

บทที่ 4

การควบคุมและจัดการการทำเหมืองแร่ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศแคนาดา

ความก้าวหน้าของอุตสาหกรรมเหมืองแร่ในประเทศแคนาดานั้นปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นผลมาจากกฎหมาย ที่ส่วนหนึ่งเป็นตัวส่งเสริมให้เกิดการลงทุนในอุตสาหกรรมดังกล่าวอยู่ แม้ว่าตามสถิติที่บันทึกไว้จะระบุว่าสภาพเศรษฐกิจของโลกมีการเคลื่อนไหวและมีความแข็งแกร่งมาก ในปี 2004 แม้ว่าต้นทุนด้านพลังงานและวัตถุดิบที่สูงขึ้นจะมีผลกระทบอย่างรุนแรงกับสภาพเศรษฐกิจในหลายประเทศในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา จีนเป็นผู้มีอำนาจในการผลักดันการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งกลายเป็นผู้นำในการผลิตวัตถุดิบของโลก รวมทั้งการค้าสินแร่ด้วย เช่น ถ่านหิน เหมืองแร่ และ การถลุงเหล็ก การที่จีนมีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องเป็นเหตุผลหลักว่าทำไมราคาสินค้า และอัตราการขนส่งทางเรือสูงขึ้นในหลายปีที่ผ่านมา

ส่งผลให้อัตราการเติบโตผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศแคนาดาในปี 2004 มีค่าประมาณที่ 5.1% ซึ่งเพิ่มขึ้นจาก 4.0% ในปี 2003 การลงทุนในด้านธุรกิจเพิ่มสูงขึ้น การเคลื่อนไหวของกิจกรรมในหลายประเทศซ้าลง แต่อุตสาหกรรมเหมืองแร่ของโลกรวมทั้งของประเทศแคนาดาเองกลับไม่เป็นอย่างนั้นกลับประสบกับความต้องการที่รุนแรงของการค้าเหมืองแร่เพิ่มสูงขึ้น โดยทั่วไปการประมาณมูลค่าของผลผลิตสำหรับทุกภาคส่วนในอุตสาหกรรมเหมืองของแคนาดาอยู่ที่ 24.2 พันล้านเหรียญในปี 2004 ขึ้นจาก 20.1 พันล้านเหรียญในปี 2003 และ 19.9 พันล้านเหรียญในปี 2002 ผลผลิตของโลกเพิ่มขึ้นเป็น 12.6 พันล้านเหรียญ จาก 10.0 พันล้านเหรียญ มูลค่าของถ่านหินเพิ่มขึ้นเป็น 7.1% เป็นมูลค่า 1.6 พันล้านเหรียญ มูลค่าอัตราการส่งออกโดยรวมของกระบวนการถลุงแร่ และ สินแร่เพิ่มเป็น 17.8% ในปี 2004 เป็นมูลค่า 57.1 พันล้านเหรียญ การส่งออกมีค่า 13.9 % ของการส่งออกทั้งหมดของแคนาดา การนำเข้าของแคนาดาเกี่ยวกับเหมืองแร่ และสินแร่มีมูลค่า 52.3 พันล้านเหรียญ คิดเป็น 15.2% ผลของดุลการค้า มีค่าเกินถึง 4.7 พันล้านเหรียญ²

¹เรียบเรียงจาก Mike McMullen ; Greig Birchfield ,Canadian minerals yearbook , The Mineral and Metals Sector, Natural Resources Canada 2004, (www.nrcan.gc.ca/mms/topi-sujc/min_e.htm)

²Ibid. p.1.1

การพัฒนาอย่างมีนัยสำคัญ ที่ส่งผลต่ออุตสาหกรรมเหมืองแร่ของแคนาดาในปี 2004 สรุปได้ดังนี้³

1. ราคาที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เกี่ยวกับสินแร่ส่วนใหญ่ที่ผลิตในแคนาดา
2. ต้นทุนด้านการปฏิบัติการขององค์กร มีกำไรสูงขึ้นจากปี 2003
3. การพัฒนาด้านการส่งออกของเหมืองถ่านหินและถ่านไม้โค๊กในรัฐอัลเบอร์ต้า และรัฐบริติชโคลอมเบีย
4. การเติบโตอย่างต่อเนื่องของเหมืองเพชร
5. การจ้างงานในอุตสาหกรรมเหมืองที่ลดลงอย่างช้าๆ
6. การเปิดเหมืองมากกว่าการปิดเหมือง

อุตสาหกรรมเหมืองในแคนาดาในปี 2004 ผลิตภัณฑ์ของเหมืองแร่ในแคนาดามีมูลค่าจาก การผลิตแร่และอุตสาหกรรมการผลิตโลหะมีค่าประมาณ 60 พันล้านเหรียญ รวมถึงการผลิตแบบดั้งเดิม เหมืองในแคนาดามีมูลค่าถึง 24 พันล้านเหรียญ มีความแตกต่างถึง 36 พันล้านเหรียญของมูลค่ามาจาก การหลอมและการถลุงของเหมืองภายในประเทศ ส่วนการนำเข้าแร่แท่งและรีไซเคิล เช่น เหล็กกล้า อลูมิเนียม และเหมืองทรายน้ำมันอยู่นอกมูลค่าการผลิตขั้นพื้นฐาน⁴

ผลิตภัณฑ์มวลรวมของอุตสาหกรรมเหมืองแร่ในแคนาดา อุตสาหกรรมเหมืองแร่ประกอบด้วยกลุ่มอุตสาหกรรมสี่กลุ่ม ได้แก่ การขุด การหลอม การถลุงและเหล็กกล้า อโลหะ และการผลิตเหล็ก ในปี 2004 อุตสาหกรรมเหมืองแร่มีมูลค่า 41 พันล้านเหรียญ จากรายได้ผลิตภัณฑ์มวลรวมของแคนาดา และเพิ่มขึ้น 3.4% จากปี 2003 มีมูลค่า 39.6 พันล้านเหรียญ ซึ่งคิดเป็น 3.9% ในปี 2003 จากผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งหมด 1,045 พันล้านเหรียญ เหมืองแร่มีส่วนประกอบเป็น 24.4% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของอุตสาหกรรมในปี 2004 ขณะที่การหลอม การถลุงและเหล็กกล้า มีมูลค่าเป็น 20.6% อโลหะ คิดเป็น 21.8% โลหะ คิดเป็น 33.2% สำหรับการทำให้เหมืองปี 2004 ผลิตภัณฑ์มวลรวมเพิ่มขึ้น 4.3% มีมูลค่า 10 พันล้านเหรียญ เหมืองถ่านหินเพิ่มขึ้น 9.8% คิดเป็นมูลค่า 1.2 พันล้านเหรียญ เหมืองโลหะลดลง 0.9% คิดเป็น 4.5 พันล้านเหรียญ และอโลหะเพิ่มขึ้น 7.7% คิดเป็น 4.0 พันล้านเหรียญ กระบวนการแยกน้ำมันและก๊าซเพิ่มขึ้น 5.7% มีมูลค่าประมาณ 6.3 พันล้านเหรียญ ในปี 2004⁵

³ Ibid. p. 1.1 to p.1.2

⁴ Ibid. p.1.3 to p.1.4

⁵ Ibid. p.1.4

โดยสภาพตามส่วนต่างๆ ซึ่งจังหวัดที่มีมูลค่าของแร่ในแคนาดาที่สูงในปี 2004 คิดเป็น 72.9% ของทั้งหมด รัฐออนตาริโอ มีสัดส่วนมากที่สุดคือ 29.9 % ของมูลค่าทั้งหมดขณะที่ รัฐควิเบค มีสัดส่วน 16.5% รัฐบริติชโคลอมเบีย 14.9% และ รัฐซัสคัตเชวาน 11.7% มูลค่าของการผลิตแร่ของ รัฐออนตาริโอ เพิ่มขึ้น 26.9% เป็นมูลค่า 7.2 พันล้านเหรียญ⁶

การจ้างงานในอุตสาหกรรมเหมือง ขั้นตอนการจ้างงานประกอบด้วย 4 ขั้นตอนของอุตสาหกรรมเหมือง (รวมทั้งเหมืองถ่านหิน) ลดลงจาก 369,420 คน ในปี 2004 ลดลง 2.6% จากปี 2003 และมีระดับต่ำที่สุดตั้งแต่ปี 1999 ยอดการจ้างงานในอุตสาหกรรมเหมืองมีประมาณที่ 2.8% ของระดับการจ้างงานทั่วประเทศ พนักงานที่ทำงานเต็มเวลามีถึง 13 ล้านคนในปี 2004 (คิดเป็น 2.3%ของการจ้างงานทั้งหมด 15.95 ล้านคน) การจ้างงานในการผลิตโลหะ อโลหะ และเหมืองถ่านหิน ลดลง 1.4% คิดเป็น 45,399 คน ลดลงจาก 46,035 คน ในปี 2003⁷

การค้าในอุตสาหกรรมแร่ แคนาดาเป็นหนึ่งในผู้ส่งออกแร่และโลหะที่ใหญ่ที่สุดในโลก การส่งออกสินค้าและผลิตภัณฑ์แร่ถลุง ผลิตภัณฑ์จากแร่ถือเป็นสินค้าหลักของแคนาดา ในปี 2004 มูลค่าของการส่งออกของผลิตภัณฑ์แร่เพิ่มขึ้น 17.8% คิดเป็นมูลค่า 57.1 พันล้านเหรียญ จาก 48.5 พันล้านเหรียญในปี 2003 ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำในการกระจายสินค้าเกี่ยวกับการส่งออกสินค้าแร่ในแคนาดา มีตัวเลขที่ 40.7 พันล้านเหรียญในปี 2004 คิดเป็น 71.4% ของการส่งออกในแคนาดา สำหรับสหภาพยุโรป คิดเป็น 12.6% นอกจากนี้แล้วก็ยังมีการส่งออกไปสู่อีก 20 ประเทศ คิดเป็นสัดส่วนได้ 96.2% ของการส่งออกของแคนาดา ส่วนประเทศจีนนั้นจัดได้ว่าเป็นหุ้นส่วนการค้าที่สำคัญเพิ่มมากขึ้นในปี 2004 การค้าแร่กับจีนคิดเป็นมูลค่า 1.4 พันล้านเหรียญของการส่งออกแร่ของแคนาดา และจีนยังเป็นตลาดการส่งออกด้านผลิตภัณฑ์จากแร่เป็นอันดับ 4 มีเพียงสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่นที่มากกว่า โดยการส่งออกแร่ในอเมริกาคิดเป็น 36.3% ของแร่ทั้งหมดในแคนาดา⁸

ดังนั้นจึงถือได้ว่าแคนาดาเป็นประเทศหนึ่งที่กิจการเหมืองแร่เป็นอุตสาหกรรมที่สำคัญกับเศรษฐกิจของประเทศ อันเป็นมูลเหตุแห่งการนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่ของประเทศไทย โดยในการศึกษาสามารถสรุปประเด็นต่างๆได้ ดังต่อไปนี้

4.1 มาตรการก่อนการอนุญาตให้สิทธิในการทำเหมืองแร่

⁶ Ibid. p.1.6

⁷ Ibid. p.1.8

⁸ Ibid.

4.1.1 การพิจารณาให้สิทธิเกี่ยวกับแร่

(ก) การพิจารณาให้สิทธิเกี่ยวกับแร่ของประเทศไทย

สิทธิเกี่ยวกับแร่ หมายถึงสิทธิที่เกี่ยวกับการสำรวจแร่และการทำเหมืองแร่ ซึ่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 กำหนดไว้ว่า ห้ามมิให้มีการให้สิทธิเกี่ยวกับแร่แก่บุคคลใดในการสำรวจและทำเหมืองแร่ในที่ใดก็ตาม ไม่ว่าที่ดังกล่าวจะเป็นสิทธิของบุคคลใดหรือหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตให้ทำ⁹

ในเขตเนื้อที่ซึ่งได้มีผู้ถืออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่หรืออาชญาบัตรพิเศษ ผู้อื่นจะยื่นคำขอประทานบัตรมิได้ เว้นแต่ผู้นั้นเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน¹⁰

ดังนั้นจึงสามารถสรุปคุณสมบัติของผู้ยื่นขอสิทธิเกี่ยวกับแร่ว่า¹¹ มีทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล กรณีบุคคลธรรมดา หากต้องการที่จะขออาชญาบัตร ประทานบัตรหรือใบอนุญาตต่างๆ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี บริบูรณ์และหรือเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองที่ดินตามกฎหมายที่ดิน กรณีของนิติบุคคล หากต้องการที่จะขออาชญาบัตร ประทานบัตรหรือใบอนุญาตต่างๆ ต้องมีสถานะเป็นบริษัท

เงื่อนไขในการอนุญาตนั้น ถือเป็นเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดขึ้นมาเพื่อผูกพันผู้ขอสิทธิเกี่ยวกับแร่ ทั้งผู้สำรวจและผู้ที่จะประสงค์ที่จะทำเหมืองให้ปฏิบัติตามที่กำหนด ซึ่งพระราชบัญญัติแร่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้สิทธิเกี่ยวกับแร่ไว้ ดังนี้¹²

(1) การเสนอให้ผลประโยชน์พิเศษแก่รัฐ เป็นเงื่อนไขที่กำหนด ให้ผู้ขออาชญาบัตรพิเศษและผู้ขอประทานบัตรจะต้องยื่นข้อเสนอให้ผลประโยชน์พิเศษแก่รัฐ และให้มีผลผูกพันผู้ยื่นขอสิทธิเกี่ยวกับแร่ เพื่อให้ชำระหนี้ดังกล่าวภายหลังจากที่ตนเองได้รับประทานบัตรแล้ว¹³

⁹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา และมาตรา 25 และมาตรา 43

¹⁰ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา และมาตรา 46

¹¹ โปรดดูกฎกระทรวงฉบับที่ 19 (พ.ศ.2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510

¹² กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม, โครงการศึกษาและพัฒนากฎหมายว่าด้วยแร่, 2548 น.5-50

¹³ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา และมาตรา 33 และ มาตรา 44

(2) การกำหนดข้อผูกพันการใช้จ่ายขั้นต่ำ เป็นเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติแร่และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ได้กำหนดให้ผู้ถืออาชญาบัตรพิเศษและผู้ถือประทานบัตรต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันการใช้จ่ายขั้นต่ำ โดยในกรณีของอาชญาบัตรพิเศษนั้นได้กำหนดให้มีข้อผูกพันสำหรับการสำรวจและจำนวนเงินที่จะใช้จ่ายเพื่อการสำรวจในรอบปีด้วย¹⁴

(3) หลักฐานที่เชื่อถือได้ว่าพบแร่หรือมีแร่ตามชนิดที่ประสงค์จะเปิดการทำเหมือง อยู่ในเขตคำขอนั้น

(4) เงื่อนไขพิเศษอื่นๆตามที่ รัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนด

ให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการให้สิทธิเกี่ยวกับแร่ โดยให้ผู้ขอสิทธิเกี่ยวกับแร่ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่เพื่อเสนอให้รัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายเป็นผู้ออกใบอนุญาตสิทธิเกี่ยวกับแร่ เว้นแต่เป็นการขอสิทธิเกี่ยวกับแร่ประเภทอาชญาบัตรสำรวจแรกให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่เป็นผู้พิจารณาอนุญาตได้เลย¹⁵

(ข) การพิจารณาให้สิทธิเกี่ยวกับแร่ของประเทศแคนาดา

หลักเกณฑ์การให้สิทธิเกี่ยวกับแร่ ของประเทศแคนาดานั้นจะไม่มีข้อกำหนดเงื่อนไขการให้สิทธิเกี่ยวกับแร่ดังเช่นของประเทศไทย โดยจะให้สิทธิเกี่ยวกับแร่ตามหลักการที่ว่าใครมาก่อนจะได้สิทธิก่อน และกำหนดให้จ่ายค่าบำรุงรักษารายปีในอัตราตามหน่วยของพื้นที่¹⁶

ให้นายทะเบียน (recorder) เป็นผู้ที่มีอำนาจในการออกใบอนุญาตสำรวจแร่ได้ รวมถึงการต่ออายุใบอนุญาตด้วย¹⁷

คุณสมบัติของผู้ยื่นขอสิทธิเกี่ยวกับแร่¹⁸ ระบุว่า บุคคลที่มีสิทธิในการได้รับใบอนุญาตสำรวจแร่จะต้องมีอายุ 18 ปีขึ้นไป โดยยื่นแบบฟอร์มพร้อมทั้งชำระค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนด หลังจากได้รับใบอนุญาตแล้วก็จะต้องไปกล่าวอ้างสิทธิหรือใช้สิทธิตามใบอนุญาต(Mining Claims) เพื่อการทำเหมืองเป็นลำดับต่อไป

¹⁴ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 33 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 19 ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510

¹⁵ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา33 มาตรา 44 มาตรา 51 มาตรา 54

¹⁶ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม,โครงการศึกษาและพัฒนากฎหมายว่าด้วยแร่ ,2548, น.5-17

¹⁷ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article19 , 21(3)

¹⁸ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 19(1)

4.1.2 สิทธิเกี่ยวกับแร่

(ก) สิทธิเกี่ยวกับแร่ของประเทศไทย

ใบอนุญาตให้สิทธิเกี่ยวกับแร่ตามกฎหมายไทย แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่
ใบอนุญาตสำรวจแร่หรืออาชญาบัตรและใบอนุญาตทำเหมืองหรือประทานบัตร

ใบอนุญาตสำรวจแร่ แบ่งออกได้ 3 ประเภท คือ

(1) อาชญาบัตรสำรวจแร่ คือหนังสือสำคัญที่ออกให้แก่ผู้มีความประสงค์จะขอสำรวจแร่เบื้องต้น มีอายุ 1 ปีนับแต่วันที่ออก ผู้ถืออาชญาบัตรจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด¹⁹

(2) อาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ คือหนังสือสำคัญที่รัฐออกให้เพื่อผูกขาดสำรวจแร่ภายในเขตที่กำหนด หากเป็นการสำรวจบนบกจะสำรวจได้ไม่เกินสองพันห้าร้อยไร่ อาชญาบัตรมีอายุ 1 ปีนับแต่วันที่ออก หากเป็นการสำรวจในทะเลให้สำรวจได้ไม่เกินห้าแสนไร่ อาชญาบัตรมีอายุ 2 ปีนับแต่วันที่ออกและต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด²⁰

(3) อาชญาบัตรพิเศษ คือสิทธิในการสำรวจแร่แบบผูกขาดสำรวจแร่ตามชนิดที่ยื่นขอ คำขออาชญาบัตรพิเศษแต่ละคำขอให้ขอได้ในเนื้อที่ที่สามารถดำเนินการจนแล้วเสร็จครบถ้วนได้ภายในห้าปีตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ให้ขอได้ไม่เกินคำขอละหนึ่งหมื่นไร่ อาชญาบัตรนี้มีอายุ 5 ปีนับแต่วันที่ออก ผู้ถืออาชญาบัตรพิเศษต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขและข้อผูกพันสำหรับการสำรวจแร่ในแต่ละปีที่กำหนดไว้ในอาชญาบัตรพิเศษ²¹

ใบอนุญาตทำเหมือง แบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ

(1) ประทานบัตรชั่วคราว คือเอกสารสิทธิที่ได้ออกให้แก่ผู้ขอ เพื่อทำเหมืองก่อนที่จะมีการออกประทานบัตรในการทำเหมือง ประทานบัตรชั่วคราวให้มีอายุ 1 ปี นับแต่วันที่ออก ผู้ถือประทานบัตรชั่วคราวมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบเดียวกับผู้ถือประทานบัตร(ปัจจุบันไม่มีการออกประทานบัตรชนิดนี้แล้ว)²²

(2) ประทานบัตร คือเอกสารสิทธิที่ออกให้แก่ผู้ขอเพื่อทำเหมืองเช่นเดียวกัน โดยรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้สิทธิ การขอประทานบัตรจะขอได้เขตหนึ่งไม่เกินสามร้อยไร่ หากเป็นการขอทำเหมืองในทะเลจะขอได้ไม่เกินห้าหมื่นไร่ และหากเป็นการทำเหมืองใต้ดินจะขอ

¹⁹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 28

²⁰ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 29,30

²¹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 33

²² พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 51

ได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นไร่ ในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่าเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ ก็สามารถพิจารณาให้สิทธิในการทำเหมืองสำหรับได้ดินและเหมืองในทะเลเกินกว่าที่กำหนดไว้ก็ได้ทั้งนี้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี สำหรับอายุของประทานบัตรมีกำหนด 25 ปีนับแต่วันออก (สำหรับสิทธิหน้าที่ของผู้ได้สิทธิเกี่ยวกับแร่ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในบทที่ 2 หัวข้อ 2.4 เรื่องกระบวนการทางกฎหมายในการได้มาซึ่งสิทธิในการทำเหมือง)

(ข) สิทธิเกี่ยวกับแร่ของประเทศแคนาดา

กฎหมายแร่ของแคนาดาระบุว่า แร่ธาตุในพื้นที่ดินเป็นของมลฑล การสำรวจ การพัฒนา การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรแร่ จะอยู่ภายใต้อำนาจนิติบัญญัติของมณฑล โดยสิทธิทำเหมืองของมณฑลมีหลายประเภท ได้แก่²³

(1) เอกสารสิทธิในการสำรวจหรือทำเหมือง (Unpatented Mining Claim) เป็นใบอนุญาตให้ทำการสำรวจแต่เพียงผู้เดียวที่มีอายุ 5 ปี²⁴

(2) ประทานบัตร (Mining Lease) มีอายุ 21 ปี โดยต่ออายุได้หนึ่งครั้งเป็นระยะเวลาเท่ากัน²⁵

(3) อนุญาตบัตรเพื่อการครอบครอง (Exploratory License for Occupation) เป็นใบอนุญาตสำรวจในบริเวณที่ดินซึ่งเป็นพื้นที่อ่อนไหว และหรือพื้นที่ได้น้ำ ภายใต้ข้อกำหนดเฉพาะของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเหมืองแร่ (Minister of Mines) และข้อกำหนดของมณฑล

(4) ประทานบัตรเพื่อการครอบครองแร่ (Mining License for Occupation) เป็นใบอนุญาตให้ครอบครองที่ดินได้น้ำ และหรือพื้นที่ซึ่งมิได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งมณฑล แต่ปัจจุบันมิได้มีการออกประทานบัตรนี้ตามมาตรา 41 แห่ง Ontario Mining Act อีกต่อไป

(5) เอกสารสิทธิในการทำเหมือง (Mining Patent) เป็นการให้กรรมสิทธิ์โดยเด็ดขาด ซึ่งปัจจุบันมิได้มีการออกเอกสารสิทธิดังกล่าวแล้วเช่นกัน เนื่องจากมีการยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินในปี ค.ศ.1980 แล้ว

4.1.3 พื้นที่ที่สามารถเข้าไปใช้สิทธิเกี่ยวกับแร่

²³ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม, โครงการศึกษาและพัฒนากฎหมายว่าด้วยแร่, 2548 น.5-16 ถึง น.5-17

²⁴ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 19(1) (2)

²⁵ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 81(3)(6)

(ก) พื้นที่ที่สามารถเข้าไปใช้สิทธิเกี่ยวกับแร่ของประเทศไทย

พื้นที่ที่สามารถเข้าไปใช้สิทธิเกี่ยวกับแร่ นั้น หมายถึงพื้นที่ที่ใช้เพื่อการสำรวจแร่หรือใช้เพื่อการทำเหมืองแร่ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพื้นที่ที่สามารถเข้าไปใช้สิทธิเกี่ยวกับแร่ไว้ มีรายละเอียด สรุปได้ดังนี้

1. พื้นที่ที่กำหนดให้เป็นเขตสำหรับการดำเนินการสำรวจ การทดลอง การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแร่ พื้นที่นี้เกิดจากการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี ใช้อำนาจอำนาจประกาศกำหนดพื้นที่ใดๆให้เป็นเขตสำหรับการดำเนินการสำรวจ การทดลอง การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแร่ได้ โดยภายในเขตที่กำหนดดังกล่าว ผู้ใดจะยื่นคำขออาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตรไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นสมควรให้ยื่นคำขอได้เป็นกรณีพิเศษ²⁶

2. พื้นที่ที่กำหนดให้เป็นเขตแหล่งแร่ กล่าวคือ ในกรณีที่เพื่อประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกำหนดให้พื้นที่ใดที่มีไฮโดรคาร์บอนหรือน้ำมันดิบหรือปิโตรเลียมที่ใต้ทำการสำรวจแล้วปรากฏว่ามีแหล่งแร่อุดมสมบูรณ์ และมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงให้เป็นเขตแหล่งแร่เพื่อออกประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตรได้เป็นอันดับแรกก่อนการสงวนหวงห้ามหรือใช้ประโยชน์อื่นในที่ดินในพื้นที่นั้นแต่ทั้งนี้ให้คำนึงถึงผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย²⁷

3. พื้นที่ที่กำหนดให้เป็นเขตควบคุมแร่ กล่าวคือ ให้รัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรมโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจ กำหนดพื้นที่ใดๆเป็นพื้นที่ควบคุมแร่ได้ โดยเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมการทำเหมือง การแต่งแร่ การซื้อแร่ การขายแร่หรือการมีแร่ไว้ในครอบครอง เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำเหมืองหรือลักลอบส่งแร่ ออกนอกราชอาณาจักร หรือเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ท้องที่หนึ่งท้องที่ใดรวมทั้งส่วนหนึ่งส่วนใดของน่านน้ำไทย เป็นเขตควบคุมแร่ โดยจะกำหนดเป็นเขตควบคุมแร่สำหรับแร่ชนิดหนึ่งชนิดใดหรือหลายชนิดก็ได้²⁸

²⁶ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 6 ทวิ

²⁷ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 6 จัตวา

²⁸ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 9 จัตวา

นอกจากนี้แล้วก็มีพื้นที่ที่กำหนดไว้ตามระเบียบว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับคำขอประทานบัตร²⁹ ที่กำหนดให้พื้นที่ป่า พื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม เขตที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานราชการอื่น ซึ่งผู้ยื่นคำขออาจจะต้องไปขออนุญาตเป็นพิเศษ หรือต้องปฏิบัติตามระเบียบของหน่วยงานราชการนั้น ในกรณีที่พื้นที่ดังกล่าวเป็นสิทธิของเอกชนระเบียบดังกล่าว กำหนดว่า ในกรณีที่พื้นที่กรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลอื่น ให้ผู้ยื่นคำขอนำหนังสือยินยอมจากเจ้าของที่ดินมาแสดงเป็นหลักฐาน

จากการศึกษาพบว่าในส่วนของพื้นที่สำหรับอนุญาตให้สำรวจหรือทำเหมืองแร่ตาม พระราชบัญญัติแร่ของไทยนั้นทำให้เห็นได้ได้ว่าพื้นที่ที่สามารถใช้สิทธิเกี่ยวกับแร่ นั้น อาจจะถูกจำกัดเฉพาะพื้นที่ตามที่พระราชบัญญัติแร่กำหนดไว้เท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่สามารถเข้าไปใช้สิทธิเกี่ยวกับแร่แล้ว จะเห็นได้ว่าตามระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องก็มีได้ห้ามมิให้ใช้สิทธิในพื้นที่อื่นเพื่อการใช้สิทธิเกี่ยวกับแร่ ดังนั้นพื้นที่อื่นนอกเหนือจากที่กำหนด ไม่ว่าจะพื้นที่ของรัฐหรือพื้นที่ของเอกชนก็สามารถใช้สิทธิเกี่ยวกับแร่ได้ภายใต้เงื่อนไขหรือข้อบังคับของผู้ที่เป็นเจ้าของพื้นที่หรือที่กฎหมายกำหนด

