

ปัญหาและแนวทางมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่ การขออนุญาต การควบคุม
การสูบน้ำเกลือ และการทำเกลือ

4.1 ปัญหาของมาตรการทางกฎหมาย

การผลิตเกลือสินเธาว์ถ้าไม่นับ การผลิตเกลือสินเธาว์ที่ได้จากการทำเหมืองแร่โพแทสที่ จังหวัดอุดรธานี (ซึ่งขณะนี้ยังไม่ได้เริ่มทำการผลิต) และการผลิตเกลือสินเธาว์ที่บ้านแล้ว การผลิตเกลือสินเธาว์โดยทั่วไปที่มีผลผลิตเกลือสินเธาว์ อยู่ในตลาดและการอุตสาหกรรมที่ต้องใช้เกลือสินเธาว์ มีอยู่ 2 ขนาด ได้แก่ อุตสาหกรรมการผลิตเกลือสินเธาว์จากการขุดเจาะสูบน้ำเกลือ ได้ดินที่มีเทคโนโลยีและการลงทุนที่ต่ำ กับอุตสาหกรรมการผลิตเกลือสินเธาว์จากการทำเหมือง แร่หินเกลือที่มีเทคโนโลยีและการลงทุนที่สูง กรรมวิธีการผลิตของอุตสาหกรรมทั้ง สอง ประเภทนี้ มีความคล้ายคลึงกันคือมีการนำน้ำเกลือมาทำเกลือกัน ¹ (การขุดเจาะสูบน้ำเกลือได้ดินเป็น น้ำเกลือตามธรรมชาติ ส่วนน้ำเกลือจากการทำเหมืองแร่เป็นน้ำเกลือที่เกิดจากกระบวนการทาง อุตสาหกรรม)

การผลิตเกลือสินเธาว์จากน้ำเกลือได้ดิน เป็นอุตสาหกรรมขนาดย่อม ซึ่งมีมาตรการทาง กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 กล่าวคือจะต้องมีการขออนุญาตในการประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม ตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 (การบังคับใช้กฎหมายในขณะนี้) หรือ การขออนุญาตการขุด เจาะสูบน้ำเกลือได้ดินตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 (เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อจัดการและ ควบคุมการสูบและการทำเกลือจากน้ำเกลือได้ดิน แต่ในภาคปฏิบัติในขณะนี้ยังไม่มี การบังคับ ใช้) มีเงื่อนไขหรือมาตรการ² ในการควบคุมการสูบน้ำเกลือได้ดินและการสูบน้ำเกลือได้ดิน และ

¹ กรมทรัพยากรธรณี, โครงการศึกษาผลกระทบต่องสิ่งแวดล้อมจากการทำเกลือ จาก น้ำเกลือได้ดิน ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือปีงบประมาณ 2548 , รายงานฉบับสมบูรณ์ กรุงเทพฯ, สำนักทรัพยากรแร่ กรมทรัพยากรธรณี ,2549 น.422

² มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

การกำหนดพื้นที่³ การสูบน้ำเกลือได้ดินและการทำเกลือสินเธาว์ ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ไม่ให้ขยายเขตพื้นที่ออกไปนอกเหนือจากพื้นที่เดิม ที่เคยมีการทำเกลือสินเธาว์กันมาก่อนหน้านี้ มาตรการเหล่านี้เป็นเพียงนโยบายในการกำหนดพื้นที่การทำเกลือให้อยู่ในภูมิภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีทรัพยากรธรณีนํ้าเกลือได้ดิน เป็นจำนวนมากถึง 1 ใน 3 ของพื้นที่ ประกอบกับเป็นพื้นที่ที่มีการทำเกลือสินเธาว์กันมานานในอดีต แต่มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดพื้นที่การสูบน้ำเกลือได้ดิน และการทำเกลือสินเธาว์จากน้ำเกลือได้ดินตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ที่บังคับใช้กันอยู่ในปัจจุบัน ก็ยังไม่สามารถควบคุม และบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก

อย่างไรก็ตาม กลไกทางกฎหมายตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ในปัจจุบัน เกิดปัญหาว่าหน่วยงานราชการไม่สามารถใช้กลไก และมาตรการของรัฐที่มีอยู่มาแก้ปัญหาได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพราะกฎหมายได้กำหนดข้อปฏิบัติไว้เพียงระดับหนึ่ง ซึ่งบางมาตรการก็ไม่สามารถตรวจสอบได้ และบางมาตรการผู้ประกอบการก็ไม่สามารถที่จะปฏิบัติตามได้ มาตรการการควบคุมการทำเกลือในปัจจุบัน (ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535) จึงเพียงแค่บรรเทาปัญหาได้ในระดับหนึ่ง

ในส่วนอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ซึ่งได้แก่อุตสาหกรรมการทำเหมืองเกลือหิน ซึ่งมีการผลิตโดยการละลายแร่เกลือหินให้เป็นน้ำเกลือ แล้วนำน้ำเกลือมาผ่านความร้อนเป็นเกลือบริสุทธิ์ ด้วยเทคโนโลยีขั้นสูงจากต่างประเทศ เป็นนโยบายและแนวทางที่ภาครัฐ และเอกชนที่มีทุนขนาดใหญ่ต้องการที่จะให้เกิดอุตสาหกรรมประเภทนี้มากที่สุด⁴ เพราะคาดหวังและมีหลักประกันว่าจะสามารถจัดการกับปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากสามารถควบคุมโพรงเกลือได้ดินได้ ซึ่งมีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเข้มงวด ทั้ง พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510

³ มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

⁴ “เกลืออีสาน” แนวทางนโยบายสาธารณะสู่การจัดการที่ยั่งยืนและเป็นธรรมภายใต้โครงการการพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อการจัดการเกลืออีสาน, เอกสารประกอบเวทีวาทะยุทธศาสตร์การจัดการเกลืออีสาน โดยสถาบันวิจัยและพัฒนา วันพุธที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 ณ ห้องประชุมกันทรวิชัย คณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ซึ่งกล่าวถึงการทำเหมืองได้ดิน⁵ ระบบการสำรวจก่อนการขอประทานบัตรการทำเหมืองแร่⁶ และระบบการขอประทานบัตรที่มีการพิจารณาก่อนการขออนุญาตขุดปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม⁷ ก่อนการขอประทานบัตรการทำเหมืองแร่จากรัฐ และสัญญาข้อตกลงระหว่างประเทศของรัฐบาล รวมทั้งระบบธรรมาภิบาลที่ทุกโครงการขนาดใหญ่ต้องได้รับการตรวจสอบ

ตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการ กำหนดพื้นที่ การขออนุญาต มาตรการในการควบคุมตรวจสอบการสูบน้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือสินเธาว์จากน้ำเกลือใต้ดินของรัฐนั้นตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ยังไม่มีประสิทธิภาพและขาดความเหมาะสม โดยมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการจัดการกับการทำเกลือสินเธาว์จากน้ำเกลือใต้ดินมีปัญหาและข้อจำกัด ดังนี้

4.1.1. ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดพื้นที่

4.1.1.1. สภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

นับตั้งแต่เกิดวิกฤตการณ์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (การปล่อยน้ำเกลือลงสู่แหล่งน้ำ) และมีคำสั่งนายกรัฐมนตรี⁸ ห้ามทำการสูบน้ำเกลือและทำเกลือ จากน้ำเกลือใต้ดิน ที่ แม่น้ำเสียว จังหวัดมหาสารคามทำให้หน่วยงานของรัฐ และประชาชนหันมาสนใจและตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการทำเกลือสินเธาว์จากน้ำเกลือใต้ดิน รัฐจึงได้มีแนวทางที่จะจัดการกับการสูบน้ำเกลือ โดยมีข้อพิจารณาอยู่สองแนวทาง กล่าวคือ ยุติให้มีการทำเกลืออย่างสิ้นเชิง หรือ

⁵ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ได้นิยามความหมายของ ทำเหมืองใต้ดินว่า การทำเหมืองด้วยวิธีการเจาะเป็นปล่องหรืออุโมงค์ลึกลงไปใผิวดิน หรือให้ได้มาซึ่งแร่ใต้ผิวดิน

⁶ คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 4/2523 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 (ขณะนั้น)

⁷ มาตรา 46 แห่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁸ คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 8/2534 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518

ให้มีการสูบน้ำเกลือกันต่อไปโดยการออกกฎหมายที่เหมาะสมมาจัดการ ในที่สุดก็ได้มีข้อสรุปว่า ควรให้มีการสูบน้ำเกลือและทำเกลือกันต่อไปภายในพื้นที่ที่มีการทำเกลือกันจริงในปัจจุบัน⁹ และให้มีการนำเอาพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512¹⁰ มาบังคับใช้เป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีการออกกฎหมายที่มีความเหมาะสมมาเพื่อจัดการต่อไป¹¹

แนวทางการนำมาตรการทางกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 มาบังคับใช้ พิจารณาจากหลักกฎหมายแล้วเห็นว่าการสูบน้ำเกลือได้ดินและการทำเกลือสินเธาว์จากน้ำเกลือได้ดินเป็นกิจกรรมที่ “เป็นอาคาร สถานที่ที่มีการใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปไม่ว่าจะมีเครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำผลิต ประกอบ บรรจุ ...”¹² การสูบน้ำเกลือได้ดินและการทำเกลือสินเธาว์จากน้ำเกลือได้ดินจึงเข้าองค์ประกอบของการเป็นโรงงาน ตาม พระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ.2535

ในการนี้กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกกฎกระทรวง¹³ กำหนดให้การสูบน้ำเกลือได้ดินและการทำเกลือ เป็นโรงงานสูบน้ำเกลือได้ดิน ลำดับที่ 103 (1) และ โรงงานทำเกลือลำดับที่ 103 (2) นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้การสูบน้ำเกลือได้ดินและการทำเกลือสินเธาว์เป็นโรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 3 ที่จะต้องมีการขออนุญาตการประกอบการจากรัฐก่อนตั้งโรงงาน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ตรวจสอบ และการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535

เพื่อประโยชน์ในการการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัยของประเทศหรือสาธารณะ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม มีอำนาจในการออกประกาศกระทรวงกำหนดพื้นที่ที่จะอนุญาตให้มีการ

⁹ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1 น.430

¹⁰ ปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

¹¹ ต่อมา มีการออกพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534 มีบทบัญญัติ หมวด 5 ทวิ ว่าด้วย การขุดเจาะน้ำเกลือได้ดิน โดยมีนิยามความหมายของแร่ให้รวมความหมายถึง น้ำเกลือได้ดิน และน้ำเกลือได้ดินต้องมีกฎกระทรวงมากำหนดความเข้มข้นของน้ำเกลือได้ดิน

¹² มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

¹³ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (2535) ออกตามความ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.

