักงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่ดำเนินการโดยอิสระ เป็นผู้กำกับ ดูแล ควบคุม การทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตลอดกระบวนการ โดยให้สำนักงานฯ ขึ้นทะเบียนผู้ชำนาญการเพื่อตัดความสัมพันธ์ระหว่างผู้ทำโครงการกับผู้ชำนาญการ ¹⁰⁰

ผู้เขียนเห็นว่าทั้งการมีองค์กรวิชาชีพ หรือกำหนดให้มีสำนักงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่เป็นอิสระ ต่างเป็นการกำกับคุณภาพให้กับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ทั้งสองแนวทาง ให้รายงานมีมาตรฐาน และมีความเป็นอิสระทางวิชาการ สะท้อนความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย และชุมชน ทำให้การพิจารณาของผู้มีอำนาจอนุมัติ อนุญาต มีความรอบคอบ รอบด้าน เป็นไปตามหลักการที่ถูกต้อง รวมถึงการกำหนดรายละเอียดท้ายประกาศบัตรก็จะเป็นไปอย่างถูกต้องสมบูรณ์มีการดำเนินการที่ปลอดภัย การแก้ไขเยียวยา ฟื้นฟู ก็จะเป็นไปอย่างถูกต้องมากยิ่งขึ้น แต่การจะตั้งองค์กรใหม่ หรือองค์กรวิชาชีพก็มักจะมีความเป็นไปได้ค่อนข้างน้อย หรือมีความล่าช้าเนื่องด้วยต้องใช้งบประมาณ และทรัพยากรเป็นจำนวนมาก ผู้เขียนจึงเห็นว่าการจัดจ้างผู้ชำนาญการในการทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมควรได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแร่ตามที่ได้เขียนได้เสนอไว้ในส่วนของคณะกรรมการแร่ เพื่อตรวจสอบคุณสมบัติ ความเหมาะสม มีความเชี่ยวชาญ อีกทั้งเป็นกระบวนการที่สอดคล้องกับแนวทางการมีส่วนร่วมเพราะ สัดส่วนของกรรมการที่ผู้เขียนเสนอนั้นมาจากภาครัฐ นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนได้เสีย

⁹⁹ ปารีชาติ ศิวรักษ์, ข้อเสนอการปฏิรูปด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร : สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม, 2558) น.24.

¹⁰⁰ อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ 96, น 13.

4.1.5 การตัดสินใจ และการอนุมัติ อนุญาต

การพิจารณาอนุมัติ อนุญาต เหมือนได้ดิน ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีในการพิจารณาให้ประทานบัตร รวมถึงกิจกรรมอื่นๆ โดยมีคณะกรรมการ¹⁰¹ คณะหนึ่งเป็นผู้ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และความเห็นแก่รัฐมนตรีในเรื่องการออกประทานบัตร การต่ออายุประทานบัตร การกำหนดเงื่อนไขประทานบัตร¹⁰²

ซึ่งเมื่อดูกระบวนการอนุมัติ อนุญาต ในการดำเนินกิจการเกี่ยวกับเหมืองได้ดิน เป็นภาคส่วนของรัฐทั้งหมด อีกทั้งยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา จึงกล่าวได้ว่า ในการอนุมัติ อนุญาต เป็นการใช้ดุลยพินิจ ของฝ่ายรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ภาคส่วนอื่นๆ มิได้มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต อันเป็นการขัดกับแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน และ

¹⁰¹ มาตรา 18 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วยปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นประธาน อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่* อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมป่าไม้ หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมดังกล่าวมอบหมาย และบุคคลอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินสามคนเป็นกรรมการ ผู้อำนวยการกอง กงสัมปทาน กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่* เป็นกรรมการและเลขานุการ

¹⁰² มาตรา 19 ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และความเห็นแก่รัฐมนตรีในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การออกอาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ อาชญาบัตรพิเศษ ประทานบัตร

ชั่วคราวและประทานบัตร ในพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติหรือพื้นที่เขตหวงห้ามของทางราชการ

(2) การต่ออายุอาชญาบัตรพิเศษ และประทานบัตร

(3) การอนุญาตให้โอนประทานบัตร

(4) การสั่งเพิกถอนอาชญาบัตร และประทานบัตร

(4/1) การกำหนดเงื่อนไขประทานบัตรทำเหมืองได้ดินเฉพาะรายตามมาตรา 88/7

(5) เรื่องอื่นตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

(6) เรื่องอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

หลักการกระจายอำนาจ ทั้งที่เป็นการพิจารณาเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องด้วยประชาชนโดยส่วนรวมเกี่ยวกับฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และอาจมีผลกระทบและความเสียหายเกิดขึ้นต่อการดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชนในชุมชน ซึ่งได้มีผู้เสนอแนะไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ เห็นว่าควรกำหนดการอนุญาตการประกอบกิจการโดย “คณะกรรมการแร่” ซึ่งประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปอย่างรอบคอบและรัดกุม แทนการใช้ดุลพินิจของรัฐมนตรีเพียงคนเดียว¹⁰³

ตามความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แผนให้มีกฎหมายว่าด้วยแร่ ของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ คปก..01/1006 ลงวันที่ 18 กันยายน 2558¹⁰⁴ คณะกรรมการแร่เห็นควรให้มี ผู้แทนจากขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นและผู้แทนสภาองค์กรชุมชนอยู่ในคณะกรรมการแร่ มีอำนาจในการพิจารณาคำขออนุญาตประกอบกิจการแร่ กำหนดคุณสมบัติผู้ประกอบการ รวมถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการประกอบกิจการที่ชัดเจนและเหมาะสม ให้คำปรึกษารัฐมนตรีในการอนุญาต และควรมีคณะกรรมการนโยบายแร่ คณะกรรมการแร่ระดับจังหวัด เพื่อเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในการพิจารณาออกประทานบัตร และจัดทำนโยบายการบริหารจัดการในระดับต่าง ๆ

หากการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต ยังเป็นของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว การมีส่วนร่วมของประชาชน และชุมชนย่อมไม่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง การพิจารณาอนุมัติ อนุญาต คณะกรรมการแร่เป็นกลไกที่สำคัญในการให้คำปรึกษารัฐมนตรีอนุญาตหรือไม่อนุญาตในกิจการเหมืองแร่ ควรมีลักษณะที่เป็นภาคี จึงจะเป็นแนวทางที่สามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และชุมชนได้ และตอบสนองหลักการกระจายอำนาจได้อย่างแท้จริง

การตัดสินใจอนุมัติ อนุญาต นั้นผู้เขียนเห็นว่า ควรมีระดับการอนุมัติ อนุญาต กิจกรรมต่างๆในการทำเหมืองแร่ เป็น 2 ระดับเพื่อเป็นการสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ และ

¹⁰³ นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์, “ร่างกฎหมายว่าด้วยแร่ (ฉบับใหม่) กับการรับรองและส่งเสริม “สิทธิชุมชน” ตามรัฐธรรมนูญ,” วารสารนิติศาสตร์ .ฉบับที่ 4 ,ปีที่ 41,น 707 (ธันวาคม 2555).