โดยทั่วไปแล้ว ผู้ยื่นคำขอเพื่อใช้สิทธิในแร่ จะต้องได้สิทธิในการใช้พื้นที่มาก่อนที่จะได้รับสิทธิเกี่ยวกับแร่ หรือผู้ถือสิทธิเกี่ยวกับแร่ต้องได้สิทธิในการใช้พื้นที่มาก่อนเริ่มดำเนินการทำเหมือง ผู้ยื่นคำขอทำเหมืองหรือผู้ถือสิทธิเกี่ยวกับแร่อาจได้มาซึ่งสิทธิในการใช้พื้นที่จากเจ้าของพื้นที่และให้ค่าชดเชยสำหรับความเสียหายใดๆ ที่อาจเกิดขึ้นแก่ที่ดินซึ่งเป็นผลมาจากการทำเหมืองก็ได้³⁰

(ข) พื้นที่ที่สามารถเข้าไปใช้สิทธิเกี่ยวกับแร่ของประเทศแคนาดา

กฎหมายแร่ของแคนาดากำหนดไว้ว่า ห้ามมิให้สำรวจหรือทำเหมืองแร่ใน

(1) พื้นที่ที่มีการโอนไปยังหรืออยู่ในอำนาจของ the Ontario Northland Transportation Commission พื้นที่ที่รัฐสงวนหรือกันไว้ให้เป็นเขตเมือง พื้นที่ที่มีการกำหนดในแผนที่ดินจัดสรรรายย่อยให้เป็นเขตที่อยู่อาศัย พื้นที่ที่กำหนดให้เป็นเส้นทางขนส่งมวลชนใต้ดิน เว้นแต่

²⁹ ระเบียบกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ว่าด้วยการดำเนินงานเกี่ยวกับคำขอประทานบัตร การออกประทานบัตร การต่ออายุประทานบัตรและการโอนประทานบัตร พ.ศ. 2547 ข้อ 9

³⁰ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม, โครงการศึกษาและพัฒนากฎหมายว่าด้วยแร่, 2548 น.5-36

ได้รับความยินยอมจาก the Ontario Northland Transportation หรือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาภาคเหนือและเหมืองแร่³¹

(2) พื้นที่ที่มีใบอนุญาตเพื่อการครอบครองเพื่อสำรวจหรือทำเหมืองแร่แล้ว โดยเป็นพื้นที่ที่รัฐไม่ได้สงวนรักษาไว้ พื้นที่ที่มีการยื่นขอใบอนุญาตและอยู่ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ และผู้ยื่นขอได้ปฏิบัติตามกฎหมายโดยสุจริต พื้นที่ที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติกำหนดให้เป็นที่พักผ่อนในฤดูร้อน (เว้นแต่รัฐมนตรีจะให้การรับรองเป็นลายลักษณ์อักษรว่า มีการพบแร่มีค่าในพื้นที่นั้น) พื้นที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาภาคเหนือและเหมืองแร่ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงขนส่งรับรองว่าเป็นพื้นที่ที่ใช้ในการพัฒนาแหล่งน้ำหรือทางหลวงหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นใด และไม่มีการพบแร่มีค่าในพื้นที่นั้น พื้นที่ของชนพื้นเมืองอินเดียนแดง เว้นแต่จะได้กระทำตาม The Indian Land Act, 1924³²

(3) สวนสาธารณะ เว้นแต่ the Provincial Parks Act จะอนุญาตให้กระทำได้³³

(4) สวนที่ใช้ปลูกพืช สวนผลไม้ ไร่องุ่น เรือนเพาะชำ ฟาร์มเพาะปลูก หรือสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ หรือพื้นที่ที่มีการเพาะปลูกซึ่งการสำรวจอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่พืชผลในพื้นที่นั้นได้ หรือพื้นที่ที่มีน้ำพุธรรมชาติ อ่างเก็บน้ำ เขื่อน พื้นที่ที่ใช้ในการประปา พื้นที่ที่ใช้เป็นบ้านพักอาศัย อาคารพักอาศัย โรงงาน ที่สาธารณะ โบสถ์หรือสุสาน เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากเจ้าของ ผู้ให้เช่า ผู้ซื้อ ผู้ตั้งรกรากที่มีสิทธิในการใช้เนื้อที่ หรือเป็นไปตามคำสั่งของนายทะเบียนหรือคณะกรรมการ ในกรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างผู้สำรวจกับเจ้าของ ผู้ให้เช่า ผู้ซื้อ ผู้ตั้งรกรากที่มีสิทธิในการใช้เนื้อที่เกี่ยวกับพื้นที่ดังกล่าว ให้นายทะเบียนหรือคณะกรรมการเป็นผู้ตัดสิน³⁴

(5) แหล่งพลังน้ำที่มีกำลังตั้งแต่ 150 แรงม้าขึ้นไป ณ ระดับน้ำปกติ³⁵

(6) สองข้างของถนนที่กว้างตั้งแต่ 2 เมตรขึ้นไป และพื้นที่ต่อเนื่องจากสองข้างทางนั้น ที่นายทะเบียนหรือคณะกรรมการเห็นว่าจำเป็นต่อการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากพลังน้ำ³⁶

³¹ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 29

³² Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 30

³³ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 31

³⁴ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 32

³⁵ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 33(1)

³⁶ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 33 (2)

(7) ระยะ 45 เมตรจากถนนหรือทางหลวงที่ใกล้กับพื้นที่สำรวจหรือทำเหมืองแร่ ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงการขนส่ง (เฉพาะการดำเนินการบนพื้นดิน) เว้นแต่จะได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากรัฐมนตรี³⁷

(8) พื้นที่ที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตหรือสิทธิการใช้น้ำที่ จนกว่ารัฐมนตรีจะอนุญาตให้ดำเนินการต่อไปได้

จากการศึกษาเปรียบเทียบจะพบว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับพื้นที่ที่ใช้ทำเหมืองแร่ของประเทศไทยนั้นพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ไม่มีการกำหนดไว้โดยเฉพาะว่าพื้นที่ใดบ้างที่ห้ามมิให้มีการทำเหมือง แต่ได้กำหนดว่าให้ใช้สิทธิเกี่ยวกับแร่เฉพาะพื้นที่ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ดังนั้นจึงอาจทำให้บุคคลอื่นเข้าใจได้ว่าพื้นที่อื่นนอกเหนือจากพื้นที่ที่รัฐมนตรีกำหนดให้เป็นเขตที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการสำรวจ หรือการวิจัยเกี่ยวกับแร่ เขตแหล่งแร่ หรือพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศให้เป็นเขตควบคุมแร่เท่านั้นที่สามารถเข้าไปใช้สิทธิเกี่ยวกับแร่ได้ แต่ความจริงแล้วการจะเข้าไปใช้สิทธิในพื้นที่เพื่อการทำเหมืองแร่นั้นยังมีข้อจำกัดด้านกฎหมายอยู่ทั้งในพระราชบัญญัติแร่เองหรือกฎหมายอื่นๆ หรือระเบียบของหน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นพื้นที่กรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลอื่น ให้ผู้ยื่นคำขออนุญาตยื่นขอจากเจ้าของที่ดินมาแสดงเป็นหลักฐาน หรือถ้าพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตป่า เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม เขตที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานราชการอื่น ซึ่งผู้ยื่นคำขอก็จะต้องขออนุญาตเป็นพิเศษ หรือต้องปฏิบัติตามแนวทางหรือระเบียบที่หน่วยงานนั้นๆ เป็นผู้กำหนด

ส่วนของประเทศแคนาดานั้นจะเห็นได้ว่าพื้นที่ที่สามารถใช้สิทธิเกี่ยวกับแร่ของประเทศแคนาดานั้น กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนคือห้ามมิให้สำรวจหรือทำเหมืองแร่ในพื้นที่ดังกล่าวซึ่งจะแตกต่างจากกฎหมายไทยที่ระบุว่าต้องทำเหมืองในเขตที่รัฐมนตรีกำหนดแต่จะมีข้อห้ามเอาไว้ในกฎหมายหรือระเบียบของหน่วยราชการอื่นๆ

4.1.4 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(ก) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้ถูกกำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนี้เป็นมาตรการอย่าง

³⁷ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 34

หนึ่งในการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ยอมรับกันในประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งพัฒนา มาจากหลักการป้องกันผลกระทบล่วงหน้า

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่ใช้เพื่อจำแนกและคาดคะเน ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรม ตลอดจนการเสนอแนะมาตรการในการ แก้ไขผลกระทบ และแผนการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งในระหว่างการก่อสร้างและ ดำเนินโครงการ³⁸

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้ กำหนดให้การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นกระบวนการหนึ่งในการ ก่อสร้างโครงการลงทุนขนาดใหญ่ โดยสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบ และมีคณะผู้ชำนาญการ (คชก.) เป็นผู้พิจารณารายงาน³⁹

โดยมีกระทรวงวิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบใน การกำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 22 ประเภท ซึ่งก็รวมถึงการทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่ทุกขนาด อุตสาหกรรมเหล็ก รวมถึงอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการถลุงแร่ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 50 ตันต่อ วันขึ้นไปด้วย⁴⁰

เนื่องจาก การขออนุญาตเพื่อทำเหมืองแร่หรือที่เรียกกัน การขอประทานบัตรนั้น เป็นกิจการ ที่จะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมาย ก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือ ดำเนินการ ดังนั้น กฎหมายจึงได้กำหนดให้ ผู้ขออนุญาตเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมต่อกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ และต่อสำนักงานนโยบายและแผน สิ่งแวดล้อม ทำให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจในการออกประทานบัตร จะต้องรอการสั่งอนุญาตโครงการ เหมืองแร่เอาไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁴¹

³⁸ กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนแม่บทการ จัดการธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี เล่มที่ 3, 2548 น. 7-13

³⁹ เพิ่งอ้าง.

⁴⁰ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภท และขนาดของโครงการหรือกิจกรรมของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2

⁴¹ โปรดดู พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ภายหลังจากที่รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้รับความเห็นชอบแล้วผู้ถือ ภาระงานบัตรจะต้องทำเหมืองตามวิธีการทำเหมือง แผนผังโครงการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ในการ ออกภาระงานบัตร ซึ่งเงื่อนไขในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ถือเป็นเงื่อนไขส่วน หนึ่งในการออกภาระงานบัตรด้วย⁴²

ขั้นตอนหลักในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย 5 ขั้นตอน⁴³ ได้แก่

(1) การกลั่นกรองโครงการ (Screening) เพื่อตัดสินใจว่าโครงการที่เสนอนั้นต้อง ดำเนินการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ในส่วนของโครงการทำเหมือง แร่แร่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการในขั้นตอนนี้ เพราะได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย⁴⁴ให้ต้องทำรายงานการ วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว

(2) การกำหนดขอบเขตการศึกษา (Scoping) เพื่อชี้ประเด็นที่สำคัญ และ พิจารณาทางเลือกที่จำเป็นต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งผลที่ได้ใน ขั้นตอนนี้จะนำไปจัดทำเป็นเอกสารขอบเขตของงานเพื่อว่าจ้างศึกษา (Terms of Reference)

(3) การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Report Preparation)

(4) การพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment Review) และ

(5) การติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบ สิ่งแวดล้อมของโครงการ (Monitoring)

การเสนอรายงานให้กับคณะผู้ชำนาญการพิจารณานั้น เริ่มจากเจ้าของโครงการทำ เหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่ทุกขนาด ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม นำเสนอรายงาน ต่อสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อพิจารณา ตรวจสอบความถูกต้องเบื้องต้นและนำเสนอต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการ เป็นผู้พิจารณาให้ ความเห็น โดยมีขั้นตอนการพิจารณารายงาน ตามลักษณะโครงการ แบ่งเป็น 2 แบบ คือ⁴⁵

⁴² โปรดดู พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 50

⁴³ กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนแม่บทการ จัดการธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี เล่มที่ 3, 2548 น. 7-16

⁴⁴ เพ็งอ้าง เชียงอรตที่ 40

⁴⁵ เพ็งอ้าง เชียงอรตที่ 43 น.7-17

(1) โครงการเอกชน และโครงการที่ไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี แต่ต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายก่อนเริ่มก่อสร้างโครงการหรือกิจกรรม โดยเริ่มจากสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตรวจสอบความครบถ้วนและความถูกต้องภายใน 15 วัน และพิจารณาให้ความเห็นเบื้องต้นภายใน 15 วัน แล้วเสนอต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ พิจารณาให้ความเห็นภายใน 45 วัน เมื่อรายงานฯ ได้รับความเห็นชอบแล้วจึงส่งให้หน่วยงานผู้อนุญาตพิจารณาออกใบอนุญาตให้ดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ มีความเห็นให้แก้รายงานเพิ่มเติม ผู้ขออนุญาตจะต้องนำรายงานไปแก้ไขใหม่และนำเสนอรายงานฯ ฉบับแก้ไขต่อสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ พิจารณาให้ความเห็นภายใน 30 วัน ซึ่งถ้าคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ เห็นชอบก็จะเสนอต่อหน่วยงานผู้อนุญาตสั่งอนุญาตต่อไป กรณีที่ไม่เห็นชอบ ให้หน่วยงานผู้อนุญาตรายงานว่าจะมีการแก้ไขรายงานฯ และคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ มีมติเห็นชอบ

(2) โครงการของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชน ที่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เจ้าของโครงการจะส่งรายงานฯ ให้สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตรวจสอบรายงานเบื้องต้นและสรุปความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ พิจารณารายงาน จากนั้นสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะสรุปความเห็นของคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ เสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบทั้งนี้โครงการลักษณะนี้ไม่มีการกำหนดระยะเวลาการพิจารณาไว้ในกฎหมาย

การมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นกิจกรรมที่สำคัญในกระบวนการการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน และองค์กรต่างๆ ในการแสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจพัฒนาโครงการ และเป็นกลไกหนึ่งในการสร้างความเข้าใจและลดความขัดแย้งในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ แต่จะเห็นได้ว่าในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมา ประชาชนมีส่วนร่วมค่อนข้างน้อย เนื่องจากว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ไม่ได้ระบุว่าประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ในขั้นตอนใด และโดยวิธีการใด⁴⁶

⁴⁶ กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนแม่บทการจัดการธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี เล่มที่ 3, 2548 น. 7-21

แม้ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดว่า “...องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้วอาจเสนอชื่อผู้แทนภาคเอกชนเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้...” ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนได้มีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริง คือ ควรให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁴⁷

นอกจากนี้ ในมาตรา 47 วรรคสอง ก็ได้กำหนดว่า “ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอตามวรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรีอาจขอให้บุคคลหรือสถาบันใดซึ่งเป็นผู้ชำนาญการหรือเชี่ยวชาญกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทำการศึกษาและเสนอรายงานหรือความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้” จะเห็นได้ว่ากฎหมายมิได้บังคับไว้ว่าการพิจารณารายงาน ต้องมีการมีส่วนร่วมจากบุคคลหรือสถาบันสำหรับโครงการของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือโครงการร่วมกับเอกชนที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี แต่อย่างใด⁴⁸

อีกทั้งขั้นตอนการพิจารณารายงานสำหรับโครงการของเอกชน และโครงการที่ไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีจะไม่มี การตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือเปิดโอกาสให้บุคคล ได้แสดงความคิดเห็นในลักษณะเดียวกับมาตรา 47 วรรคสอง ส่งผลให้องค์กรเอกชนไม่ได้มีส่วนร่วมเสนอความคิดเห็นในโครงการดังกล่าว

ปัจจุบัน กฎเกณฑ์เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนมีเพียง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 เท่านั้นที่เป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่กำหนดวิธีการ ขั้นตอนขอขบเขตกิจกรรมที่รัฐต้องจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในโครงการของรัฐที่อาจมีผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่การทำประชาพิจารณ์นั้นมีข้อจำกัดในตัวเอง คือ เป็นวิธีการรับฟังความคิดเห็นที่สิ้นเปลือง มีลักษณะเป็นทางการมาก และทำให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างสองฝ่ายที่ขัดแย้งกัน⁴⁹

(ข) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศแคนาดา

⁴⁷ เพิ่งอ้าง.

⁴⁸ เพิ่งอ้าง.

⁴⁹ เพิ่งอ้าง.

ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลกลางประเทศแคนาดา ไม่ได้มาจาก การประกาศ ใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม แต่เป็นนโยบายของประเทศโดยมติของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกกระทรวงว่า จะต้องมึระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการพัฒนาต่างๆ ซึ่งมตินี้ได้มีขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ.2516 และครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ.2530

หน่วยงานที่ตั้งขึ้นเพื่อรองรับระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ Federal Environmental Assessment Review Office (FEARO) ซึ่งขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม⁵⁰ (Minister of the Environment) โดยมีประธานคณะกรรมการของ FEARO เป็นผู้รับผิดชอบหน่วยงานนี้ ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดเสนอโยบายสิ่งแวดล้อมต่อรัฐบาล จัดทำแนวทาง (Guidelines) วิธีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐบาลและเอกชน⁵¹

เนื่องจากประเทศแคนาดาเป็นประเทศที่มีโครงสร้างการบริหารจัดการที่กระจายอำนาจไปสู่อำนาจในระดับมลรัฐ 10 มลรัฐ (provinces) และ 3 (territories) โดยทั่วไปแล้ว มลรัฐในประเทศแคนาดามีอำนาจในการกำหนดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจสังคมและอื่นๆที่เป็นเอกเทศจากรัฐบาลกลาง ทั้งนี้รัฐธรรมนูญของแคนาดามีได้แบ่งขอบเขตอำนาจในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างรัฐบาลกลางกับมลรัฐแต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญ กำหนดให้มลรัฐมีอำนาจค่อนข้างเบ็ดเสร็จในการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ของตนเองทำให้มลรัฐมีอำนาจเหนือรัฐบาลกลางในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในทางปฏิบัติ⁵²

ในส่วนของ การควบคุมและจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการเหมืองแร่ นั้นก็จะมี การประสานงานระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ โดยการทำข้อตกลงกันระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ ในการที่จะให้กฎหมายนโยบายกระบวนการและขั้นตอนและโครงการและ กิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมมีความสอดคล้องและส่งเสริมซึ่งกันและกัน รวมทั้งการให้ความร่วมมือกันในการสร้างฐานข้อมูลเชิงวิทยาศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวนำไปสู่ข้อตกลงย่อย (sub-agreement) เป็นข้อตกลงว่าด้วยการตรวจสอบสถานะของสิ่งแวดล้อม

⁵⁰ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมของประเทศแคนาดา

⁵¹ ทวีวงศ์ ศรีบุรี, EIA การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, 2541 น.130

⁵² กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนแม่บทการจัดการธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี เล่มที่ 3, 2548, น. 2-10

(Environmental inspection) มาตรฐานสิ่งแวดล้อมและกรรมถึงข้อตกลงในการประเมินผล
กระทบสิ่งแวดล้อมด้วย⁵³

ดังนั้น การนำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ไปใช้บังคับในโครงการเหมืองแร่
ของประเทศแคนาดา จึงต้องกระทำในรูปแบบของข้อตกลงอันเกิดจากการประสานงานกันระหว่าง
รัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐภายใต้แนวทางของ Canadian Environmental Assessment Act
1992 ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่รัฐบาลกลางได้กำหนดแนวทางเอาไว้ โดยกฎหมายว่าด้วยการ
ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวได้กำหนดไว้ในลักษณะที่คล้ายกับมาตรา 48 แห่ง
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพ.ศ.2535 โดยกำหนดให้โครงการ
ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
ก่อนที่ผู้ว่าการรัฐของมลรัฐต่างๆจะพิจารณาอนุญาตให้เริ่มดำเนินการทำเหมืองได้⁵⁴

โดยหลังจากที่รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้รับการอนุมัติแล้ว ก็จะออก
ใบรับรอง(certificate) ที่ลงนามโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางให้แก่เจ้าของโครงการเพื่อให้ปฏิบัติ
ให้เป็นไปตามรายงาน⁵⁵

ขั้นตอนของระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลกลาง ประเทศแคนาดา
ได้แบ่งขั้นตอนการประเมินเป็น 2 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นตอนการตรวจสอบโครงการ (Screening procedure) รัฐบาลกลางได้กำหนด
ว่าการวางแผนโครงการหรือกิจกรรมใดๆก็ตามไม่ว่าจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางหรือไม่
จะต้องส่งข้อเสนอโครงการให้กับ FEARO พิจารณาว่าจะมีปัญหาด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อม
หรือไม่ โดยที่ FEARO จะมีขั้นตอนในการตรวจสอบโครงการเริ่มแรกกว่าโครงการหรือกิจกรรม
ดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อมากน้อยหรือไม่เพียงใด⁵⁶

หลังจากที่มีการตรวจสอบโครงการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเรียบร้อยแล้ว
ผู้ตรวจสอบจะแบ่งระดับการพิจารณาโครงการเป็นระดับต่างๆกัน ได้แก่

- (1) ไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- (2) มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแต่พิจารณาแล้วไม่มีความสำคัญ

⁵³ กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนแม่บทการ
จัดการธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี เล่มที่ 3, 2548, น. 2-11

⁵⁴ Canadian Environmental Assessment Act 1992 Article 5 (1),(5)

⁵⁵ Canadian Environmental Assessment Act 1992 Article 39

⁵⁶ เพิ่งอ้าง, เจริญธรรมที่ 51, น.131

(3) ไม่ทราบระดับความสำคัญของผลกระทบ เนื่องจากความรู้ความเข้าใจในเรื่องของความเป็นไปได้ของผลกระทบที่จะเกิดยังไม่เพียงพอ

(4) มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

และเมื่อผลการพิจารณาตรวจสอบที่ออกมาพบว่า ระดับของการพิจารณาอยู่ที่ระดับ (1)-(3) แล้ว ก็จะทำให้เจ้าของโครงการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) โดยใช้แนวทางการจัดทำรายงานตามที่ FEARO ได้เตรียมไว้⁵⁷ และจะอนุญาตให้ดำเนินโครงการต่อไปได้ โดยมีเงื่อนไขในการให้มีมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย แต่ถ้าโครงการใดที่ FEARO เห็นว่าอาจมีปัญหาลงสิ่งแวดล้อมได้ เจ้าของโครงการก็ต้องจัดการทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ต่อไป

2. ขั้นตอนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

หลังจากที่ FEARO ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าโครงการที่เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นนั้น อาจก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ ก็จะกำหนดให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

กฎหมาย CEAA⁵⁸ ได้กำหนดรูปแบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็น 4 รูปแบบ อันสามารถจำแนกได้ 2 กลุ่มตามลักษณะและหน้าที่ขององค์กรที่ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 Self-directed assessment หมายถึง การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงกับโครงการนั้น ทั้งนี้การประเมินดังกล่าวแบ่งย่อยได้เป็น 2 รูปแบบสำคัญ⁵⁹ คือ

(1) การศึกษาขั้นต้น (Screening) เป็นรูปแบบการประเมินที่ค่อนข้างยืดหยุ่นและง่าย ระยะเวลาการศึกษาและความละเอียดในการศึกษาวิเคราะห์จะมีมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับลักษณะของโครงการ สภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่และผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเช่น บางโครงการศึกษาข้อมูลอย่างย่อ จากข้อมูลที่สามารถหาได้ และจัดทำรายงานเพียง 1-2 หน้าเท่านั้น หรือบางโครงการอาจต้องการศึกษาข้อมูลภูมิหลังใหม่เพิ่มเติม หรืออาจศึกษาลงลึกคล้ายกับ

⁵⁷ เพิ่งอ้าง ,น.139

⁵⁸ Canadian Environmental Assessment Act 1992

⁵⁹ กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนแม่บทการจัดการธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี เล่มที่ 3 ,(2548) น. 7-24

รูปแบบ comprehensive study ก็ได้ซึ่งโครงการส่วนใหญ่เกือบร้อยละ 99 ของรัฐบาลกลางจะใช้รูปแบบนี้

ประเด็นที่จะต้องนำไปพิจารณา ได้แก่ ประเด็นเรื่องผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือผลกระทบต่อชุมชน มาตรการลดผลกระทบของโครงการ ประเด็นอื่นๆที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ (Responsible authority)⁶⁰ เห็นควรใช้ประเมินและความคิดเห็นสาธารณะต่างๆ(ถ้ามี)และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ จะต้องเป็นผู้จัดทำรายงานข้อสรุปของผลการศึกษารายงาน

ผู้มีอำนาจในการอนุมัติรายงาน คือ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ (แต่ในกรณีที่โครงการนั้นอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่มีอำนาจที่จะอนุมัติรายงานเพื่อให้ดำเนินโครงการได้ หากรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมเห็นว่ารายงานดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนในผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากโครงการนั้น หรือมีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงแต่ยังมีความไม่ชัดเจนในรายละเอียด หรือมีความวิตกกังวลจากสาธารณะ ก็มีอำนาจสั่งให้มีการศึกษาเพิ่มเติมโดยใช้รูปแบบของ mediation และ panel review ได้

การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบนี้จะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบและลักษณะของโครงการ รวมทั้งความสนใจของสาธารณะชน หากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเห็นควรให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นต่อ"รายงานการศึกษาขั้นต้น" นั้น และต้องนำความเห็นหรือข้อมูลนั้นมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจ⁶¹

(2) การศึกษาอย่างครอบคลุม (Comprehensive Study) เป็นการศึกษาประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในเชิงลึก โครงการที่ได้กำหนดไว้ตามกฎหมายมักเป็นโครงการขนาดใหญ่และมีความเป็นไปได้สูงที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่รุนแรง และเป็นที่ยังสนใจของสาธารณะ

ประเด็นที่จะต้องนำไปพิจารณา ก็จะคล้ายกับรูปแบบของการศึกษาขั้นต้น (Screening)แต่จะต้องระบุวัตถุประสงค์ของการศึกษาให้ชัดเจนลงไปและจะต้องนำผลการศึกษาออกเผยแพร่เพื่อรับฟังความคิดเห็นสาธารณะหลังจากนั้นก็จะต้องมีการตรวจสอบผลการศึกษาและประสิทธิภาพของมาตรการลดผลกระทบในภายหลังการดำเนินโครงการ โดยเจ้าหน้าที่

⁶⁰ Responsible authority ได้แก่ หน่วยงานรัฐบาลกลาง (Federal department) หน่วยงานราชการ (Agency) หรือรัฐมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ

⁶¹ กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนแม่บทการจัดการธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี เล่มที่ 3, 2548 น. 7-26 ถึง 7-32

ผู้รับผิดชอบจะต้องเป็นผู้จัดทำรายงานข้อสรุปของผลการศึกษารายอย่างครอบคลุมและส่งให้รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ตัดสินใจอนุมัติโครงการ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบยังต้องส่งรายงานการประเมินให้แก่หน่วยราชการ (Agency) เพื่อทบทวนว่าทำได้ตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่และหน่วยราชการนั้นจะเป็นผู้ประกาศว่ารายงานนี้ได้เปิดเผยแก่สาธารณะเพื่อขอความเห็นจากสาธารณะ

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรูปแบบนี้รัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อมอาจจะสั่งให้มีการศึกษาเพิ่มเติมโดยใช้รูปแบบ mediation และ panel review หากยังมีความไม่ชัดเจนในผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากโครงการนั้น หรือมีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงแต่ยังมีความไม่ชัดเจนในรายละเอียดหรือมีความวิตกกังวลจากสาธารณะ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบนี้จะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบอาจจัดประชุมเพื่อรวบรวมข้อมูลจากประชาชน หรืออาจเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ส่งข้อมูลมาระหว่างที่ทำการศึกษาก็ได้ ซึ่งเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบตัดสินใจดำเนินการดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ศึกษาและแสดงความคิดเห็นต่อ “รายงานศึกษารายอย่างครอบคลุม” ก่อนที่อนุมัติโครงการ โดยรัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อมจะต้องนำข้อมูลหรือความเห็นสาธารณะที่ได้รับนี้ไปพิจารณาประกอบการตัดสินใจ⁶²

กลุ่มที่ 2 Independent environmental assessments หมายถึง การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยคณะบุคคลหรือองค์กรภายนอกที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ โดยคณะบุคคลหรือองค์กรภายนอกนั้นได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้การประเมินดังกล่าวแบ่งย่อยได้เป็น 2 รูปแบบสำคัญ คือ⁶³

(1) การเจรจาไกล่เกลี่ย (Mediation) เป็นกระบวนการไกล่เกลี่ยโดยสมัครใจ ซึ่งมีผู้เจรจาไกล่เกลี่ยที่อิสระและเป็นกลาง โดยจะร่วมกันวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาให้กับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (Interested parties) สามารถจัดเจรจาในประเด็นที่มีความอ่อนไหวของชุมชนได้ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรูปแบบนี้จะมีค่าใช้จ่ายไม่มาก ผู้เข้าร่วมประชุมจะได้รับทราบถึงวิธีการแก้ไขปัญหาในรูปแบบนี้จะเหมาะสมกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียต้องการมีส่วนร่วมและมีความเป็นไปได้ในการหามติความเห็นชอบร่วมกันและจะมีประสิทธิภาพหากมีกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียไม่มาก

⁶² เพิ่งอ้าง.