ประกอบการทำงานงานการสูบน้ำเกลือใต้ดิน และการทำเกลือสินเธาว์ (มีมติคณะรัฐมนตรี เห็นชอบในหลักการเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่การสูบน้ำเกลือใต้ดิน และการทำเกลือสินเธาว์) ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ.2535

ในการนี้การกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม¹⁴ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 เรื่องการกำหนดพื้นที่อนุญาตให้ตั้งโรงงานทำเกลือสินเธาว์ และโรงงานสูบน้ำหรือน้ำเกลือมาจากใต้ดิน ดังนี้

(1) จังหวัดสกลนคร ในท้องที่ บ้านหนองกิ้ง บ้านบ่อแดง บ้านโนนแสง ตำบลหนองกิ้ง อำเภอบ้านม่วง บ้านดงเหนือ บ้านคำอ้อ บ้านดอนแดง ตำบลดงเหนือ อำเภอบ้านม่วง บ้านอินทร์แปลง บ้านดงนอก ตำบลอินทร์แปลง อำเภอมารวิชัย บ้านกุดเรือคำ บ้านจำปาดง บ้านคูสะคาม ตำบลคูสะคาม อำเภอมารวิชัย

(2) จังหวัดนครราชสีมา ในท้องที่บ้านเสลา หมู่ 4 ตำบลพลสงคราม อำเภอโนนสูง บ้านหนองกก หมู่ 4 บ้านหนองตะครองหมู่ 3 ตำบลหนองสรวง อำเภอขามทะเลสอ บ้านโพนไพล ตำบลพังเทียม อำเภอโนนไทย บ้านวัง หมู่ 3 ตำบลบ้านวัง อำเภอโนนไทย บ้านสำโรง หมู่ 2 ตำบลสำโรง อำเภอโนนไทย

(3) จังหวัดมหาสารคาม ในท้องที่บ้านโคกกระ หมู่ 2 บ้านขนมจีน หมู่ 3 บ้านหนองแวง หมู่ 4 บ้านคอกม้า หมู่ 8 ตำบลโคกพระ อำเภอกันทรวิชัย บ้านลาด หมู่ 1 บ้านศรีสุข หมู่ 3 บ้านนาดี หมู่ 4 บ้านน้ำเทียว หมู่ 5 บ้านหนองแคน หมู่ 8 ตำบลศรีสุข อำเภอกันทรวิชัย

(4) จังหวัดหนองคาย ในท้องที่บ้านเชิงชุม บ้านโพนสง่า ตำบลเทิม อำเภอโพนพิสัย บ้านคำแวง หมู่ 8 ตำบลคำแก้ว อำเภอโซ่พิสัย

(5) จังหวัดอุดรธานี ในท้องที่ บ้านดงน้อย หมู่ 2 บ้านศรีสมบัติ หมู่ 5 บ้านประดู่ หมู่ 6 ตำบลศรีสุข อำเภอบ้านดุงบ้านดุงใหญ่หมู่ 1 บ้านนาโง หมู่ 2 บ้านโนนสวรรค์ หมู่ 4 บ้านดงเหนือ หมู่ 9 บ้านสันติสุข หมู่ 11 ตำบลบ้านดุง อำเภอบ้านดุงบ้านชัย หมู่ 1 บ้านทุ่ง หมู่ 2 บ้านกล้วย หมู่ 3 ตำบลบ้านชัย อำเภอบ้านดุง บ้านโพนสูงสวัสดิ์ หมู่ 1 บ้านโพนสูงใต้ หมู่ 3 บ้านฝาง หมู่ 9 ตำบลโพนสูง อำเภอบ้านดุง

ในการกำหนดพื้นที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ได้ก่อให้เกิดปัญหาและความไม่เหมาะสมทางกฎหมาย ดังนี้

¹⁴ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2534

1.การกำหนดพื้นที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ไม่นำหลักวิชาการทางด้านทรัพยากรธรณีวิทยามาบัญญัติเป็นบทกฎหมาย

การใช้กฎหมายในการกำหนดพื้นที่ ที่เหมาะสมในการอนุญาตให้เป็นพื้นที่ทำเกลือจากน้ำเกลือใต้ดินได้นั้นจะต้องเป็นไป และสอดคล้องกับหลักวิชาการทางธรณีวิทยาโดยให้ความสำคัญในด้านของความอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ ซึ่งจากการพิจารณาสภาพการเกิดผลกระทบที่สำคัญ คือ โพร่ง หลุมยุบ หรือแผ่นดินทรุด ซึ่งเกิดจากการสูบน้ำเกลือใต้ดินขึ้นมา ดังนั้นในการกำหนดความเหมาะสมของพื้นที่ที่อนุญาตให้ทำเกลือ จึงพิจารณาจากปัจจัยด้านธรณีวิทยาและอุทกธรณีวิทยาคุณภาพน้ำใต้ดินมาเป็นหลัก โดยบริเวณที่เหมาะสมในการอนุญาตให้สูบและทำเกลือใต้ดินควรเป็นพื้นที่ศักยภาพที่ไม่มีความเสี่ยง หรือมีความเสี่ยงน้อยที่สุดต่อการเกิดโพร่งหรือหลุมยุบ ทั้งนี้จากปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดผลกระทบในด้านการเกิดโพร่งหรือแผ่นดินทรุด ซึ่งได้แก่ การสูบน้ำเกลือใต้ดิน ดังนั้นจึงใช้ปัจจัยทางด้านธรณีวิทยาและปัจจัยด้านอุทกธรณีวิทยาน้ำใต้ดิน มาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดเขตอนุญาตให้ทำเกลือ ซึ่งหลักวิชาการทางด้านธรณีวิทยาสามารถจำแนกบริเวณพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการเกิดโพร่งหรือหลุมยุบ ได้ 3 ระดับ เขตพื้นที่¹⁵ ดังนี้

1.พื้นที่อันตราย คือพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ได้แก่ การเกิดโพร่งใต้ดิน หลุมยุบจากการสูบน้ำเกลือใต้ดินโดยเฉพาะบริเวณตำแหน่งสูบน้ำเกลือ และบริเวณใกล้เคียงที่โพร่งมีการขยายตัวไป (มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดพื้นที่การทำเกลือควรเป็นเขตพื้นที่ควบคุมพิเศษ หรือเขตพื้นที่ห้ามการขุดเจาะ ทั้งนี้แล้วแต่ สภาพปัญหา)

2.พื้นที่เสี่ยงภัย คือพื้นที่จะเกิดการล่มสลายเกลือในพื้นที่อื่นที่เป็นบริเวณ การเกิดรอยแตกบนพื้นดิน เนื่องจากการทรุดตัวของชั้นดิน ชั้นหินที่เป็นผลมาจากการสูบน้ำเกลือใต้ดินออกจากระบบมากเกินไป (มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดพื้นที่ควรเป็นพื้นที่ควบคุมทั่วไป หรือพื้นที่ควบคุมพิเศษ แล้วแต่สภาพปัญหา)

3.พื้นที่เฝ้าระวัง คือพื้นที่ที่อยู่บริเวณโดยรอบพื้นที่อันตรายและพื้นที่เสี่ยงภัย (มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดพื้นที่ควรเป็นเขตพื้นที่ควบคุมทั่วไป)

¹⁵ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1 น.543

การกำหนดพื้นที่การทำเกลือจากน้ำเกลือใต้ดินตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่กล่าวมาในบทที่ 3 ถูกนำมาใช้ในการกำหนดอาณาเขตพื้นที่เพื่อควบคุมและการจำกัด การสูบน้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือสินเธาว์ให้อยู่ในพื้นที่เดิม ซึ่งเป็นพื้นที่เดิมที่เคยมีการสูบน้ำเกลือและการทำเกลือสินเธาว์อยู่ก่อนหน้านี้แล้ว(ก่อนการเกิดวิกฤตการณ์ปัญหาน้ำเกลือใต้ดิน ที่แม่น้ำเสียว จังหวัดมหาสารคาม) หลักเกณฑ์ในการกำหนดพื้นที่ไม่มีข้อพิจารณาหรือนำเอามิติการป้องกันปัญหาแผ่นดินทรุด ที่เกิดจากการสูบน้ำเกลือใต้ดิน การกำหนดพื้นที่การตั้งโรงงานตาม พระราชบัญญัติโรงงานพ.ศ. 2535 จึงไม่มีเงื่อนไขหรือนำเอาหลักวิชาการทางด้านธรณีวิทยามาใช้ การกำหนดพื้นที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จึงไม่เหมาะสมและขาดความหลากหลายในการบริหารจัดการในการกำหนดพื้นที่เพื่อตอบสนองต่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำเกลือใต้ดินของประชาชนได้ตามวัตถุประสงค์

เนื่องจากพื้นที่ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม (9 กรกฎาคม 2534) เป็นการกำหนดพื้นที่อนุญาตให้ทำการสูบน้ำเกลือใต้ดิน และการทำเกลือสินเธาว์ ตามเขตการปกครองของหมู่บ้าน ในตำบลและจังหวัดตามที่กล่าวมา กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแล้วเห็นว่ายังไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงตามมติคณะรัฐมนตรีเดิมที่ได้กำหนดเป็นหลักการไว้ว่า พื้นที่ที่จะอนุญาตให้มีการทำเกลือสินเธาว์นั้น จะต้องเป็นพื้นที่ที่เคยมีการทำเกลือสินเธาว์กันมาก่อนแล้วเท่านั้น ซึ่งในข้อเท็จจริงการทำเกลือสินเธาว์ไม่ได้มีการทำกันทั้งหมู่บ้านตามที่ประกาศ เพื่อป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมและควบคุมการทำเกลือสินเธาว์ไม่ให้มีการขยายตัว

ต่อมารัฐจึงได้มีแนวทางที่จะกำหนดพื้นที่ ที่จะอนุญาตในรูปของแผนที่ที่มีขอบเขตชัดเจนแน่นอนแทนการประกาศเขตพื้นที่อนุญาตตามเขตการปกครองรายหมู่บ้าน¹⁶ เมื่อพิจารณามาตรการในการกำหนดพื้นที่การทำเกลือตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ทั้งการกำหนดพื้นที่เป็นเขตการปกครองและการกำหนดพื้นที่ให้แคบลงในรูปของแผนที่ ซึ่งมีขอบเขตชัดเจนแน่นอนแทนพื้นที่อนุญาตตามเขตการปกครองของหมู่บ้านของรัฐ จึงเป็นเพียงนโยบายการกำหนดอาณาเขตพื้นที่การสูบน้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือสินเธาว์ให้น้อยลง และจำกัดปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดการสูบน้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือสินเธาว์เช่น การเกิดปัญหา

¹⁶ ขณะนี้มีมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 25 มกราคม 2548 กำหนดหลักการให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงพื้นที่การสูบน้ำเกลือใต้ดิน และการทำเกลือสินเธาว์ใหม่ โดยการกำหนดพื้นที่ตามแผนที่ แทนการกำหนดเขตการปกครองเดิม ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2534

แผ่นดินทรุดและการแพร่กระจายความเค็มของเกลือใต้ดิน ให้อยู่ในวงจำกัด และไม่ได้เป็นการแก้ไขปัญหาการเกิดแผ่นดินทรุดที่เกิดจากโพรงใต้ดิน อันเนื่องมาจากการสูบน้ำเกลือใต้ดินได้ การกำหนดพื้นที่การสูบน้ำเกลือใต้ดินตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยการกำหนดพื้นที่เป็นรูปแผนที่ จึงเป็นหลักการอันเดียวกันกับ ที่เคยใช้กับการกำหนดพื้นที่เป็นเขตการปกครองเดิม กล่าวคือเป็นการกำหนดพื้นที่บนพื้นดินโดยการกำหนดอาณาบริเวณใดบริเวณหนึ่ง โดยมีข้อพิจารณาว่าพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ที่เคยมีการทำเกลือกันมาก่อน และเป็นพื้นที่เคยสูบน้ำเกลือใต้ดินกันมาก่อนแต่ไม่ได้มีการพิจารณานำเอาการควบคุมพื้นที่โดยใช้ความลึกในการขุดเจาะมาเป็นหลักกฎหมายผลที่ได้จากการกำหนดพื้นที่โดยการใช้แผนที่จึงเหมือนกันกับการกำหนดพื้นที่โดยการระบุเขตการปกครองหมู่บ้าน จะมีความแตกต่างกับการกำหนดพื้นที่ตามเขตการปกครองเดิม ก็เป็นเพียงการจำกัดพื้นที่ให้แคบลงกว่าเดิมเท่านั้นเอง