¹⁰⁴ ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แผนให้มีกฎหมายว่าด้วยแร่ ของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ คปก.01/1006 ลงวันที่ 18 กันยายน 2558 น.8.

หลักการมีส่วนร่วม ระดับที่หนึ่งในการอนุมัติ อนุญาต เหมือนไต่ดินที่มีขนาดเกินกว่าห้าพันไร่ให้รัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติ อนุญาต โดยกรรมการแร่เป็นผู้ให้คำแนะนำ และให้ความเห็นชอบ ระดับที่สองให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติ อนุญาต โดยกรรมการแร่ระดับจังหวัดเป็นผู้ให้คำแนะนำและเห็นชอบ โดยการทำให้เมืองแร่ต้องเป็นไปตามแผนการบริหารจัดการแร่ของประเทศที่คณะกรรมการนโยบายแร่เป็นผู้จัดทำขึ้นโดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับคณะกรรมการแร่ในกฎหมายแร่ดังนี้

1 คณะกรรมการนโยบายแร่ ให้มีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนการบริหารจัดการแร่ของประเทศ ประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ รวมถึงกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนบริหารจัดการแร่ของประเทศ หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ดังนี้ สัดส่วนของคณะกรรมการจึงควรมี ภาครัฐ (รัฐมนตรี ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงสาธารณสุข อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ เป็นกรรมการและเลขานุการ) ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนได้เสีย (ด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรณี ด้านสาธารณสุข เศรษฐศาสตร์ ตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียซึ่งเป็นหรือเคยเป็นผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมือง แต่งตั้งโดยรัฐมนตรี ตามกรรมการสรรหาเป็นผู้เสนอรายชื่อ)

2 คณะกรรมการแร่ ให้มีอำนาจให้คำปรึกษา แนะนำ และให้ความเห็นชอบต่อรัฐมนตรีในการอนุมัติ อนุญาต ต่ออายุ เพิกถอน กำหนดเงื่อนไข หรือการโอน ประทานบัตรในการทำเหมืองแร่ไต่ดินขนาดใหญ่เกินพื้นที่มากกว่าห้าพันไร่ กำหนดกฎกระทรวง ประกาศกระทรวงเสนอรัฐมนตรี รับเรื่องร้องเรียน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมชุมชนและประชาชน หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ดังนี้ สัดส่วนของคณะกรรมการควรมี ภาครัฐ (อธิบดีกรมอุตสาหกรรมฯ อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขานุการ) ภาคผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนได้เสีย (ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุข ด้านวิศวกรรมศาสตร์ ด้านนิติศาสตร์ ตัวแทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียซึ่งเป็นหรือเคยเป็นผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมือง ผู้แทนชุมชนในกรรมการระดับจังหวัด แต่งตั้งโดยอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ตามกรรมการสรรหาเป็นผู้เสนอรายชื่อ)

3 คณะกรรมการแร่ระดับจังหวัด ให้มีอำนาจหน้าที่ จัดทำแผนการจัดการแร่ของจังหวัดเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายแร่ และให้ความเห็นชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุมัติ อนุญาต ต่ออายุ เพิกถอน กำหนดเงื่อนไข หรือการโอน ประทานบัตรในการทำเหมืองแร่ไต่ดินขนาดเล็กที่น้อยกว่าห้าพันไร่ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน ติดตามตรวจสอบการดำเนินการทำเหมือง หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ดังนี้ สัดส่วนของคณะกรรมการดังนี้ ภาครัฐ (ผู้ว่า

ราชการจังหวัด ผู้แทนสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด ผู้แทนสำนักงานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้แทนเทศบาล ผู้อำนวยการสำนักงานอุตสาหกรรมประจำจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้ทรงคุณวุฒิ (นักวิชาการด้านสาธารณสุข ด้านวิศวกรรมศาสตร์ ด้านสิ่งแวดล้อม ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ตามกรรมการสรรหาเป็นผู้เสนอรายชื่อ) ผู้มีส่วนได้เสีย (ผู้แทนจากชุมชนโดยประชาชนในชุมชนเลือกกันเองจำนวนสองคน)

หากมีกลไกของคณะกรรมการทั้ง 3 คณะที่มีสัดส่วนของภาครัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีส่วนได้เสียโดยเฉพาะชุมชน จะทำให้การทำเหมืองแร่มีแบบแผนที่ชัดเจนเป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการนโยบายแร่กำหนดแผนนโยบายการทำเหมืองระดับประเทศ คณะกรรมการแร่ก็สามารถให้ความเห็นชอบต่อรัฐมนตรีได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามนโยบายแร่ของประเทศ และสามารถเชื่อมโยงในระดับพื้นที่ได้ด้วยคณะกรรมการแร่ระดับจังหวัดที่จะเสนอแผนบริหารจัดการแร่ให้กับคณะกรรมการนโยบายแร่ ให้ความเห็นชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในการอนุมัติ อนุญาต การทำเหมืองแร่ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและทุกภาคส่วนในพื้นที่ และติดตามตรวจสอบได้อย่างใกล้ชิด

4.2 การมีส่วนร่วมของชุมชนระหว่างการทำเหมืองแร่ใต้ดิน

4.2.1 การบริหารจัดการและการติดตามตรวจสอบ

เมื่อการทำเหมืองแร่ได้รับประทานบัตรให้ทำเหมืองดินแล้ว การกำกับดูแลของกฎหมายไทยมีด้วยกันสองส่วนคือ ส่วนแรกเป็นการกำกับดูแลของส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของตน และอีกส่วนหนึ่งคือตัวแทนจากผู้มีส่วนได้เสีย ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 มาตรา 88/11¹⁰⁵ อีกทั้งยังกำหนดให้มีกองทุนสนับสนุนการจ้างผู้เชี่ยวชาญ

¹⁰⁵ มาตรา 88/11 ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ออกประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินรายได้ให้อธิบดีเรียก ประชุมตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา 88/9 (2) เพื่อตกลงกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมืองตามระเบียบที่กำหนดไว้ ในเงื่อนไขประทานบัตร