⁶³ กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนแม่บทการจัดการธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี เล่มที่ 3 ,(2548) น. 7-25

และมีประเด็นการเจรจาที่ไม่กว้างมาก รูปแบบของการเจรจาไกล่เกลี่ยอาจใช้ประเมินผลกระทบกับทุกโครงการก็ได้ หรือใช้วิธีนี้ร่วมกับรูปแบบ 1,2 และ 4 เช่นกรณีการใช้รูปแบบที่ 3 คู่กับ 4 คือ การสนับสนุนการทำประชาพิจารณ์โดยคณะผู้เจรจาไกล่เกลี่ยเชิญผู้มีส่วนได้เสียมาร่วมเจรจาในประเด็นที่เฉพาะเจาะจง เช่นมาร่วมกันกำหนดมาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ลักษณะของโครงการที่จะใช้รูปแบบนี้ ได้แก่ โครงการที่ยังไม่แน่ชัดว่ามีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมรุนแรงหรือไม่หรือโครงการที่มีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมรุนแรงแต่ยังมีความไม่ชัดเจนในรายละเอียดของผลกระทบหรือสาธารณะชนมีความวิตกกังวลจากโครงการดังกล่าวหรือโครงการที่อาจมีผลกระทบข้ามเขตอำนาจของรัฐ (transboundary effects) ผู้มีอำนาจอนุมัติการดำเนินการในรูปแบบนี้คือคณะรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม

คณะผู้เจรจาไกล่เกลี่ยมีหน้าที่จัดทำผลสรุปการเจรจาส่งให้รัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อมและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ซึ่งจะเป็นผู้นำเสนอผลสรุปการเจรจาให้แก่สาธารณะได้รับทราบ เมื่อคณะผู้เจรจาไกล่เกลี่ยจัดส่งผลสรุปแล้ว ก็ถือว่าหน้าที่รับผิดชอบได้สิ้นสุดแล้ว รัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อมและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะเป็นผู้นำผลสรุปของคณะผู้เจรจาไกล่เกลี่ยมาพิจารณา และจัดทำรายงานพร้อมข้อสรุปและข้อเสนอแนะส่งต่อให้แก่รัฐบาล ซึ่งข้อเสนอแนะดังกล่าวเป็นเพียงข้อเสนอแนะสำหรับคณะรัฐมนตรีเท่านั้น โดยคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้ายในการอนุมัติโครงการ

คณะผู้เจรจาไกล่เกลี่ยนี้ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบร่วมกันของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ และกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งคณะผู้เจรจาไกล่เกลี่ยจะต้องเป็นอิสระจากรัฐบาล การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรูปแบบนี้รัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อมมีอำนาจในการสั่งให้มีการศึกษาเพิ่มเติมโดยใช้รูปแบบ panel review หากยังไม่มี ความชัดเจนในผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากโครงการนั้น หรือมีผลกระทบที่รุนแรงแต่ยังไม่ชัดเจนในรายละเอียด หรือมีความวิตกกังวลจากสาธารณะ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบนี้จะอยู่ในระดับปานกลางเนื่องจากจะจำกัดการมีส่วนร่วมในเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงหรือได้รับผลกระทบจากโครงการนั้น ทั้งที่เป็นบุคคลและองค์กร อย่างไรก็ตามแม้จะจำกัดกลุ่มผู้มีส่วนร่วม แต่กลุ่มดังกล่าวสามารถมีส่วนร่วมด้วยตลอดทั้งกระบวนการศึกษา⁶⁴

(2) การจัดทำประชาพิจารณ์ (Panel Review) เป็นรูปแบบของการประเมินผล

⁶⁴ เฟิงอ่าง น.7-26 ถึง 7-32

กระทบสิ่งแวดล้อมอย่างหนึ่ง มีลักษณะสำคัญ คือมีผู้มีส่วนร่วมมากมีค่าใช้จ่ายมากและจะใช้เวลามากซึ่งการทำประชาพิจารณ์จะใช้เวลาประมาณ 3-9 วัน และมักดำเนินการในเวลาบ่ายหรือเย็น การทำประชาพิจารณ์จะเปิดกว้างและเป็นการร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างเปิดเผย โดยมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากและอนุญาตให้ทุกคนร่วมแสดงหลักฐาน เอกสาร ความคิดเห็น ประเด็นที่เป็นห่วง และข้อแนะนำต่างๆ ถือเป็นรูปแบบที่มีโครงสร้างการดำเนินงาน เช่น มีการกำหนดขอบเขตการประชุม มีการแจ้งข่าวการจัดประชุม มีการจัดทำรายงานสรุปการประชุม ฯลฯ แต่ลักษณะในการรับฟังความคิดเห็นจะอยู่ในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น สามารถแสดงความคิดเห็นโดยการพูด เขียน ให้ข้อมูล/ความเห็น/ข้อเสนอแนะใดๆ หรือส่งข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ฯลฯ ทั้งนี้จะเลือกใช้รูปแบบนี้เมื่อวิธีเจรจาไกล่เกลี่ยไม่ประสบความสำเร็จ เช่น มีผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมากหรือไม่สามารถร่วมกันหาทางแก้ปัญหาได้ รูปแบบการประชาพิจารณ์อาจใช้ประเมนผลร่วมกับรูปแบบ 1,2 และ 3 ก็ได้

โครงการที่ใช้การประเมนผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรูปแบบนี้ ได้แก่โครงการที่ยังไม่แน่ชัดว่าจะมีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมรุนแรงหรือไม่ หรือโครงการที่มีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมรุนแรงแต่ยังไม่ชัดเจนในรายละเอียดของผลกระทบหรือโครงการที่สาธารณะชนมีความวิตกกังวลจากโครงการดังกล่าวหรือโครงการที่อาจมีผลกระทบข้ามเขตอำนาจของรัฐ

โครงการในลักษณะนี้ผู้มีอำนาจในการอนุมัติโครงการคือคณะรัฐมนตรี โดยมีคณะประชาพิจารณ์เป็นผู้มีหน้าที่ประเมนผลกระทบและจัดการประชุม คณะประชาพิจารณ์จะสรุปผลประชาพิจารณ์ให้แก่รัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อมและคณะทำงาน ผู้ซึ่งจะนำเสนอให้แก่สาธารณะได้รับทราบ รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมและคณะทำงานจะเป็นผู้นำผลสรุปของคณะประชาพิจารณ์มาพิจารณาและจัดทำรายงานพร้อมข้อสรุปและข้อเสนอแนะ ซึ่งข้อเสนอแนะดังกล่าวเป็นเพียงข้อแนะนำสำหรับ คณะรัฐมนตรีเท่านั้น โดยคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้ายในการอนุมัติโครงการ

ในรูปแบบนี้รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมเป็นผู้เดียวที่สามารถสั่งให้จัดประชาพิจารณ์ได้แม้ว่าในรูปแบบนี้รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมเป็นผู้เดียวที่สามารถสั่งให้จัดประชาพิจารณ์ได้แม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ จะมีคำแนะนำก่อนหน้านั้นให้จัดทำประชาพิจารณ์ในช่วง screening หรือ comprehensive study แล้วก็ตาม รวมถึงมีหน้าที่กำหนดขอบเขตการดำเนินการจัดประชาพิจารณ์

คณะประชาพิจารณ์ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ โดยทั่วไปจะมีจำนวน 3 คน ซึ่งคณะประชาพิจารณ์นี้จะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีกระทรวง

สิ่งแวดล้อมโดยได้รับคำปรึกษาจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ และแต่งตั้งคนหนึ่งเป็นประธานคณะ
 ประชาพิจารณ์ซึ่งการแต่งตั้งนี้จะต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระและผลประโยชน์ทับซ้อนของคณะ
 ประชาพิจารณ์ด้วย โดยหลังจากที่คณะประชาพิจารณ์ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีกระทรวง
 สิ่งแวดล้อมแล้วคณะประชาพิจารณ์มีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) คณะประชาพิจารณ์จัด การประชุมกำหนดขอบเขต (scoping meeting) เพื่อ
 รับฟังประเด็นที่สาธารณชนสนใจและเป็นห่วง โดยจัดประชุมอย่างไม่เป็นทางการและประกาศวัน
 และสถานที่ดำเนินการประชุมในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น

(2) คณะประชาพิจารณ์จะร่างแนวคำถามจากผลสรุปในงาน scoping meeting
 เพื่อส่งให้ผู้ขออนุญาตดำเนินโครงการจัดใส่ไว้ในรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (environmental
 impact statement: EIS) รวมถึงคณะประชาพิจารณ์จะส่งแนวคำถามดังกล่าวให้แก่สาธารณะ
 ก่อนที่จะทำเป็นฉบับสมบูรณ์

(3) ผู้ขออนุญาตโครงการจะตอบคำถามทุกข้อไว้ในรายงานผลกระทบ
 สิ่งแวดล้อม

(4) เมื่อคณะประชาพิจารณ์ได้รับรายงาน EIS แล้ว ก็จะส่งรายงานฯ ให้แก่
 สาธารณะอย่างน้อย 60 วัน เพื่อรับฟังความคิดเห็น

(5) ถ้าคณะประชาพิจารณ์เห็นว่ารายงาน EIS สมบูรณ์แล้ว ก็จะจัดทำประชา
 พิจารณ์โดยประกาศให้รับทราบอย่างน้อย 21 วัน แต่หากรายงานยังไม่สมบูรณ์ คณะประชา
 พิจารณ์จะส่งให้ผู้ขอดำเนินโครงการเพิ่มเติมข้อมูลก่อนวันประชาพิจารณ์

(6) คณะประชาพิจารณ์จะรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่าย และไม่จำกัดขอบเขต
 การแสดงความคิดเห็นเฉพาะเนื้อหาในรายงาน EIS เท่านั้น

(7) จากนั้นคณะประชาพิจารณ์จะจัดทำรายงานข้อสรุปและข้อเสนอแนะส่งให้แก่
 รัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อม

(8) รัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อมจะเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะในรูปรายงาน
 หรือบทสรุปและक्रम จะตอบสนองต่อความคิดเห็นของคณะประชาพิจารณ์ว่าจะอนุมัติให้ดำเนิน
 โครงการหรือไม่

การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบนี้จะอยู่ในระดับที่กว้างขวาง โดยประชาชน
 สามารถมีส่วนร่วมได้ตลอดทั้งกระบวนการศึกษา รวมถึงการเข้าไปร่วมกำหนดขอบเขตของการ
 ทำประชาพิจารณ์ได้ด้วย⁶⁵

⁶⁵ เฟิงอ้าง.

แม้รูปแบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของแคนาดาจะมีหลากหลายรูปแบบ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับใช้ให้เหมาะสมกับโครงการและสถานการณ์ต่างๆ เช่นหากเป็นโครงการขนาดเล็กก็จะใช้การประเมินแบบ การศึกษาขั้นต้น (Screening) หากเป็นโครงการที่คาดว่าจะมีผลกระทบมากก็อาจทำการศึกษาในเชิงลึก (Comprehensive Study) หรือหากผู้มีส่วนได้เสียเป็นจำนวนมากก็อาจเลือกวิธีประชาพิจารณ์เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้เปิดช่องให้สามารถใช้รูปแบบการประเมินผลกระทบหลายๆแบบควบคู่กันไปได้ เช่น การเจรจาไกล่เกลี่ยคู่กับการจัดทำประชาพิจารณ์ หรือ แม้แต่โครงการนั้นกำลังศึกษาในรูปแบบ screening หรือ comprehensive study ก็ยังสามารถทำการศึกษาในรูปแบบ mediation หรือ panel Review ควบคู่กันไปได้ นั้นแสดงให้เห็นว่า การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสามารถดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง หรือคณะทำงานอิสระที่ได้จัดตั้งขึ้นมาใหม่ ซึ่งจะทำให้เกิดระบบการตรวจสอบผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างรอบด้านมากขึ้น⁶⁶

จากการศึกษา พบว่ารูปแบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้ง 4 รูปแบบนั้นมีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนแตกต่างกัน โดยรูปแบบ screening และ comprehensive study จะมีระดับการมีส่วนร่วมในระดับใดนั้นขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ อาจพิจารณาจากหลายปัจจัย เช่นลักษณะของโครงการหรือความวิตกกังวลของประชาชน เป็นต้น ทั้งนี้โครงการของรัฐเกือบร้อยละ 99 จะใช้การประเมินผลกระทบในรูปแบบ screening และ/หรือ comprehensive study ส่วนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรูปแบบ mediation และ panel review จะเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียและ/หรือประชาชนได้มีส่วนร่วมมากกว่ารูปแบบที่ 1 และ 2⁶⁷

4.1.5 การค้าประกันการทำเหมืองแร่และสิ่งแวดล้อม

(ก) การค้าประกันการทำเหมืองแร่และสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

การค้าประกันการทำเหมืองและสิ่งแวดล้อมนั้น ถือเป็นข้อกำหนดอย่างหนึ่งในการได้มาซึ่งสิทธิในการทำเหมืองแร่ กล่าวคือเมื่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ ได้รับจดทะเบียนคำขอประทานบัตรแล้ว ก็จะแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอประทานบัตร จัดทำคำรับรองเกี่ยวหลักฐาน

⁶⁶ เฟิงอ้าง, น.7-25

⁶⁷ เฟิงอ้าง .

ทนายทฤษฎีว่าเมื่อได้รับประทานบัตรแล้วจะจัดทำสัญญาว่าด้วยการทำเหมืองตามประทานบัตร พร้อมส่งมอบเงินสดหรือสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญา⁶⁸

ด้วยเหตุนี้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จึงได้ออกระเบียบว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับคำขอประทานบัตร⁶⁹ ซึ่งได้มีการกำหนดให้ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องทำสัญญาว่าด้วยการทำเหมืองตามประทานบัตร และจัดให้มีธนาคารหรือสถาบันการเงินค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญา ภายในวงเงินที่กำหนดตั้งแต่ 200,000 – 10,000,000 บาท ต่อคำขอประทานบัตร ขึ้นอยู่กับวิธีการทำเหมือง เพื่อกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จะได้นำเงินค้ำประกันดังกล่าวไปดำเนินการแก้ไขปรับปรุงและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในกรณีที่ดินประทานบัตร ได้กระทำการอันก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือละเลยไม่ทำการฟื้นฟูพื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองแร่⁷⁰

เพื่อเป็นการประกันความเชื่อมั่นในการทำเหมืองตามแผนผังโครงการทำเหมือง และเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อมที่รัฐให้ความเห็นชอบ และเพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและฟื้นฟูพื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองแร่แล้ว ดังนั้นก่อนที่ผู้ประกอบการจะได้รับประทานบัตร ผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ซึ่งได้กำหนดให้ผู้ยื่นคำขอต้องแสดงหลักฐานทนายทฤษฎี โดยทำสัญญาว่าด้วยการทำเหมืองตามประทานบัตร และจัดให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญา ภายในวงเงินที่กำหนด ซึ่งหากผู้ถือประทานบัตรก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือละเลยไม่ทำการฟื้นฟูพื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองแร่แล้ว กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่สามารถนำเงินค้ำประกันดังกล่าวไป

⁶⁸ ระเบียบกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับคำขอประทานบัตร การออกประทานบัตร การต่ออายุประทานบัตร และการโอนประทานบัตร พ.ศ. 2547

⁶⁹ ระเบียบกรมทรัพยากรธรณี ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับคำขอประทานบัตร การต่ออายุประทานบัตรและการโอนประทานบัตร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2538 และ(ฉบับที่ 5) พ.ศ.2539

⁷⁰ พงษ์เทพ จารุอำพรพรณ ,การบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่..เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตร “หัวหน้าฝ่ายอุตสาหกรรมพื้นฐานและการทำเหมืองแร่ยุคใหม่”.วันที่ 25-27 กรกฎาคม 2546,น. 3

ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมได้⁷¹ โดยวงเงินค่าประกันการทำเหมืองตาม
 ประทานบัตรกำหนดไว้ตามรูปแบบของการทำเหมือง ดังนี้ คือ

(1) วิธีเหมืองสูบและวิธีเหมืองฉีด	ให้ค่าประกันในวงเงิน	1,500,000 บาท
(2) วิธีเหมืองเล่น	ให้ค่าประกันในวงเงิน	400,000 บาท
(3) วิธีเหมืองหาบ	ให้ค่าประกันในวงเงิน	200,000 บาท ⁷²
(4) วิธีเหมืองเรือชุด	ให้ค่าประกันในวงเงิน	10,000,000 บาท
(5) วิธีเหมืองเรือสูบ	ให้ค่าประกันในวงเงิน	2,000,000 บาท
(6) วิธีเหมืองอุโมงค์	ให้ค่าประกันในวงเงิน	2,000,000 บาท
(7) วิธีเหมืองเจาะงัน	ให้ค่าประกันในวงเงิน	300,000 บาท
(8) วิธีเหมืองละลายแร่	ให้ค่าประกันในวงเงิน	1,000,000 บาท

ภายหลังจากที่มีการออกประทานบัตรให้แก่ผู้ประกอบการเหมืองแร่แล้ว ในการทำ
 เหมืองนั้น นอกจากผู้ประกอบการจะต้องชำระค่าธรรมเนียมการออกประทานบัตรและ
 ค่าธรรมเนียมการใช้เนื้อที่ในการทำเหมืองแล้ว ผู้ประกอบการยังจะต้องจ่ายเงินบำรุงพิเศษให้แก่
 กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่อีกด้วย วัตถุประสงค์ของเงินบำรุงพิเศษดังกล่าว
 นอกจากจะถูกเก็บรักษาไว้เพื่อใช้จ่ายในการฟื้นฟูพื้นที่ที่ใช้ทำเหมืองแร่แล้ว ก็ยังจัดสรรไว้เพื่อการ
 ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติแร่และเพื่อการใช้จ่ายในการบำรุง
 ท้องถิ่นในจังหวัดที่มีการทำเหมืองอีกด้วย โดยเรียกเก็บในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของค่าภาคหลวง
 แร่ที่ผลิตได้จากประทานบัตร⁷³

หากเป็นการทำเหมืองใต้ดิน นอกจากผู้ขอประทานบัตรจะต้องยื่นข้อมูลรายละเอียด
 การทำเหมืองตามที่กำหนดแล้ว ผู้ขอประทานบัตรจะต้องยื่นข้อเสนอเกี่ยวกับการประกันภัยความ
 รับผิด สำหรับกรณีที่ดินดินในบริเวณใดของเขตเหมืองแร่ตามประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินเกิดการ

⁷¹ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่กระทรวงอุตสาหกรรม, คู่มือแนะแนวทาง
 ปฏิบัติในการลงทุนในกิจการเหมืองแร่, 2547, หน้า 26

⁷² ระเบียบกรมทรัพยากรธรณีว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับคำขอประทานบัตร การ
 ต่ออายุประทานบัตรและการโอนประทานบัตร (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2541, 11 กันยายน 2541

⁷³ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 59

ทฤษฎีดังกล่าวจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อม โดยให้ระบุถึงวงเงิน และระยะเวลาเอาประกันไว้ให้ชัดเจน⁷⁴

หากเป็นที่ยุติว่าการทำเหมืองใต้ดินนั้นเป็นต้นเหตุแห่งการทฤษฎีตัวของพื้นที่ดินนั้น ให้ผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินและหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบในการตรวจสอบการทำเหมือง ร่วมกันรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในทุกกรณี โดยหากหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายแล้ว ก็สามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยต่อผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินได้⁷⁵

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ถือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการค้าประกันการทำเหมืองและสิ่งแวดล้อม ในส่วนของการค้าประกันการทำเหมืองนั้นเป็นข้อกำหนดสำหรับวัตถุประสงค์ในการดำเนินการ แก้ไขปรับปรุงและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในกรณีที่ผู้ถือประทานบัตร ได้กระทำการอันก่อให้เกิด ปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือละเลยไม่ทำการฟื้นฟูพื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองแร่ เป็นกรณีที่ผู้ขอ ประทานบัตรจะต้องปฏิบัติก่อนการได้ประทานบัตร ซึ่งได้มีการกำหนดให้ผู้ยื่นคำขอประทานบัตร ต้องทำสัญญาว่าด้วยการทำเหมืองตามประทานบัตร และจัดให้มีธนาคารหรือสถาบันการเงินค้า ประกันการปฏิบัติตามสัญญาภายในวงเงินที่กำหนด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวิธีการทำเหมือง และเฉพาะ กรณีการทำเหมืองใต้ดิน นอกจากผู้ขอประทานบัตรจะต้องยื่นข้อมูลรายละเอียดการทำเหมือง ตามที่กำหนดแล้ว ผู้ขอประทานบัตรจะต้องยื่นข้อเสนอเกี่ยวกับการประกันภัยความรับผิด เพื่อเป็น การคุ้มครองเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ สำหรับกรณีที่พื้นดินในบริเวณใด ของเขตเหมืองแร่ตามประ ทานบัตรทำเหมืองใต้ดิน เกิดการทฤษฎีตัวลงจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล ทรัพย์สินหรือ สิ่งแวดล้อม ซึ่งถือเป็นลักษณะเฉพาะของการทำเหมืองใต้ดิน โดยระบุถึงวงเงินและระยะเวลาเอา ประกันไว้ให้ชัดเจน

ส่วนเงินบำรุงพิเศษนั้นเป็นเงินที่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้เรียก เก็บภายหลังจากออกประทานบัตรให้กับผู้ขอทำเหมืองไปแล้ว โดยจะเก็บรักษาไว้เพื่อใช้จ่ายใน การฟื้นฟูพื้นที่ที่ใช้ทำเหมืองแร่ หรือจัดสรรไว้เพื่อการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด ตามพระราชบัญญัติแร่และเพื่อการใช้จ่ายในการบำรุงท้องถิ่นในจังหวัดที่มีการทำเหมืองอีกด้วย ซึ่งเรียกเก็บในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของค่าภาคหลวงแร่ที่ผลิตได้จากประทานบัตร⁷⁶

(ข) การค้าประกันการทำเหมืองแร่และสิ่งแวดล้อมของประเทศแคนาดา

⁷⁴ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 88/6

⁷⁵ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 88/13

⁷⁶ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 59

ในประเทศแคนาดา การค้าประกันการทำเหมืองแร่และสิ่งแวดล้อมนั้นถือเป็นเงื่อนไขอย่างหนึ่งที่จะต้องกระทำก่อนการเริ่มต้นทำเหมืองแร่ โดยบัญญัติไว้ในส่วนของการฟื้นฟูพื้นที่ที่ใช้ทำเหมือง (rehabilitation of mining land) ซึ่งกำหนดให้ ผู้ถือสิทธิเกี่ยวกับการขุดเจาะหาแร่จะต้องยื่นแผนฟื้นฟูต่อกรรมการฟื้นฟูเหมืองตามรูปแบบที่กำหนด แผนฟื้นฟู หมายถึงแผนสำหรับฟื้นฟูพื้นที่หรือเหมืองแร่ที่มีลักษณะที่ไม่ได้มาตรฐานหรือมีสภาพที่เป็นการรบกวนสภาพที่ดินที่อยู่ตามปกติ⁷⁷ และรวมถึงการยื่นข้อกำหนดเกี่ยวกับการประกันภัยต่อรัฐ หากผู้ถือสิทธิถูกกำหนดให้แจ้งต่อสาธารณะ ก็ให้ยื่นแผนดังกล่าวหลังจากแจ้งหนังสือบอกกล่าวต่อสาธารณะแล้ว⁷⁸

ผู้ถือสิทธิที่ผ่านการรับรองแผนฟื้นฟูหรือแผนฟื้นฟูที่ได้รับความเห็นชอบแล้วจะต้องนำหลักทรัพย์มาวางล่วงหน้าตามจำนวนที่กรรมการฟื้นฟูเหมืองกำหนดไว้⁷⁹

โดยที่หลักทรัพย์ประกันนั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของแผนฟื้นฟู ซึ่งผู้ถือสิทธิจะต้องปฏิบัติตามรูปแบบและวางหลักประกันตามจำนวนที่กำหนดในแผนฟื้นฟูหรือแผนฟื้นฟูฉบับแก้ไข หลักทรัพย์ดังกล่าวอาจเป็น เงินสด เลตเตอร์ออฟเครดิตจากธนาคาร พันธบัตรที่ออกโดยผู้ออกพันธบัตรที่มีความมั่นคงและเชื่อถือได้ที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายประกันภัย ทรัสต์เกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับเหมืองที่ถูกกำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยภาษี การยินยอมให้ทดสอบสถานะทางการเงินของบริษัทตามที่กำหนดไว้ หรือการประกันรูปแบบอื่นๆ การจำหน่ายสินทรัพย์ รวมถึงการกันเงินทุนสำรองไว้เพื่อชำระหนี้⁸⁰

4.2 มาตรการภายหลังการอนุญาตให้สิทธิในการทำเหมือง

4.2.1 ข้อบังคับในการทำเหมือง

(ก) ข้อบังคับในการทำเหมืองของประเทศไทย

ข้อบังคับในการทำเหมืองถือเป็นมาตรการควบคุมการทำเหมืองแร่ที่กำหนดขึ้นมาเพื่อเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นสำหรับป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นตามวัตถุประสงค์ของข้อบังคับหรือข้อกำหนดอื่นๆ ที่ผู้ทำเหมืองแร่จะต้องปฏิบัติ มิฉะนั้นอาจถือว่าเป็นการทำผิดกฎหมายหรือผิด

⁷⁷ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 1(1), 139(1)

⁷⁸ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 140(3)

⁷⁹ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 141(2)