รูปแบบการกำหนดพื้นที่การสูบน้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือสินเธาว์ควรจะมีการนำเอาข้อพิจารณาทางด้านวิชาการธรณีวิทยามากำหนดเป็นเงื่อนไขในการกำหนดพื้นที่ ทั้งนี้เนื่องจากน้ำเกลือใต้ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ใต้ดิน การนำมาใช้หรือการควบคุมการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน จึงต้องมีการนำเอาหลักการทางธรณีวิทยามากำหนดเป็นกฎหมายเพื่อการควบคุมและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการสูบน้ำเกลือใต้ดิน มากไปกว่ามาตรการกำหนดพื้นที่การสูบน้ำเกลือใต้ดิน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จะกำหนดได้ เช่น มีการกำหนดเอาความลึกของการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินตามหลักของวิชาการทางด้านธรณีวิทยา มาเป็นข้อพิจารณาหรือหลักเกณฑ์ในการกำหนดพื้นที่การขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาสำคัญของการขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดิน กล่าวคือ ปัญหาการเกิดแผ่นดินทรุดการกำหนดพื้นที่การขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จึงไม่สามารถจัดการกับน้ำเกลือใต้ดินซึ่งเป็นทรัพยากรธรณี เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาแผ่นดินทรุดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.การกำหนดพื้นที่ขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ขาดความยืดหยุ่นและการกำหนดความหลากหลายของพื้นที่สูบน้ำเกลือใต้ดิน มาใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

การกำหนดพื้นที่การสูบน้ำเกลือใต้ดิน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นการกำหนดพื้นที่ในเชิงอาณาเขต เป็นการกำหนดพื้นที่โดยต้องการควบคุมปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการสูบน้ำเกลือใต้ดินให้อยู่ในวงจำกัด เมื่อมีการกำหนดให้พื้นที่ส่วนหนึ่ง

สามารถอนุญาตให้สูบน้ำเกลือได้ดินได้ พื้นที่อีกส่วนหนึ่งก็จะไม่สามารถที่จะอนุญาตให้สูบน้ำเกลือได้ดินได้อีก หลักในการกำหนดพื้นที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จึงเป็นการมองปัญหาในด้านมิติเดียว ขาดความยืดหยุ่น และไม่ได้มีมาตรการในการใช้ประโยชน์จากการกำหนดพื้นที่การสูบน้ำเกลือได้ดินอันหลากหลายเพื่อตอบสนองต่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของประชาชน ผลกระทบที่เกิดจากการกำหนดพื้นที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จึงทำให้พื้นที่อื่นที่มีทรัพยากรน้ำเกลือได้ดินไม่สามารถที่ประกอบการขุดเจาะสูบน้ำเกลือได้ดินมาใช้ประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นการให้ครัวเรือนหรือการประกอบการอุตสาหกรรม และเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ขุดเจาะสูบน้ำเกลือได้ดินรายอื่นซึ่งในพื้นที่เหล่านั้นก็มีทรัพยากรน้ำเกลือได้ดิน แต่ก็ไม่สามารถที่จะขุดเจาะสูบน้ำเกลือได้ดินได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย ซึ่งถ้าหากว่ามีการขุดเจาะที่ถูกหลักวิชาการทางด้านธรณีวิทยาซึ่งกำหนดไว้โดยกฎหมายแล้ว จะไม่มีปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเป็นการนำเอาน้ำเกลือได้ดินมาใช้ให้เกิดประโยชน์

เพื่อการบริหารจัดการในการแบ่งประเภทพื้นที่การขุดเจาะน้ำเกลือได้ดิน ทั้งนี้เพื่อตอบสนองต่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำเกลือได้ดินอย่างยั่งยืน และเกิดความสมดุลกับระบบนิเวศในทุกระดับ ของการใช้ประโยชน์จากน้ำเกลือได้ดิน มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดพื้นที่ในการขุดเจาะสูบน้ำเกลือได้ดินควรจะเป็นมาตรการทางกฎหมาย ที่กำหนดพื้นที่ตามความประสงค์ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของมนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่กระทบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ไม่มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อใช้ในการกำหนดพื้นที่การขุดเจาะสูบน้ำเกลือได้ดินเพื่อตอบสนองหลักการตามที่กล่าวมาได้ เช่น การกำหนดพื้นที่ควบคุมพิเศษ การกำหนดพื้นที่ทั่วไป การกำหนดพื้นที่ใช้สอยประโยชน์ส่วนตน

กล่าวโดยสรุปการกำหนดพื้นที่เพื่อจะอนุญาตให้มีการสูบน้ำเกลือได้ดินและการทำเกลือ ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แม้กฎหมายจะอ้างว่า เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม แต่วัตถุประสงค์เป็นเพียงการควบคุมพื้นที่การตั้งโรงงาน และจำกัดการขยายตัวของโรงงานในเชิงอาณาเขตบนพื้นดิน แต่ขาดมิติในเชิงตั้ง (ความลึก)ตามหลักวิชาการธรณีวิทยา การกำหนดพื้นที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 จึงมีข้อจำกัดทางด้านกฎหมายไม่มีการกำหนดเอาความลึกของการขุดเจาะน้ำเกลือได้ดินซึ่งเป็นหลักวิชาการทางด้านธรณีวิทยามากำหนดเป็นกฎหมายทำให้รัฐไม่สามารถที่จะกำหนดมาตรการในการควบคุมการเกิดปัญหาแผ่นดินทรุด และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากการกำหนดพื้นที่ ทำเกลือ ได้อย่างมี

ประสิทธิภาพและเหมาะสม เพื่อการอนุรักษ์และป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการทำเกลือสินเธาว์ จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องมีกฎหมายที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่ที่มีประสิทธิภาพและความเหมาะสมมากกว่าพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แต่เนื่องจากรัฐได้มีพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ซึ่งมีบทบัญญัติบังคับใช้ในการ กำหนดพื้นที่การสูบน้ำเกลือใต้ดิน และการทำเกลือกันอยู่แล้ว การนำพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาใช้บังคับ จึงน่าจะเป็นการเหมาะสม ดังจะกล่าวต่อไปนี้

4.1.1.2.การนำมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดพื้นที่¹⁷ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาใช้กับการกำหนดพื้นที่การขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดิน

การนำพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาใช้บังคับในการกำหนดพื้นที่แทนพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2535 มีแนวความคิดอยู่ สองแนว กล่าวคือ

1.แนวความคิดในการนำมาใช้อย่างเปิดกว้าง ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมาย (มาตรา 91 ทวิวรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510) ได้กำหนดในหลักการทั่วไปว่า ห้ามมีการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินในระดับความลึกมากกว่าที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาต บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ระบุท้องที่การบังคับใช้ ดังนั้น เมื่อรัฐได้ประกาศระดับความลึกออกมาตามกฎหมายกระทรวง จึงเป็นเกณฑ์ทั่วไปที่นำไปปรับใช้กับพื้นที่ทั่วประเทศ แม้ว่าพื้นที่นั้นจะมีหรือไม่มีน้ำเกลือใต้ดินก็ตาม

2.แนวความคิดการนำมาใช้ในบางท้องที่ แนวความคิดนี้ เห็นว่าทั้งพื้นที่ทั่วไป หรือพื้นที่ควบคุม สามารถนำพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ไปกำหนดพื้นที่ได้ การกำหนดพื้นที่จึงมีลักษณะเป็นการควบคุมมากกว่าการเปิดกว้าง ดังนั้น พื้นที่ทั่วไป พื้นที่ควบคุม รวมทั้งพื้นที่ใช้สอย จึงเป็นพื้นที่ปิดซึ่งมีการควบคุมตามเงื่อนไขของกฎหมาย ในประเด็นของพื้นที่ควบคุม และพื้นที่ใช้สอยกฎหมายมีบทบัญญัติให้กำหนดท้องที่ และความลึกไว้โดยเฉพาะได้อยู่แล้ว แต่ในพื้นที่ทั่วไป กฎหมายไม่ได้ระบุชัดเจนถึงการกำหนดท้องที่ ในแง่การตีความและการบังคับใช้กฎหมายของรัฐจึงมีข้อพิจารณาว่าพื้นที่ทั่วไป เป็นพื้นที่เปิดทั่วราชอาณาจักร หรือเป็นพื้นที่ปิดที่มีการกำหนดท้องที่ได้ด้วยเหมือนกับ พื้นที่ควบคุมพิเศษ พื้นที่ใช้สอย

ในประเด็นดังกล่าวนี้ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าเมื่อพื้นที่ควบคุม พื้นที่ใช้สอยกฎหมายได้กำหนดท้องที่ไว้ แต่ในพื้นที่ไปกฎหมายไม่ได้ระบุท้องที่ไว้ ในประเด็นนี้จึงเป็นช่องว่างของกฎหมายเมื่อ

¹⁷ หมายถึง การกำหนดพื้นที่ในเชิงดังตามความลึกของการขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดิน

พิจารณาจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ต้องการที่จะควบคุมการสูบน้ำเกลือและการทำเกลือไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ อย่างปัญหาการเกิดแผ่นดินทรุดตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน แม้ว่าการตีความและการบังคับใช้กฎหมายในการจัดการกับการสูบน้ำเกลือจึงมุ่งต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมากกว่าประโยชน์ทางเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ดังนั้นในพื้นที่ที่มีการทำเกลือสินเธาว์กันอยู่ในปัจจุบัน แต่รัฐก็ไม่สามารถที่จะกำหนดท้องที่ที่มีการทำเกลือกันอยู่ในปัจจุบันเป็นพื้นที่ทั่วไปได้ เพราะพื้นที่ทั่วไปมีลักษณะเปิด พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มีเจตนารมณ์ที่จะใช้มาตรานี้เป็นหลักทั่วไป ทั้งราชอาณาจักรและไม่ต้องที่จะให้รัฐกำหนดพื้นที่ทั่วไปได้เฉพาะท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง เหมือนกับพื้นที่ควบคุมพิเศษ หรือพื้นที่ใช้สอยน้ำเกลือได้ดิน แต่เพื่อความเหมาะสมและชัดเจนสมควรที่รัฐจะมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้รัฐสามารถกำหนดท้องที่เพื่อใช้เป็นพื้นที่อนุญาตโดยทั่วไป เพื่ออุดช่องว่างและปัญหาการตีความของกฎหมาย (จากข้อมูลของกรมทรัพยากรธรณีระดับความลึกที่มีการขุดค้นพบน้ำเกลือได้ดิน ในแต่ละท้องที่อยู่ในระดับความลึกที่แตกต่างกัน ดังนั้นความลึกที่จะนำมาเป็นเกณฑ์ในการอนุญาตให้ขุดในพื้นที่ทั่วไปก็ควรที่จะแตกต่างกันไปในแต่ละท้องที่)

เนื่องจากพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ได้กำหนดให้น้ำเกลือได้ดินเป็นแร่ประเภทหนึ่ง และได้นิยามความหมายของเกลือได้ดินไว้ว่าจะต้องมีความเข้มข้นของน้ำเกลือตามที่กฎหมายกระทรวงกำหนด และการที่ประชาชนจะเข้าถึงและขุดเจาะน้ำเกลือได้ดินได้จะต้องมีการขุดเจาะในระดับความลึกตามกฎหมายของน้ำเกลือได้ดิน จึงมีตัวแปรอยู่ที่ ความเข้มข้นของน้ำเกลือได้ดินและความลึกในการขุดเจาะ