เพื่อช่วยเหลือผู้มีสิทธิตรวจสอบ แต่อย่างไรก็ตามมิได้มีหลักการให้พิจารณาบทวนแผนการติดตามที่ชัดเจน อีกทั้งการติดตามตรวจสอบนั้นมียุทธศาสตร์อยู่ในช่วงเวลาของการทำเหมืองเท่านั้น มิได้ครอบคลุมกระบวนการทั้งหมด เช่น การตรวจสอบแผนการดำเนินการ การฟื้นฟูเหมืองแร่ อันจะกล่าวในส่วนถัดไป ซึ่งในประเทศแคนาดานั้นมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่การปรึกษาหารือ การรับฟังความคิดเห็น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การควบคุมตรวจสอบรวมทั้งการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมภายหลังจากการทำเหมือง ซึ่งการติดตามตรวจสอบมีหลักการที่ต้องทบทวนและพิจารณาทุก 5 ปี และกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าต้องมีการรายงาน วิถีชีวิตสัตว์ อากาศ น้ำ ดิน ภูมิศาสตร์ในพื้นที่ ภูมิประเทศ การระบายน้ำ บัญชีมลพิษที่เกิดขึ้น แผนป้องกันและการทำความสะอาดทางน้ำ กรอบการติดตามตรวจสอบ และภายหลังการทำเหมืองแร่ต้องมีหลักเกณฑ์แผนการฟื้นฟูประกอบด้วยรายละเอียดของสิ่งแวดล้อม สิ่งมีชีวิต ดิน ระยะเวลา การติดตามตรวจสอบทั้งกายภาพ เคมี การป้องกันการปล่อยมลพิษขณะฟื้นฟู การประเมินต้นทุน ของการติดตาม ซึ่งหากมีการติดตามตรวจสอบโดยผู้มีสิทธิตรวจสอบ ครอบคลุมทั้งกระบวนการดังเช่นในประเทศแคนาดา รวมถึงการกำหนดประเด็นให้มีการรายงานติดตามก็จะทำให้การทำเหมืองแร่ได้ดินเป็นไปอย่างถูกต้องลดผลกระทบที่เกิดขึ้นได้จริง ตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน

4.2.2 การจัดเก็บค่าภาคหลวง

การจัดเก็บค่าภาคหลวงนั้นผู้เขียนเห็นว่าหากสามารถแบ่งปันให้กับการพัฒนาชุมชนหรือประชาชนในพื้นที่อย่างเหมาะสมก็ถือเป็นการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการ

ให้ ผู้ถือประทานบัตรจัดสรรเงินกองทุนสนับสนุนการจ้างผู้เชี่ยวชาญเพื่อช่วยเหลือผู้มีสิทธิตรวจสอบเป็นอัตราตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขประทานบัตร ภายในสามสิบวันนับแต่ได้ผู้มีสิทธิตรวจสอบตามวรรคหนึ่ง

เมื่อ ได้รับแจ้งสัญญาและรายละเอียดการจ้างผู้เชี่ยวชาญจากผู้มีสิทธิตรวจสอบแล้วให้อธิบดีจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้เชี่ยวชาญได้ ต่อเมื่อได้รับคำรับรองในรายงานจากผู้มีสิทธิตรวจสอบแล้ว

วาระ การทำงานของผู้มีสิทธิตรวจสอบ เงื่อนไขและวิธีการเพิกถอนผู้มีสิทธิตรวจสอบที่ประพฤตินิชอบโดยที่ประชุมตัว แทนผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา 88/9 (2) การเก็บรักษากองทุน คุณสมบัติมาตรฐานของผู้เชี่ยวชาญ ลักษณะสัญญาว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญ และระเบียบการเบิกจ่ายให้เป็นไปตามที่กำหนดในประกาศกระทรวง

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกระดับหนึ่ง ดังเช่นในประเทศฟิลิปปินส์ที่นำค่าภาคหลวงมาใช้ในการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาลดผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ ส่งเสริมเศรษฐกิจของชุมชนพื้นเมือง ซึ่งถือเป็นการกำหนดโดยคำนึงถึงชุมชนพื้นเมืองที่จะได้รับผลกระทบและสามารถทำให้ชุมชนพื้นเมืองในพื้นที่สามารถพัฒนาเศรษฐกิจของตนเองได้อีกด้วย แต่ในปัจจุบันกฎหมายไทยแม้ว่าค่าภาคหลวงนั้นจะถูกแบ่งมาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ส่วนหนึ่ง แต่ก็มีได้กำหนดรายละเอียดการใช้เงินค่าภาคหลวงที่ได้ ว่าจะต้องนำมาทำอะไร อย่างไร ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่เงินค่าภาคหลวงจะไม่ถูกนำมาใช้ในกิจการเกี่ยวกับ การป้องกัน รักษาสิ่งแวดล้อม ที่เกิดขึ้นจากการทำเหมือง หรือส่งเสริมเศรษฐกิจของชุมชน ชุมชนในเขตพื้นที่ทำเหมืองได้ดินยอมเป็นผู้แบกรับความเสี่ยง ในการได้รับผลกระทบต่อมลภาวะ ของเสีย ภัยพิบัติอันอาจเกิดขึ้นได้ ชุมชนจึงมีความชอบธรรมที่จะได้รับการแบ่งปันค่าภาคหลวงอย่างเหมาะสม หรืออย่างน้อยที่สุดค่าภาคหลวงนั้นต้องใช้ในการส่งเสริม รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมคุณภาพชีวิต ส่งเสริมเศรษฐกิจของชุมชน ในพื้นที่ทำเหมือง เพื่อความเป็นอยู่อย่างปกติสุข และทดแทนสิ่งที่สูญเสียไป ซึ่งค่าภาคหลวงผู้เขียนเห็นว่า สัดส่วนการใช้นั้นต้องใช้เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน ส่งเสริมเศรษฐกิจ และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก แต่ปัจจุบันอาจเป็นไปได้ยากที่จะกำหนดวัตถุประสงค์การใช้เนื่องด้วยค่าภาคหลวงที่ได้รับมีจำนวนค่อนข้างน้อย ไม่สามารถจะนำมาใช้ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน หรือส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ได้เท่าที่ควร ดังนั้น การกำหนดค่าภาคหลวงแร่ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ควรพิจารณาความเสียหายของคุณภาพชีวิต ความเสียหายของคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้น เป็นฐานในการคิดค่าภาคหลวงแร่ด้วย เพราะหากการทำเหมืองแร่ที่เกิดขึ้น ทำให้ประชาชน และสิ่งแวดล้อมได้รับผลกระทบ ก็จะเป็นการเสียหายแก่รัฐเสียเอง