⁸⁰ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 145

เงื่อนไขที่ระบุไว้ในการอนุญาตให้ทำเหมืองและอาจเป็นเหตุให้ผู้ที่ได้รับประทานบัตรต้องลั่นสิทธิในการทำเหมืองแร่ได้

พระราชบัญญัติแร่กำหนดไว้ว่าในการทำเหมืองแร่และผู้ถือประทานบัตรจะต้องทำเหมืองตามวิธีการทำเหมือง แผนผังโครงการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการออกประทานบัตร⁸¹

นอกจากนี้แล้วยังได้กำหนดเงื่อนไขหรือข้อบังคับเบื้องต้นไว้ ดังนี้

(1) ห้ามปลูกสร้างอาคารเกี่ยวกับการทำเหมือง การจัดตั้งสถานที่เพื่อการแต่งแร่หรือการเก็บขังน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายนอกเขตเหมืองแร่ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่⁸²

(2) ผู้ทำเหมืองต้องทำเหมืองโดยมีคนงานในการทำเหมืองและต้องทำงานตามเวลาที่กำหนด⁸³

(3) ห้ามมิให้ทำเหมืองใกล้ทางหลวงหรือทางน้ำสาธารณะภายในระยะ 50 เมตร เว้นแต่ประทานบัตรกำหนดไว้ให้ทำได้ หรือได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่⁸⁴

(4) ห้ามผู้ทำเหมืองปิดกั้น ทำลาย หรือกระทำด้วยประการใดให้เป็นการเสื่อมประโยชน์แก่ทางหลวงหรือทางน้ำสาธารณะ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่⁸⁵

(5) ห้ามผู้ที่ทำเหมืองตดน้ำหรือชักน้ำจากทางน้ำสาธารณะ ไม่ว่าจะอยู่ภายในหรือภายนอกเขตเหมืองแร่ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่⁸⁶

(6) ห้ามมิให้ทำทางไม่ว่าจะเป็นทางบกหรือทางน้ำหรือทางถ่ายน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายผ่านเขตเหมืองแร่ของผู้ถือประทานบัตรรายอื่น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่⁸⁷

⁸¹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 57

⁸² พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 59

⁸³ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 60

⁸⁴ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 62

⁸⁵ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 63

⁸⁶ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 64

⁸⁷ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 65 และมาตรา 66

(7) ห้ามปล่อยน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายอันเกิดจากการทำเหมืองออกนอกเขตเหมืองแร่ เว้นแต่ น้ำนั้นจะมีความขุ่นข้นหรือมูลดินทรายไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด หรือได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี⁸⁸

(8) ผู้ทำเหมืองจะต้องจัดการป้องกันมิให้น้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายที่ปล่อยออกนอกเขตเหมืองแร่ไปทำให้ทางน้ำสาธารณะตื้นเขินหรือเสื่อมประโยชน์แก่การใช้ทางน้ำนั้น⁸⁹

(9) ห้ามมิให้ผู้ทำเหมืองหรือแต่งแร่กระทำหรือละเว้นการกระทำการใดอันน่าจะเป็นเหตุให้แร่ที่มีพิษหรือสิ่งอื่นที่มีพิษก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืชหรือทรัพย์สิน⁹⁰

(10) ผู้ทำเหมืองจะต้องจัดการถมบรดาขุม หลุม หรือปล่องที่ไม่ได้ใช้ในการทำเหมืองแล้วให้เป็นไปตามเดิมทุกแห่ง เว้นแต่ประธานบัตรจะได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น หรือเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมประจำท้องที่ จะได้สั่งเป็นหนังสือ กำหนดเป็นอย่างอื่น ด้วยความเห็นชอบของอธิบดี⁹¹

(11) ห้ามมิให้ผู้ทำเหมือง นำหรือยอมให้ผู้อื่นนำมูลแร่ตลอดจนมูลดินทรายออกจากเขตเหมืองแร่ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมประจำท้องที่⁹²

(ข) ข้อบังคับว่าด้วยการทำเหมืองของประเทศแคนาดา

การออกข้อบังคับว่าด้วยการทำเหมืองของประเทศแคนาดา กฎหมายได้กำหนดแนวทางกว้างๆเอาไว้ในลักษณะที่ครอบคลุมกระบวนการทำเหมืองไว้ทุกขั้นตอนตั้งแต่เริ่มต้นไปจนถึงสิ้นสุดกระบวนการทำเหมืองเอาไว้และได้ให้อำนาจแก่ผู้ช่วยผู้ว่าการรัฐ เป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ในส่วนที่เป็นรายละเอียดได้ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจแห่งสภา⁹³ เช่น

กฎเกณฑ์การควบคุมการเปิดใช้ถนนที่ผ่าน ตัดผ่านที่ดินเหมืองแร่ที่มีผู้เรียกร้องสิทธิที่ดินเหมืองแร่ที่ได้รับการสำรวจและปักหลักกำหนดเขตแล้วหรือที่ดินที่เจ้าของขายหรือให้เช่าเพื่อทำเหมืองแร่ รวมถึงการก่อสร้าง การดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์ถนนดังกล่าวด้วย⁹⁴

⁸⁸ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 67

⁸⁹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 68

⁹⁰ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 69

⁹¹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 72

⁹² พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 74

⁹³ see, Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 176 (1),(2),(3)

⁹⁴ Ibid. Article 176 (1)1

กฎเกณฑ์การควบคุมการเปิดใช้คูน้ำ สะพานลำเลียงน้ำข้ามหุบเขาหรือทางน้ำที่ขุดขึ้นเองซึ่งผ่านหรือตัดผ่านที่ดินสำหรับทำเหมืองแร่ประเภทต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการทำเหมือง รวมถึงการก่อสร้าง การทำนุบำรุงและการใช้ประโยชน์ทางน้ำเหล่านั้นด้วย⁹⁵

กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดการฟื้นฟูพื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองแร่รวมถึงกำหนดแนวทางปฏิบัติตามหรือรายละเอียดอื่นตามที่จำเป็นหรือน่าจะจำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูพื้นที่ กำหนดเตรียมแผนการปิดเหมือง รูปแบบ และรายละเอียดรวมทั้งการรับรองความถูกต้อง หลักเกณฑ์การรายงาน ข้อมูลรายละเอียด แผนที่และแบบแปลนหรือแผนผังที่ต้องแนบมาด้วย เป็นต้น⁹⁶

ข้อบังคับว่าด้วยการทำเหมืองดังกล่าวนี้อาจจะกำหนดให้มีผลใช้บังคับได้ทั่วไปหรือจำเพาะเจาะจงหรืออาจจะมีข้อจำกัดในเรื่องเวลาหรือสถานที่หรือทั้งสองเรื่องและอาจกำหนดให้ใช้บังคับเฉพาะกับบริเวณที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบระบุให้ใช้บังคับเท่านั้นก็ได้โดยห้ามมิให้พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกกฎเกณฑ์ต่างๆมาใช้ได้แย้งข้อกำหนดของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบดังกล่าว⁹⁷

นอกจากนี้แล้วรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบก็มีอำนาจที่จะออกใบอนุญาต ออกเอกสารแสดงสิทธิต่างๆรวมถึงการให้การรับรองการอ้างสิทธิในเหมืองแร่ที่ยังไม่มีหนังสือราชการรับรองโดยสามารถที่จะกำหนดเงื่อนไขหรือข้อบังคับต่างๆได้ตามความเหมาะสม แต่ทั้งนี้และทั้งนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ช่วยผู้ว่าการมลรัฐและสภาด้วย⁹⁸

4.2.2 การติดตามตรวจสอบการทำเหมือง

(ก) การติดตามตรวจสอบการทำเหมืองของประเทศไทย

การทำเหมืองและการแต่งแร่ถือเป็นกิจกรรมที่มีความเสี่ยงสูงที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ การที่ปรากฏว่าการทำเหมืองแร่และการแต่งแร่ในบางพื้นที่ ก่อให้เกิดการแพร่กระจายของฝุ่นละออง สารเป็นพิษและโลหะหนักออกสู่สิ่งแวดล้อม ในปริมาณที่จะเป็นอันตรายต่อสภาพแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน อันเป็นผลให้เกิดโรคภัยไข้เจ็บแก่

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid. Article 176 (2)

⁹⁷ Ibid. Article 176 (2.2)

⁹⁸ Ibid. Article 176 (3)

ชุมชนใกล้เคียงก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชน หรือมีการร้องเรียนจากราษฎรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นการทำเหมืองแร่ที่ดีจึงต้องมีมาตรการในการติดตามตรวจสอบการทำเหมือง รวมไปถึงการเฝ้าระวังผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาหรืออาจใช้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

พระราชบัญญัติแร่กำหนดไว้ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในเขตเหมืองแร่เพื่อตรวจการทำเหมืองได้ทุกเวลา โดยให้ผู้ที่ครอบครองเขตเหมืองแร่นั้นทำหน้าที่อำนวยความสะดวกตามควรแก่กรณี ในกรณีที่พบว่าการทำเหมืองแร่นั้นเกิดอันตรายหรือเห็นว่าจะเกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์หรือทรัพย์สิน ก็ให้มีอำนาจสั่งการเป็นหนังสือแก่ผู้ถือประทานบัตรให้จัดการป้องกันอันตรายจากการทำเหมืองหรือแต่งแร่หรือสั่งให้เปลี่ยนแปลง แก้ไขวิธีการทำเหมืองหรือแต่งแร่ รวมถึงการสั่งให้หยุดการทำเหมืองทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อป้องกันอันตรายนั้นได้⁹⁹

กรณีของเหมืองใต้ดินได้กำหนดให้ ผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมืองใต้ดินซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งจากตัวแทนของผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา 88/11 แห่งพระราชบัญญัติแร่เป็นผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมืองใต้ดินได้ด้วย โดยมีอำนาจในการตรวจสอบการทำเหมืองตามเงื่อนไขในประทานบัตรและรายงานผลการตรวจให้อธิบดีทราบภายใน 15 วัน¹⁰⁰

นอกจากนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพในการติดตามตรวจสอบการทำเหมืองแร่ตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติแร่ กระทรวงอุตสาหกรรมยังได้มอบอำนาจโดยคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมที่ 127/2547 แก่ผู้บริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจเข้าไปติดตามตรวจสอบการทำเหมืองแร่ได้ด้วย¹⁰¹

การตรวจการทำเหมืองของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นสามารถที่จะทำได้ตลอดทั้งก่อนเริ่มลงมือทำเหมืองและภายหลังจากที่ได้ทำเหมืองแล้ว โดยก่อนเปิดการทำเหมือง ผู้ถือประทาน

⁹⁹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 70 และมาตรา 71

¹⁰⁰ โปรดดูประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมเรื่องกำหนดวาระการทำงาน เงื่อนไขและวิธีการเพิกถอนผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมืองใต้ดิน การเก็บรักษากองทุน คุณสมบัติมาตรฐานของผู้เชี่ยวชาญ ลักษณะสัญญาว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญและระเบียบการเบิกจ่ายกองทุนสนับสนุนการมีส่วนร่วมตรวจสอบการทำเหมืองใต้ดิน , ประกาศ ณ วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2547, ข้อ 3

¹⁰¹ ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คู่มือการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนสำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น., 2548, น.114

บัตรต้องนำพนักงานเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบการเตรียมการเพื่อการทำเหมืองที่ได้รับอนุญาต เสียก่อนจึงจะเริ่มเปิดการทำเหมืองได้¹⁰²

ด้วยเหตุที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ถือประทานบัตรต้องทำเหมืองหรือแต่งแร่ตามวิธีการทำเหมืองและแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาตโดยเคร่งครัด ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมิวิศกรทำหน้าที่ควบคุมรับผิดชอบรวมถึงการตรวจสอบงานทางด้านวิศวกรรมในการทำเหมือง¹⁰³

นอกจากนี้ ผู้ถือประทานบัตรยังจะต้องทำบัญชีคนงาน บัญชีแสดงการขุดแร่ได้เก็บไว้ในเขตเหมืองแร่เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้ตลอดเวลา และจะต้องทำรายงานการทำเหมือง แผนทีแสดงการทำเหมืองประจำเดือนเพื่อยื่นต่อทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ภายในวันที่ 5 ของเดือนถัดไปด้วย¹⁰⁴

(ข) การติดตามตรวจสอบการทำเหมืองของประเทศแคนาดา

การติดตามตรวจสอบการทำเหมืองของประเทศแคนาดา มีการกำหนดไว้ในกฎหมายอยู่หลายกรณี ดังนี้

การติดตามตรวจสอบโดยนายช่างตรวจเหมืองซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายแร่อาจเข้าไปในพื้นที่ใดๆ เพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิที่เกี่ยวข้องกับแร่ได้ และอาจเข้าไปในอาคาร พื้นที่ทำเหมืองแร่เพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับสายแร่ และอาจนำสายแร่ออกมาจากอาคาร พื้นที่ทำเหมืองแร่ในปริมาณพอควรเท่าที่นำมาใช้ในการทดสอบและวิเคราะห์ได้¹⁰⁵

การติดตามตรวจสอบตามข้อกำหนดตามกฎหมายเกณฑ์การทำเหมืองที่ออกโดยผู้ช่วยผู้ว่าการมลรัฐ ซึ่งกำหนดให้ผู้ช่วยผู้ว่าการรัฐโดยอาศัยอำนาจของสภามีอำนาจที่จะกำหนดการประเมินผลการดำเนินกิจการย่อยๆ รายปี ที่ผู้ทรงสิทธิเหนือที่ดินเหมืองแร่จะต้องกระทำ¹⁰⁶

กำหนดประเภทของผลงานที่เข้าเกณฑ์การประเมินผล วิธีการคำนวณและรับรองผลงานให้กับที่ดินที่มีการกล่าวอ้างสิทธิในการทำเหมืองแร่รวมถึงกำหนดงานประเมินผลเพิ่มเติมที่

¹⁰² กฎกระทรวง ฉบับที่ 28 (พ.ศ.2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.

¹⁰³ เฟิงอ้าง.

¹⁰⁴ เฟิงอ้าง.

¹⁰⁵ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 11(1)

¹⁰⁶ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 176 (1)

จะต้องปฏิบัติในบริเวณส่วนเกินของที่ดินเหมืองแร่ที่มีการเรียกร้องสิทธิหรือบริเวณที่ถือว่าเป็นที่ดินส่วนเกินจากแนวเขตของพื้นที่เหมืองแร่ที่ได้จดทะเบียนไว้¹⁰⁷

กำหนดวิธีการและกระบวนการสำรวจตรวจสอบที่ดินเหมืองแร่ที่มีการอ้างสิทธิ กำหนดมาตรฐานการฟื้นฟูเหมืองแร่รวมถึงมาตรฐานสำหรับมาตรการป้องกันต่างๆ ในกรณีที่มีการปิดเหมือง¹⁰⁸

การติดตามตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบการฟื้นฟูเหมืองซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลที่ไม่ได้เป็นลูกจ้างของกระทรวงเป็นผู้ตรวจสอบการฟื้นฟูเหมือง โดยได้กระทำอย่างเหมาะสมมีอำนาจเข้าไปในเขตหรือบริเวณของเหมืองแร่เพื่อทำการตรวจสอบการทำงาน เรียกเอกสาร แบบแปลน ใบอนุญาต เอกสาร บันทึกหรือรายงาน คัดสำเนาเอกสารนั้นออกมา รวมถึงตรวจสอบการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเหมืองที่จำเป็นเพื่อทำรายงานเสนอกรรมการและสอบสวนบุคคลอย่างเหมาะสม¹⁰⁹

การติดตามตรวจสอบข้อมูลสถิติตามรายงานประจำปี กล่าวคือเจ้าของเหมืองทุกคนต้องส่งรายงานกิจกรรมที่ได้ดำเนินการมาก่อนวันที่ 31 ธันวาคมในแต่ละปีต่อรัฐมนตรี โดยต้องแสดงถึงลักษณะของงานและผลสรุปของการทำเหมืองและการสำรวจ เช่น สถานะปัจจุบันของแร่ที่สงวนหรือเก็บรักษาไว้ ปริมาณและมูลค่าของผลิตภัณฑ์แร่ จำนวนลูกจ้างและรายได้และค่าใช้จ่ายในเมืองและการสำรวจ บัญชีทรัพย์สิน พลังงานและไฟฟ้าที่ใช้ไป วัสดุในการทำเหมือง และวัสดุที่ใช้ไปในการทำเหมือง สิ่งที่ไม่ใช้ในการทำเหมือง ผลิตภัณฑ์แร่ สิ่งที่ไม่ใช่ผลิตภัณฑ์แร่ รายละเอียดของการผลิตและของเสียจากการผลิต

โดยรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดให้เจ้าของเหมืองส่งรายงานประจำเดือนหรือสามเดือนต่อครั้งก็ได้ตามที่เห็นสมควร

ในกรณีที่เจ้าของล้มละลายหรือเลิกกิจการ (winding-up) ผู้ดูแลทรัพย์สินหรือผู้ชำระบัญชีต้องส่งรายงานต่อรัฐมนตรีหลักเกณฑ์ที่กำหนด¹¹⁰

4.2.3 การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขหรือข้อบังคับการทำเหมือง

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Ibid. Article 176 (2)

¹⁰⁹ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 146(1)(2)(3)(4)

¹¹⁰ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 155 (1)(2)(3)

(ก) การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขหรือข้อบังคับการทำเหมืองของประเทศไทย พระราชบัญญัติแร่ กำหนดไว้ว่าผู้ถือประทานบัตรจะต้องทำเหมืองตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการออกประทานบัตรและถ้าจะมีการเพิ่มเติมชนิดของแร่ที่จะทำเหมืองหรือเปลี่ยนแปลงวิธีการทำเหมือง แผนผังโครงการและเงื่อนไขดังกล่าว ผู้ถือประทานบัตรจะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีก่อนจึงจะทำได้¹¹¹

ในการทำเหมืองผู้ถือประทานบัตรจะต้องทำเหมืองและแต่งแร่ตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการทำเหมือง ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยเคร่งครัด¹¹² หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการทำเหมืองดังกล่าวคือกฎเกณฑ์ที่เป็นตัวกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการทำเหมือง ดังนั้นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อเพิ่มเติมชนิดของแร่ที่จะทำเหมือง การเปลี่ยนแปลงวิธีการทำเหมืองหรือแผนผังโครงการจึงถือเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขหรือข้อบังคับว่าด้วยการทำเหมือง

เพื่อให้การทำเหมืองมีความสอดคล้องกับสภาพสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน และมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดหรืออยู่ในเกณฑ์ที่ยอมรับได้ ในกรณีที่ผู้ประกอบการทำเหมืองแร่จะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขหรือข้อบังคับการทำเหมืองก็สามารถยื่นคำขอเป็นหนังสือขอรับอนุญาตจากอธิบดีได้ โดยยื่นคำขอดังกล่าวต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ พร้อมกับแนบเอกสารหรือหลักฐานแสดงการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขหรือข้อบังคับดังกล่าวและปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่นๆ ที่กำหนด¹¹³

เมื่อสำนักงานเลขานุการกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้รับเรื่องดังกล่าวแล้ว ก็จะส่งเรื่องทั้งหมดให้สำนักเหมืองแร่และสัมปทานเพื่อดำเนินการส่งสำเนาเรื่องให้สำนักบริหารและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมพิจารณาว่าสมควรกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมหรือไม่¹¹⁴

¹¹¹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 57

¹¹² กฎกระทรวง ฉบับที่ 28 (พ.ศ.2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

¹¹³ ระเบียบกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ว่าด้วย การเพิ่มเติมชนิดของแร่ที่จะทำเหมือง การเปลี่ยนวิธีการทำเหมืองและการเปลี่ยนแปลงแผนผังโครงการทำเหมือง พ.ศ. 2547

¹¹⁴ เฟิงอ้าง.

เมื่อได้รับผลการพิจารณาจากสำนักบริหารและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมแล้ว ให้วิศวกรรมเหมืองแร่ พิจารณาว่าสมควรจะให้ผู้ถือประทานบัตร เพิ่มเติมชนิดของแร่ที่จะทำเหมืองในประทานบัตร หรือพิจารณาว่าวิธีการทำเหมืองที่ขอเปลี่ยนแปลงใหม่สอดคล้องกับแผนผังโครงการทำเหมืองที่แก้ไขและสมควรที่จะอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงวิธีการทำเหมืองหรือไม่ หรือในกรณีนี้ขอเปลี่ยนแปลงแผนผังโครงการทำเหมืองก็ให้วิศวกรเหมืองแร่ตรวจสอบดูว่าแผนผังโครงการทำเหมืองถูกต้องหรือไม่ หลังจากนั้นจึงค่อยเสนอให้อธิบดีเป็นผู้พิจารณาอนุญาตต่อไป¹¹⁵

(ข) การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไข หรือข้อบังคับการทำเหมืองของประเทศแคนาดา จากการศึกษาพบว่ากฎหมายแร่ของประเทศแคนาดานั้นจะไม่มีบทบัญญัติในส่วนของ การขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขเงื่อนไขหรือข้อบังคับในการทำเหมืองเลย แต่จะพบว่ากฎหมายแร่ของประเทศแคนาดา จะให้ความสำคัญไปที่การแก้ไขเยียวยาความเสียหาย ในกรณีที่เหมืองเกิด อันตรายขึ้น กล่าวคือกฎหมายกำหนดให้ผู้ถือสิทธิเกี่ยวกับแร่ จะต้องยื่นแผนฟื้นฟูเหมืองแร่ก่อน การทำเหมืองและต้องฟื้นฟูเหมืองแร่ไปพร้อมๆกับการทำเหมือง และหากพบว่าในภายหลังเหมืองดังกล่าวได้กลายเป็นเหมืองอันตราย เช่นนี้แล้วผู้ที่ทำเหมืองแร่นั้นก็ต้องยื่นแผนฟื้นฟูเหมืองแร่ อันตรายนั้นตามคำสั่งของกรรมการฟื้นฟูเหมืองเพื่อให้การรับรองก่อนจึงจะเริ่มลงมือทำเหมืองต่อไปอีกได้ ซึ่งแผนฟื้นฟูที่ยื่นเข้ามาใหม่นั้นก็คือแผนที่ต้องนำไปเปลี่ยนแปลงแก้ไขในรายละเอียดของขั้นตอนและวิธีปฏิบัติในการฟื้นฟูเพื่อให้เหมาะสมกับวิธีการทำเหมืองหรืออาจจะเปลี่ยนแปลงวิธีการทำเหมืองใหม่ตามข้อบังคับเพื่อแก้ปัญหาเหมืองอันตรายนั้นก็ได้¹¹⁶ (โปรดดูเพิ่มเติมได้ที่หัวข้อ 4.2.6 (ข))

4.2.4 เงื่อนไขการคืนสิทธิในการทำเหมือง

(ก) เงื่อนไขการคืนสิทธิในการทำเหมืองแร่ของประเทศไทย การคืนสิทธิในการทำเหมืองตามกฎหมายแร่ของไทยนั้นถือเป็นมาตรการในการควบคุมการทำเหมืองอย่างหนึ่ง ในลักษณะที่เป็นการป้องกันมิให้ผู้ทำเหมืองปฏิบัติผิดเงื่อนไข ทั้งนี้ก็เพื่อจะทำให้การทำเหมืองนั้นดำเนินไปได้จนครบกำหนดหรือจะได้รับการดำเนินกิจการเหมืองแร่ได้ทันทีเพื่อมิให้เกิดความเสียหาย หากว่าผู้ขอประทานบัตรไม่สามารถที่จะปฏิบัติตาม

¹¹⁵ เพิ่งอ้าง.

¹¹⁶ โปรดดู Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 143(1)(2)(3)(3.1), Article

ข้อกำหนดหรือขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดแล้วก็ไม่สามารที่จะทำเหมืองได้หากยังฝ่าฝืนที่จะทำไปก็จะมีคามผิด ทั้งนี้เพราะสิทธิในการทำเหมืองนั้นจะอนุญาตให้เฉพาะแก่ผู้ถือประทานบัตรเท่านั้น

สิทธิในการทำเหมืองตามประทานบัตร ที่ออกให้แก่ผู้ขออนุญาตประกอบการทำเหมืองนั้น ล้นสุดลงได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- 1) ล้นสุดโดยอายุประทานบัตร เมื่อครบกำหนดระยะเวลาแล้วประทานบัตรเป็นอันระงับ¹¹⁷
- 2) ล้นสุดโดยผู้ถือประทานบัตรถึงแก่ความตาย¹¹⁸
- 3) ล้นสุดโดยผู้ถือประทานบัตร ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาถูกศาลพิพากษาให้ล้มละลาย¹¹⁹
- 4) ล้นสุดโดยผู้ถือประทานบัตรซึ่งเป็นนิติบุคคลและสภาพนิติบุคคลล้นสุดลง¹²⁰
- 5) กรณีผู้ถือประทานบัตรได้ขอเวนคืนประทานบัตร¹²¹
- 6) ล้นสุดโดยการเพิกถอนประทานบัตรของรัฐมนตรี โดยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้
 - (6.1) กรณีรัฐมนตรีออกประทานบัตรโดยคลาดเคลื่อน หรือสำคัญผิดในข้อเท็จจริง¹²²
 - (6.2) กรณีผู้ถือประทานบัตรไปเสียจากภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ และเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ไม่สามารถติดต่อได้¹²³
 - (6.3) ผู้ถือประทานบัตรไม่ปฏิบัติตามมาตรการของผู้อำนวยการเขตเหมืองแร่¹²⁴
 - (6.4) กรณีผู้ถือประทานบัตรฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้

¹¹⁷ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 54.

¹¹⁸ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 81.

¹¹⁹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 82.