มาตรการในการกำหนดพื้นที่การขุดเจาะสูบน้ำเกลือได้ดินแห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ปรากฏอยู่ใน หมวด 5 ทวิ ว่าด้วยการขุดเจาะน้ำเกลือได้ดิน และ หมวด 1 ว่าด้วยบททั่วไป และ หมวด 2 ว่าด้วยคณะกรรมการ ซึ่งมาตรา 91 ฉ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 กำหนดให้น้ำหมวด 2 และ หมวด 3 มาใช้กับการขุดเจาะน้ำเกลือได้ดิน นอกจากนี้กระบวนการในการกำหนดพื้นที่การขุดเจาะสูบน้ำเกลือได้ดินตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ได้นำเอาความลึกตามหลักวิชาการทางด้านธรณีวิทยาของการขุดเจาะน้ำเกลือได้ดินมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดพื้นที่การขุดเจาะสูบน้ำเกลือได้ดินออกเป็นประเภทต่าง ๆ เนื่องจาก การสูบน้ำเกลือได้ดินในระดับความลึกที่มากจะไม่มีผลกระทบต่อการศึกษาแผ่นดินทรุด การกำหนดพื้นที่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2534 จึงหลากหลายและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงตามวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์จากน้ำเกลือได้ดินโดยการกำหนดเอาความลึกซึ่งเป็นหลักวิชาการทางด้าน

กรณีวิทยามาเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดพื้นที่จะเป็นหลักประกันได้ว่าจะไม่ส่งผลกระทบต่อ การแก้ปัญหาแผ่นดินไหว ซึ่งสามารถแก้ปัญหาการกำหนดพื้นที่ตามที่ กระบวนการกำหนด พื้นที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งมีปัญหาและข้อจำกัดตามที่กล่าวมาแล้ว มาตรการในการกำหนดพื้นที่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มีดังนี้

ก. พื้นที่ไม่ต้องมีการขออนุญาต

กฎหมาย¹⁸ ได้กำหนดให้ห้ามไม่ให้ประชาชนขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินลึกกว่าระดับที่ รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศระดับความลึกในราชกิจจานุเบกษา แต่ถ้าความลึกไม่เกินกว่าที่ กฎหมายกำหนดก็แสดงว่าเป็นพื้นที่ที่ไม่ต้องขออนุญาต เช่นว่า ถ้าหากรัฐกำหนดห้ามการขุด เจาะน้ำเกลือใต้ดินในระดับความลึกกว่า 40 เมตร ระดับความลึกตั้งแต่ 0 – 40 เมตร ก็เป็น การกำหนดพื้นที่การขุดเจาะน้ำเกลืออย่างเสรี ประชาชนหรือประกอบการรายย่อยก็สามารถ เข้าถึงทรัพยากรน้ำเกลือใต้ดินได้โดยไม่ต้องขออนุญาตและไม่ผิดกฎหมาย การกำหนดความลึก เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่สามารถกำหนดได้โดยยึดตามหลักวิชาการธรณีและปัญหา สิ่งแวดล้อมทั้งนี้เพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

การกำหนดพื้นที่ที่ไม่ต้องมีการขออนุญาตแม้จะอยู่ในระดับความลึกที่ไม่มาก และอาจจะ มีการขุดเจาะสุบกันเป็นจำนวนมาก แต่ก็ไม่สามารถส่งผลกระทบต่อสภาวะ สิ่งแวดล้อม เนื่องจากในระดับความลึกที่ตื้นตามหลักธรณีวิทยาและผลการสำรวจของกรมทรัพยากร ธรณีวิทยารายงานว่าจะไม่ค่อยมีน้ำเกลือใต้ดิน หรือหากมีก็จะเป็นปริมาณที่น้อยเหมาะแก่การ ใช้สอยในครัวเรือนซึ่งไม่ต้องการการใช้น้ำเกลือมาก และไม่มีการใช้น้ำเกลือในเชิงธุรกิจและการ อุตสาหกรรม และไม่อาจจะก่อให้เกิดปัญหาแผ่นดินไหวได้ ดังนั้นการสูบน้ำเกลือใต้ดินใน ระดับความตื้นที่ไม่เกินกฎหมายกำหนดเพื่อหวังจะทำการอุตสาหกรรมโดยไม่ต้องการจะไปขอ อนุญาตจึงไม่คุ้มค่าต่อการลงทุนแต่อย่างใด และท้ายที่สุดการประกอบการที่เป็นการลงทุนสูง และมีการใช้ปริมาณน้ำเกลือเป็นจำนวนมาก ก็ต้องกลับไปขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินในระดับ ความลึกที่มากกว่าตามที่กฎหมายกำหนด และเป็นเกณฑ์ความลึกที่สอดคล้องกับหลักวิชาการ ธรณีวิทยา และถึงแม้จะมีการเกิดโพรงใต้ดินอันเนื่องมาจากการละลายหินเกลือก็จะมี ก่อให้เกิดการก่อกองและยุบตัวของพื้นผิวดินข้างบนได้ เนื่องจากชั้นหินที่อยู่ในระดับความลึก รองรับไว้

¹⁸ มาตรา 91 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

ข. พื้นที่ควบคุมทั่วไป

กฎหมาย¹⁹ ได้กำหนดให้ห้ามไม่ให้ประชาชนขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินลึกกว่าระดับที่รัฐมนตรีกำหนด ถ้าหากลึกกว่านั้นจะต้องมีการขออนุญาตจากรัฐ โดยประกาศระดับความลึกในราชกิจจานุเบกษา เช่นว่า ถ้าหากรัฐกำหนดห้ามการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินในระดับความลึกกว่า 40 เมตร เว้นแต่จะได้รับการอนุญาต การขุดเจาะตั้งแต่ 0 - 40 เมตร เป็นพื้นที่ขุดเจาะอย่างไม่ต้องมีการขออนุญาตการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน

ค. พื้นที่ควบคุมพิเศษ²⁰

กฎหมาย²¹ ได้กำหนดว่าเพื่อประโยชน์ในการป้องกันไม่ให้เกิดการทรุดตัวของดิน และในการป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสภาวะสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดให้ท้องที่ท้องที่หนึ่งเป็นเขตควบคุมการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน และในเขตควบคุมพิเศษรัฐสามารถกำหนดระดับความลึกมากกว่าพื้นที่การขออนุญาตทั่วไปได้ด้วยอย่างเช่น พื้นที่การขุดเจาะทั่วไปรัฐห้ามไม่ให้ขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินในระดับกว่า 40 เมตร เว้นแต่จะได้รับการอนุญาต แต่ในพื้นที่พิเศษที่มีปัญหาการเกิดแผ่นดินทรุดแล้ว รัฐอาจจะกำหนดระดับความลึกมากกว่าลงไปอีกเพื่อความปลอดภัย เช่นห้ามการขุดเจาะในระดับความลึก 60 เมตร เว้นแต่จะได้รับการอนุญาต

การขุดเจาะในพื้นที่ควบคุมพิเศษนอกจากรัฐจะอนุญาตให้ขุดเจาะในระดับความลึกที่มากกว่าระดับความลึกในพื้นที่อนุญาตทั่วไปแล้ว ในพื้นที่ควบคุมพิเศษประชาชนก็ยังสามารถขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินได้ไม่ต้องขออนุญาต ในเกณฑ์ความลึกของการขุดเจาะที่ไม่ต้องถึงกับมีการขออนุญาต ตามข้อ ก. การกำหนดพื้นที่ควบคุมพิเศษการขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดิน ตามมาตรา 91 ตี เป็นข้อยกเว้น จากการกำหนดพื้นที่ทั่วไปในการขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินที่ต้องขออนุญาตเท่านั้น แต่ความเป็นพื้นที่พิเศษที่ต้องกำหนดให้สูบน้ำเกลือใต้ดินไว้เป็นพิเศษ จะ

¹⁹ มาตรา 91 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

²⁰ การยกเลิกเปลี่ยนแปลงเขตควบคุมการขุดเจาะพิเศษ สามารถกระทำได้ ตามมาตรา 91 ตี วรรค สอง แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

²¹ มาตรา 91 ตี แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

ไม่เป็นการหักล้าง หลักการกำหนดพื้นที่การขุดเจาะที่ไม่ต้องขออนุญาตตามข้อ ก. แต่อย่างใด การกำหนดพื้นที่ควบคุมพิเศษจึงไม่เป็นการขัดกับหลักการกำหนดพื้นที่ทั่วไปที่ไม่ต้องขออนุญาต

ในพื้นที่ควบคุมทั่วไปในการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินตาม มาตรา 91 ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 เมื่อต่อมา มีการกำหนดให้ท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมพิเศษ ตาม มาตรา 91 ตริ พ.ศ. 2510 ผู้ได้รับอนุญาตตามเกณฑ์พื้นที่ทั่วไปที่ใบอนุญาตยังไม่หมดอายุ ความ จะไม่ถูกกระทบบสิทธิห้ามไม่ให้ทำการขุดเจาะระดับความลึกเดิม หรือต้องมาทำการอนุญาตขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินในระดับความลึกใหม่แต่อย่างใด เขตพื้นที่ควบคุมพิเศษไม่สามารถที่จะไปปลงล้างสิทธิที่ประชาชน หรือผู้ประกอบการเคยมีใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์เดิมอยู่แล้วได้ เหตุผลของการกำหนดพื้นที่ควบคุมพิเศษต้องมีเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น เช่นการเกิดแผ่นดินไหว ซึ่งรัฐไม่สามารถที่จะอนุญาตให้ขุดเจาะในระดับเดิมเพิ่มเติมได้อีก ส่วนใบอนุญาตในเขตพื้นที่เดิมที่ออกไปแล้วยังอยู่ในระดับจำนวน ที่ควบคุมได้อยู่และประกอบการต่อไปได้ การกำหนดพื้นที่ควบคุมพิเศษจึงไม่เป็นการขัดกับการกำหนดพื้นที่ทั่วไปที่ต้องขออนุญาตแต่อย่างใด

ง. พื้นที่ใช้สอยประโยชน์ส่วนตัว

เนื่องจากในท้องที่ท้องที่หนึ่งอาจจะมีปริมาณแร่เกลือใต้ดิน อยู่เป็นจำนวนมาก กฎหมาย²² ได้กำหนดให้เพื่อประโยชน์ในการใช้สอยส่วนตัวของประชาชนในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดระดับความลึกของการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน ตัวอย่างชัดเจนเป็นการเฉพาะแตกต่างไปจากระดับความลึกที่ต้องขออนุญาต และระบุท้องที่ท้องที่หนึ่งไว้อย่างชัดเจน เพื่อใช้สอยในครัวเรือนได้โดยไม่ต้องขออนุญาต เช่นรัฐอาจจะกำหนดให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งสามารถขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินได้ในระดับความลึกกว่า 40 เมตร โดยไม่ต้องขออนุญาต (เป็นพื้นที่พิเศษที่ไม่ต้องขออนุญาตและทับซ้อนกับพื้นที่โดยทั่วไปที่ต้องขออนุญาตตามประเภทที่สองอีกชั้นหนึ่งได้) การขุดเจาะในพื้นที่นั้นก็จะพื้นที่การสูบน้ำเกลือใต้ดินเพื่อการใช้สอยเหมือนอย่างการขุดเจาะสูบน้ำบาดาลไว้ใช้ในครัวเรือนเหตุผลในการขุดเจาะพื้นที่ขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินเพื่อการใช้สอยก็เนื่องจาก ในระดับความลึกที่กฎหมายกำหนดนั้นมีความปลอดภัยไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว การขุดเจาะที่มีความปลอดภัย และมีวัตถุประสงค์เป็นการนำมาใช้สอยประโยชน์ในครัวเรือน

²² มาตรา 91 ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

เหตุผลในการกำหนดพื้นที่ขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินเพื่อการใช้สอยก็เนื่องจาก ในระดับความลึกที่กฎหมายกำหนดนั้นมีความปลอดภัยไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว การขุดเจาะที่มีความปลอดภัย และมีวัตถุประสงค์เป็นการนำมาใช้สอยประโยชน์ในครัวเรือน ไม่ใช่ในเชิงธุรกิจและการอุตสาหกรรม ก็สมควรที่จะไม่ต้องมีการขออนุญาตแต่อย่างใด