4.3 การมีส่วนร่วมของชุมชนหลังการทำเหมืองแร่ใต้ดิน

4.3.1 การบำรุงรักษา พื้นฟูและเยียวยา

การทำเหมืองใต้ดินมักจะส่งผลกระทบต่อ และก่อให้เกิดความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมไม่มากนักน้อย ซึ่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 มาตรา 72¹⁰⁶ ก็ได้กำหนดให้ผู้ถือประทานบัตรถมดินหรือทำให้ที่ดินเป็นไปตามเดิม และมาตรา 88/6¹⁰⁷ กำหนดให้มีแผนการฟื้นฟูพื้นที่โดยสังเขป แต่ไม่ได้มีหลักเกณฑ์ แนวทางการฟื้นฟูเหมืองที่ชัดเจน ดังเช่น ในประเทศออสเตรเลียมีข้อกำหนดตาม ตาม Mining Act 1992 มาตรา 239 การฟื้นฟูพื้นที่ได้รับความเสียหายจากการทำเหมือง ดังเช่น การฟื้นฟู ปรับระดับ ปลูกหญ้า ปลูกป่าทดแทน หรือสร้างสิ่งอื่นๆ ให้กลับสู่สภาพเดิม ในส่วนพื้นที่รัฐมีอำนาจควบคุม จัดการ หรือได้รับสัมปทานแล้ว และนำแร่กลับเข้าที่ ปิดหรือถมดินกลับลงอุโมงค์ใต้ดิน อีกทั้งในประเทศแคนาดา ก็ได้ กำหนดหลักเกณฑ์แผนการฟื้นฟูประกอบด้วยรายละเอียดของสิ่งแวดล้อม สิ่งมีชีวิต ดิน ระยะเวลา การติดตามตรวจสอบทั้งกายภาพ

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 72 บรรดาขุม หลุม หรือปล่อง ที่ไม่ได้ใช้ในการทำเหมืองแล้ว ให้ผู้ถือประทานบัตรจัดการถมหรือทำให้ที่ดินให้เป็นตามเดิมเสียทุกแห่ง ไม่ว่าประทานบัตรนั้นจะสิ้นอายุแล้วหรือไม่ เว้นแต่ประทานบัตรได้กำหนดเป็นอย่างอื่น หรือเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่จะได้สั่งเป็นหนังสือกำหนดเป็นอย่างอื่นด้วยความเห็นชอบของอธิบดี

ในกรณีที่มีได้มีการปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ถือประทานบัตรนั้นจัดการถมหรือทำให้ที่ดินให้เป็นตามเดิม ผู้ถือประทานบัตรต้องปฏิบัติให้เสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

¹⁰⁷ มาตรา 88/6 คำขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดิน ต้องประกอบด้วยรายละเอียดการทำเหมืองแผนผัง โครงการที่ครบถ้วน ตามหลักเกณฑ์ ที่รัฐมนตรี กำหนดในประกาศกระทรวง ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลต่อไปนี้ ...

(4) ข้อมูล แผนผัง ขั้นตอน วิธีการในการทำเหมือง การแต่งแร่ และการฟื้นฟูพื้นที่ภายหลังการทำเหมืองใต้ดินโดยสังเขป ที่แสดงถึงมาตรการในการลดผลกระทบ หรือรักษาไว้ ซึ่งคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่อาจกระทบต่อการดำรงอยู่ของธรรมชาติ และชุมชน...

เคมี การป้องกันการปล่อยมลพิษขณะฟื้นฟู การประเมินต้นทุน ของการติดตาม และข้อเสนอให้มี กองทุนประกันภัยในการฟื้นฟูและแผนการฟื้นฟูต้องทบทวนทุก 5 ปี ก่อนมีการปิดเหมืองถาวร และ ในประเทศฟิลิปปินส์ ได้กำหนดให้นำดอกเบี้ยจากเงินกองทุนมาใช้ในการฟื้นฟูทางกายภาพสังคมและ ชุมชนที่ได้รับผลกระทบในต่างประเทศดังที่ผู้เขียนยกมาข้างต้นจะเห็นว่า การฟื้นฟูเหมืองแร่มี ความสำคัญทั้งในการบำรุงรักษาสภาพพื้นดิน อากาศ น้ำ มลพิษ ให้มีสภาพดีดังเดิม โดยมีแผน และ หลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่อเป็นการป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทำเหมืองใต้ดิน และมีการ ควบคุมติดตามที่เข้มงวด มีการฟื้นฟูความเสียหายของสังคม และชุมชนที่ได้รับผลกระทบ ประเทศ ไทยควรมีหลักเกณฑ์และแผนการฟื้นฟูที่รอบคอบ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าอย่างน้อยการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม โดยรอบควรกำหนดไว้เป็นพื้นฐานในแผนการฟื้นฟู ได้แก่ การฟื้นฟูดินไม่ให้มีสารเคมีตกค้าง แหล่งน้ำ ไกล่เคียงที่ต้องฟื้นฟูให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และมลพิษทางอากาศต้องฟื้นฟูให้อยู่ในระดับมาตรฐาน พัฒนาสังคมและชุมชนในพื้นที่ให้ดีดังเดิม และชุมชนที่เกิดขึ้นควรกำหนดให้ชัดเจนก่อนการ ดำเนินการว่าจะใช้วิธีใดในการจัดการกับชุมชนเหมืองเพื่อให้มีการดำเนินการได้ตามแผนที่ได้วางไว้ และ ง่ายต่อการติดตามตรวจสอบของผู้มีสิทธิตรวจสอบเหมือง และหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้พื้นที่เหมืองไม่ ก่อความเสียหายในภายหลังจากปิดเหมืองแล้ว รวมทั้งต้องมีกองทุนประกันภัยความเสียหายที่ เกิดขึ้นจากเหมืองในการเยียวยาชุมชนหรือประชาชนที่ได้รับความเสียหายอย่างทั่วถึง

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย โดยหลักคิดของรัฐ แต่เดิมมีหลักคิดว่าหากบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยรัฐจะเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ เพราะรัฐมีองค์ความรู้ มีทุนทรัพย์ มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ มีแนวทางการจัดการตามหลักวิชา แต่การบริหารจัดการโดยรัฐที่ผ่านมาก็ได้พิสูจน์แล้วว่ายังมีข้อบกพร่องให้เห็น ดังปรากฏสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างประชาชนในชุมชน ผู้ประกอบการ และรัฐ รวมถึง ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มลพิษต่าง ๆ อีกไม่น้อย อันเนื่องด้วยการบริหารจัดการของรัฐเองยังมีข้ออ่อนอยู่หลายประการ เช่น บุคลากรไม่เพียงพอ การจัดการดูแลได้ไม่ทั่วถึง มีอิทธิพลทางการเมืองแทรกแซงข้อจำกัดในกฎหมายหรือระเบียบ การติดตามตรวจสอบไม่เพียงพอ องค์ความรู้ไม่รอบด้าน เป็นต้น จนในปัจจุบันประเทศไทยได้ตระหนักถึงหลักการมีส่วนร่วมของชุมชนหรือสิทธิชุมชนเกิดขึ้นและได้ถูกพัฒนาขึ้นมาเป็นลำดับ