¹²⁰ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 83

¹²¹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 84

¹²² พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 9 ทวิ

¹²³ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 85

¹²⁴ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 132 ทวิ

ใบอนุญาต¹²⁵

(6.5) กรณีผู้ถือประทานบัตร ไม่ทำเหมืองโดยมีจำนวนคนงานและระยะเวลาทำการตามที่กฎหมายกำหนด¹²⁶

(6.6) กรณีผู้ถือประทานบัตร ยอมให้ผู้อื่นรับช่วงทำเหมือง โดยมีได้รับอนุญาต¹²⁷

(6.7) กรณีผู้ถือประทานบัตรไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ ที่สั่งเพื่อป้องกันอันตรายให้เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขวิธีการทำเหมืองหรือแต่งแร่หรือสั่งให้หยุดการทำเหมืองหรือแต่งแร่เสียทั้งสิ้นหรือส่วนหนึ่งส่วนใดตามที่เห็นสมควร¹²⁸

(6.8) กรณีผู้ถือประทานบัตรไม่ได้ชำระหนี้อันพึงต้องชำระตามกฎหมายนี้¹²⁹

(6.9) กรณีผู้ถือประทานบัตรมีแร่จากที่อื่นไว้ในครอบครอง โดยมีได้รับอนุญาต¹³⁰

(6.10) กรณีผู้ถือประทานบัตรเป็นผู้กระทำความผิด ผู้สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดส่งออกแร่โดยไม่ได้รับอนุญาต¹³¹

(6.11) กรณีผู้ถือประทานบัตรทำให้แร่ขาดหายไป จากบัญชีแสดงการขุดแร่ได้¹³²

(ข) เงื่อนไขการสิ้นสุดสิทธิในการทำเหมืองแร่ของประเทศแคนาดา

สิทธิในการทำเหมืองแร่ของประเทศแคนาดานอกจากกรณีที่ยังสิ้นสุดตามระยะเวลาแล้ว

ยังสิ้นสุดลงได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

¹²⁵ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 138

¹²⁶ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 138 ทวิ

¹²⁷ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 140

¹²⁸ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 137

¹²⁹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 86

¹³⁰ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 148

¹³¹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 152

¹³² พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 152 ตี

(1) สิ้นสุดโดยการประกาศยกเลิกสิทธิเรียกร้องการทำเหมืองแร่(cancellation of mining claims) ของรัฐมนตรีในกรณีที่กรรมการเหมืองแร่และที่ดินได้พิจารณาเอกสารหรือหลักฐานแล้วพบว่าผู้ที่ได้มาซึ่งสิทธิเรียกร้องการทำเหมืองแร่มีความผิดฐานจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้หรือกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่างๆ รัฐมนตรีอาจจะประกาศยกเลิกสิทธิเรียกร้องในการทำเหมืองแร่ตามคำแนะนำของกรรมการเหมืองแร่และที่ดิน และให้บรรดาสหสิทธิที่ดินซึ่งได้รับจากการจดทะเบียนการอ้างสิทธิการทำเหมืองแร่แปลงนั้นสิ้นสุดลงด้วย¹³³

(2) สิ้นสุดโดยการประกาศยกเลิกของรัฐมนตรีหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่จากรัฐมนตรี หากปรากฏว่าพื้นที่ดินที่มีการอ้างสิทธิในการทำเหมืองนั้น ได้ถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกจากการทำเหมืองหรืออุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับแร่¹³⁴

(3) สิ้นสุดโดยการประกาศละสิทธิเรียกร้องของผู้เป็นเจ้าของสิทธิ (Abandoning a mining claim) ทั้งหมดหรือบางส่วนหรือเฉพาะช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง แก่ นายทะเบียนเหมืองแร่ประจำท้องที่¹³⁵

(4) สิ้นสุดลงเนื่องจากผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ทำเหมือง (Right to lease of mining claim) ค้างชำระค่าเช่าสิทธิในพื้นที่ดินที่ใช้ทำเหมืองเป็นเวลา 2 ปีขึ้นไป¹³⁶

(5) การสิ้นสุดโดยการประกาศให้สิทธิในการทำเหมืองตกเป็นโมฆะ เนื่องจากไม่ได้ยื่นแผนฟื้นฟูในกรณีที่เหมืองแร่เกิดอันตรายตามคำสั่งของกรรมการฟื้นฟูเหมือง¹³⁷

(6) สิ้นสุดโดยถูกยกเลิกหรือบอกล้างสิทธิในที่ดินและสิทธิที่จะทำเหมืองแร่ตามกระบวนการทางศาล ตามคำร้องขอของรัฐเพื่อให้สิทธิดังกล่าวตกเป็นโมฆะนับแต่บัดนั้นเป็นต้นไป และให้ที่ดิน เหมืองแร่และแร่ธาตุตกเป็นของรัฐโดยไม่มีภาระหรือข้อผูกพันใดๆทั้งสิ้น¹³⁸

(7) การสิ้นสุดโดยการเวนคืน โดยผู้เป็นเจ้าของ ผู้ถือประทานบัตรหรือผู้ทรงสิทธิในที่ดินที่ทำเหมืองแร่หรือสิทธิการทำเหมืองแร่ ซึ่งอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ หรือ

¹³³ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 26(7)

¹³⁴ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 54

¹³⁵ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 70(1)(2)

¹³⁶ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 81(10)

¹³⁷ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 147(2)(3)

¹³⁸ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 179(1)

กฎหมายอื่นใด ได้ยินยอมให้รัฐเวนคืนสิทธิต่างๆดังกล่าวตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบ¹³⁹

(8) สิ้นสุดลงเมื่อที่ดินที่ใช้ทำเหมืองแร่หรือสิทธิการทำเหมืองแร่ ถูกริบหรือตกเป็นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยนิติบุคคลหรือกฎหมายว่าด้วยองค์การธุรกิจหรือกฎหมายอื่นหรือถูกริบเพราะมีเหตุผลอื่นใด หรือกลายเป็นทรัพย์สินของรัฐด้วยเหตุที่ว่าบุคคลผู้มึกรวมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินดังกล่าวมีความชอบธรรมที่จะทำเช่นนั้น ได้เสียชีวิตไปโดยมิได้ทำพินัยกรรมและไม่มีทายาทโดยชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ที่ดินและบรรดาสหสิทธิต่างๆตกเป็นของรัฐโดยปราศจากข้อผูกพันจากการใช้สิทธิหรือการอ้างสิทธิในที่ดินใดๆทั้งสิ้น ไม่ว่าสิทธิหรือข้อผูกพันดังกล่าวจะมีอยู่ เกิดมีขึ้นหรือได้มาก่อนการริบทรัพย์สินหรือการตกเป็นทรัพย์สินของรัฐ¹⁴⁰

4.2.5 การจัดเก็บรายได้ของภาครัฐ

(ก) การจัดเก็บรายได้ของภาครัฐในประเทศไทย

ประเทศไทยจัดเก็บรายได้ (Government share of revenue) จากกิจการเหมืองแร่ โดยใช้หลักการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการผลิต (production sharing concepts)¹⁴¹ ซึ่งในการทำเหมืองผู้ประกอบการจะต้องชำระค่าตอบแทนให้แก่รัฐในรูปแบบต่างๆ ตามที่กำหนด ค่าตอบแทนที่รัฐจัดเก็บมีอยู่หลายลักษณะ ในรูปแบบของค่าธรรมเนียมต่างๆและค่าภาคหลวง เป็นต้น ซึ่งบรรดาค่าตอบแทนเหล่านี้ล้วนเป็นค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบการทั้งสิ้น ค่าตอบแทนที่กล่าว ได้แก่

(1) ค่าค่าขอและค่าธรรมเนียมในขั้นตอนการขอใบอนุญาตต่างๆหรือการให้รัฐดำเนินการต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น การรังวัด ค่าเขียนหรือจำลองแผนที่ ค่าตรวจสอบทดลองหรือวิเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์ ค่าโอนประทานบัตร ค่าธรรมเนียมในค่าตอบแทนการโอนสิทธิทำเหมืองตามประทานบัตร ค่าธรรมเนียมหยุดการทำเหมือง ค่าธรรมเนียมการท่อน้ำหรือชักน้ำ เป็นต้น โดยปรากฏรายละเอียดตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 45 บัญชีอัตราค่าธรรมเนียม ซึ่งมีรายการ

¹³⁹ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 183(1)

¹⁴⁰ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 184(1)

¹⁴¹ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่, โครงการศึกษาและพัฒนากฎหมายว่า

หลักๆเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมถึง 25 รายการ ซึ่งจากการตรวจสอบปรากฏว่า ผู้ประกอบกิจการเหมืองแร่ต้องเสียค่าธรรมเนียมต่างๆมากมายในทุกๆกิจกรรม (รายละเอียดของกฎกระทรวงคู่มือภาคผนวก)

(2) ค่าธรรมเนียมเพื่อใช้พื้นที่ นอกค่าค่าขอและค่าธรรมเนียมตามข้อ (1) แล้ว ผู้ประกอบกิจการยังต้องเสียค่าธรรมเนียมเพื่อใช้เนื้อที่ให้แก่รัฐอีกด้วย โดยค่าธรรมเนียมเพื่อใช้เนื้อที่ คือ จำนวนที่รัฐเรียกเก็บในอัตราที่รัฐกำหนดโดยอิงกับจำนวนเนื้อที่ที่ผู้ประกอบการเหมืองแร่ขอรับอนุญาตบัตรหรือประทานบัตร แล้วแต่กรณี กล่าวคือ

(2.1) ผู้ประกอบการเหมืองแร่ที่ขอรับอนุญาตบัตรผูกขาดสำรวจแร่หรืออนุญาตบัตรพิเศษต้องเสียค่าธรรมเนียมเพื่อใช้เนื้อที่ให้กับรัฐ โดยการคำนวณตามเนื้อที่ที่ได้รับอนุญาตบัตรผูกขาดสำรวจแร่หรืออนุญาตบัตรพิเศษ โดยผู้ขอรับอนุญาตบัตรผูกขาดสำรวจแร่หรืออนุญาตบัตรพิเศษจะต้องชำระค่าธรรมเนียมเพื่อใช้เนื้อที่ให้กับ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ไม่ว่าผู้ประกอบการจะใช้ประโยชน์เต็มพื้นที่หรือไม่ก็ตาม¹⁴²

(2.2) ผู้ถือประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตรต้องเสียค่าธรรมเนียมเพื่อใช้เนื้อที่ในการทำเหมืองทุกปีตลอดเขตเหมือง โดยต้องชำระเป็นการล่วงหน้าเช่นกัน¹⁴³

(2.3) นอกจากนี้ หากผู้ประกอบการได้ทำการปลูกสร้างอาคารเกี่ยวกับการทำเหมือง การจัดตั้งสถานที่เพื่อการแต่งแร่หรือการเก็บขังน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทราย ผู้ประกอบการต้องเสียค่าธรรมเนียมเพื่อใช้เนื้อที่ โดยเปรียบเสมือนเช่นเดียวกับการทำเหมืองแร่ด้วยเช่นกัน¹⁴⁴

(3) เงินผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐ ในการขอรับอนุญาตบัตรพิเศษและประทานบัตร ผู้ยื่นขอรับอนุญาตบัตรพิเศษ และผู้ขอประทานบัตร ต้องเสนอให้ผลประโยชน์พิเศษแก่รัฐด้วย¹⁴⁵

(4) เงินบำรุงพิเศษ ผู้ถือประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตรต้องเสียเงินบำรุงพิเศษในอัตราไม่เกินร้อยละ 10 ของค่าภาคหลวงแร่ ที่ผลิตได้จากประทานบัตรหรือประทานบัตรชั่วคราว¹⁴⁶

¹⁴² พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 26

¹⁴³ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 55

¹⁴⁴ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 59

¹⁴⁵ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 33 และมาตรา 44

¹⁴⁶ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 55

(5) ค่าตอบแทนอื่นๆ ในกรณีที่รัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรมประกาศกำหนดทางน้ำสาธารณะ เพื่อให้ผู้ถือประทานบัตรใช้สำหรับปล่อยน้ำขึ้นชั้นหรือมูลดินทราย ผู้ถือประทานบัตรต้องเสียค่าตอบแทนเพื่อคุ้มค่านำรุงรักษาและชดใช้ความเสียหายด้วย¹⁴⁷

(6) ค่าภาคหลวง ผู้ประกอบการต้องเสียค่าภาคหลวงเป็นการล่วงหน้าให้แก่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราค่าภาคหลวงแร่ พ.ศ.2509

(7) ค่าตอบแทนให้แก่หน่วยราชการอื่น นอกจากค่าใช้จ่ายที่ผู้ประกอบการต้องเสียให้แก่รัฐตามพระราชบัญญัติแร่พ.ศ.2510 แล้วผู้ประกอบการยังต้องเสียค่าตอบแทนให้แก่อนุมัติราชการอื่นอีก เช่น ต้องชำระค่าปลูกป่าชดเชยและบำรุงรักษาป่า ให้แก่กรมป่าไม้ หรือค่าตอบแทนการสำรวจ การทำเหมืองแร่ และการใช้ที่ดินเพื่อใช้ในกิจการอันเกี่ยวเนื่องกับการทำเหมืองแร่ ให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นต้น ซึ่งค่าใช้จ่ายในบางประการนั้นดูเหมือนว่าจะมีความซ้ำซ้อนกัน สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนและเป็นภาระแก่ผู้ประกอบการ และไม่เอื้ออำนวยต่อการลงทุนอย่างยิ่ง

นอกจากค่าตอบแทนที่รัฐจะได้รับข้างต้นแล้ว รัฐยังได้รับค่าตอบแทนในรูปภาษีอากรจากผู้ประกอบการเหมืองแร่ ไม่ว่าจะเป็นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล และภาษีมูลค่าเพิ่มได้อีกด้วย

(ข) การจัดเก็บรายได้ของภาครัฐในประเทศแคนาดา

ในประเทศแคนาดาผู้ประกอบการเหมืองแร่จะต้องเสียเงินให้แก่ภาครัฐเพื่อการทำเหมืองแร่ ดังนี้

(1) ค่าธรรมเนียมการขอใบอนุญาตในการสำรวจหาแหล่งแร่¹⁴⁸ (a prospector's licence)

(2) ค่าเช่าประจำปีสำหรับการครอบครองใบอนุญาตสำรวจแร่ (a licence of occupation) ซึ่งจะเรียกเก็บล่วงหน้าในแต่ละปี หากมิได้ชำระภายในเวลาที่กำหนดก็จะต้องชำระเบี้ยปรับ¹⁴⁹

(3) ค่าเช่าประจำปีสำหรับการให้เช่าสิทธิในการทำเหมือง (lease of mining claim) ซึ่งจะเรียกเก็บล่วงหน้าในแต่ละปี¹⁵⁰

¹⁴⁷ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 68

¹⁴⁸ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 19 (1)

¹⁴⁹ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 41(1)(2)

(4) ค่าเช่าประจำปีสำหรับการให้เช่าสิทธิเหนือพื้นดิน (lease of surface right) ซึ่งจะเรียกเก็บล่วงหน้าในแต่ละปี¹⁵¹

(5) ภาษีที่ดินทำเหมืองแร่ (mining land tax) ที่เรียกเก็บจากที่ดินที่ใช้เพื่อแสวงหาประโยชน์จากแร่ธาตุไม่ว่าที่ดินดังกล่าวจะได้จดทะเบียนสิทธิในการทำเหมืองแร่กับนายทะเบียนเหมืองแร่ประจำท้องที่ (provincial mining recorders) หรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ที่ดินที่รัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งผู้ถือสิทธิเรียกเรื่องเกี่ยวกับแร่ หรือเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะต้องเป็นผู้ชำระในแต่ละปี หากมีการค้างชำระภาษีก็จะต้องชำระเบี้ยปรับเพิ่มให้แก่รัฐ¹⁵²

(6) ค่าธรรมเนียมอื่น เช่น ค่าคำร้อง ค่าคัดถ่ายสำเนาเอกสารต่างๆ จากหน่วยงานของรัฐ (ซึ่งพบว่าไม่ได้เป็นสาระสำคัญในกฎหมายที่จะนำมาเสนอ)

4.2.6 การฟื้นฟูพื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองแร่

(ก) การฟื้นฟูพื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองแร่

กฎหมายแร่ของประเทศไทยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟื้นฟูพื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองแร่ไว้ค่อนข้างน้อย กล่าวคือ หลังจากที่เริ่มทำเหมืองแร่บรรดาขุม หลุม ปล่องที่ไม่ได้ใช้ในการทำเหมืองแล้ว ให้ผู้ถือประทานบัตรจัดการถมหรือทำให้ที่ดินเป็นไปตามเดิมเสียทุกแห่งไม่ว่าประทานบัตรนั้นจะสิ้นอายุแล้วหรือไม่ เว้นแต่จะมีข้อกำหนดระบุไว้เป็นอย่างอื่นในประทานบัตร หรือมีคำสั่งเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ด้วยความเห็นชอบของอธิบดีกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น¹⁵³

หากเป็นการทำเหมืองใต้ดิน กฎหมายกำหนดให้ผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินต้องแสดงข้อมูล เกี่ยวกับแผนการฟื้นฟูพื้นที่ที่ใช้ในการทำเหมืองและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องควบคู่ไปกับการทำเหมืองแร่ ในแต่ละช่วงเวลาทุก 5 ปี และแผนการจัดการในการปิดเหมือง (Mine

¹⁵⁰ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 81(1)(2)

¹⁵¹ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 84(1)(4)

¹⁵² Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 187, 189(1) (2), 199

¹⁵³ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 72

Closure Plan) รวมถึงการตรวจสอบและบำรุงรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หลังการปิดเหมืองไปแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี¹⁵⁴

นอกจากนี้แล้ว ในส่วนของมาตรการพิเศษหรือการใช้อำนาจในกรณีฉุกเฉิน ในกรณีที่เหมืองเกิดอันตราย กฎหมายกำหนดว่า ในกรณีที่เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ เห็นว่าการทำเหมืองหรือแร่จะเป็นอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืชหรือทรัพย์สิน ก็ให้มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือแก่ผู้ถือประทานบัตรให้เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขวิธีการทำเหมืองหรือแร่ตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อป้องกันอันตรายนั้นได้ และมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้หยุดการทำเหมืองหรือแร่เสียทั้งสิ้น หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของเหมืองนั้นได้ตามที่เห็นสมควร¹⁵⁵

(ข) การฟื้นฟูพื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองแร่ของประเทศแคนาดา

การฟื้นฟูพื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองแร่ นั้น กฎหมายแร่ของประเทศแคนาดาให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ไว้มาก โดยจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการที่ชัดเจน มีรายละเอียดดังนี้

กฎหมายแคนาดา กำหนดว่า ผู้ถือสิทธิเกี่ยวกับแร่จะต้องดำเนินการหรือทำกิจกรรมต่างๆ ตามขั้นตอนทั้งหมดอย่างเหมาะสม โดยให้คำนึงถึงการฟื้นฟูพื้นที่ในภายหลังการดำเนินการหรือทำกิจกรรมดังกล่าวด้วยไม่ว่าจะเป็นที่แผนฟื้นฟูเริ่มมีผลใช้บังคับแล้วหรือยัง อยู่ในระหว่างการยื่นขอให้รับรองหรือขอความเห็นชอบกับแผนฟื้นฟูนั้นก็ตาม¹⁵⁶

โดยให้อำนาจแก่ผู้ช่วยผู้ว่าการรัฐที่รับผิดชอบงานด้านนี้เป็นผู้มีอำนาจออกกฎเกณฑ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูเหมืองแร่ได้ ไม่ว่าจะเป็นกฎเกณฑ์ด้านการเตรียมแผนการปิดเหมือง การกำหนดมาตรฐานการฟื้นฟูเหมืองแร่ มาตรฐานสำหรับมาตรการป้องกันต่างๆ ในกรณีที่มีการปิดเหมือง การกำหนดรูปแบบ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับเวลาที่จะต้องแจ้งให้สาธารณะชนทราบ เป็นต้น¹⁵⁷

หากไม่มีการจำกัดขอบเขตกำหนดไว้ในส่วนของการฟื้นฟูนี้ แผนฟื้นฟูให้ใช้บังคับกับการทำเหมืองหรือกิจกรรมการขุดเจาะอุโมงค์หรือการผลิตแร่ ซึ่งรวมถึง การทำเหมืองใต้ดิน การ

¹⁵⁴ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดิน พ.ศ. 2547 ข้อ 4.6(3)

¹⁵⁵ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 71

¹⁵⁶ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 139.1(1)

¹⁵⁷ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 176(2)

ค้นหาก๊าซธรรมชาติ น้ำมันและเกลือโดยการสูบ การทำเหมืองแร่โลหะบนดิน การทำเหมืองแร่ที่มีไฮโดรคาร์บอนดิน รวมถึงก๊าซธรรมชาติ น้ำมัน รวมไปถึงการขุดอุโมงค์เหมืองด้วย¹⁵⁸

กรณีที่ผู้ถือสิทธิไม่ได้ทำการฟื้นฟูพื้นที่ตามข้อกำหนดภายใต้แผนฟื้นฟู การฟื้นฟูดังกล่าวจะเสร็จสิ้นก็ต่อเมื่อ มีการกำหนดมาตรฐานที่เหมาะสมในการจัดการไว้ในรายงานการฟื้นฟูและกรรมการฟื้นฟูเหมืองยอมรับรายงานที่สร้างขึ้นตามรูปแบบที่กำหนดภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ทำงานเสร็จสิ้น¹⁵⁹

แผนฟื้นฟูแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่¹⁶⁰

(1) แผนฟื้นฟูที่ได้มีการรับรอง (certified closure plan) เป็นแผนหลักที่ใช้ในการฟื้นฟูเหมืองที่จะต้องมีการเริ่มลงมือทำเหมืองและจะต้องยื่นแผนฟื้นฟูเพื่อขอให้รับรองตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดและหลังจากที่แผนฟื้นฟูได้รับการรับรองแล้ว ผู้ถือสิทธิก็ต้องปฏิบัติตามแผนฟื้นฟูนั้น¹⁶¹

(2) แผนฟื้นฟูที่ยื่นเป็นข้อเสนอ (proposed closure plan) เป็นแผนฟื้นฟูที่ยื่นเข้ามาในภายหลังเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมแผนฟื้นฟูให้มีความสมบูรณ์

มาตรการในการควบคุมจัดการการฟื้นฟูนี้จะเป็นการควบคุมจัดการแบบต่อเนื่อง แบ่งเป็น 2 ขั้นตอน คือการควบคุมจัดการฟื้นฟูในขั้นตอนของการขุดหาแร่และขั้นตอนการผลิตแร่ ซึ่งทั้งสองขั้นตอนดังกล่าวผู้ถือสิทธิจะต้องดำเนินการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมตามขั้นตอน วิธีการที่กำหนดไว้ในแผนฟื้นฟู โดยในแต่ละขั้นตอนก็จะมีแผนฟื้นฟูเป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากกัน

โดยผู้ถือสิทธิที่อยู่ภายใต้แผนฟื้นฟูจะเริ่มดำเนินการหรือจะดำเนินการอีกครั้งหนึ่งในการขุดเจาะอุโมงค์หรือการผลิตแร่ไม่ได้ ถ้าไม่มี¹⁶²

- (1) การแจ้งหนังสือบอกกล่าวต่อกรรมการฯตามรูปแบบและพฤติการณ์ที่กำหนด
- (2) แจ้งต่อสาธารณะภายในเวลา รูปแบบพฤติการณ์ที่กำหนดโดยกรรมการฯ
- (3) ยื่นแผนฟื้นฟูที่ผ่านการรับรองจากกรรมการฯและ
- (4) ได้รับใบรับรองสำหรับแผนฟื้นฟูจากกรรมการฯ

¹⁵⁸ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 139(2)

¹⁵⁹ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 139.1(2)

¹⁶⁰ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 142 (1)

¹⁶¹ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 143 (1)

¹⁶² Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 140(1)

ภายใน 45 วัน หลังจากที่กรรมการฯได้รับหนังสือแจ้งตาม (1) กรรมการฯจะกำหนดให้ผู้ถือสิทธิ แจ้งต่อสาธารณะเกี่ยวกับโครงการขุดเจาะเหมืองหรือการผลิตแร่ ภายในเวลา รูปแบบและพฤติกรรมที่กำหนด

ผู้ถือสิทธิในการขุดเจาะอุโมงค์หรือการผลิตแร่ต้องยื่นแผนฟื้นฟูต่อกรรมการฯตามรูปแบบที่กำหนด และถ้าผู้ถือสิทธิถูกกำหนดให้แจ้งต่อสาธารณะ ก็ให้ยื่นแผนดังกล่าวหลังจากที่ได้แจ้งหนังสือบอกกล่าวต่อสาธารณะแล้ว

ภายใน 45 วัน หลังจากที่ยื่นแผนฟื้นฟู กรรมการฯต้องออกใบรับรองเป็นลายลักษณ์อักษรต่อผู้ถือสิทธิหรือคืนแผนฟื้นฟูเพื่อนำมายื่นใหม่ ถ้าแผนนั้นไม่ได้เป็นไปหรือทำตามข้อกำหนด แผนฟื้นฟูที่ได้รับการรับรองแล้ว (certified closure plan) จะถูกกำหนดวันที่มีผลไว้ในใบรับรอง

นอกจากแผนฟื้นฟูที่กล่าวมาข้างต้นนี้แล้ว ผู้ถือสิทธิอาจยื่นแผนฟื้นฟูตามรูปแบบวิธีการที่กำหนดเพื่อขอความเห็นชอบจากกรรมการฯได้ (proposed closure plan) แผนฟื้นฟูดังกล่าวจะยังไม่มีผลจนกว่ากรรมการฯจะเห็นชอบกับแผนฟื้นฟูเป็นลายลักษณ์อักษรและมีการแจ้งต่อสาธารณะแล้ว¹⁶³

แผนฟื้นฟูทั้งสองประเภทดังกล่าว สามารถที่จะมีการปรับปรุงหรือแก้ไขได้ตามสถานการณ์ โดยอาจจะเป็นการขอแก้ไขด้วยความสมัครใจของผู้ถือสิทธิหรือเป็นการแก้ไขด้วยคำสั่งของกรรมการฯในเวลาใดก็ได้ เพื่อให้ได้รับความเห็นชอบจากกรรมการฯ ตามรูปแบบและวิธีที่กำหนด¹⁶⁴

หลังจากที่มีแผนฟื้นฟูแล้ว ผู้ถือสิทธิจะต้องนำแผนฟื้นฟูนั้นไปปฏิบัติและมีหน้าที่ต้องรายงานต่อกรรมการฯตามรูปแบบและวิธีที่กำหนดเกี่ยวกับการเริ่มต้นใช้แผนฟื้นฟูและการเปลี่ยนแปลงในทุกขั้นตอนของแผนฟื้นฟู โดยผู้ถือสิทธิจะต้องแจ้งต่อกรรมการฯ ถ้าหากว่า

- (1) มีการขยายหรือเปลี่ยนแปลงแผนงานที่วางไว้
- (2) มีการเปลี่ยนแปลงตัวเจ้าของ ผู้ดำเนินการที่บริหารหรือควบคุมแผนงาน
- (3) มีการเปลี่ยนแปลงในข้อสาระสำคัญที่มีผลกระทบต่อความสมบูรณ์หรือความปลอดภัยของแผนฟื้นฟู¹⁶⁵

มาตรการพิเศษในกรณีที่เกิดอันตราย ในกรณีนี้กรรมการฟื้นฟูเหมืองอาจออก

¹⁶³ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 142(2)

¹⁶⁴ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 142 (2)(3)(5)(6) , 143(2)(3)

¹⁶⁵ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 144 (1)(2)

คำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อผู้ถือสิทธิในที่ดินที่เกิดอันตรายจากการทำเหมือง หรือต่อผู้ถือสิทธิคนก่อนที่ได้อ้างสิทธิในที่ดินเพื่อการทำเหมืองแร่แต่ยังไม่มีการปักปันเขตและจดทะเบียนสิทธิไว้เป็นหลักฐาน (any prior holder of an unpatented mining claim on any such land) ให้อำนาจแก่ผู้ถือสิทธิในที่ดินที่ได้รับรองแล้วภายในระยะเวลาที่กำหนดจากกรรมการฟื้นฟูเหมือง¹⁶⁶

ถ้าผู้ถือสิทธิดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของกรรมการฟื้นฟูเหมือง ตามที่ได้แจ้งให้ทราบ กรรมการอาจให้รัฐหรือตัวแทนของรัฐเข้าไปฟื้นฟูเหมืองอันตรายนั้น

การที่ผู้ถือสิทธิไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของกรรมการฟื้นฟูเหมือง หากผู้ถือสิทธิเป็นผู้เช่าที่ดินที่เกิดอันตรายขึ้น กรรมการฟื้นฟูเหมืองอาจแนะนำให้รัฐมนตรีประกาศให้สัญญาเช่านั้นเป็นโมฆะ หรือโดยอาศัยอำนาจแห่งสภา ผู้ช่วยผู้ว่าการมลรัฐ (the Lieutenant Governor in Council) อาจประกาศให้สัญญาเช่าเป็นโมฆะได้ นอกจากนี้ผลของการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวถือเป็น การกระทำความผิดต่อเนื่องกันไปตลอดตราบเท่าที่ยังฝ่าฝืนคำสั่งนั้นอยู่¹⁶⁷