จ. พื้นที่สำรวจ การทดลอง การศึกษาการวิจัยแร่

กฎหมาย²³ ได้กำหนดขึ้นเพื่อการทดลอง การสูบน้ำเกลือใต้ดินในระดับความลึกต่าง ๆ ที่กำหนดเพื่อการศึกษาปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเช่น ปัญหาการเกิดแผ่นดินทรุด ทั้งนี้ เพื่อนำมากำหนดเป็นเกณฑ์มาตรฐานอย่างถาวรและมั่นใจได้ว่าเป็นการกำหนดระดับความลึกที่ใช้ในการสูบน้ำเกลือใต้ดิน ที่มีความปลอดภัยไม่เป็นอันตรายชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งสภาวะแวดล้อม

ในพื้นที่ทดลอง ดังกล่าวรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตาม มาตรา 6 ทวิ วรรคสอง ห้ามมีการขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินเพื่อทำเกลือสินเธาว์ ดังนั้นถ้าหากว่าพื้นที่ใดมีปัญหาความเสี่ยงสูงในการเกิดปัญหาแผ่นดินทรุดและรัฐไม่มีความมั่นใจในการที่จะอนุญาตหรือยินยอมให้มีการขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินในพื้นที่นั้นได้ รัฐก็สามารถกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่ทดลองการสูบน้ำเกลือใต้ดินและห้ามประชาชนขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินได้ (ไม่ได้ห้ามเด็ดขาดรัฐมนตรีมีอำนาจในการอนุญาตให้ขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินได้เป็นกรณีพิเศษ ถ้าหากมีวิธีการสูบน้ำเกลือใต้ดินที่ไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม)

อย่างไรก็ดีเมื่อมีการทดลองศึกษาพบว่าการขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินในพื้นที่นั้น ที่ระดับความลึกที่ผลการทดลองศึกษาพบว่ามีความปลอดภัยไม่เป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รัฐมนตรีก็สามารถประกาศยกเลิกการกำหนดพื้นที่เพื่อการดังกล่าวให้เป็นพื้นที่

²³ มาตรา 6 ทวิ แห่ง พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 เป็นการกำหนดพื้นที่เพื่อจะสำรวจ ทดลอง ศึกษา วิจัยแร่ แต่รัฐก็สามารถที่จะนำมากำหนดขึ้นเพื่อห้ามการสูบน้ำเกลือใต้ดิน เช่นเดียวกัน ตัวอย่างในเรื่องนี้ เช่น ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม 12 มกราคม 2522 กำหนดให้ท้องที่ จังหวัดหนองคาย จังหวัดอุดรธานี จังหวัดสกลนคร จังหวัดนครพนม จังหวัดขอนแก่น จังหวัดมหาสารคาม จังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดยโสธร จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดบุรีรัมย์ จังหวัดสุรินทร์ และจังหวัดศรีสะเกษ ให้เป็นเขตสำหรับดำเนินการสำรวจ ทดลอง ศึกษาหรือวิจัยเกี่ยวกับแร่เกลือหินและโปแตช

เพื่อการขุดเจาะสูบน้ำเกลือประเภททั่วไปตาม ข้อ ข. หรือพื้นที่ควบคุมพิเศษที่มีความลึกมากกว่าพื้นที่ทั่วไป ตามข้อ ค. ทั้งนี้แล้วแต่กรณีตามความเหมาะสม

กล่าวโดยสรุปการนำมาตรการในการกำหนดพื้นที่ ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาใช้การกำหนดพื้นที่การขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน ทำให้เกิดการบริหารจัดการพื้นที่ที่สูบน้ำเกลือใต้ดินเพื่อตอบสนองต่อการใช้ประโยชน์ จากน้ำเกลือใต้ดินทั้งในพื้นที่สูบน้ำเกลือในเชิงธุรกิจอุตสาหกรรม พื้นที่การสูบน้ำเกลือใต้ดินเพื่อใช้สอยประโยชน์ส่วนตัว พื้นที่การสูบน้ำเกลือใต้ดินที่ต้องเผื่อไว้ พื้นที่ที่ห้ามมีการสูบน้ำเกลือใต้ดิน พื้นที่ที่สูบได้โดยไม่ต้องขออนุญาต โดยนำเอาหลักวิชาการทางธรณีวิทยา คือระดับความลึกมากำหนดในการกำหนดพื้นที่ การกำหนดพื้นที่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 จะทำให้ประชาชนรวมทั้งผู้ประกอบการเข้าถึงทรัพยากรน้ำเกลือใต้ดิน ไม่มีการปิดกั้นการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การขุดเจาะที่ถูกหลักวิชาการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 จะเป็นหลักประกันได้ว่าการกำหนดพื้นที่อันหลากหลายตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และเปิดโอกาสให้มีการสูบน้ำเกลือใต้ดินกันทุกระดับจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม การนำพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาใช้บังคับกับการกับการสูบน้ำเกลือและการทำเกลือ ไม่ได้มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่จะต้องการให้มีการสูบน้ำเกลือกันอย่างเปิดกว้าง และแพร่หลาย (ซึ่งในข้อเท็จจริงแล้วน้ำเกลือก็ไม่ได้มีกันทั่วประเทศ และการประกอบการการผลิตเกลือจากน้ำเกลือใต้ดินก็ไม่มี ความมั่นคง และคุ้มค่าต่อการลงทุน ผู้ที่ประกอบการอยู่จึงมีเป็นจำนวนน้อย) แต่ผู้ศึกษาต้องการที่จะอธิบายให้เห็นว่า การกำหนดพื้นที่การสูบน้ำเกลือภายใต้พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะสร้างความเหมาะสมสอดคล้องกับหลักการกำหนดพื้นที่ ตามหลักวิชาการทางด้านธรณีวิทยา เช่น การกำหนดความลึกของการขุดเจาะ การนำพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาใช้บังคับไม่ได้หมายความว่า จะเป็นการส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการประกอบการสูบน้ำเกลือกันทั่วประเทศ (หมายถึงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) ผู้ศึกษาเห็นว่าการควบคุมการสูบน้ำเกลือในลักษณะที่เปิดกว้างและถูกหลักวิชาการสามารถนำมาใช้ในพื้นที่ ที่มีการทำเกลือกันอยู่ในปัจจุบัน (ใน 5 จังหวัดของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) จะเป็นการจัดระเบียบควบคุมการใช้พื้นที่เพื่อควบคุม ป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม และเป็นการจัดสรรการใช้ประโยชน์จากน้ำเกลือใต้ดินได้อย่างเป็นธรรมเหมาะสม ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย

4.1.2. ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการขออนุญาตขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดิน

4.1.2.1. สภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากการขออนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

การสูบน้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือสินเธาว์เป็นกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ กล่าวคือปัญหาการเกิดแผ่นดินทรุดและปัญหาการแพร่กระจายของน้ำเกลือออกสู่ระบบนิเวศทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจของผู้ประกอบการ รัฐจึงได้กำหนดให้การประกอบกิจการการสูบน้ำเกลือใต้ดิน และการทำเกลือสินเธาว์เป็น โรงงานสูบน้ำเกลือลำดับที่ 103(1) และโรงงานผลิตเกลือสินเธาว์ ลำดับที่ 103(2) โดยมีกฎกระทรวงออกตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 (ปัจจุบันคือฉบับปี พ.ศ.2535) กำหนดให้โรงงานลำดับที่ 103 (1) และ (2) เป็นโรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ สาม ซึ่งจะต้องมีการขออนุญาตจากรัฐก่อนเพื่อประกอบการทำโรงงานสูบน้ำเกลือใต้ดิน และการทำโรงงานผลิตเกลือสินเธาว์ ซึ่งโดยปกติแล้วมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบโรงงาน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 นั้น มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่ต้องการจะส่งเสริมและสนับสนุนการทำโรงงานอุตสาหกรรมเป็นอุตสาหกรรมเพื่อพัฒนาประเทศ และเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ซึ่งรัฐต้องการให้การสนับสนุน เปิดโอกาสให้มีการประกอบการได้ง่ายสะดวก

การประกอบโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงานพ.ศ.2535 จึงมีอยู่สามจำพวก กล่าวคือ โรงงานจำพวกที่ 1²⁴ สามารถประกอบกิจการได้อย่างเสรีทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2²⁵ เมื่อจะประกอบกิจการต้องการแจ้งให้รัฐทราบ (แต่ไม่ใช่เป็นการขออนุญาต) การประกอบการจึงค่อนข้างจะเสรี โรงงานจำพวกที่ 3²⁶ เมื่อจะประกอบการจะต้องขออนุญาตการประกอบการจากรัฐเสียก่อนถึงจะประกอบได้ ผู้ประกอบการไม่สามารถที่จะประกอบการได้อย่างเสรี (การสูบน้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือจากน้ำเกลือใต้ดินจัดอยู่ในโรงงานจำพวกนี้ และเป็นโรงงานประเภทหนึ่งที่ต้งยากมากที่สุด ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535)

²⁴ มาตรา 7 (1) แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

²⁵ มาตรา 7 (2) แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

²⁶ มาตรา 7 (3) แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

การควบคุมของรัฐในการประกอบการสูบน้ำเกลือไถ่ดินและการทำเกลือสินเธาว์ จึงเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดพื้นที่ที่จะให้มีการสูบน้ำเกลือไถ่ดินตามที่กล่าวมาแล้ว การอนุญาตจากรัฐในการสูบน้ำเกลือไถ่ดินและการทำเกลือสินเธาว์ จนกระทั่งไปถึงการกำหนดมาตรการในการควบคุมตรวจสอบการสูบน้ำเกลือไถ่ดิน และการทำเกลือสินเธาว์ เพื่อป้องกันปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตประกอบโรงงานสูบน้ำเกลือไถ่ดิน และโรงงานทำเกลือสินเธาว์ ในพินัยจะกล่าวถึงปัญหาและข้อจำกัดของระบบการขออนุญาตประกอบการโรงงานสูบน้ำเกลือไถ่ดิน และการขออนุญาตประกอบการโรงงานทำเกลือสินเธาว์ ซึ่งมีการทำเกลือสินเธาว์โดยการต้มน้ำเกลือ และการตากน้ำเกลือ ดังนี้

1.ระบบการขออนุญาตสูบน้ำเกลือไถ่ดิน และการทำเกลือสินเธาว์ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 นั้น เจตนารมณ์ของกฎหมาย²⁷ ต้องการให้ผู้ประกอบการสูบน้ำเกลือจากไถ่ดินสามารถดำเนินการประกอบโรงงานได้อย่างรวดเร็วและสะดวก ตามหลักการส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบการอุตสาหกรรมเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐ ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 การพิจารณาอนุญาตจึงขาดมาตรการทางกฎหมายเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการก่อกวนรบกวน พิจารณาจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้หลักการและเจตนารมณ์ทางกฎหมาย ในการอนุญาตก็ต่างกับพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 แม้ว่าประกอบการโรงงานสูบน้ำเกลือไถ่ดิน จะต้องมีการขออนุญาตประกอบกิจกรรมเหมือนอย่างการขออนุญาตขุดเจาะน้ำเกลือไถ่ดินตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 แต่ระบบการขออนุญาตก็มีสาระ และเจตนารมณ์ทางกฎหมายต่างกัน กล่าวคือการขออนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงานพ.ศ.2535 เป็นการขออนุญาตประกอบการโรงงานซึ่งกฎหมายได้นิยามความหมายของโรงงานว่าเป็นการกระทำที่มีการใช้เครื่องจักรตั้งแต่ ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือมีการประกอบการตั้งแต่ เจ็ดคนขึ้นไป²⁸ แต่สาระสำคัญตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มุ่งไปที่การกระทำไถ่พื้นดินกล่าวคือเป็นการขออนุญาตขุดเจาะน้ำเกลือไถ่ดิน ซึ่งกฎหมาย