ทรัพยากรแร่เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญในทางเศรษฐกิจ แต่การบริหารจัดการแร่นั้น มักจะก่อให้เกิดมลพิษและความเสียหายให้กับสิ่งแวดล้อมมากมาย หากจะบริหารจัดการทรัพยากรแร่ให้ได้ประสิทธิภาพ เป็นไปตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งมีลักษณะพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ไปพร้อมกัน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของชุมชนหรือสิทธิชุมชนซึ่งเป็นกลไกสำคัญอันหนึ่งที่จะทำให้การพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นสำเร็จผล เนื่องด้วยชุมชนเป็นผู้อยู่อาศัยในพื้นที่นั้นได้ใช้ชีวิต ดำเนินวิถีชีวิตอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพึ่งพาอาศัยกันมานานับหลายชั่วอายุคน ย่อมมีองค์ความรู้ และภูมิปัญญาที่สืบทอดกันมาอย่างช้านาน เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องทำเหมืองแร่ได้ดินในพื้นที่ การมีส่วนร่วมของชุมชนในทุกขั้นตอน กระบวนการ จึงมีความสำคัญและจะเป็นส่วนที่เติมเต็มการบริหารจัดการให้ยั่งยืน ซึ่งการบริหารจัดการแร่ ตามกฎหมายไทยมีส่วนร่วมของชุมชนอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ ดังที่ได้ศึกษามาข้างต้น มีประเด็นสรุปได้ดังนี้

5.1 บทสรุป

5.1.1 การปรึกษาหารือเบื้องต้นและได้รับความยินยอมจากชุมชน

ก่อนการทำเหมืองแร่ กฎหมายแร่ของประเทศไทยได้มีบทบัญญัติให้ผู้ขออนุญาตอาจปรึกษากับผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ได้ซึ่ง หมายความว่า การปรึกษาหารือเบื้องต้นก่อนทำโครงการขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้ขอประทานบัตร ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดความเป็นไปได้ของโครงการ เมื่อได้มีการปรึกษาพูดคุยกันก่อนเข้ามาทำเหมืองได้ดินก็จะทำให้ทราบความเป็นไปได้ของโครงการมีมากขึ้น อีกทั้งยังสามารถลดระดับความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้อีกด้วย การทำเหมืองแร่ต้องกำหนดให้ปรึกษาหารือเบื้องต้นกับชุมชนก่อน อีกทั้งต้องได้รับความยินยอมจากชุมชนโดยเสียงส่วนมากด้วย เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิชุมชนซึ่งเป็นผู้ใช้หรือได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่มาแต่เดิม

5.1.2 การคุ้มครองสิทธิชุมชน

การใช้สิทธิชุมชนมิได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาต่อขอบเขตการใช้สิทธิชุมชน อันได้แก่ การกำหนดขอบเขตสิทธิชุมชน การกำหนดบุคคลผู้มีสิทธิร่วมกับชุมชนในการใช้สิทธิ เป็นต้น ซึ่งตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับชุมชน รวมถึงรายละเอียดการจดทะเบียนจัดตั้งชุมชนหรือจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนไว้กับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) การใช้สิทธิชุมชนจึงควรเป็นชุมชนที่จดทะเบียนไว้กับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และอาศัยอยู่ในเขตเหมืองได้ดินนั้น

5.1.3 การประเมินผลกระทบด้านยุทธศาสตร์ (Strategic Environment Assessment :SEA)

การประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ ถือเป็นความจำเป็นที่จะกำหนดการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ของประเทศ เพราะจะทำให้มีข้อมูลที่รอบด้าน ทั้งความจำเป็นในการทำเหมืองได้ดิน เขตพื้นที่ที่เหมาะสม ชีตความสามารถในการรองรับการใช้ทรัพยากรแร่ รวมถึงช่วงเวลาที่เหมาะสม ซึ่งหากนำมาบูรณาการโดยใช้แนวทางการมีส่วนร่วม ก็จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต ให้ทำเหมืองได้ดิน รวมถึงการกำหนดเงื่อนไขในประทานบัตรที่ครอบคลุมมากขึ้น รัฐมนตรีผู้พิจารณาก็จะมีข้อมูลองค์รวมในเชิงยุทธศาสตร์การจัดการแร่ในระดับนโยบาย สามารถกำหนดทิศทางได้ง่ายและชัดเจนยิ่งขึ้น โดยให้คณะกรรมการนโยบายแร่เป็นผู้จัดทำ การประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์

5.1.4 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เป็นกลไกสำคัญที่ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต การทำเหมืองแร่ ซึ่งจะส่งผลมาถึงการกำหนดแนวทางการแก้ไขผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหากรายงานได้รับความเห็นชอบ ซึ่งในกฎหมายไทยก็ได้มีหลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างรัดกุม ครอบคลุมการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและชุมชนอยู่ไม่น้อยแต่อาจมีปัญหาในทางปฏิบัติ ในการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียอยู่บ้าง เช่น มีการจำกัดผู้เข้าร่วม หรือการรับฟังความคิดเห็นไม่ครอบคลุมเขตพื้นที่ แต่ปัญหาหนึ่งที่สำคัญก็คือระบบการจัดจ้างผู้ชำนาญการในการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเป็นลูกจ้างและนายจ้างกับผู้ขออนุญาต จนเป็นเหตุให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่มีมาตรฐาน หรือเอนเอียงไปในทางเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ขออนุญาตเพราะลักษณะสัญญาต่างตอบแทน อันเป็นการลดทอนคุณภาพของรายงานตลอดจนความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและชุมชนในเชิงเนื้อหา

ทั้งนี้ แม้ว่ารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะมีผู้ชำนาญการเป็นผู้พิจารณาและกลั่นกรอง และมีคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม¹⁰⁸ รวมถึงยังมีกลไกของศาลปกครองในการตัดสินหากเกิดเป็นข้อพิพาทขึ้น แต่ส่วนที่สำคัญที่สุดคือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จัดทำขึ้นต้องมีความเที่ยงตรง สะท้อนผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นอย่างครอบคลุม รอบด้านเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาอนุมัติ อนุญาตได้อย่างแท้จริง การจัดจ้างผู้ชำนาญการในการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงควรให้คณะกรรมการให้ความเห็นชอบเพื่อเป็นกลไกกลั่นกรองคุณสมบัติ และผลงาน หรือมีองค์กรวิชาชีพกำกับดูแลผู้ชำนาญการหรือมีสำนักงานที่เป็นอิสระในการควบคุม ดูแลการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งระบบ

5.1.5 การตัดสินใจ และการอนุมัติอนุญาต

การอนุมัติ อนุญาต ให้ทำเหมืองใต้ดิน เป็นดุลยพินิจโดยแท้ของฝ่ายรัฐเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นส่วนที่มีความสำคัญอย่างมากเพราะการใช้ดุลยพินิจ หากไม่มีข้อมูลที่เพียงพอรอบด้าน ตรงตามหลักวิชาการ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน จะทำให้การ

¹⁰⁸ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานให้ความเห็นขององค์กรอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. 2553.

ตัดสินใจอนุมัติ อนุญาต เกี่ยวกับกิจการเหมือนไต่ดินไม่มีความชัดเจน ขาดความชอบธรรม และไม่โปร่งใสเพียงพอ คณะกรรมการแร่ ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญในการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจ ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดให้มีคณะกรรมการเป็น 3 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายแร่ คณะกรรมการแร่ และคณะกรรมการแร่ระดับจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ให้ครอบคลุมทั้งกิจการในการทำเหมืองไต่ดินและองค์ประกอบของคณะกรรมการต้องมีเหมาะสม และแบ่งระดับการอนุมัติ อนุญาตเป็นสองระดับระดับที่หนึ่งได้แก่ เหมืองไต่ดินที่มีพื้นที่มากกว่าห้าพันไร่ให้อนุมัติ อนุญาต โดยรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของกรรมการแร่ ระดับที่สองได้แก่ เหมืองไต่ดินที่มีขนาดน้อยกว่าห้าพันไร่ให้อนุมัติ อนุญาต โดยผู้ว่าราชการจังหวัด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการแร่ระดับจังหวัด

5.1.6 การบริหารจัดการและการติดตามตรวจสอบ

การติดตามตรวจสอบการทำเหมืองไต่ดินตามกฎหมายไทยได้มีการกำหนดการติดตามไว้สองส่วนทั้งภาครัฐเอง และตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียโดยมีกองทุนในการช่วยเหลือ การติดตามตรวจสอบของตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียสามารถจ้างผู้เชี่ยวชาญให้ความช่วยเหลือได้อีกด้วย เพียงแต่หลักเกณฑ์การติดตามตรวจสอบ การทบทวนแผนการทำเหมือง นั้นไม่ได้กำหนดประเด็นไว้ให้ชัดเจนว่าควรติดตามตรวจสอบประเด็นใดบ้าง ยิ่งไปกว่านั้น การติดตามตรวจสอบไม่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมในการทำเหมืองไต่ดิน อันอาจจะเป็นช่องว่างทำให้เกิดผลกระทบที่เกิดความเสียหายตามมา การติดตามตรวจสอบจึงต้องครอบคลุมตลอดทั้งการดำเนินการตั้งแต่ขั้นแรกไปจนถึงการฟื้นฟู เยียวยา และต้องกำหนดแนวทางการติดตามตรวจสอบไว้ให้ชัดเจน

5.1.7 การจัดเก็บค่าภาคหลวง

ค่าภาคหลวงแร่ที่ผู้ประกอบการจ่ายให้กับรัฐนั้นส่วนหนึ่งจะเข้ารัฐส่วนกลางและส่วนหนึ่งจะแบ่งมาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งก็ถือได้ว่าเป็นการส่งเสริมหลักการกระจายอำนาจในระดับหนึ่ง แต่เงินค่าภาคหลวงนั้นไม่ได้มีกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ไว้ให้ชัดเจนว่าควรใช้อย่างไร ซึ่งก็มีความเป็นไปได้สูงที่จะไม่ถูกใช้ในการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมเศรษฐกิจ ส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน ซึ่งแบกรับภาระมลพิษ ความเสี่ยงในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ดี ชุมชนจึงสมควรจะได้รับการจัดสรรการจัดเก็บค่าภาคหลวงที่เหมาะสม เพื่อนำมาใช้ในการลดผลกระทบ และส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมเศรษฐกิจของชุมชน อีกทั้งการกำหนดค่าภาคหลวงแร่ควรมีความเหมาะสม และเพียงพอกับการนำมาใช้ในการส่งเสริมเศรษฐกิจของชุมชน ส่งเสริม รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย

5.1.8 การบำรุงรักษาและฟื้นฟู

การบำรุงรักษาและฟื้นฟู ถือเป็นส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญมากอีกส่วนหนึ่งซึ่งในกฎหมายไทย ได้กำหนดให้มีการฟื้นฟูให้อยู่ในแผนการทำเหมืองแร่ แต่บทบัญญัติยังมิได้มีหลักเกณฑ์และกรอบที่ชัดเจนเกี่ยวกับการฟื้นฟู ว่าต้องฟื้นฟูส่วนใด อย่างไร และมีการติดตามตรวจสอบอย่างไร ซึ่งหากไม่มีหลักเกณฑ์ที่ครอบคลุมรอบด้าน และไม่มี การติดตามตรวจสอบจากผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน ชุมชน อีกทั้งการทบทวนแผนการฟื้นฟูก็ได้กำหนดไว้ ย่อมมีโอกาสที่ความเสียหายจะเกิดขึ้นทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รวมถึงไม่มีกองทุนสำหรับการชดเชย เยียวยา ความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือชดเชยคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนก็ได้กำหนดไว้ให้ชัดเจน

5.2 ข้อเสนอแนะ

1 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 โดยกำหนด หลักการและเหตุผลให้สอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable development) กำหนดการใช้ทรัพยากรแร่ในลักษณะของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน และผู้มีส่วนได้เสีย

2 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 กำหนดการใช้สิทธิชุมชนให้ชัดเจน โดยพิจารณากำหนดการใช้สิทธิชุมชนตามการจดแจ้งจัดตั้งชุมชน หรือจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตามที่ได้จดแจ้งต่อสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 โดยการใช้สิทธิชุมชนควรเป็นชุมชนที่จดแจ้งไว้กับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และอาศัยอยู่ในเขตเหมืองใต้ดินนั้น