การใช้อำนาจในกรณีฉุกเฉิน (Emergency Power)¹⁶⁸ ถ้าผู้ถือสิทธิ¹⁶⁹ ในเหมืองที่เกิดอันตรายที่เป็นสาเหตุหรือมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ในทันทีฉุกเฉินและเป็นอันตราย (an immediate and dangerous adverse effect) ผู้ถือสิทธิจะต้องทำทุกสิ่งทุกอย่างในทันทีเพื่อป้องกัน ทำลาย หรือเยียวยาอันตรายเหล่านั้น หรือถ้ารัฐมนตรีมีเหตุอันควรเชื่อว่าเหมืองอันตรายจะทำให้เกิดผลกระทบแบบทันทีฉุกเฉินและเป็นอันตราย รัฐมนตรีอาจสั่งให้ผู้ถือสิทธิทำการฟื้นฟูเหมืองที่เกิดอันตรายตามที่รัฐมนตรีกำหนดได้¹⁷⁰ หรือถ้ารัฐมนตรีเห็นว่า¹⁷¹

(1) ผู้ถือสิทธิไม่สามารถปฏิบัติงานตามที่กำหนดให้สำเร็จลุล่วงได้ทันเวลาที่ในอันที่จะป้องกันกำจัดและเยียวยาผลกระทบนั้น

(2) ผู้ถือสิทธิไม่สามารถพิสูจน์หรือระบุที่ตั้ง(ที่เกิดเหตุ)ได้และเป็นเหตุให้ไม่สามารถที่จะป้องกัน กำจัดหรือเยียวยาความเสียหายดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วงได้ หรือ

¹⁶⁶ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 147(1)

¹⁶⁷ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 147(2)(3)(4)(5)

¹⁶⁸ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 148(1)-(9)

¹⁶⁹ (ผู้ถือสิทธิในกรณีนี้ไม่ใช่บังคับกับผู้ถือสิทธิแบบ unpatented mining claim ในเหมืองซึ่งเกิดอันตรายซึ่งเกิดขึ้นโดยผู้เช่าก่อนที่จะใช้สิทธิเรียกร้องและ ไม่ได้ถูกรบกวน หรือได้รับผลกระทบ จากผู้ถือสิทธิหลังจากที่มีการใช้สิทธิเรียกร้องแล้ว), Article 148(9)

¹⁷⁰ supra note 168 Article 148(1),(2)

¹⁷¹ Ibid. Article 148(3),(4)

(3) ผู้ถือสิทธิได้ยื่นคำร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการป้องกัน กำจัด และเยียวยาผลกระทบนั้น

รัฐมนตรีก็อาจสั่งการหรือกำหนดแนวทางให้ลูกจ้างหรือตัวแทนของรัฐมนตรี ปฏิบัติการใดๆ เพื่อป้องกัน กำจัดและเยียวยาผลกระทบนั้น ถ้าหากเห็นว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ สาธารณะที่จะทำเช่นนั้น โดยที่รัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องรอหรือให้โอกาสแก่บุคคลต่างๆ เพื่อรับฟังความคิดเห็นก่อนที่จะออกคำสั่งตามมาตรานี้และจะไม่มีกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ คำอนุญาต แผนพื้นฟู ความเห็นหรือใบอนุญาตใดๆ ที่จะขัดขวางลูกจ้างและตัวแทนของกระทรวงมิให้ปฏิบัติ ตามคำสั่งของรัฐมนตรีภายใต้มาตราดังกล่าวได้¹⁷²

ผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีในกรณีที่เป็นการใช้อำนาจฉุกเฉินตามนี้ กล่าวมานี้จะถือว่าเป็นความผิดต่อเนื่องตลอดไปตราบเท่าที่ยังฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม¹⁷³

4.3 มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการทำเหมืองแร่

4.3.1 การส่งเสริมคุณภาพชีวิตของชุมชนท้องถิ่น

(ก) การส่งเสริมคุณภาพชีวิตของชุมชนท้องถิ่นในประเทศไทย

การส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของประเทศไทยนั้น แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่การส่งเสริมจากภาครัฐและจากภาคเอกชนซึ่งก็คือผู้ประกอบการเหมืองแร่

(1) การส่งเสริมคุณภาพชีวิตของชุมชนท้องถิ่นจากภาครัฐ ทำได้ด้วยการจัดสรรค่าภาค หลวงแร่ให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวนำค่าภาคหลวงแร่ที่ได้รับการจัดสรรไปพัฒนาท้องถิ่นตามความต้องการของคนแต่ละท้องถิ่น¹⁷⁴

ค่าภาคหลวงแร่¹⁷⁵ คือ ค่าตอบแทนที่ผู้ถือประทานบัตรชั่วคราว ผู้ถือประทานบัตร ผู้รับใบอนุญาตซื้อแร่ ผู้ครอบครองแร่อื่นที่ได้รับจากการแต่งแร่หรือผู้ประกอบการโลหกรรม ซึ่งแล้วแต่

¹⁷² Ibid. Article 148(5),(6),(7)

¹⁷³ Ibid. Article 148(8)

¹⁷⁴ ไปรอดู พงษ์เทพ จารุอำพรพรรณ, การบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่, เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตร "หัวหน้าฝ่ายอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ยุคใหม่", 2546, น.4

กรณีชำระให้แก่รัฐโดยคิดเป็นอัตราร้อยละของราคาตลาด ตามที่อธิบดีเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในกฎกระทรวง

ทั้งนี้ตามมาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 บัญญัติว่า "ผู้ถือประทานบัตรชั่วคราว ผู้ถือประทานบัตร ผู้รับใบอนุญาตซื้อแร่ ผู้ครอบครองแร่อื่นที่ได้รับจากการแต่งแร่หรือผู้ประกอบการโลหะกรรม ต้องชำระค่าภาคหลวงแร่" ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติพิกัตอัตราค่าภาคหลวงแร่ พ.ศ. 2509

ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จึงได้มีการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บมาได้จากผู้ประกอบการ ให้แก่ชุมชนท้องถิ่นผ่านหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นในอัตราส่วนที่กฎหมายกำหนดตามจำนวนค่าภาคหลวงแร่ทั้งหมด

การจัดสรรค่าภาคหลวงให้แก่ท้องถิ่น ถือเป็นส่วนหนึ่ง ในการส่งเสริมและพัฒนาสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิต ทั้งนี้ ท้องถิ่นจะได้รับประโยชน์ในรูปของการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในการใช้ทรัพยากรธรณี ซึ่งรัฐบาลได้มีนโยบายสนับสนุนการกระจายรายได้สู่ท้องถิ่น กล่าวคือ ในปัจจุบันมีการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บให้แก่ท้องถิ่นโดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เป็น ไปตามที่ คณะกรรมการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542¹⁷⁶ ซึ่งการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ได้จัดสรรตามที่กฎหมายกำหนด¹⁷⁷ ดังนี้

- จัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่เป็นที่ตั้งของประทานบัตร ในอัตราร้อยละ 20
- จัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่ตั้งของประทานบัตรในอัตราร้อยละ 20

¹⁷⁵ โปรดดูรายละเอียดใน อานูภาพ นันทพันธ์, "กรรมสิทธิ์ในแร่ตามกฎหมายไทย," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), น.67.

¹⁷⁶ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 118 ก. วันที่ 17 พฤศจิกายน 2542

¹⁷⁷ โปรดดูพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 23 และมาตรา 24

- จัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลอื่นที่อยู่ใน
ภายใต้จังหวัด อันเป็นที่ตั้งของประทานบัตรเฉลี่ยตามสัดส่วนจำนวนราษฎร
ในอัตราร้อยละ 10
- จัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล ใน
จังหวัดอื่นๆ ทั่วประเทศเฉลี่ยตามสัดส่วนจำนวนราษฎรในอัตราร้อยละ 10

(2) การส่งเสริมคุณภาพชีวิตของชุมชนท้องถิ่นจากภาคเอกชน ซึ่งได้แก่ การส่งเสริม
จากผู้ประกอบการเหมืองแร่ นั้น องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะทำได้ ด้วยการกำหนด
เป็นข้อตกลง 2 ฝ่ายให้ชัดเจนเกี่ยวกับการให้ผลประโยชน์พิเศษต่อท้องถิ่น ในขั้นตอนการขอ
ประทานบัตรที่กำหนดผู้ประกอบการเหมืองแร่จะต้องมาขอความเห็นชอบจากองค์การบริหารส่วน
ท้องถิ่น

การขอความเห็นชอบจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นขั้นตอนทางกฎหมายที่
จะต้องดำเนินการก่อนการพิจารณาออกประทานบัตร ตามที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ที่ได้
กำหนดขั้นตอนไว้ว่าหลังจากที่ได้กำหนดเขตประทานบัตรแล้ว¹⁷⁸ ให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่
ประจำท้องที่ ประกาศการขอประทานบัตรของผู้ยื่นคำขอ โดยปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ
สำนักงานของเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ ที่ว่าการอำเภอ หรือที่ว่าการกิ่งอำเภอและ
ที่ทำการกำนันแห่งท้องที่ซึ่งขอประทานบัตรแห่งละหนึ่งฉบับ เมื่อไม่มีผู้โต้แย้งภายใน 20 วัน นับแต่
วันปิดประกาศให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ดำเนินการตามคำขอนั้นต่อไป¹⁷⁹

จากข้อกำหนดดังกล่าว กระทรวงอุตสาหกรรม จึงได้กำหนดให้การขออนุญาต
ประทานบัตร เพื่อการประกอบกิจการเหมืองแร่ ต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสภา
ตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ในขั้นตอนการดำเนินการเพื่อขออนุญาตประทานบัตร

ดังนั้น องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีบทบาทหน้าที่พิจารณาให้ความเห็น โดย
คำนึง ถึงผลได้ผลเสียซึ่งจะเกิดต่อท้องถิ่นและประเทศชาติ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และ
สิ่งแวดล้อม ซึ่งหากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเห็นด้วยกับโครงการก็อาจจะกำหนดเงื่อนไข โดย
ทำเป็นข้อตกลง 2 ฝ่ายให้ชัดเจน อาทิเช่น กำหนดเวลาระเบิด เวลาที่ใช้ทำการถลุงหรือแต่งแร่
น้ำหนักบรรทุกในการขนส่งแร่ การดูแลเส้นทางคมนาคม การให้ผลประโยชน์พิเศษต่อท้องถิ่น (เช่น
ทุนการศึกษา) มาตรการดำเนินการในกรณีมีข้อร้องเรียนหรือไม่ทำตามเงื่อนไข ทั้งนี้ องค์การ
บริหารส่วนท้องถิ่นสามารถออกเป็นข้อบังคับของท้องถิ่นเพื่อใช้ควบคุมการประกอบการได้ เช่น

¹⁷⁸ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 47

¹⁷⁹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 49

กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถใช้อำนาจตามมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในการออกข้อบังคับของท้องถิ่นมาใช้เพื่อกรณีนี้ได้¹⁸⁰

ในข้อตกลงดังกล่าว ผู้ประกอบการเหมืองแร่จะต้องเสนอเงื่อนไข หรือยอมรับเงื่อนไขขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการสร้างประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของโครงการ อันถือเป็นการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่นประการหนึ่ง ตัวอย่างเช่น¹⁸¹

- การพิจารณาจ้างงานกับคนในท้องถิ่น
- การช่วยเหลือและสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อชาวบ้าน
- การตอบแทนผลประโยชน์ให้กับชุมชนในรูปของการบริจาคเพื่อสนับสนุนโรงเรียน วัด สถานีนามัย
- ดำเนินโครงการประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลแก่ชาวบ้านอย่างต่อเนื่องและจัดตั้งหน่วยติดต่อข่าวสารกับชาวบ้าน
- เปิดโอกาสให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- สนับสนุนและส่งเสริมสำนักงานสาธารณสุขและศูนย์อนามัยในท้องถิ่นเพื่อติดตามตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงสภาพทางสาธารณสุข เป็นต้น

(ข) การส่งเสริมคุณภาพชีวิตของชุมชนท้องถิ่นในประเทศแคนาดา

เนื่องจากการทำเหมืองแร่ในประเทศแคนาดานั้นจะไม่มีกรเรียกเก็บค่าภาคหลวงแร่แต่อย่างใด ดังนั้นชุมชนท้องถิ่นจึงไม่มีรายได้จากส่วนนี้ไว้สำหรับการส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น แต่การส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่นของประเทศแคนาดานั้น มีการดำเนินการในรูปแบบของสัญญาว่าด้วยผลประโยชน์ และผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ (Impact and Benefit Agreements; IBAs)¹⁸²

¹⁸⁰ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่, บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมเหมืองแร่ในท้องถิ่น : กรณีบทบาทตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510, รายงานวิชาการฉบับที่ สรข.1-4/2546, น.25

¹⁸¹ ข้อมูลจาก บริษัท ทีม คอนซัลติ้ง เอนจิเนียริง แอนด์ แมเนจเม้นท์ จำกัด ; บริษัท เอเชีย แปซิฟิค โปแตช คอร์ปอเรชั่น จำกัด ,การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการเหมืองแร่โปแตช จังหวัดอุดรธานี.(รายงานสรุป), กุมภาพันธ์ 2544, หน้า 6-5 ถึงหน้า6-6

ผู้ประกอบการเหมืองแร่โดยเฉพาะในเขตการปกครองทางตอนเหนือของประเทศ แคนาดาได้ดำเนินการเจรจาต่อรองและตกลงทำสัญญาว่าด้วยผลประโยชน์และผลกระทบอันเกิดจากการทำเหมืองแร่กับองค์กรของชนพื้นเมืองเผ่าต่างๆ และบรรดาชุมชนในพื้นที่ ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการเหมืองแร่ ในความเป็นจริงไม่มีกฎหมายฉบับใดที่กำหนดให้มีการทำสัญญาข้างต้นและเนื้อหาของสัญญาก็ก่อให้เกิดข้อผูกพันที่มีขอบข่ายกว้างขวางกว่าข้อผูกพันอันเกิดจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย ปัจจุบันที่ผลักดันให้มีการตกลงทำสัญญาว่าด้วยผลประโยชน์และผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ (หรือ ไอบีเอ) ได้แก่ ข้อกำหนดตามกฎหมายให้มีการทำแผนงานแบ่งปันผลประโยชน์ (benefits plan) กรรมสิทธิ์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติที่ตกอยู่กับชนพื้นเมืองที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในบริเวณที่ทำเหมืองแร่ ข้อกำหนดเฉพาะที่ปรากฏอยู่ในสัญญาหรือข้อตกลงว่าด้วยการอ้างสิทธิในที่ดินซึ่งชนพื้นเมืองตั้งถิ่นฐานอยู่มาแต่เดิม นโยบายเฉพาะกิจของรัฐ และปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ที่เอื้ออำนวยต่อการทำเหมืองแร่

สัญญาว่าด้วยผลประโยชน์และผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ที่ผู้ประกอบการ ทำกับชุมชนในพื้นที่ ถือว่าเป็นกลไกหนึ่งซึ่งสามารถแก้ไขปัญหที่เกิดจากช่องว่างทางกฎหมาย หรือ ช่องว่างภายในกฎเกณฑ์และสามารถสร้างความพึงพอใจให้แก่ชุมชนที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการทำเหมืองแร่ในพื้นที่ของตน ทั้งยังก่อให้เกิดความมั่นใจแก่ทั้งบริษัทและผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ว่าจะได้รับประโยชน์จากโครงการทำเหมืองแร่ข้างต้น ทั้งนี้เป็นเวลายาวนานกว่า 20 ปีแล้ว ที่สัญญา IBAs ได้ค่อยๆ กลายเป็นองค์ประกอบหนึ่งของขบวนการอนุมัติโครงการเหมืองแร่สำคัญ โดยเฉพาะในเขตการปกครองทางตอนเหนือของประเทศแคนาดามีการนำสัญญา IBAs ไปใช้ในอุตสาหกรรมขุดเจาะน้ำมันปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติ กรณีที่โดดเด่นก็อย่างเช่นโครงการทรายน้ำมัน (oil sand) ในเขตการปกครองอัลเบอร์ตาทางตอนเหนือ และโครงการอุตสาหกรรมเหมืองแร่บริเวณต้นน้ำที่ทำการสำรวจและการทำเหมืองแร่มีลักษณะกระจัดกระจายเป็นบริเวณกว้างจนอาจก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ได้

IBAs คือสัญญาระหว่างผู้สนับสนุนให้มีการทำเหมืองแร่กับชุมชนในพื้นที่หรือกลุ่มตัวแทนชนพื้นเมืองที่เป็นเจ้าของที่ดินมาแต่เดิม องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐที่

¹⁸² เรียบเรียงจาก John Donihee ; Alastair R. Lucas 2002, Elizabeth Bastida ; Thomas Walde and Janeth Warden-Fernandes (eds.), International and comparative Mineral Law and Policy Trends and Prospects , Kluwer Law International, .Printed in the Netherlands , 2005 , pp.713-726

รับผิดชอบอาจจะเข้าร่วมเป็นคู่สัญญาด้วยในบางโอกาส สัญญา IBAs จะมีขอบเขตครอบคลุม "ผลกระทบ" และ "ผลประโยชน์" โดยจะวางแนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกัน บรรเทา สังเกตการณ์และ ฝ้าติดตามตรวจสอบความเสียหายต่างๆอันจะเกิดขึ้น ในอนาคตมีแนวโน้มว่าสัญญา IBAs จะ เกิดจากการเจรจาระหว่างผู้ประกอบการกับชุมชนในพื้นที่หรือองค์กรตัวแทนของชนพื้นเมือง โดยตรงมากขึ้น ในขณะที่รัฐจะค่อยๆลดบทบาทของตนลง โดยมาทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมดูแลการ ทำสัญญาให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์อยู่ห่างๆ

แรงจูงใจที่ผลักดันให้มีการตกลงทำสัญญา IBAs ประกอบด้วยปัจจัยหลายๆ ประการ ที่มีสวนส่งเสริม ได้แก่¹⁸³

- (1) ข้อกำหนดตามกฎหมาย
- (2) สิทธิในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของชนพื้นเมือง
- (3) ข้อกำหนดเฉพาะตามข้อตกลงว่าด้วยการอ้างสิทธิในที่ดินซึ่งชนพื้นเมืองตั้งถิ่น

ฐานอยู่มาแต่เดิม

- (4) นโยบายของรัฐ
- (5) ปัจจัยอื่นๆที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการทำเหมืองแร่ เป็นต้น

(1) ข้อกำหนดตามกฎหมาย ข้อกำหนดตามกฎหมายที่เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการ สัญญา

IBAs ได้แก่ข้อกำหนดตามกฎหมายที่มีลักษณะใกล้เคียงกับ IBAs นั่นก็คือ แผนงาน แบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สภานิติบัญญัติส่วนกลางเป็นผู้ตราขึ้น และให้ใช้บังคับกับการขุดเจาะหาน้ำมันปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติในเขตการปกครองแถบเหนือ

"benefits plan" หรือแผนงานแบ่งปันผลประโยชนดังกล่าว ไม่จัดว่าเป็นสัญญา

IBAs

เพราะถึงแม้ว่าการจัดทำแผนงาน จะต้องมีการปรึกษารือกับชุมชนต่างๆ ที่ได้รับ ผลกระทบจากโครงการแต่เนื่องจากข้อสัญญาที่กำหนดขึ้นนั้นมีได้มาจากการเจรจาตกลงแบบทวิ ภาคีหรือพหุภาคีอย่างสัญญาแบ่งปันผลประโยชน์แต่อย่างใด ดังนั้นชุมชนต่างๆจึงได้แก้ไขปัญหา โดยใช้การทำสัญญา IBAs ขึ้นมาแทน

(2) กรรมสิทธิ์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของชนพื้นเมือง กรรมสิทธิ์ในที่ดินและ ทรัพยากรธรรมชาติถือได้ว่าเป็นแรงจูงใจหลักๆ ประการหนึ่งที่เป็นแรงผลักดันให้เกิดการทำสัญญา

¹⁸³ Ibid.

IBAs กรรมสิทธิ์ที่ว่านี้อาจรวมถึงสิทธิในแร่ที่ขุดพบในที่ดิน (subsurface rights) และสิทธิในที่ดินอื่น ๆ (surface rights) ซึ่งตกเป็นของชนพื้นเมืองตามประมวลข้อตกลงหรือสัญญาว่าด้วยการอ้างสิทธิในที่ดินซึ่งมีการตั้งถิ่นฐานรกรากมาแต่เดิม แม้แต่ในกรณีที่ขอบเขตแห่งกรรมสิทธิ์ของชนพื้นเมืองมีจำกัด ไม่ครอบคลุมถึงสิทธิการทำเหมืองแร่ที่ยังคงเป็นของรัฐ หรือสิทธิในที่ดินอย่างอื่นที่อยู่ภายใต้การควบคุมของชนพื้นเมืองก็สามารถจูงใจให้ผู้ประกอบการเหมืองแร่ตกลงทำสัญญา IBAs เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างมั่นคงมากขึ้น ดังนั้นผู้ประกอบการที่ได้รับสิทธิในการทำเหมืองแร่และความเห็นชอบให้ดำเนินการต่างๆ เพื่อการทำเหมืองแร่ก็มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องปรึกษาร่วมกับชนพื้นเมืองรวมทั้งชุมชนที่ได้รับผลกระทบ ถึงแม้ว่าสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมืองจะเกิดขึ้นจากการอ้างสิทธิที่ศาลยังมีได้รับรองความถูกต้องชอบธรรมก็ตาม

(3) ข้อกำหนดตามสัญญา/ข้อตกลงว่าด้วยการอ้างสิทธิในที่ดินที่มีการตั้งถิ่นฐานของชาวพื้นเมืองมาแต่เดิม (Land Claim Littlement Agreements Requirements) เกี่ยวกับการอ้างสิทธิในที่ดินมักจะมีข้อกำหนดซึ่งบังคับให้คู่กรณีจะต้องทำสัญญาว่าด้วยผลประโยชน์และผลกระทบในกรณีที่จะมีการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ในที่ดินรวมทั้งโครงการทำเหมืองแร่ด้วย ข้อกำหนดในลักษณะนี้ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของบรรดาสัญญาว่าด้วยการอ้างสิทธิในดินแดนที่ชาวพื้นเมืองตั้งถิ่นฐานมาแต่เดิม

จุดประสงค์ของการวางกฎเกณฑ์เช่นนี้ก็เพื่อใช้เป็นหลักประกันว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมจะตกอยู่กับผู้ได้รับผลประโยชน์ซึ่งเป็นชาวพื้นเมืองผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่ได้รับผลกระทบ บทบัญญัติในสัญญาการอ้างสิทธิในที่ดินนี้ถือเป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญสูงสุด กฎหมายใดๆ ที่มีเนื้อความขัดแย้งกับข้อสัญญาเหล่านี้จะไม่มีผลใช้บังคับ ทั้งนี้เพราะบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นกฎหมายที่รัฐบาลกลางได้ออกขึ้นมารองรับและได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 35 แห่งรัฐธรรมนูญของประเทศแคนาดา

(4) นโยบายของรัฐ เนื่องจากรัฐมีฐานะเป็นทั้งผู้ออกกฎหมายและเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์การกระทำของรัฐจึงมีอิทธิพลต่ออำนาจต่อรองของผู้ประกอบการเหมืองแร่ องค์การของชนพื้นเมืองหรือชุมชนในพื้นที่ การออกกฎหมายมารองรับสัญญาอ้างสิทธิในที่ดินซึ่งกำหนดให้มีการทำสัญญา IBAs จัดเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดซึ่งแสดงถึงอิทธิพลของรัฐ นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจควบคุมอาจจะบังคับให้คู่กรณีทำสัญญา IBAs โดยอ้อมได้ โดยการกำหนดให้เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นสำหรับการอนุมัติโครงการ แม้แต่ในกรณีที่ไม่มีเรื่องต่างๆ ของชนพื้นเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง หรือในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดรองรับสิทธิต่างๆ เหล่านั้น นโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการอ้างสิทธิใน

ที่ดิน การรับรองผลประโยชน์ของชนพื้นเมืองในที่ดิน ซึ่งเป็นของเขามาแต่โบราณหรือเพิ่งเข้ามา อยู่ได้ระยะหนึ่งแล้วก็ตาม และบรรดาข้อบังคับเกี่ยวกับการตีความสนธิสัญญาที่มีผลกระทบต่อ จุดยืนของคู่กรณีในการเจรจาตลอดจนดุลยภาพแห่งอำนาจ บางครั้งอำนาจรัฐซึ่งเกี่ยวกับการ อนุมัติการบริหารจัดการทรัพยากร และการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็อาจถูกนำมาใช้ ผลักดันคู่กรณีฝ่ายต่างๆ ให้ตกลงทำสัญญา IBAs ได้เมื่อรัฐเห็นสมควร

(5) ปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ (Other Project-Specific Factors) อาทิ ปัจจัยเกี่ยวกับ ความต้องการที่จะสร้างความสัมพันธ์อันดีหรือความเป็นเพื่อนบ้านที่ดีถือเป็นอีกปัจจัยหนึ่งซึ่ง ส่งเสริมให้มีการตกลงทำสัญญา IBAs สิ่งที่ไม่ควรมองข้ามนั่นคือการที่ผู้ประกอบการจำเป็นต้องใช้ ชีวิตร่วมกับชุมชนต่างๆ ในท้องถิ่นและพวกเขาเองก็อาจเล็งเห็นประโยชน์ที่โครงการจะได้รับจาก แรงงานในท้องถิ่นซึ่งมีเสถียรภาพและการซื้อสินค้าและบริการจากชุมชนในท้องถิ่น เป็นต้น

แนวโน้มของการใช้สัญญา IBAs (Trends in the Use of IBAs) สัญญา IBAs แต่ละ ฉบับอาจเกิดขึ้นในบริบททางสังคมที่มีลักษณะแตกต่างกันออกไปสภาวะการณ์เช่นนี้ส่งผลให้ สัญญาที่มีความแตกต่างในเชิงสาระสำคัญค่อนข้างมาก แต่ถึงกระนั้นการตรวจวิเคราะห์/การปริทัศน์ สัญญา IBAs ซึ่งมีที่มาจากโครงการหลากหลายตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา ก็บ่งชี้ให้เห็นถึง แนวโน้มร่วมกันหลายประการ¹⁸⁴

แนวโน้มแรก คือ การมีส่วนร่วมโดยตรงในการเจรจาตกลงทำสัญญา IBAs ของ องค์กรของชนพื้นเมือง แต่ก่อนนั้นรัฐเข้ามาจัดการเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ให้ชนพื้นเมืองใน ฐานะตัวแทนผู้ดูแลผลประโยชน์ ในบางกรณีรัฐได้ทำข้อตกลงว่าจะช่วยเหลือผู้ประกอบการใน เรื่องการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน เรื่องการสำรวจแร่และการพัฒนาโครงการต่างๆ เหตุผลส่วนหนึ่งที่ทำให้รัฐตัดสินใจทำเช่นนั้น ก็คือต้องการให้ผู้ประกอบการให้คำมั่นว่าจะใช้ แรงงานในท้องถิ่นและแบ่งปันผลประโยชน์ต่างๆ ให้แก่ชุมชนในพื้นที่ ตั้งแต่มีการเริ่มบังคับใช้ ข้อตกลงว่าด้วยการอ้างสิทธิในที่ดิน ผู้สนใจที่จะดำเนินกิจการเหมืองแร่จะต้องเจรจาทำสัญญา IBAs กับชนพื้นเมืองผู้ตั้งถิ่นฐานอยู่ในบริเวณที่จะมีการทำเหมืองแร่แม้ในกรณีที่ไม่ได้มีสัญญา/ ข้อตกลงว่าด้วยการอ้างสิทธิในที่ดินรัฐก็อาจกำหนดให้ผู้สนใจที่จะทำกิจการเหมืองแร่ต้องทำ สัญญา IBAs กับชนพื้นเมืองก็ได้

แนวโน้มที่ 2 ก็คือการขยายขอบเขตของเนื้อหาสัญญา IBAs จากที่จำกัดอยู่แต่เพียง เรื่องทางเศรษฐกิจและสังคม อาทิ การจ้างงานและการฝึกหัดอาชีพ ไปสู่เรื่องความเท่าเทียมกันในการมีส่วนร่วม การร่วมแบ่งปันผลกำไรและการจ่ายเงินชดเชยเมื่อมีการละเมิด รายละเอียดของ

¹⁸⁴ Ibid.