²⁷ ทรงพล พลเยี่ยม “มาตรการทางอาญากับปัญหาการก่อให้เกิดมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม “ วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต , จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2537 , น.26

²⁸ มาตรา 5 แห่ง พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

ได้ให้นิยามความหมายของการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน ว่า เป็นการกระทำแก่พื้นที่ไม่ว่าจะเป็นที่
ในน้ำหรือที่บนบกเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำเกลือใต้ดิน²⁹

ระบบขออนุญาตการประกอบการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็น
หลักเกณฑ์ทั่วไปเพื่อใช้กับโรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่สาม จึงเป็นเกณฑ์กว้าง ๆ เพื่อใช้กับ
การขออนุญาตประกอบโรงงาน ฝ่ายบริหารจึงไม่สามารถที่จะออกกฎกระทรวงที่ว่าด้วยการขอ
อนุญาตขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดิน เพื่อกำหนดคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขออนุญาตขุดเจาะ
น้ำเกลือใต้ดิน จำนวนเนื้อที่ของการขออนุญาตสูบน้ำเกลือใต้ดิน และเงื่อนไขในการขอรับ
ใบอนุญาตการขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดิน เช่น การกำหนดความลึกในการขุดเจาะ การจัดการกับ
น้ำเค็มที่เหลือจากการทำเกลือสินเธาว์ ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกใบอนุญาตขุด
เจาะน้ำเกลือใต้ดิน การโอนใบอนุญาตการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน การต่อใบอนุญาต การเพิก
ถอนใบอนุญาตการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน การพักใช้ใบอนุญาตการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน การ
เพิกถอนใบอนุญาตการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน ซึ่งต้องบูรณาการนำเอาหลักวิชาการทางด้าน
ทรัพยากรธรณีวิทยามาใช้พิจารณาประกอบการอนุญาต แต่ขณะเดียวกันก็ไม่เป็นการจำกัดสิทธิ
ของเอกชนในการที่จะเข้าถึงและแสวงหาประโยชน์ จากน้ำเกลือใต้ดินภายใต้เงื่อนไขของ
กฎหมาย

2.การขออนุญาตตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ขาดการมองปัญหาในด้าน
ผลกระทบต่อทางด้านธรณีวิทยา ซึ่งมีผลกระทบต่อเกิดแผ่นดินไหว และไม่มีกรนำเอาหลัก
วิชาการทางด้านธรณีวิทยามาใช้พิจารณา เป็นเงื่อนไขในการที่จะอนุญาตให้ทำโรงงานสูบ
น้ำเกลือใต้ดิน ระบบการขออนุญาตการประกอบการการทำโรงงาน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน
พ.ศ.2335 มีหลักการพิจารณาที่สำคัญอยู่เพียงว่า การประกอบการโรงงานสูบน้ำเกลือใต้ดินนั้น
อยู่ในเขตพื้นที่ที่กำหนดหรือไม่ และการประกอบการโรงงานนั้นอยู่ในเงื่อนไขจำพวกโรงงานที่
ประกอบการได้โดยไม่ต้องขออนุญาต หรือต้องมีการแจ้งให้รัฐทราบ หรือต้องมีการขออนุญาต
จากรัฐ หรือไม่ และถ้าหากว่าจะต้องขออนุญาต การพิจารณาอนุญาตก็ไม่มีมาตรการทาง
กฎหมายกำหนดให้ต้องพิจารณาถึงหลักการ นำเอาวิชาการทางด้านธรณีวิทยามาพิจารณา
อนุญาต เช่น พิจารณาจากการกำหนดความลึกของการขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดิน ซึ่งจะมี
ผลกระทบต่อเกิดปัญหาแผ่นดินไหว เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535

²⁹ มาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะนำมาใช้เพื่อจัดการกับน้ำเกลือใต้ดินซึ่งเป็นทรัพยากรธรณี³⁰ จึงมีข้อจำกัดตามที่กล่าวมา

นอกจากนี้ระบบการให้อนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ก็เป็นระบบการให้อนุญาตประกอบการทำโรงงานสูบน้ำเกลือใต้ดินในพื้นที่เดียวทั้งหมด ระบบการขออนุญาตจึงไม่มีการกำหนดเป็นประเภทต่าง ๆ เพื่อการบริหารจัดการการอนุญาตได้โดยไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสอดคล้องกับหลักวิชาการทางด้านธรณีวิทยา เช่นพื้นที่ควบคุมพื้นที่ทั่วไป ทั้งนี้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของมนุษย์ในการที่จะประโยชน์จากทรัพยากรน้ำเกลือใต้ดินอย่างยั่งยืนและไม่เป็นการจำกัดสิทธิประชาชนในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำเกลือใต้ดิน และการป้องกันการเกิดผลกระทบต่อการเกิดปัญหาแผ่นดินแผ่นดินได้ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย ระบบการให้อนุญาตการสูบน้ำเกลือใต้ดินตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ขาดความเหมาะสมในแง่ระบบการขออนุญาต เช่น

ก. ไม่มีระบบการสูบน้ำเกลือใต้ดินที่เปิดกว้างโดยไม่ต้องมีการขออนุญาตสูบน้ำเกลือใต้ดิน ซึ่งจะต้องมีหลักประกันทางด้านวิชาการธรณีวิทยาได้ว่าต้องไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งระบบการเปิดโอกาสให้มีการสูบน้ำเกลือใต้ดินเพื่อใช้สอยในครัวเรือนเช่นอย่างน้ำบาดาลตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.2521

ข. ไม่มีระบบการควบคุมการพิจารณาอนุญาตให้ขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินได้ ในพื้นที่ทั่วไปโดยไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะต้องมีหลักประกันทางด้านวิชาการธรณีวิทยาได้ว่าต้องไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ค. ไม่มีระบบการกำหนดพื้นที่ควบคุมพิเศษ ที่มีปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งจะอนุญาตได้ก็ต้องมีเงื่อนไขการสูบน้ำเกลือที่ไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสอดคล้องกับหลักวิชาการทางด้านธรณีวิทยา และสามารถกำหนดห้ามการขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินได้อย่างเด็ดขาด เมื่อเกิดภาวะวิกฤต

3.เจ้าพนักงานของรัฐผู้มีอำนาจ ในการออกใบอนุญาตประกอบการโรงงานสูบน้ำเกลือใต้ดินมีเพียงคนเดียว คือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 (ปัจจุบันปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบอำนาจให้อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและเหมืองแร่

³⁰ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1 น.23

เป็นผู้พิจารณาอนุญาต)³¹ เนื่องจากกระบวนการอนุญาตการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน ที่มีความเหมาะสมนั้นจะต้องมีการกำหนดรูปแบบ และมาตรการในการขออนุญาตไว้อย่างยืดหยุ่นและหลากหลายเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการอนุญาตและควบคุม การออกใบอนุญาตกฎหมายจึงต้องกำหนดตำแหน่งคุณสมบัติผู้มีอำนาจในการอนุญาตไว้แตกต่างกัน อาทิ

ก.ผู้มีอำนาจในการอนุญาตให้สูบน้ำเกลือใต้ดินในพื้นที่ทั่วไป ควรจะเป็นเจ้าหน้าที่ทางด้านธรณีวิทยาซึ่งมีความรู้ในวิชาการทางด้านธรณีวิทยาใต้ดิน หรืออธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและเหมืองแร่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการขอใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 จะมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนภูมิภาค เป็นผู้อนุญาตเพื่อความคล่องตัวก็ได้ (ปัจจุบันมีการมอบอำนาจให้กับอุตสาหกรรมประจำท้องถิ่น)

ข.ระบบการขออนุญาตในพื้นที่ควบคุมพิเศษ ซึ่งมีปัญหาการเกิดแผ่นดินทรุด จะมีการอนุญาตได้แต่ก็ต้องมีกฎหมายมากำหนดมาตรการพิเศษเพื่อพิจารณาอนุญาต ผู้มีอำนาจในการอนุญาตก็ควรจะเป็นผู้ที่มีตำแหน่ง และความรู้ความสามารถสูงกว่าผู้มีอำนาจในการอนุญาตโดยทั่วไป กล่าวคือเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและเหมืองแร่ หรือผู้ที่อธิบดีอุตสาหกรรมพื้นฐานและเหมืองแร่มอบหมายเช่นผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนภูมิภาคเป็นผู้พิจารณาเพื่อความคล่องตัว แต่เนื่องจากในพื้นที่บางแห่งไม่มีความเหมาะสมที่จะสูบน้ำเกลือใต้ดิน และเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดแผ่นดินทรุด การห้ามการออกใบอนุญาตการสูบน้ำเกลือใต้ดิน เป็นการจำกัดสิทธิและการปิดกั้นการเข้าถึงทรัพยากรน้ำเกลือใต้ดินของประชาชน ผู้ประกอบการรายย่อยซึ่งนับว่าเป็นเรื่องสำคัญ ผู้มีอำนาจในการอนุญาตที่สำคัญในกรณีนี้ควรเป็นรัฐมนตรีซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน และมีตำแหน่งทางบริหารสูงกว่าข้าราชการประจำ

³¹ ปัจจุบันมีพระราชกฤษฎีกาโอนอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการออกใบอนุญาตสูบน้ำเกลือใต้ดินจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม มาเป็น ของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและเหมืองแร่ แต่อำนาจในการออกใบอนุญาต ยังเป็นการใช้อำนาจตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แต่ภายใต้ข้อจำกัดของหลักเกณฑ์ และข้อพิจารณาในการออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน จึงทำให้ไม่สามารถนำเอาข้อพิจารณาทางด้านวิชาการทรัพยากรธรณีวิทยา เช่น การกำหนดความลึก มากำหนดเป็นมาตรการในการพิจารณาออกใบอนุญาตได้

4.เนื่องจากพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ได้กำหนดให้น้ำเกลือใต้ดินเป็นแร่ประเภทหนึ่ง ซึ่งจะมีการขุดเจาะได้ต้องขออนุญาตจากรัฐ ระบบการอนุญาตประกอบการโรงงานสูบน้ำเกลือใต้ดิน ตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ไม่ได้สร้างระบบและการรับรองกรรมสิทธิ์และผลตอบแทนในทรัพยากรธรรมชาติให้แก่รัฐเหมือนอย่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ซึ่งมีหลักการว่าทรัพยากรธรรมชาติประเภทแร่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ การแสวงหาประโยชน์และการมีกรรมสิทธิ์ในน้ำเกลือใต้ดินต้องมีการขออนุญาตและเสียค่าภาค³² ให้กับรัฐตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 การที่รัฐเก็บค่าภาคหลวงจึงเป็นการสนับสนุน หลักทฤษฎีที่ถือว่ารัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรแร่และมีความคิดของนักกฎหมายมีความคิดเห็นในแนวทางเดียวกันนี้ว่า ค่าภาคหลวงที่แท้จริงก็คือ “ส่วนของหลวง” ที่จะได้รับส่วนแบ่งในมูลค่าของทรัพยากรแร่ที่เอกชนนำไปทำประโยชน์นั่นเอง

การขออนุญาตสูบน้ำเกลือใต้ดินตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นการขออนุญาตประกอบการโรงงานเพื่อสูบน้ำเกลือใต้ดิน หรือทำเกลือเพียงเท่านั้นแต่การนำเอาทรัพยากรแร่แร่ใต้ดินตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ซึ่งถือว่ารัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรแร่ทั้งหมดขึ้นมาใช้ประโยชน์ ซึ่งจะต้องมีการขออนุญาตตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ทำให้แร่ได้มีการโอนกรรมสิทธิ์มายังผู้รับใบอนุญาต และผลจากการที่กรรมสิทธิ์ในแร่ได้มีการถ่ายโอนมายังผู้รับใบอนุญาตได้ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายที่ ผู้รับใบอนุญาตสามารถนำไปทำนิติกรรมสัญญาเพื่อเป็นการเคลื่อนไหวสิทธิในนี้ได้³³