3 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ในส่วนของการขอ อนุมัติ อนุญาตทำเหมืองแร่ใต้ดิน ต้องกำหนดให้ผู้ขออนุญาตมีการปรึกษาหารือในเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสียและชุมชนเสียก่อน พร้อมกับข้อมูลที่ครบถ้วนรอบด้านให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือชุมชน มีความเข้าใจในระดับที่ดี สามารถแสดงความคิดเห็นได้ โดยต้องได้รับความยินยอมจากชุมชนตลอดจนเจ้าของที่ดินเพื่อคุ้มครองสิทธิชุมชนและคุ้มครองสิทธิของประชาชน

4 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายแร่จัดทำแผนบริหารจัดการแร่ในระดับนโยบายครอบคลุมการบริหารจัดการแร่ทั้งประเทศ เพื่อสามารถกำหนดความเหมาะสมในการใช้ทรัพยากรแร่ในเชิงอนุรักษ์ และศักยภาพของสิ่งแวดล้อม

5 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายแร่จัดทำกรประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ (SEA) ที่สอดคล้องกับแผนการบริหารจัดการแร่ โดยมีแนวทางการมีส่วนร่วมของชุมชน และทุกภาคส่วน

6 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 กำหนดให้มีคณะกรรมการแร่ในกฎหมาย
แร่ 3 ชุด อันได้แก่

6.1 คณะกรรมการนโยบายแร่

คณะกรรมการนโยบายแร่ให้อำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1 จัดทำแผนการบริหารจัดการแร่ของประเทศ
- 2 ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์
- 3 กำกับดูแลหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการดำเนินการให้เป็นไปตาม
แผนบริหารจัดการแร่ของประเทศ

องค์ประกอบคณะกรรมการนโยบายแร่ 10 คน ประกอบไปด้วย

กรรมการโดยตำแหน่ง

- 1 รัฐมนตรี เป็นประธาน
- 2 ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม
- 3 ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 4 ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- 5 อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ เป็นกรรมการและ
เลขานุการ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- 6 นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสุขภาพ ด้านเศรษฐศาสตร์ด้านละหนึ่ง
คน แต่งตั้งโดยรัฐมนตรี ตามกรรมการสรรหาเป็นผู้เสนอรายชื่อ
- 7 ตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียซึ่งเป็นหรือเคยเป็นผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมือง
สองคน แต่งตั้งโดยรัฐมนตรี ตามกรรมการสรรหาเป็นผู้เสนอรายชื่อ

6.2 คณะกรรมการแร่

คณะกรรมการแร่ 12 คน มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1 ให้คำปรึกษา แนะนำ และให้ความเห็นชอบต่อรัฐมนตรีในการอนุมัติ อนุญาต ต่ออายุ เพิกถอน การโอนประทวนบัตร ให้ความเห็นชอบผู้เชี่ยวชาญในการทำรายงาน ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ในการทำเหมืองแร่ใต้ดินขนาดใหญ่กินพื้นที่มากกว่าห้าพันไร่

2 กำหนดกฎกระทรวง ประกาศกระทรวงเสนอรัฐมนตรี

3 รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่

4 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมชุมชนและประชาชน

องค์ประกอบคณะกรรมการแร่ ประกอบไปด้วย

กรรมการโดยตำแหน่ง

1 อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เป็นประธาน

2.อธิบดีกรมที่ดิน

3 อธิบดีกรมป่าไม้

4.อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ

5 อธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขานุการ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

6 นักวิชาการ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุข ด้านวิศวกรรมศาสตร์ ด้าน นิติศาสตร์ ด้านละหนึ่งคน แต่งตั้งโดยอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ โดยกรรมการ สรรหาเป็นผู้เสนอรายชื่อ

7 ผู้ทรงคุณวุฒิจาก ตัวแทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ตัวแทนองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียซึ่งเป็นหรือเคยเป็นผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมือง ตัวแทนของผู้แทนชุมชนในกรมการระดับจังหวัด ตัวแทนละหนึ่งคน แต่งตั้งโดยอธิบดีกรม อุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ โดยกรรมการสรรหาเป็นผู้เสนอรายชื่อ

6.3 คณะกรรมการแร่ระดับจังหวัด

คณะกรรมการแร่ระดับจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1 จัดทำแผนการจัดการแร่ของจังหวัดเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายแร่

2 ให้คำปรึกษา แนะนำ และให้ความเห็นชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุมัติ อนุญาต ต่ออายุ เพิกถอน การโอนประทานบัตร ให้ความเห็นชอบผู้ชำนาญการในการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ในการทำเหมืองแร่ใต้ดินขนาดใหญ่กินพื้นที่น้อยกว่าห้าพันไร่

3 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน

4 ติดตามตรวจสอบการดำเนินการทำเหมือง

องค์ประกอบคณะกรรมการระดับจังหวัด 13 คน ประกอบไปด้วย

กรรมการโดยตำแหน่ง

1 ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

2 ผู้แทนสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด

3 ผู้แทนสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประจำจังหวัด

4 ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้แทนเทศบาล ด้านละหนึ่งคน

5 ผู้อำนวยการสำนักงานอุตสาหกรรมประจำจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

6 นักวิชาการ ด้านสาธารณสุข ด้านวิศวกรรมศาสตร์ ด้านสิ่งแวดล้อม ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ด้านละหนึ่งคน แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด โดยกรรมการสรรหาเป็นผู้เสนอชื่อ

7 ผู้แทนจากชุมชนโดยประชาชนในชุมชนเลือกตัวแทนกันเอง จำนวนสองคน

6 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทางเลือกที่หนึ่งเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ให้คณะกรรมการแร่ หรือคณะกรรมการแร่จังหวัดเป็นผู้ตรวจสอบ กลั่นกรอง และเห็นชอบผู้ชำนาญการในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทางเลือกที่สองออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรวิชาชีพเพื่อกำกับดูแล ผู้ชำนาญการในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่สะท้อนความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชน อย่างแท้จริง มีความอิสระทางวิชาการ ทางเลือกที่สาม แก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 กำหนดให้มีสำนักงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ดำเนินการโดยอิสระ ในการกำกับดูแล ขึ้นทะเบียน

ผู้ชำนาญการจัดจ้างผู้ชำนาญการในการทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และควบคุมการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งระบบ