สัญญา IBAs ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา มีแนวโน้มที่จะครอบคลุมประเด็นสำคัญต่างๆ มากขึ้น รวมถึงเรื่องการทำค้ำประกันว่าด้วยเรื่องการปกป้องสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเหนือข้อกำหนดต่างๆ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

แนวโน้มที่ 3 คือความสลับซับซ้อนและความจำเพาะเจาะจงของเนื้อหาของสัญญาที่เพิ่มมากขึ้น แรงจูงใจเบื้องหลังแนวโน้มในข้อนี้ก็คือ ความต้องการที่จะสร้างหลักประกันว่า ค้ำประกันสัญญาที่ปรากฏในสัญญามีขอบเขตที่ชัดเจนและการปฏิบัติตามข้อสัญญาสามารถตรวจสอบและประเมินผลความก้าวหน้าได้ด้วยการเฝ้าระวังหรือสังเกตการณ์อย่างสม่ำเสมอ

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์ต่างๆ ในสัญญา IBAs ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของโครงการ และกรณีแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ประเด็นหลักๆ ที่พบตามข้อสัญญา IBAs ในหลายๆ โครงการ ได้แก่เรื่องต่อไปนี้¹⁸⁵

- (1) การจ้างงานแก่ชนพื้นเมือง
- (2) การฝึกอาชีพ การให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนในชุมชน
- (3) การรับส่งคนงาน
- (4) การจัดเวลาทำงานและวันหยุด การจัดเตรียมที่พักให้คนงาน
- (5) การจัดการกับความแปลกแยกทางวัฒนธรรม
- (6) การสร้างโอกาสทางธุรกิจให้แก่ธุรกิจของชุมชน
- (7) การทำข้อตกลงซื้อขายสินค้าและบริการจากชุมชน
- (8) การสังเกตการณ์และตรวจสอบความก้าวหน้าของสัญญา IBAs
- (9) ประเด็นสำคัญอื่นๆ ที่บางครั้งมีการกล่าวถึงในสัญญา IBAs เช่นการจ่ายเงินสดรายปีเพื่อสนับสนุนชุมชน การวางเงิน/หลักทรัพย์เพื่อใช้เป็นหลักประกันว่าผู้ประกอบการจะฟื้นฟูบริเวณที่มีการทำเหมืองแร่ให้กลับสู่สภาพเดิมในกรณีที่มีการทำเหมืองแร่ในที่ดินที่ชนพื้นเมืองเป็นเจ้าของ การจ่ายเงินชดเชยให้แก่ชนพื้นเมืองที่เคยเพาะปลูกหรือเก็บเกี่ยวผลประโยชน์อื่นๆ จากที่ดิน การชดเชยค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปเพื่อการดำเนินการ การบริหารจัดการและการควบคุมให้คู่กรณีปฏิบัติตามข้อสัญญา เป็นต้น

¹⁸⁵ Ibid.

ท้ายสุดแล้วสัญญา IBAs อาจมีข้อกำหนดว่าด้วยการร่วมลงทุนของคู่กรณี หรือการให้โอกาสบริษัทของชนพื้นเมืองเข้ามาร่วมดำเนินกิจการเหมืองแร่หรือเข้ามาร่วมถือกรรมสิทธิ์ในเหมืองแร่ โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกัน

โดยสรุปแล้ว สัญญาว่าด้วยผลประโยชน์และผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ (IBAs) ถือเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการสร้างหลักประกันว่าการทำเหมืองแร่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่คนในท้องถิ่น นอกจากนี้สัญญา IBAs ยังเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยแก้ไขปัญหาช่องว่างทางกฎหมายหรือช่องว่างในกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่อาจนำไปสู่การเผชิญหน้าระหว่างบริษัทเหมืองแร่และชุมชนตลอดจนชนพื้นเมืองที่จะได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่โดยตรง ถึงแม้ว่าข้อตกลงว่าด้วยการอ้างสิทธิในที่ดินที่มีการตั้งถิ่นฐานของชนพื้นเมืองมาแต่โบราณมักจะกำหนดให้มีการทำสัญญา IBAs แต่ก็ยังมีบ่อยครั้งที่คู่กรณีฝ่ายต่างๆ ตกลงทำสัญญา IBAs ถึงแม้ว่าจะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายบังคับให้ทำเช่นนั้น

ความต้องการแรงงานที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพในการจัดหาสินค้าและบริการต่างๆ ก็จัดเป็นเหตุผลทางธุรกิจที่ทำให้บริษัทเหมืองแร่รับการทำสัญญา IBAs ไว้พิจารณา แต่เหตุผลที่สำคัญที่สุดอาจเป็นความปรารถนาที่จะสร้างความสัมพันธ์อันดีที่ยั่งยืนกับชุมชนในระแวกนั้น กล่าวโดยสรุป การเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการเหมืองแร่ของชุมชนในท้องถิ่นและองค์กรของชนพื้นเมืองโดยอาศัยสัญญา IBAs ควรก่อให้เกิดประโยชน์แก่บริษัทเหมืองแร่ในขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ได้วางแผนอนาคตที่เหมาะสมกับสภาพชีวิตของตนเอง

สำหรับแนวโน้มและความเป็นไปของการทำสัญญา ไอบีเอ ในอนาคต ก็คงจะเป็นไปในทิศทางที่ผู้ประกอบการเอกชนและองค์กรของชนพื้นเมือง (first nations) เข้ามามีบทบาทสำคัญ ในขณะที่รัฐมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงเพียงเล็กน้อย และมีการขยายข้อตกลงให้ครอบคลุมถึงเรื่องการแบ่งปันผลกำไร การชดเชยค่าเสียหายเป็นเงิน และความเท่าเทียมกันในการมีส่วนร่วม นอกเหนือจากเรื่องการจ้างงานและการฝึกอบรมซึ่งจัดเป็นเรื่องทางเศรษฐกิจและสังคมพื้นฐาน¹⁸⁶

4.3.2 การจำหน่ายสิทธิเกี่ยวกับแร่

(ก) การจำหน่ายสิทธิเกี่ยวกับแร่ของประเทศไทย

¹⁸⁶ Ibid.

การจำหน่ายสิทธิในการทำเหมืองแร่ ถือเป็นมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการอย่างหนึ่งนอกเหนือจากการที่รัฐส่งเสริมการลงทุนหรือการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี การที่ผู้ประกอบการสามารถจำหน่ายสิทธิในการทำเหมืองแร่ได้โดยสะดวกหรือไม่มีเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคก็จะเป็นประโยชน์ต่อธุรกิจของผู้ประกอบการถือเป็นการช่วยเหลือหรือแก้ปัญหาสภาพคล่องทางธุรกิจ เพื่อเปิดโอกาสให้กับผู้ที่มีความสามารถที่ดีที่สุดเป็นผู้ได้สิทธิในการทำเหมืองไป อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประสิทธิภาพการทำเหมืองแร่ สิ่งแวดล้อมและการจ้างงาน

การจำหน่ายสิทธิในการทำเหมืองแร่ของไทยนั้นแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ ได้แก่

- (1) การรับช่วงการทำเหมือง
- (2) การโอนประทานบัตร
- (3) การสืบสิทธิของทายาทผู้ถือประทานบัตร

(1) การรับช่วงการทำเหมือง พระราชบัญญัติแร่ของไทยกำหนดว่า สิทธิตามประทานบัตรเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ถือประทานบัตรเท่านั้น¹⁸⁷ ห้ามมิให้ผู้ถือประทานบัตรยอมให้ผู้อื่นรับช่วงการทำเหมืองไม่ว่าเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดของเขตเหมืองแร่ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีหรือผู้ที่รัฐมนตรีมอบหมาย¹⁸⁸

เมื่อผู้ถือประทานบัตรมีความประสงค์ที่จะให้ผู้อื่นรับช่วงการทำเหมือง ให้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ รายละเอียดที่ต้องระบุในคำขออย่างน้อยประกอบด้วยตัวบุคคลที่จะเข้ามารับช่วงการทำเหมือง ระยะเวลาที่จะรับช่วงการทำเหมืองซึ่งต้องอยู่ภายในอายุของประทานบัตร และขอบเขตของพื้นที่ที่จะให้รับช่วงการทำเหมือง

โดยเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตนั้น กำหนดให้รัฐมนตรี หรือผู้ที่รัฐมนตรีมอบหมายสามารถพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควรและกำหนดเงื่อนไขใดๆ ในใบอนุญาตนั้นก็ได้ ซึ่งการรับช่วงการทำเหมือง ไม่ได้เป็นการทำให้ผู้ถือประทานบัตรสิ้นสิทธิและหน้าที่จากเหมืองนั้นแต่อย่างใด กฎหมายยังกำหนดให้ผู้ถือประทานบัตรยังคงมีหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมาย อยู่เช่นเดิม และให้ผู้รับช่วงการทำเหมืองนั้นมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายเสมือนเป็นผู้ถือประทานบัตรด้วย¹⁸⁹

¹⁸⁷ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 75

¹⁸⁸ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 76

¹⁸⁹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 77 และกฎกระทรวงฉบับที่ 42 ออกตาม

(2) การโอนประทานบัตร การโอนประทานบัตรนั้นก็มิใช่หลักเกณฑ์การโอนที่แตกต่างกับการรับช่วงการทำเหมือง ทั้งนี้เพราะเป็นการโอนไปทั้งสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้โอนประทานบัตร กล่าวคือหากผู้ถือประทานบัตรประสงค์ที่จะโอนประทานบัตรให้แก่ผู้อื่น ให้ผู้ถือประทานบัตรและผู้จะรับโอนยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่เพื่อเสนอตามลำดับไปยังรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาอนุญาต ให้ผู้ถือประทานบัตรและผู้จะรับโอนนำประทานบัตรและเอกสารเกี่ยวกับการทำเหมืองมาจดทะเบียนโอนต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่¹⁹⁰

โดยเงื่อนไขการโอนนั้น กำหนดให้ผู้ถือประทานบัตรต้องชำระหนี้สินที่ค้างชำระให้เสร็จสิ้น กรณีที่ประทานบัตรอยู่ในระหว่างการรับช่วงการทำเหมืองต้องมีบันทึกของผู้ขอรับโอนและของผู้รับช่วงการทำเหมืองในการยินยอมให้โอนประทานบัตร ให้ผู้ยื่นคำขอจัดทำคำรับรองเกี่ยวกับการจัดทำหลักฐานทุนทรัพย์ว่าจะทำสัญญาว่าด้วยการทำเหมืองตามประทานบัตรพร้อมส่งมอบเงินสดหรือสัญญาค้ำประกันในการปฏิบัติตามสัญญาและขออนุญาตใช้พื้นที่ในเขตป่าไม้กรณีที่พื้นที่เหมืองอยู่ในเขตป่าไม้ ผู้ขอรับโอนจะต้องขอรับใบอนุญาตต่างๆ เกี่ยวข้องกับกระบวนการทำเหมืองทั้งหมดใหม่ ก่อนที่เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ส่งคำขอโอนประทานบัตรไปขอรับอนุญาต¹⁹¹

ผู้ขอโอนจะต้องชำระค่าธรรมเนียมในการยื่นคำขอและค่าธรรมเนียมการโอน นอกจากนี้แล้วผู้โอนจะต้องเสียค่าธรรมเนียมในค่าตอบแทนการโอนสิทธิทำเหมืองที่ตนพึงได้รับอีกด้วย การเก็บค่าธรรมเนียมในค่าตอบแทนการโอนสิทธิทำเหมือง จะเรียกเก็บเฉพาะแต่ในส่วนที่เป็นค่าตอบแทนการโอนสิทธิทำเหมืองตามประทานบัตรเท่านั้นจะไม่รวมถึงค่าตอบแทนการโอนทรัพย์สินอื่นๆ

ในกรณีที่ผู้โอนแจ้งว่าไม่มีค่าตอบแทนการโอนสิทธิทำเหมือง หรือหากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่เห็นว่าค่าตอบแทนการโอนสิทธิทำเหมืองที่แจ้งนั้นต่ำกว่าที่ควร ให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ประเมินค่าสิทธิทำเหมืองนั้นได้ตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดี

¹⁹⁰ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 78 และมาตรา 79

¹⁹¹ ระเบียบกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับคำขอประทานบัตร การออกประทานบัตร การต่ออายุประทานบัตรและการโอนประทานบัตร พ.ศ.

กำหนดและให้นำจำนวนเงินที่ประเมินนั้นมาคำนวณเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในค่าตอบแทนการโอนสิทธิทำเหมืองตามที่ประเมินนั้น¹⁹²

หากเป็นการโอนประทานบัตรอันเป็นการให้โดยเสนาหาแก่บิดามารดา สามี ภริยา หรือผู้สืบสันดานของผู้โอนไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในค่าตอบแทนการโอนสิทธิทำเหมือง¹⁹³

(3) การสืบสิทธิของทายาทผู้ถือประทานบัตร ถือเป็น การโอนประทานบัตรอย่างหนึ่งซึ่งมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเดียวกันกับการโอนประทานบัตรตามวิธีก่อนแต่มีลักษณะที่แตกต่างกันอยู่ คือ เป็นการให้สิทธิแก่ทายาทหรือผู้อนุบาลของผู้ถือประทานบัตรในกรณีผู้ถือประทานบัตรตายหรือถูกศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถ ให้สามารถเข้ามาสืบสิทธิในประทานบัตรได้ โดยมีเงื่อนไขว่าให้ทายาทหรือผู้อนุบาลยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่เพื่อรับโอนประทานบัตรภายใน 90 วันนับแต่วันที่ผู้ถือประทานบัตรตายมิฉะนั้นจะถือว่าประทานบัตรนั้นสิ้นอายุเมื่อครบกำหนดเวลานั้น วิธีนี้ทายาทหรือผู้อนุบาลไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในค่าตอบแทนการโอนสิทธิทำเหมืองและให้ทายาทหรือผู้อนุบาลทำเหมืองต่อไปได้เสมือนเป็นผู้ถือประทานบัตร แต่ถ้าวรฐมนตรีพิจารณาเห็นว่าทายาทหรือผู้อนุบาลนั้นไม่สมควรจะเป็นผู้รับโอนประทานบัตรก็มีสิทธิปฏิเสธได้¹⁹⁴

(ข) การจำหน่ายสิทธิเกี่ยวกับแร่ของประเทศแคนาดา

การจำหน่ายสิทธิในการทำเหมืองแร่ของประเทศแคนาดานั้น สามารถทำได้โดยง่ายและไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการโอนสิทธิหรือจำหน่ายสิทธิมากนัก โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) ห้ามมิให้มีการโอนใบอนุญาตสำหรับการสำรวจ ไม่ว่าจะทำไปเพื่อการจำหน่ายสร้าง

ภาวะติดพัน ให้เช่าช่วง หรือออกหุ้นกู้ โดยปราศจากการได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบอำนาจจากรัฐมนตรี¹⁹⁵

(2) ห้ามมิให้โอนสิทธิเรียกร้องการทำเหมือง หรือที่ดินที่ใช้ในการทำเหมืองหรือสิทธิการทำเหมืองแร่หรือส่วนได้เสียใดๆเกี่ยวกับเหมืองแร่ไม่ว่าจะทำโดยการขายหรือการโอน เว้นแต่จะได้ทำข้อตกลงโดยชัดแจ้งไว้เป็นหนังสือและได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี¹⁹⁶

¹⁹² เพิ่งอ้าง.

¹⁹³ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 80

¹⁹⁴ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 191 และ 193

¹⁹⁵ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 41(5)

(3) ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตสำรวจแร่ตายลงก่อนที่จะได้สิทธิเรียกร้องในการทำเหมือง(mining claim)จะได้ถูกบันทึกไว้ที่สำนักทะเบียนเหมืองแร่ท้องถิ่น หรือก่อนที่จะได้ประทานบัตร (mining lease) ให้ตัวแทนผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับสิทธิของบุคคลดังกล่าวแจ้งการเข้าถือสิทธิแทนบุคคลดังกล่าวต่อรัฐมนตรีหรือผู้รับมอบอำนาจภายใน 12 เดือนหลังจากการตาย¹⁹⁷

(4) ห้ามมิให้นำประทานบัตรหรือเงื่อนไขใดของประทานบัตรไปโอน จำนอง ให้เช่า ช่าง หรือออกหุ้นกู้ โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากรัฐมนตรีหรือผู้รับมอบอำนาจทำการแทน¹⁹⁸

4.4 มาตรการในการเยียวยาการกระทำผิด

4.4.1 ความรับผิดจากความเสียหายที่เกิดจากการทำเหมือง

(ก) ความรับผิดจากความเสียหายที่เกิดจากการทำเหมืองของประเทศไทย

ความรับผิดของผู้ทำเหมืองตามกฎหมายแร่ของประเทศไทยนั้นกำหนดให้ผู้ทำเหมืองจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของตนต่อความเสียหาย หรือความเดือดร้อนรำคาญใดอันเกิดแก่บุคคล ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อม หากว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดขึ้นในเขตที่ได้รับอนุญาตให้ทำเหมืองแร่ก็ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของผู้ถือประทานบัตรซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตในการทำเหมือง¹⁹⁹

ในกรณีที่เป็นการทำเหมืองใต้ดิน ก็จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งกำหนดความรับผิดในความเสียหายของผู้ทำเหมืองเอาไว้ โดยหากพบว่าพื้นที่ดินบริเวณใดในเขตเหมืองแร่ ได้เกิดการทรุดตัวลง จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อมนั้นก็ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าการทรุดตัวของของพื้นดินนั้นเกิดขึ้นจากการทำเหมืองใต้ดินและหากผลการตรวจสอบเป็นที่ยุติว่าการทำเหมืองใต้ดินเป็นต้นเหตุแห่งการทรุด

¹⁹⁶ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 58, 59

¹⁹⁷ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 74

¹⁹⁸ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 81(14)

¹⁹⁹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 131/1

ตัวของพื้นที่ดินนั้น ก็ให้ผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองได้ดินและหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบในการตรวจสอบการทำเหมืองร่วมกันรับผิดชอบผู้เสียหายในทุกกรณี²⁰⁰

นอกจากความรับผิดที่ผู้ทำเหมืองจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายตามที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ กฎหมายแร่ของประเทศไทยยังได้ให้สิทธิแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการทำเหมืองแร่มีสิทธิที่จะเรียกร้องให้ผู้ประกอบการดำเนินการป้องกันความเสียหายในลักษณะของการระมัดระวังภัยที่จะเกิดขึ้นเป็นการล่วงหน้าจากการทำเหมืองได้ดินได้อีกด้วย กล่าวคือ หากการทำเหมืองได้ดินในระดับความลึกจากผิวดินน้อยกว่าที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขประทานบัตรทำเหมืองได้ดินและมีความลึกลงไปได้ผิวดินไม่เกิน 100 เมตร หรือไม่ว่าจะทำเหมืองที่ระดับความลึกเท่าใดก็ตามหากว่าวิธีการทำเหมืองนั้นไม่ถูกต้องตามหลักวิศวกรรมเหมืองแร่เพื่อประกันความมั่นคงของชั้นดินไม่เป็นไปตามที่กำหนด เช่นนี้กฎหมายถือว่าการทำให้เสียหายซึ่งสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่นั้น ซึ่งผู้เสียหายมีสิทธิเรียกให้ผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองได้ดินระงับการกระทำและจัดการแก้ไขตามที่จำเป็นเพื่อเป็นการป้องกันอันตรายอันอาจเกิดขึ้นนั้นได้²⁰¹

ที่กล่าวมานี้เป็นเรื่องของความรับผิดในความเสียหายที่ผู้ทำเหมืองจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติแร่ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการนำแนวคิดที่ว่าด้วยความรับผิดชอบอย่างเด็ดขาดมาใช้เป็นหลักกฎหมายด้วย หลักการดังกล่าวถือเป็นกลไกที่เกิดขึ้นมาเพื่อเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยอาจเป็นการชดเชยค่าเสียหายต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบ หรือให้กระทำการป้องกันภัยที่อาจเกิดขึ้น หรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้กลับมามีสภาพเดิม ซึ่งสรุปได้ว่าหากความเสียหายเกิดขึ้นแก่ผู้อื่น บุคคลนั้นต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้นถึงแม้ว่าในการกระทำ หรือประกอบกิจการดังกล่าว บุคคลผู้กระทำการจะได้จัดให้มีการป้องกันภัยอันตรายไว้แล้ว และมีได้กระทำการโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อที่จะก่อความเสียหายให้เกิดขึ้นแก่ผู้อื่นแต่ประการใดก็ตาม เพราะถือเป็นหน้าที่โดยเคร่งครัด ซึ่งผู้กระทำต้องระวังและป้องกันมิให้ผู้อื่นได้รับอันตรายจากการกระทำของตน และหรือบริวารของตน

(ข) ความรับผิดจากความเสียหายที่เกิดจากการทำเหมืองของประเทศแคนาดา

กฎหมายแร่ของประเทศแคนาดาจะมีหลักความคุ้มครองสำหรับการกระทำโดยสุจริตอยู่ โดยกำหนดว่าห้ามมิให้ฟ้องร้องหรือการดำเนินการใดๆ เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต (good faith in the execution) ของรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการ เจ้าพนักงานแร่ ลูกจ้างของกระทรวงหรือบุคคลใดก็ตามที่กระทำตามคำสั่งของรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

²⁰⁰ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 88/13

²⁰¹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 88/12

ช่วยว่าการ ทั้งนี้หมายรวมถึงการเพิกเฉย หรือการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้แล้วเสร็จภายในกรอบเวลาที่กำหนดไว้ของบุคคลเหล่านั้นด้วย แต่ถึงอย่างไรก็ตามบทบัญญัติดังกล่าวก็มิอาจทำให้รัฐพ้นจากความรับผิดเพื่อละเมิด ซึ่งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้กระทำ กล่าวคือ รัฐจำต้องรับผิดเพื่อละเมิดตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยกระบวนการพิจารณาคดีที่มีการฟ้องร้องรัฐราวกับว่ามีได้มีการบัญญัติหลักความคุ้มครองสำหรับการกระทำโดยสุจริตนี้ไว้แต่อย่างใด²⁰²

ส่วนการชดเชยค่าเสียหายนั้นกฎหมายกำหนดไว้ว่า ผู้ร้องขอเพื่อเรียกร้องสิทธิเกี่ยวกับแร่จะมีอาจได้รับสิทธิใดๆ หากว่าความเสียหายที่บังเกิดขึ้นต่อร่างกายหรือทรัพย์สิน ของคนอื่นอันเนื่องมาจากการใช้สิทธินั้น มิอาจได้รับการชดเชยอย่างเพียงพอ หรือการให้สิทธินั้นพิจารณาแล้วไม่สมเหตุสมผลหรือไม่เหมาะสมแก่การในทุกกรณี นอกจากนี้มิให้คณะกรรมการ(คณะกรรมการเหมืองแร่และที่ดิน)อนุญาตให้ผู้ร้องขอใช้สิทธิดังกล่าวจนกว่าคณะกรรมการจะมีคำตัดสินเกี่ยวกับเรื่องค่าสินไหมทดแทนแล้ว และผู้ก่อความเสียหายได้ชดเชยตามจำนวนที่ระบุไว้ในกรณีที่มีความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการร้องขอ ส่วนในเรื่องการใช้สิทธิใดๆ ผู้ใช้สิทธิจะต้องระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายต่อที่ดิน ทรัพย์สิน สิทธิและผลประโยชน์ของบุคคลอื่นโดยไม่จำเป็นและความเสียหายอันใดที่อาจเกิดขึ้นจากการให้สิทธิหรือการใช้สิทธิตามความในมาตรานี้จะได้รับการชดเชยอย่างครบถ้วน²⁰³

รูปแบบ หรือวิธีการกำหนดมาตรการชดเชยความเสียหาย กำหนดไว้ว่า คำสั่งมอบสิทธิเกี่ยวกับแร่ให้กับผู้ร้องขอ ให้กำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเช่นนั้นไว้ด้วยและกำหนดมาตรการรองรับให้เป็นไปตามนั้น รวมทั้งครอบคลุมถึงมาตรการอื่นใดที่พิจารณาเห็นควรว่าจะเป็นหลักประกันเยียวยาความเสียหายอันอาจเกิดขึ้น หรือเป็นไปเพื่อปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน ทรัพย์สิน สิทธิและผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบหรืออันตรายอันเนื่องมาจากการใช้สิทธิ และเมื่อคณะกรรมการเหมืองแร่และที่ดินเห็นสมควรอาจกำหนดให้ผู้ร้องขอ ยอมเสียเปรียบหรือกระทำตามคำขอของผู้ที่ได้รับผลกระทบ หรืออาจสั่งให้สร้างสิ่งปลูกสร้างหรือกระทำการใดๆ เพื่อผลประโยชน์ของบุคคลผู้เสียหายหรือที่ดินหรือทรัพย์สินของบุคคลนั้น ที่ได้รับผลกระทบในทุกกรณี คำสั่งมอบสิทธิให้แก่ผู้ร้องขอให้ครอบคลุมกฎเกณฑ์ข้างต้นและสิทธิที่อาจจะมอบให้แก่ผู้ร้องขอให้คณะกรรมการเหมืองแร่และที่ดินพิจารณาความเหมาะสมทั้งในแง่เงื่อนไขเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลา²⁰⁴

²⁰² Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 4(3)(4)

²⁰³ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 175(2)

²⁰⁴ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 175(3)

4.4.2 บทลงโทษหรือมาตรการบังคับและการแก้ไขข้อพิพาท

(ก) บทลงโทษหรือมาตรการบังคับและการแก้ไขข้อพิพาทของประเทศไทย

บทลงโทษหรือมาตรการบังคับและการแก้ไขข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการทำเหมืองของประเทศไทยนั้น จะขอแยกออกจากกันเพื่ออธิบายให้ทราบ ดังต่อไปนี้

(1) บทลงโทษหรือมาตรการบังคับ การทำเหมืองแร่ใดที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายก็จะมีผลตามพระราชบัญญัติแร่ที่กำหนดไว้ซึ่งโทษที่กฎหมายกำหนดนั้นจะหนักหรือเบาเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำและผลของความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งบทลงโทษผู้กระทำความผิดจากการทำเหมืองตามกฎหมายเร่นั้นมีอยู่หลายลักษณะ ได้แก่ โทษทางอาญาซึ่งก็มีทั้งโทษจำคุก ปรับ หรือริบทรัพย์สิน โทษในทางแพ่งก็จะเป็นการให้รับผิดชอบใช้ค่าใช้จ่ายเพื่อแก้ไขฟื้นฟูความเสียหาย และมาตรการบังคับทางปกครองก็ได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งให้หยุดการทำเหมืองชั่วคราวเพื่อแก้ไขฟื้นฟูเหมืองแร่หรือการใช้อำนาจในการเพิกถอนสิทธิการทำเหมืองของผู้ถือประทานบัตรได้