5.เนื่องจากกระบวนการในการขออนุญาตการสูบน้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือสินเธาว์ตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ผู้ประกอบการจะต้องขอความยินยอมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเพียงแนวปฏิบัติของฝ่ายบริหาร ไม่มีมาตรการทางกฎหมายในรายละเอียดมารองรับ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ยินยอม จึงไม่มีผลทางกฎหมาย ความเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแทนของท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ จึงไม่ได้รับการพิจารณา และมีบทบาทต่อการพิจารณาอนุญาตการสูบน้ำเกลือใต้ดินเท่าที่ควร

³² มาตรา 91 อัญสุ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

³³ อานุภาพ นันทพันธ์ ,(กรรมสิทธิ์ในแร่ตามกฎหมายไทย,วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต,

6.ในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ได้กำหนดนิยามความหมายของโรงงาน ว่า จะต้องเครื่องจักร ตั้งแต่ 5 แรงม้า หรือคนงานตั้งแต่ 7 คนขึ้นไป³⁴ แต่ในข้อเท็จจริงมีการลักลอบทำเกลือกันโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายโรงงาน กล่าวคือ ผู้ประกอบการไปซื้อน้ำเกลือได้ดินจากผู้สูบน้ำเกลือ แล้วนำไปตากกันในเวลากลางคืน โดยไม่มีเครื่องจักร และคนงานไม่ถึง 7 คน ทำให้ลักษณะการประกอบการไม่เข้าองค์ประกอบของการเป็นโรงงานตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 การประกอบการทำเกลือโดยการตากน้ำเกลือเช่นนี้ ทำให้ยากต่อการควบคุม

7.ในการทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น การทำเหมืองแร่ทุกขนาด ต้องมีการทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม นั้น ในเรื่องนี้ มีปัญหาว่าหากมีการนำระบบการขออนุญาตเข้าสู่ระบบการขออนุญาต ตาม พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 แล้ว การขออนุญาตการสูบหรือขุดเจาะน้ำเกลือได้ดิน จะต้องมีการทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ในประเด็นนี้มีข้อพิจารณาดังนี้

ก.ไม่ต้องทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ได้ให้คำนิยามการทำเหมืองแร่ไว้ว่า การทำเหมืองแร่นั้นไม่ได้หมายความรวมถึงถึงการขุดเจาะน้ำเกลือได้ดิน³⁵ และการขุดเจาะน้ำเกลือได้ดินก็ไม่ได้รวมถึงการทำเหมืองละลายแร่เกลือหินด้วย³⁶ ดังนั้นการขออนุญาตสูบน้ำหรือขุดเจาะน้ำเกลือได้ดินจึงไม่ต้องทำรายงานประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA)

ข.ต้องมีการทำประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพราะการสูบน้ำเกลือได้ดินมีความใกล้เคียงกับการทำเหมืองแร่ละลายหินเกลือ ซึ่งมีการทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งก็มีปัญหาต่อไปว่าผู้ประกอบการทำเกลือสินเธาว์จากน้ำเกลือได้ดิน จะต้องทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในรูปแบบอย่างไรจึงจะมีความเหมาะสม มีความสมดุล ระหว่างระบบการขออนุญาตสูบน้ำหรือขุดเจาะน้ำเกลือได้ดิน ซึ่งผู้ประกอบการมีทุนน้อย

³⁴ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535

³⁵ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติแร่ ได้ให้ความหมายของการทำเหมืองแร่ไว้ว่า “การกระทำแก่พื้นที่ไม่ว่าจะเป็นที่บก หรือที่น้ำ เพื่อให้ได้มาซึ่งแร่ ด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายวิธี แต่ไม่รวมถึงการขุดเจาะน้ำเกลือได้ดิน ตาม หมวด 5 ทวิ

³⁶ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติแร่ ได้ให้ความหมายของการขุดเจาะน้ำเกลือได้ดินไว้ว่า “การกระทำแก่พื้นที่ไม่ว่าจะเป็นที่บก หรือที่น้ำ เพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำเกลือได้ดิน แต่ไม่รวมถึงการทำเหมืองแร่เกลือหินด้วยวิธีเหมืองละลายแร่

และการใช้เทคโนโลยีที่ไม่สูง แต่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมากต้องมาทำรายงานการศึกษาวิเคราะห์กระทบปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้ประกอบการที่มีทุนน้อยต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในส่วนนี้จึงเป็นการไม่เหมาะสมแต่ในพื้นที่ควบคุมพิเศษ ซึ่งอนุญาตให้มีการสูบน้ำเกลือในเชิงอุตสาหกรรมได้ เป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงต่อการที่จะเกิดปัญหาแผ่นดินทรุด การสูบน้ำเกลือในพื้นที่ควบคุมพิเศษสมควรที่รัฐจะกำหนดให้มี การทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

กล่าวโดยสรุปการขออนุญาตการสูบน้ำเกลือใต้ดิน และการทำเกลือสินเธาว์ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ไม่มีความเหมาะสมกับการขออนุญาตสูบน้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือสินเธาว์เนื่องจากการประกอบการสูบน้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือสินเธาว์เป็นการประกอบการที่แสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ และมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างสูง ระบบการอนุญาตประกอบการโรงงานมีหลักการและเหตุผลที่ต้องการจะส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน กระบวนการในการขออนุญาต จึงขาดความเหมาะสมกับการจัดการกับทรัพยากรธรณีย่างน้ำเกลือใต้ดิน การขออนุญาตจึงมีข้อจำกัดในการนำเอาปัญหาสิ่งแวดล้อมมา เป็นเงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบการสูบน้ำเกลือใต้ดิน การพิจารณาอนุญาตจึงมุ่งที่จะส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้มีการประกอบการได้โดยง่ายและสะดวกภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย มากกว่าการคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางด้านธรณีวิทยา

4.1.2.2.การนำมาตรการทางกฎหมายในการขออนุญาตตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาใช้กับการขออนุญาตขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดิน

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ได้กำหนดให้น้ำเกลือใต้ดินเป็น แร่ ชนิดหนึ่ง³⁷ ซึ่ง “น้ำเกลือใต้ดิน” นั้นหมายถึง น้ำเกลือที่มีใต้ดินตามธรรมชาติและมีความเข้มข้นของเกลือในปริมาณมากกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง³⁸

เนื่องจากน้ำเกลือใต้ดินยังไม่มีกฎกระทรวงมากำหนดความเข้มข้นของน้ำเกลือใต้ดิน ๗ จึงไม่เป็นแร่ตามความหมายของพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ดังนั้นการขออนุญาตสูบน้ำเกลือ และการทำเกลือในปัจจุบัน จึงเป็นการขออนุญาตประกอบการโรงงานทำเกลือสินเธาว์ หรือสูบน้ำหรือน้ำน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดิน ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

³⁷ มาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

³⁸ มาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

เนื่องจากระบบการขออนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีปัญหาและข้อจำกัดตามที่กล่าวมา แต่ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 กลับมีระบบการขออนุญาตที่หลากหลายและตอบสนองต่อการเข้าถึงทรัพยากรน้ำเกลือใต้ดินของประชาชน โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตที่ตั้งอยู่บนหลักวิชาการทางด้านธรณีวิทยา (ความลึกของการขุดเจาะ) เพื่อป้องกันปัญหาผลกระทบต่อการเกิดปัญหาแผ่นดินทรุด ดังนี้

1.ประเภทของการอนุญาต

ระบบของการขออนุญาตขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มีความสัมพันธ์กับหลักเกณฑ์ในการกำหนดพื้นที่ คือ ความลึกของการขุดเจาะกล่าวคือถ้าผู้ประกอบการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด เจ้าพนักงานของรัฐก็จะไม่อนุญาตแต่หัวข้อนี้จะขอเสนอข้อพิจารณาในเรื่องระบบการขออนุญาตโดยพิจารณาในด้านความลึกของการสูบน้ำเกลือเช่นกัน

ก.การขุดเจาะที่ไม่ต้องขออนุญาต

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ได้กำหนดให้มีการขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินที่ไม่ต้องขออนุญาตไว้ สองประเภท กล่าวคือ

1.กฎหมาย³⁹ ได้กำหนดระดับความลึกของการขุดเจาะที่ไม่เข้าเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดกฎหมายเปิดกว้างให้สูบน้ำเกลือใต้ดินได้โดยไม่ต้องมีการขออนุญาตกล่าวคือ ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงและขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินไม่ต้องขออนุญาต

2.กฎหมาย⁴⁰ ได้กำหนดให้มีการขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดิน เพื่อการใช้สอยประโยชน์ส่วนตัวได้โดยไม่ต้องขออนุญาต ในระดับความลึก และท้องที่ตามที่รัฐมนตรีกำหนด

ในระดับความลึกที่ไม่มากจากผลการสำรวจของกรมทรัพยากรธรณี จะไม่ค่อยพบน้ำเกลือใต้ดิน และถึงพบก็มีปริมาณที่น้อย การกำหนดระดับความลึกที่จะอนุญาตให้มีการขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดิน เป็นนโยบายของฝ่ายบริหาร ถ้าจะห้ามไม่ให้มีการสูบน้ำเกลือใต้ดิน (เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาต) ก็มีการกำหนดระดับความลึกไว้ต้น ๆ ถ้าจะไม่ห้ามการขุดเจาะสูบน้ำเกลือและต้องการให้มีการขุดเจาะได้โดยง่ายและไม่ต้องขออนุญาต รัฐก็มีการกำหนดระดับความลึกไว้ต้น ๆ ก็มีการกำหนดระดับความลึกไว้ลึก ๆ ไว้เพื่อห้าม แต่ความลึกตั้งแต่ 0 – ความลึกที่กำหนด ก็จะขุดเจาะสูบน้ำเกลือได้ทั่วไป

³⁹ มาตรา 91 ทวิ วรรคหนึ่ง แห่ง พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510

⁴⁰ มาตรา 91 ทวิ วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510

ข. การขออนุญาตโดยทั่วไป

กฎหมาย⁴¹ ได้กำหนดให้การขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินในระดับความลึกตามเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดต้องมีการขออนุญาต ความลึกดังกล่าวรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจประกาศโดยคำนึงถึงหลักวิชาการทางด้านธรณีวิทยา กล่าวคือในระดับความลึกที่ เมื่อมีการขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินแล้ว จะไม่มีปัญหาการเกิดแผ่นดินไหว เนื่องจากในระดับความลึกที่กฎหมายกำหนดจะมีชั้นหินรองรับไม่ให้เกิดการก่อกวนโพรงเกลือใต้ดิน ที่เกิดจากการสูบน้ำเกลือใต้ดิน เกณฑ์ความลึกในระบบการขออนุญาตประเภทนี้เป็นเกณฑ์ทั่วไปในพื้นที่ปกติ