7 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 โดยกำหนดให้การติดตามตรวจสอบการทำเหมืองใต้ดินโดยตัวแทนผู้มีส่วนได้เสีย ควรกำหนดให้มีสิทธิติดตาม ตรวจสอบ ในขั้นตอนก่อนการเริ่มทำเหมืองแร่ใต้ดินหรือแผนการดำเนินการ ขั้นตอนระหว่างการทำเหมืองแร่ใต้ดิน การฟื้นฟูเหมืองแร่ใต้ดิน พร้อมกับมีกองทุนช่วยเหลือที่ครอบคลุมขั้นตอนการติดตาม ตรวจสอบตลอดการดำเนินการ

8 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 โดยกำหนดหลักเกณฑ์การเก็บค่าภาคหลวงแร่ให้สอดคล้องกับราคาตลาดและคำนึงถึงความเสียหายที่เกิดขึ้น รวมถึงคุ้มครองสิทธิชุมชน และกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ค่าเงินภาคหลวงแร่ เพื่อส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน ส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน

9 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 โดยกำหนดแผนฟื้นฟูที่ชัดเจนรอบด้าน มีกรอบกำหนดที่ชัดเจน ได้แก่การฟื้นฟูดิน น้ำ อากาศ ป่าไม้ ให้กลับสู่มาตรฐานที่ยอมรับได้ และต้องมีการทบทวนแผนฟื้นฟูตามความเหมาะสม อีกทั้งต้องมีการชดเชย เยียวยา ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองใต้ดิน

10 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 กำหนดให้มีกองทุนประกันภัยขึ้น เพื่อใช้ในกิจกรรมการทำเหมืองแร่โดยให้ผู้ถืออาชญาบัตร หรือผู้ถือประทานบัตรจ่ายเงินเข้ากองทุน โดยกองทุนต้องสามารถใช้ครอบคลุม การเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายเบื้องต้น การกำจัดมลพิษที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรง รวมถึงการบำรุงรักษาและฟื้นฟูเหมืองหลังจากปิดเหมือง

รายการอ้างอิง

หนังสือและบทความในหนังสือ

- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร : บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, 2556.
- กอบกุล رایชนะคร. พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน. เชียงใหม่ : สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2549.
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน. กรุงเทพมหานคร : บริษัทมิสเตอร์ก๊อปปี จำกัด, 2550.
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. สิทธิชุมชน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550.
- จรัญ โฆษณานันท์. สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2556.
- จักรมณต์ ผาสุกวนิช. “คืนสมดุลสู่ธรรมชาติ : หัวใจสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน” ฉบับที่ 1 การพัฒนาที่ยั่งยืน, (เดือนธันวาคม 2545).
- ชล บุนนาค. แนวคิดที่ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม : ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย. (ไม่ระบุที่พิมพ์และปีที่พิมพ์).
- ธร ปิตติล. แนวคิดเรื่องชุมชนนิยมกับการสร้างเสริมเสรีภาพ. (ไม่ระบุที่พิมพ์และปีที่พิมพ์).
- นิตยา โปธินอก. ชุมชนกับสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ธรรมดาเพรส จำกัด, 2557.
- ปาริชาติ ศิวรักษ์. ข้อเสนอการปฏิรูปด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม, 2558.
- พนัส ทศนียนนท์. “พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม 2535 : ถึงเวลายกเครื่องใหม่แล้ว” ใน สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่การปฏิบัติ. รวบรวมโดยกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2540.
- มูลนิธิโลกสีเขียว. สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2544 – 45. กรุงเทพมหานคร : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, 2546.

สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ.วาระที่ 25 : ระบบการบริหารจัดการทรัพยากร : กลไกและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม .กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,2558.

สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ .วาระปฏิรูปที่ 25 : ระบบการบริหารจัดการทรัพยากร :การปฏิรูประบบการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม .กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,2558.

สมยศ เชื้อไทย.นิติปรัชญา.กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน ,2550.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ.กรุงเทพมหานคร : สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,2555.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย .ทำไม... จังหวัดต้องปกครองตนเอง .กรุงเทพมหานคร : บริษัท มาตา การพิมพ์ จำกัด,2558.

อรทัย ก๊กผล.คู่มือ คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น.กรุงเทพมหานคร : สเจริญ การพิมพ์,2552.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์.สิทธิมนุษยชน.กรุงเทพมหานคร : บริษัทวิญญูชน,2555.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต .กฎหมายสิ่งแวดล้อม.พิมพ์ครั้งที่ 3.กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด,2557.

Paul Sieghart.The International Law of Human Right .Oxford : Clarendon Press,1983.

บทความวารสาร

นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์. “ร่างกฎหมายว่าด้วยแร่ (ฉบับใหม่) กับการรับรองและส่งเสริม “สิทธิชุมชน”ตามรัฐธรรมนูญ.” วารสารนิติศาสตร์ .ฉบับที่ 4 ,ปีที่ 41 (ธันวาคม 2555) : 687.

วิรัช จีระแพทย์. “มองย้อนแนวคิดสิทธิชุมชนของไทย.” จลนนิติ, (พ.ค. – มิ.ย. 2553).

สงคราม เทศอุดม . “สัมปทาน ในกฎหมายแร่.” ฉบับที่ 29. เส้นทางสีเขียว, (เมษายน 2554).

วิทยานิพนธ์

สมฤทัย ดีใหม่ . “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมจัดการการทำเหมืองใต้ดิน.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต,คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2548.

สิทธิโชค ตันตีสุขสันต์ .”ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการสำรวจและการทำเหมืองแร่ตามพระราชบัญญัติ
แร่ พ.ศ.2510.”วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2543.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

จันทร์จิรา น้อยยะ. “กระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายธรรมชาติ.”

<https://www.l3nr.org/posts/466577>, 23 พฤษภาคม 2559 .

บุญชู ณ ป้อม เพชร , “การรับรองสิทธิชุมชนและชนพื้นเมืองในระบบกฎหมายของต่างประเทศ”

midnightuniv.org/midnighttext/000899.doc.20 พฤษภาคม 2559.

เอกสารอื่นๆ

ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แผนให้มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ของสำนักงานคณะกรรมการ
ปฏิรูปกฎหมาย ที่ คปก..01/811 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2558.

ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แผนให้มีกฎหมายว่าด้วยแร่ ของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูป
กฎหมาย ที่ คปก.01/1006 ลงวันที่ 18 กันยายน 2558

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายณรรตศ ชูจิตร
วันเดือนปีเกิด	26 กันยายน พ.ศ.2526
ตำแหน่ง	พนักงานบริหารงานปฏิรูปกฎหมาย สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมและพัฒนาเครือข่าย สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
ประสบการณ์ทำงาน	พ.ศ.2555 นักวิชาการศึกษา สถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน พ.ศ.2554 นิติกร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