จากการศึกษาพบว่าตามพระราชบัญญัติแร่ ในบางครั้งจะมีความสับสนระหว่างความรับผิดชอบทางอาญากับความรับผิดชอบทางปกครองกับบริษัทที่ทำเหมืองแร่²⁰⁵ กล่าวคือจะกำหนดความรับผิดชอบทางอาญารวมไปกับความรับผิดชอบทางปกครองในการกระทำความผิด²⁰⁶ การจำแนกความแตกต่างระหว่างโทษ 2 ประเภทนั้น ถือเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งโทษทางอาญาควรเป็นสิ่งที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปและต้องเป็นผลมาจาก การฝ่าฝืนกระทำผิดทางอาญาที่สามารถฟ้องร้องดำเนินคดีได้ตามกฎ เกณฑ์ของวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งศาลอาญามีเขตอำนาจเหนือการกระทำความผิดดังกล่าว ส่วนโทษทางปกครองนั้นควรเป็นผลมาจากการไม่ปฏิบัติตามข้อผูกพันของผู้รับประทานบัตร การฝ่าฝืนกระทำผิดทางปกครองจะต้องอยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางปกครองซึ่งมีโทษหนัก

²⁰⁵ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม, โครงการศึกษาและพัฒนากฎหมายว่าด้วยแร่, 2548, น.5-100

²⁰⁶ โปรดดูพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 132 ทวิ มาตรา 132 จัตวา มาตรา 133 มาตรา 133 ตริ มาตรา 135 มาตรา 137 มาตรา 147 ทวิ และมาตรา 152

เบาตั้งแต่การปรับจนถึงการยกเลิกประทวนบัตรทำเหมืองแร่²⁰⁷ โฆษทางปกครองจะต่างจากโฆษทางอาญาตรงที่โฆษทางปกครองจะไม่มีกรำคุก

(2) การแก้ไขข้อพิพาท การแก้ไขข้อพิพาทในกระบวนการทำเหมืองแร่ของประเทศไทยมีการกำหนดไว้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น โดยหากข้อพิพาทดังกล่าวมีลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายไม่ร้ายแรงหรือมีอัตราโทษที่ไม่สูง ข้อพิพาทดังกล่าวก็สามารถระงับลงได้ หากว่าผู้กระทำความผิดยินยอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรืออธิบดีใช้อำนาจเปรียบเทียบปรับ²⁰⁸

นอกจากนี้แล้วพระราชบัญญัติแร่ของไทยนั้นไม่ได้มีการกำหนดสิทธิของผู้ถือสิทธิเกี่ยวกับแร่ในการแก้ไขข้อพิพาทที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นวิธีการทางปกครอง ทางศาลหรือทางอื่นไว้แต่อย่างใด แต่หลังจากที่มีศาลปกครองเกิดขึ้นแล้ว ผู้ทำเหมืองแร่ก็สามารถที่จะใช้การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นวิธีการในการแก้ไขข้อพิพาทได้ โดยทั่วไปแล้ว การดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแบ่งได้เป็น 2 ขั้นตอน กล่าวคือ ผู้ทำเหมืองแร่ผู้ใดที่ประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมีสิทธิขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทบทวนคำสั่งดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนดไว้ได้ หากยังไม่พอใจผลการทบทวนคำสั่งดังกล่าว ผู้ที่ทำเหมืองแร่ยังสามารถอุทธรณ์ต่อไปยังศาลปกครองเพื่อมีคำพิพากษาอันเป็นที่สุดได้²⁰⁹

(ข) บทลงโทษหรือมาตรการบังคับและการแก้ไขข้อพิพาทของประเทศแคนาดา

(1) บทลงโทษหรือมาตรการบังคับ กฎหมายแร่ของประเทศแคนาดากำหนดบทลงโทษไว้ได้อย่างชัดเจนเพียงลักษณะเดียวสำหรับความผิดในแต่ข้อหา โดยโทษที่นำมาใช้ก็มีเพียงโทษปรับ และการสั่งให้หยุดการทำเหมือง ส่วนโทษอย่างอื่น เช่น โฆษอาญาหรือริบทรัพย์นั้นไม่มีกำหนดเอาไว้

โทษปรับนั้นมีอยู่หลายลักษณะตามลักษณะและสภาพความรุนแรงของการกระทำ หากเป็นการกระทำความผิดที่เป็นการเล็กน้อยมิได้มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อบุคคลอื่นก็จะปรับไม่เกิน 10,000 เหรียญ แต่หากเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นเหตุให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทำให้เกิดการหลุดรอด หรือปล่อยสารซัลเฟอร์ สารหนูหรือฝุ่นควันอื่นสู่อากาศใน

²⁰⁷ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม, โครงการศึกษาและพัฒนากฎหมายว่าด้วยแร่, 2548 น.5-100

²⁰⁸ โปรดดูพระราชบัญญัติแร่มาตรา 153 และมาตรา 153 ทวิ

²⁰⁹ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม, โครงการศึกษาและพัฒนากฎหมายว่าด้วยแร่, 2548 ,น.5-102

ปริมาณที่อาจทำให้เกิดอันตรายเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย ก็จะถูกปรับไม่เกิน 30,000 เหรียญต่อวันจนกว่าผู้ทำเหมืองจะแก้ไขปัญหานั้นจนเป็นที่ยุติแล้ว²¹⁰

หากผลกระทบที่เกิดจากการทำเหมืองนั้นถึงขั้นรุนแรง เข้าลักษณะของเหมืองอันตราย ผู้ทำเหมืองก็จะจัดการแก้ไขเหมืองอันตรายนั้นตามข้อกำหนดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเหมืองอันตราย มิเช่นนั้นก็อาจถูกประกาศให้สิทธิในการทำเหมืองนั้นตกเป็นโมฆะได้ ซึ่งผู้ที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดเกี่ยวกับการฟื้นฟู หรือไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งของกรรมการฟื้นฟูเหมืองจะต้องถูกปรับไม่เกินวันละ 30,000 เหรียญต่อวันเป็นเวลาต่อเนื่องกันไปจนกว่าจะแก้ไขปัญหานั้นได้ ความรับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำการฟื้นฟูนี้สามารถบังคับได้กับบุคคลซึ่งเป็นกรรมการและเจ้าหน้าที่ของบริษัทได้ด้วยหากมีการปล่อยปละละเลยไม่รับผิดชอบหน้าที่ที่จะต้องฟื้นฟูผลกระทบจากการทำเหมืองนอกเหนือจากความรับผิดชอบของบริษัท²¹¹

สำหรับคำสั่งให้หยุดการทำเหมืองนั้น คณะกรรมการฟื้นฟูเหมืองอาจยื่นคำขอในเวลาใดๆต่อศาล เพื่อให้มีคำสั่งห้ามการทำเหมืองได้ ถ้าหากว่า ไม่ได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการเสนอแผนฟื้นฟูตามมาตรา 140 หรือมาตรา 141 ก่อนเริ่มดำเนินโครงการ หรือไม่ได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการเสนอแผนฟื้นฟูตามมาตรา 143(1) หรือมาตรา 144(2) ในภายหลังดำเนินโครงการ²¹²

(2) การแก้ไขข้อพิพาท มีอยู่หลายลักษณะ ได้แก่

(2.1) การอุทธรณ์คำวินิจฉัย ของคณะกรรมการเหมืองแร่และที่ดิน หรือนายทะเบียน ว่าผู้ได้รับอนุญาตสำรวจแร่หรือผู้ทรงสิทธิเรียกร้องในการทำเหมืองแร่ได้จงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้หรือกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่างๆแล้วแต่กรณี สามารถกระทำได้เช่นเดียวกับการยื่นอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการเหมืองแร่และที่ดินหรือนายทะเบียนเหมืองแร่ และให้รัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินชี้ขาด²¹³

²¹⁰ โปรดดู The Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 164(1)(2), 165(1)(2), 166, 167(6)

²¹¹ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 167(1)(2)(4)(5)(6)(7)(8)

²¹² Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 167(3)

²¹³ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 26(10)

(2.2) การอุทธรณ์คำสั่งยกเลิกสิทธิเรียกร้อง ให้ผู้ที่เป็นเจ้าของสิทธิเรียกร้องหรือผู้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือผู้มีส่วนได้เสียทั้งหลาย ส่งเรื่องไปที่คณะกรรมการเหมืองแร่และที่ดินภายในเวลาและวิธีการที่กำหนดตามมาตรา 112 ของกฎหมายนี้²¹⁴

การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการเหมืองแร่และที่ดินตามมาตรา 112 กำหนดไว้ว่า ผู้ใดที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งหรือกฎหมายใดหรือสิ่งใด ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับรัฐมนตรีหรือไม่ หรือเกี่ยวกับการบริหารจัดการ หรือเกี่ยวกับการสั่งการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ได้กระทำไปแล้วโดยนายทะเบียน ก็ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการเหมืองแร่และที่ดินภายใน 30 วันนับจากที่ได้รับผลกระทบ

ในส่วนของบุคคลภายนอกก็สามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์ดังกล่าวได้ถ้าหากว่าเป็นบุคคลที่ได้รับผลกระทบ หรือไม่ได้รับการแจ้งคำสั่งหรือการกระทำให้ทราบ หรือได้รับความยุติธรรมอย่างมากมายและชัดเจน หรือไม่มีเหตุผลที่เหมาะสมในการดำเนินการที่ล่าช้า²¹⁵

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว กระบวนการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการเหมืองแร่และที่ดินตามกฎหมายของแคนาดานั้น ยังมีรายละเอียดในส่วนของกระบวนการในการพิจารณาข้อพิพาท กำหนดไว้อย่างชัดเจน ในลักษณะที่คล้ายกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลและหลังจากที่คณะกรรมการเหมืองแร่และที่ดินได้มีคำวินิจฉัยข้อพิพาทแล้ว ก็ให้แจ้งให้กับนายทะเบียนที่ดินทราบเพื่อจดบันทึกคำสั่งนั้นไว้ในทะเบียนและดำเนินการตามคำสั่งนั้นต่อไป และ

(2.3) การอุทธรณ์ข้อพิพาทต่อศาล ใช้ในกรณีที่ ผู้อุทธรณ์เห็นว่าการดำเนินการยังไม่เป็นไปตามเงื่อนไข หรือยังมีความผิดพลาดเกี่ยวกับคำสั่งของคณะกรรมการเหมืองแร่และที่ดิน รวมถึงคำสั่งให้วางค่าใช้จ่ายเพื่อประกันความปลอดภัยในพื้นที่ตามมาตรา 122 ให้ผู้อุทธรณ์ภายใน 30 นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งจากคณะกรรมการเหมืองแร่และที่ดินตามมาตรา 130²¹⁶

(2.4) การอุทธรณ์คำสั่งที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูเหมืองแร่ เป็นการอุทธรณ์คำสั่งของกรรมการฟื้นฟูเหมืองที่ให้ผู้ถือสิทธิเกี่ยวกับแร่อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการเหมืองแร่และที่ดินในกรณีที่ มีคำสั่งให้ยื่นแผนฟื้นฟูเหมืองที่เกิดอันตรายตามมาตรา 147(1) หรือมีคำสั่งให้เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขแผนฟื้นฟูตามมาตรา 143(3) หรือคำสั่งให้ดำเนินการตามมาตรการในแผนฟื้นฟูที่สั่งให้จัดหาหลักประกันเพิ่มเติมเพื่อการฟื้นฟูตาม 145(2) หรือการกระทำของคณะกรรมการฟื้นฟูเหมืองที่เป็นการโต้แย้งสิทธิเกี่ยวกับการเวนคืนสิทธิในการทำเหมืองโดยสมัครใจตามมาตรา

²¹⁴ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 76(3)

²¹⁵ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 112(6)

²¹⁶ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 133, 134(1)

150(1) ซึ่งผู้ถือสิทธิสามารถอุทธรณ์คำสั่งที่กล่าวมานี้ได้ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งของกรรมการฟื้นฟูเมือง²¹⁷

ที่กล่าวมานี้ถือเป็นกระบวนการแก้ไขข้อพิพาทในกฎหมายแร่ของประเทศแคนาดา จากการศึกษาพบว่าการอุทธรณ์ในแต่ละลักษณะที่กล่าวมานั้นจะมีกระบวนการในการดำเนินการพิจารณาที่กำหนดรายละเอียดเอาไว้อย่างชัดเจน คล้ายกันกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาล นอกจากนี้แล้วโดยปกติทั่วไปของการทำเหมืองแร่ในประเทศที่มีความสามารถในการแข่งขันสูง ซึ่งก็รวมถึง ประเทศแคนาดาด้วยนั้น บริษัทเหมืองแร่จะเลือกวิธีการอุทธรณ์อยู่ 3 ประเภทคือวิธีทางปกครอง ทางศาลและทางอนุญาโตตุลาการ โดยหากเป็นบริษัทข้ามชาติจะพอใจที่จะใช้วิธีการแก้ไขข้อพิพาทด้วยวิธีอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศมากกว่า เพราะเป็นเงื่อนไขอย่างหนึ่งที่สถาบันการเงินจะพิจารณาสับสนุนทางการเงินและลดความเสี่ยงในการแก้ไขข้อพิพาทด้วยระบบของศาลที่อาจมีปัญหาทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงได้²¹⁸

4.5 องค์กรและเจ้าหน้าที่ในการควบคุมและจัดการเหมืองแร่

(ก) องค์กรและเจ้าหน้าที่ในการควบคุมและจัดการเหมืองแร่ของประเทศไทย

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับแร่ที่มีอยู่หลายฉบับมาไว้ในที่เดียวกัน และปรับปรุงใหม่เพื่อให้รัฐมีอำนาจควบคุมดูแลและตรวจสอบแร่ การผลิตแร่ การอนุรักษ์แหล่งแร่ การซื้อขายแร่ การแต่งแร่และการประกอบโลหะกรรม และในเวลาเดียวกันก็ส่งเสริมอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการเหมือง ตลอดจนจนถึงการให้ความคุ้มครองแก่กรรมกรและสวัสดิภาพของประชาชนให้มีความเหมาะสม²¹⁹ ในส่วนองค์กรและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับการควบคุมและจัดการการทำเหมืองตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว นั้น มีอยู่หลายหน่วยงานด้วยกัน แต่ละหน่วยงานมีหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

1) กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กพร.) สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และมี

²¹⁷ Ontario Mining Act R.S.O. 199, Article 152(1)(2)

²¹⁸ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม,โครงการศึกษาและพัฒนากฎหมายว่าด้วยแร่, 2548 ,น.5-102

²¹⁹ หมายเหตุ : เหตุผลท้ายพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

ภาระหน้าที่ด้านบริหารจัดการและพัฒนาอุตสาหกรรมพื้นฐานและอุตสาหกรรมเหมืองแร่โดยตรง มีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบงานดังต่อไปนี้²²⁰

1. วางระเบียบและควบคุมการสำรวจแร่ การทำเหมือง การแต่งแร่ การซื้อแร่ การขายแร่ การมีแร่ไว้ในครอบครอง เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการพัฒนาและความมั่นคงในทางเศรษฐกิจเพื่อป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำเหมือง หรือลักลอบส่งแร่ออกนอกประเทศ

2. กำหนดคุณสมบัติของผู้ขออนุญาต หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ อาชญาบัตรพิเศษ ประทานบัตรชั่วคราว ประทานบัตรสำหรับทำเหมือง ตลอดจนการต่ออายุประทานบัตร และการขอใบอนุญาตต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตแร่ การซื้อขายแร่ การเก็บและครอบครองแร่ การนำแร่เข้าและส่งออก รวมทั้งใบอนุญาตแต่งแร่ และใบอนุญาตประกอบโลหกรรม เป็นต้น

3. ดูแลและควบคุมเกี่ยวกับความปลอดภัยและผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการสำรวจแร่ การทำเหมือง การแต่งแร่ การประกอบโลหกรรมและการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน

4. ให้ความคุ้มครองในเขตสำรวจแร่หรือเขตเหมืองแร่หรือเขตที่ได้รับอนุญาตจัดตั้งสถานที่เพื่อเก็บขังน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทราย โดยนอกจากผู้ถืออาชญาบัตร ผู้ถือประทานบัตรหรือผู้รับใบอนุญาตแล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปยึดถือครอบครอง ทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพพื้นที่หรือทรัพยากรในเขตนั้น เว้นแต่ผู้นั้นมีสิทธิ์ทำเช่นนั้นได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

2) คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติแร่

ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ได้มีการกำหนดให้มี คณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งถือเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาอนุญาตการทำเหมืองแร่ในประเทศไทย ซึ่งมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังนี้

คณะกรรมการประกอบด้วย²²¹

- ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธานกรรมการ
- อธิบดีกรมชลประทาน หรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย
- อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ หรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย
- อธิบดีกรมที่ดิน หรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย
- อธิบดีกรมป่าไม้ หรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย

²²⁰ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม ,คู่มือแนะนำแนวทางปฏิบัติในการลงทุนในกิจการเหมืองแร่, 2548 ,น.5

²²¹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 18.

- ผู้ที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง ไม่เกิน 3 คน ปัจจุบันรัฐมนตรีได้แต่งตั้งบุคคล ดังนี้
- เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม
- อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน
- ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน
- ผู้อำนวยการสำนักเหมืองแร่และสัมปทาน กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการ

เหมืองแร่ เป็นกรรมการและเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ²²²

มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำและความเห็นต่อรัฐมนตรีในเรื่องดังต่อไปนี้

- ออกอนุญาตบัตรผูกขาดสำรวจแร่ อนุญาตบัตรพิเศษ ประทานบัตรชั่วคราวและ
 ประทานบัตร ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ หรือพื้นที่เขตหวงห้ามของทางราชการ

- การต่ออายุอนุญาตบัตรพิเศษ และประทานบัตร
- การอนุญาตให้โอนประทานบัตร
- การสั่งเพิกถอนอนุญาตบัตรและประทานบัตร
- การกำหนดเงื่อนไขในประทานบัตรโดยเฉพาะในประทานบัตรการทำเหมืองได้

ดิน

- เรื่องอื่นตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

3) พนักงานเจ้าหน้าที่²²³

ได้แก่ เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่และเจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้
 ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีอำนาจที่สำคัญหลายประการ เช่นปฏิบัติการตามที่
 ผู้อำนวยการเขตควบคุมแร่มอบหมาย (มาตรา 9 นว) จัดทำหลักหมายเขตเหมืองแร่หรือหมุด
 หลักฐานการแผนที่ (มาตรา 14) และยึดหรืออายัดของกลาง (มาตรา 15 ทวิ) เป็นต้น

4) เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่²²⁴

²²² พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 19.

²²³ ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย.คู่มือการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้าน
 สิ่งแวดล้อมของประชาชนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.,2548, น113

²²⁴ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม ,คู่มือแนะ
 แนวทางปฏิบัติในการลงทุนในกิจการเหมืองแร่, 2548 ,น.7

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลในท้องที่ คือฝ่ายอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ สังกัดสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด ถ้าจังหวัดใดไม่มีหน่วยงานดังกล่าว จะเป็นหน้าที่ของผู้ที่อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (อพร.) มอบหมาย หน่วยงานนี้จะเป็นผู้รับคำขออนุญาตต่างและดำเนินการตามพระราชบัญญัติแร่ที่อยู่ในเขตท้องที่ หรือจังหวัดนั้นๆ ดังนั้นถ้าพื้นที่ตามคำขอใบอนุญาตต่างๆไม่อยู่ในเขตจังหวัดเดียวกัน จะต้องแยกยื่นคำขอตามท้องที่ที่เกี่ยวข้อง

พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติแร่ จะรวมถึงเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ด้วย และถือเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความผิดอาญา จึงถือเสมือนเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจยึดหรืออายัด แร่ เครื่องมือ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักร ไว้เพื่อเป็นหลักฐานในการพิจารณาคดีเนื่องจากกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติแร่

5) ผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมืองใต้ดิน²²⁵

ผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมืองใต้ดิน เป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับการเลือกเข้ามาจากตัวแทนของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการทำเหมืองใต้ดินแทนผู้มีส่วนได้เสีย²²⁶ ในการทำเหมืองใต้ดินทั้งหมด กลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้เสียเกิดขึ้นตามความในมาตรา 88/11 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมออกประกาศกำหนดวาระการทำงาน เงื่อนไขและวิธีการเพิกถอนผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมืองใต้ดิน²²⁷ ซึ่งในประกาศกระทรวงนี้ได้กำหนดคุณสมบัติและอำนาจหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียและผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมืองใต้ดินไว้

หลังจากรัฐมนตรีได้ออกประกาศนบัตรทำเหมืองใต้ดินให้กับผู้ขอประทานบัตรแล้ว ให้อธิบดีเรียกประชุมตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียเพื่อตกลงกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิตรวจสอบ "ผู้มีสิทธิ

²²⁵ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมเรื่อง การกำหนดวาระการทำงาน เงื่อนไขและวิธีการเพิกถอนผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมืองใต้ดิน การเก็บรักษากองทุน คุณสมบัติมาตรฐานของผู้เชี่ยวชาญ ลักษณะว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญ และระเบียบการเบิกจ่ายกองทุนสนับสนุนการมีส่วนร่วมตรวจสอบการทำเหมืองใต้ดิน ,2547

²²⁶ "ผู้มีส่วนได้เสีย" หมายความว่า ผู้มีสิทธิในที่ดิน หรืออยู่อาศัยในเขตที่ประสงค์จะทำเหมืองใต้ดิน ทั้งนี้ไม่ว่าจะได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือองค์กรของผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่ก็ตาม

²²⁷ เพิ่งอ้าง เจริญธรรมที่ 225

ตรวจสอบ” หมายความว่า ผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมืองได้ดินตามระเบียบที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขประทานบัตร

ผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมืองได้ดิน มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้²²⁸

- (1) ตรวจสอบการทำเหมืองตามระเบียบที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขประทานบัตร
- (2) รายงานการตรวจสอบตาม (1) ต่ออธิบดีภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้ทำการ

ตรวจสอบ

ผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมืองได้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี แต่ต้องไม่เกินกว่าอายุที่เหลืออยู่ของประทานบัตรทำเหมืองได้ดินที่ตนจะตรวจสอบ ในกรณีที่หมดวาระลงอธิบดีต้องเรียกประชุมตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียเพื่อตกลงกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิตรวจสอบแทนผู้ที่พ้นตำแหน่งตามวาระ ก่อนครบวาระไม่น้อยกว่า 45 วัน ผู้มีสิทธิตรวจสอบที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับคัดเลือกอีกได้ แต่ต้องไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

6) องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนอกจากจะเป็นผู้ที่ต้องมีส่วนร่วมในขั้นตอนการขอประทานบัตรและการกำกับดูแลการทำเหมืองแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 อีกด้วย ทั้งนี้โดยคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 127/2547 ประกอบด้วย

- กรณีเทศบาล ได้แก่ นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล และผู้อำนวยการสำนักหรือกองการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
- กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้าส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม²²⁹

โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ในส่วนของเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้รับการ

²²⁸ เพิ่งอ้าง.

²²⁹ ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. คู่มือการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น., 2548, น.114

แต่งตั้งช่างต้นมีอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 70 ได้แก่การเข้าไปในเขตเหมืองแร่ เพื่อตรวจการทำเหมืองได้ตลอดเวลา โดยผู้ครอบครองเขตเหมืองแร่นั้นต้องอำนวยความสะดวกตามควรแก่กรณี

อำนาจตรวจสอบการทำเหมืองตามคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมดังกล่าว จำกัดเฉพาะการเข้าไปตรวจสอบการทำเหมืองและให้ความเห็นหรือคำแนะนำและรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาการร้องเรียนจากการทำเหมืองแร่ตามที่กำหนดไว้ในคู่มือการปฏิบัติงานที่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่กำหนดไว้ในคู่มือการปฏิบัติงานเท่านั้น และมีได้มีอำนาจอื่นใดนอกจากที่กำหนดในคำสั่งดังกล่าว การมอบอำนาจตามคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับนี้เป็นเพียงการมอบอำนาจเฉพาะการตรวจการทำเหมืองตามมาตรา 70 ตอนต้นเท่านั้น มิได้มีการมอบอำนาจให้สามารถออกคำสั่งเป็นหนังสือแก่ผู้ถือประทานบัตรให้จัดการป้องกันอันตรายอันอาจเกิดจากการทำเหมืองแร่ได้ตามมาตรา 70 ตอนท้ายได้แต่อย่างใด ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งฉบับนี้จึงไม่สามารถอำนาจในการควบคุมการทำเหมืองแร่ได้อย่างเต็มที่แต่อย่างใด

(ข) องค์การและเจ้าหน้าที่ในการควบคุมและจัดการเหมืองแร่ของประเทศแคนาดา การทำเหมืองแร่ในมลรัฐออนตาริโอ ประเทศแคนาดานั้น จะมีกระทรวงการพัฒนาภาคเหนือและการเหมืองแร่ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบกำกับดูแลกิจการเหมืองแร่ ประกอบด้วย กองงาน (division) สองกอง คือ²³⁰

(1) กองการพัฒนาภาคเหนือ (Northern Development Division) และ

(2) กองเหมืองแร่และแร่ (Mine and Minerals Division)

ทำหน้าที่จัดหารวบรวมและตีความข้อมูลทางธรณีวิทยาพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการสำรวจและพัฒนาเหมืองแร่และกิจการเหมืองแร่

นอกจากนี้ยังมีฝ่ายที่ดินเหมืองแร่ (Mining Lands section) ซึ่งประกอบด้วย สำนักงานทะเบียนมณฑล (Provincial Recording Office) สำนักงานวิเคราะห์ทางธรณีวิทยาศาสตร์ (Geo-science Assessment office) สำนักงานโอน (Depositions Office) และ สำนักบริการวิชาการ (Technical Services) ทำหน้าที่ดำเนินกระบวนการต่างๆ โดยจัดลำดับการยื่นคำขอ (orderly) อย่างเป็นธรรม (equitable) เพื่อให้มั่นใจว่าประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิทำเหมือง (Crown mining rights) ได้²³¹

²³⁰ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม, โครงการศึกษาและพัฒนากฎหมายว่าด้วยแร่, 2548 น.5-68 ถึง 5-69

²³¹ เฟิงอ้าง.

นอกจากนี้ กลุ่มเหมืองแร่ (Mines Group) ภายในกระทรวงการพัฒนาภาคเหนือและเหมืองแร่ซึ่งทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนซึ่งทรัพยากรแร่ของมณฑลด้วยความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม จะมีสำนักบริการ 2 สำนัก ได้แก่

(1) สำนักงานโครงการพัฒนาแร่ (Mineral Development Program) ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่บริษัทเหมืองแร่เกี่ยวกับการวางแผนและพัฒนาโครงการ การปรึกษาหารือกับประชาชนและหลักเกณฑ์และกระบวนการต่างๆที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย และ

(2) สำนักงานตรวจสอบและควบคุมการดำเนินการในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม (Rehabilitation Compliance and Inspection Office) มีหน้าที่ตรวจสอบเพื่อสร้างความมั่นใจว่าการพัฒนา การดำเนินงานและปิดพื้นที่เหมืองแร่เป็นไปตามหลักการของสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีความปลอดภัยต่อสาธารณชน²³²

²³² เฟิงอ๋าง.