การขออนุญาตเป็นหลักการป้องกันไว้ล่วงหน้าการขออนุญาต เป็นการบังคับให้ผู้ประกอบการต้องขุดเจาะในระดับความลึกตามที่รัฐกำหนด และไม่เป็นอันตรายต่อสภาวะสิ่งแวดล้อม ระบบการขออนุญาตโดยทั่วไป ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 เป็นระบบการขออนุญาตที่เป็นหลักทั่วไปทางกฎหมายที่ใช้ได้ในลักษณะเปิดกว้าง กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ว่า จะต้องกำหนดท้องที่การใช้บังคับ จึงมีปัญหว่าถ้าหากรัฐกำหนดความลึกเพื่อการขออนุญาตในการขุดเจาะสูบน้ำเกลือโดยทั่วไป จะเป็นการเปิดพื้นที่ทั่วประเทศเพื่อให้มีการขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินกันอย่างแพร่หลาย แต่เนื่องจากเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ต้องการที่จะควบคุมการสูบและทำเกลือให้ถูกหลักวิชาการไม่ให้ส่งผลกระทบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า รัฐสามารถที่จะระบบการขออนุญาตโดยทั่วไปมาใช้ โดยการกำหนดท้องที่ได้อีกทางหนึ่ง (ซึ่งก็จะมีก่นำไปใช้ในพื้นที่ที่มีการขุดเจาะสูบน้ำเกลือกันใน 5 จังหวัดของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) แต่อย่างไรก็ดีเมื่อระดับความลึกดังกล่าวมีความไม่ปลอดภัยเกิดเหตุการณ์บางอย่าง เช่นเกิดปัญหาแผ่นดินไหว รัฐหรือฝ่ายบริหารก็สามารถกำหนดระดับความลึกใหม่เพื่อจะอนุญาตตามมาตรา 91 ตรีแห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ในบริเวณพื้นที่ควบคุมพิเศษนั้นได้ แต่ถ้ารุนแรงมากขึ้นก็อาจจะอาศัยอำนาจตาม มาตรา 6 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 กำหนดพื้นที่ห้ามไม่ให้มีอนุญาตเลยก็ได้ (วัตถุประสงค์หลักเป็นการกำหนดพื้นที่ เพื่อใช้ในการสำรวจ ศึกษาวิจัย แต่รัฐก็สามารถที่จะนำมาบังคับใช้เพื่อกำหนดเป็นพื้นที่ห้ามการขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินได้)

อำนาจในการอนุญาตให้ขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินในพื้นที่ทั่วไป เป็นอำนาจของ ทรัพยากรธรณีประจำท้องที่หรือ (อุตสาหกรรมประจำท้องถิ่น) หรือผู้มีอธิปไตยมอบหมาย ในการ

⁴¹ มาตรา 91 ทวิ วรรคหนึ่ง แห่ง พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

อนุญาตผู้มีอำนาจจะกำหนดเงื่อนไขพิเศษท้ายใบอนุญาตก็ได้ และใบอนุญาตดังกล่าวมีอายุสามปี (มาตรา 91 ทวิ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510)

ค.การขออนุญาตในพื้นที่ควบคุม

กฎหมายได้กำหนดให้มีการอนุญาตเพื่อการควบคุม การขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินในพื้นที่ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตโดยการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาต ระบุความลึกไว้มากกว่าการขออนุญาตในพื้นที่ทั่วไป ตามข้อ ข.

การขออนุญาตในพื้นที่ควบคุมพิเศษ ไม่ได้เป็นการจำกัดห้ามไม่ให้สูบน้ำเกลือใต้ดินเลย แต่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ยังคงหลักการการเปิดกว้างให้ประชาชนเข้าถึงการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรน้ำเกลือใต้ดินได้ แต่ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ได้กำหนดให้มีการขุดเจาะและสูบน้ำเกลือใต้ดินให้ถูกหลักวิชาการคือขุดเจาะสู่ความลึกที่ไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม

ความลึกที่ต้องมีการให้อนุญาตในพื้นที่เสี่ยงภัยนั้น ส่วนมากจะเป็นพื้นที่ที่เคยเกิดแผ่นดินไหวมาบ้างแล้ว ใน 5 จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีการเกิดโพรงใต้ดินเป็นจำนวนมากและมีการเกิดแผ่นดินไหวกันบ้างแล้ว เมื่อนำระบบการขออนุญาตตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาใช้ พื้นที่เหล่านี้ยังสามารถอนุญาตขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินได้ แต่ต้องกำหนดให้มีการขออนุญาตในระดับความลึก ที่มากกว่าระบบการขออนุญาตทั่วไป

การขออนุญาตในพื้นที่ควบคุมพิเศษ เป็นระบบการขออนุญาตในบางพื้นที่ไม่ได้ใช้ทั่วไป ในลักษณะเปิดกว้างอย่างไรก็ดีเมื่อการขออนุญาตในพื้นที่ควบคุม ยังมีปัญหาไม่สามารถที่จะควบคุมและยับยั้งการเกิดแผ่นดินไหวได้ รัฐก็อาจจะใช้อำนาจตาม ม.6 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 กำหนดเป็นพื้นที่ทดลองศึกษาวิจัยและห้ามมีการขออนุญาตขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินไว้ก่อนได้ อำนาจในการขออนุญาตเป็นของอธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย ให้ใบอนุญาตดังกล่าวมีอายุห้าปีซึ่งมากกว่าการขออนุญาตแบบวิธีทั่วไป (มาตรา 91 ตรี วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510)

ง.การขออนุญาตในกรณีพิเศษ

การขออนุญาตในกรณีพิเศษพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 อยู่ในหมวด 1 ทั่วไป ซึ่งมาตรา 91 ข ซึ่งอยู่ในหมวด 5 ทวิ ว่าด้วย การขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินได้บัญญัติให้นำ หมวด 1 มาบังคับใช้กับการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินได้ด้วย

ในกรณีที่ดินที่ใดมีการเกิดปัญหาแผ่นดินทรุดและมีระบบการขออนุญาตในพื้นที่ควบคุมมาแล้ว แต่ก็ไม่สามารถยับยั้งและป้องกันการเกิดแผ่นดินทรุดได้ รัฐก็สามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 ทวิ กำหนดให้พื้นที่ส่วนนั้นเป็นพื้นที่ทดลองศึกษาการหาเกณฑ์ เพื่อกำหนดระดับความลึก และรัฐมนตรีก็สามารถที่จะออกประกาศห้ามไม่ให้พื้นที่ส่วนนั้นขุดเจาะสูบน้ำเกลือได้ดิน เว้นแต่ในกรณีพิเศษรัฐมนตรีสามารถที่จะอนุญาตได้ถ้าหากผู้ประกอบการเสนอโครงการการขุดเจาะน้ำเกลือได้ดินได้ โดยไม่ส่งผลกระทบต่อปัญหาการเกิดแผ่นดิน ในระบบการขออนุญาตประเภทนี้ผู้ขออนุญาตจึงเป็นรัฐมนตรี

ระบบการขออนุญาตพิเศษเป็นอำนาจของรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง ซึ่งมีการระบบการขออนุญาตพิเศษก็ไม่ได้เป็นการตัดโอกาสการการเข้าถึง และแสวงหาประโยชน์จากน้ำเกลือใต้ดินอย่างใด แต่รัฐต้องการหลักประกันและเป็นการควบคุมที่พิเศษ ถ้าผู้ประกอบการสามารถนำเสนอโครงการและวิธีการขุดเจาะที่ได้มาตรฐาน และไม่เกิดผลกระทบต่อปัญหาแผ่นดินทรุดต่อรัฐมนตรี ๆ ก็สามารถอนุญาตในกรณีพิเศษได้

2.ระบบการขออนุญาตการสูบน้ำเกลือใต้ดิน มีการนำเอาหลักวิชาการทางด้านธรณีวิทยามากำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตและมีกระบวนการในการอนุญาตที่กลั่นกรองศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การออกกฎกระทรวงให้น้ำเกลือใต้ดินเป็นแร่ ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 เพื่อนำมารู้อยู่ระบบการขออนุญาตตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 จะทำให้มีมาตรการในการควบคุมตรวจสอบ และบทลงโทษที่เข้มงวดมากกว่าพระราชบัญญัติโรงงานพ.ศ.2535 ทำให้ผู้ประกอบการมีความเคร่งครัดในการปฏิบัติตามเงื่อนไขแต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากผู้ประกอบการผลิตเกลือสินเธาว์จากน้ำเกลือใต้ดิน มีข้อจำกัดในด้านเทคโนโลยี และการลงทุน การนำระบบการขออนุญาตตามพระราชบัญญัติ แร่ มาบังคับใช้จึงอาจจะมีความเข้มงวดเกินไปและขาดความเหมาะสมแต่หลักการและเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่เมื่อปี พ.ศ. 2534 ได้ให้เหตุผลในการแก้ไขว่า “ปัจจุบันมีการทำเกลือสินเธาว์โดยวิธีการสูบน้ำเกลือใต้ดินมาใช้ ในการผลิตบริเวณภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นจำนวนมากก่อให้เกิดปัญหาต่อการสภาวะการแวดล้อม โดยเกลือที่ตกค้างจากการผลิตถูกฝนชะล้างแก๊ซพิษหรือสัตว์น้ำ และปัญหาที่สำคัญคือทำให้เกิดปัญหาแผ่นดินทรุด เพราะว่าได้พื้นที่ดินเป็นโพรงเนื่องจากการละลายของเกลือหิน จึงมีความจำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่อควบคุมการขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินโดยกำหนดให้น้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือจากน้ำเกลือใต้ดินอยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายแร่และวางมาตรการพิเศษผ่อนคลายลง เพื่อให้แตกต่างไปจากวิธีการทำเหมืองแร่โดยทั่วไป” ซึ่งส่วนนี้พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนกล่าวถึงการ

กำหนดให้อำนาจฝ่ายบริหารของรัฐมีอำนาจในการกำหนด และวางมาตรการในการอนุญาตให้ ผ่อนคลายลงได้ ดังนี้

-กฎหมาย⁴²ได้กำหนดให้รัฐมนตรี มีอำนาจในออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับ คุณสมบัติของผู้ ที่ยื่นคำขอ จำนวนเนื้อที่ของผู้ยื่นคำขอ หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต การโอนใบอนุญาต การต่อใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอน ใบอนุญาต

มาตรการเหล่านี้ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 กำหนดไว้เป็นกฎหมายในระดับ พระราชบัญญัติ เพื่อใช้กับการทำเหมืองแร่ แต่เนื่องจากการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินมีความหมาย ที่แตกต่างจากการทำเหมืองแร่ และการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินก็ไม่ใช่การทำเหมืองแร่ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 กฎหมายจึงต้องการที่จะวางมาตรการกลไกการอนุญาตขุดเจาะ น้ำเกลือใต้ดินให้ผ่อนคลายนลง และไม่เข้มงวดเหมือนกับการทำเหมืองแร่ทั่วไป

-กฎหมาย⁴³ได้กำหนดให้น้ำหมวด 1 ว่าด้วย หลักการทั่วไปในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 เช่น ความหมายของแร่ การกำหนดความเข้มข้นของน้ำเกลือใต้ดิน เป็นต้น

-กฎหมาย⁴⁴ได้กำหนดให้น้ำหมวด 2 ว่าด้วยคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาใช้บังคับกับการควบคุมดูแลนโยบายการทำแร่ ที่รัฐมนตรีมอบหมาย เช่น กำหนด นโยบายเกี่ยวกับพื้นที่ควบคุม พื้นที่ใช้สอย น้ำเกลือใต้ดิน

การออกใบอนุญาตการสูบน้ำเกลือใต้ดิน ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 เนื่องจาก กฎหมายต้องการวางมาตรการการขออนุญาตให้ผ่อนคลายนลง เพื่อให้แตกต่างจากการทำเหมือง แร่ทั่วไป การขออนุญาตการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน จึงไม่ต้องเข้มงวดเหมือนกับการขออนุญาต ทำเหมืองแร่ ทั้งนี้กฎหมายได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎกระทรวงมากำหนด หลักเกณฑ์ในการขออนุญาตตาม มาตรา 9 สัตต แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

3.ระบบการขออนุญาตเจาะน้ำใต้ดินภายใต้พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 นำมาสู่ ระบบการสร้างกรรมสิทธิ์ในแร่ น้ำเกลือใต้ดิน และก่อให้เกิดผลทางกฎหมายอันเนื่องมาจากการที่ น้ำเกลือใต้ดินเป็นแร่เป็นทรัพยากรอันเป็นวัตถุแห่งนี้ ที่ใช้ในการสร้างนิติสัมพันธ์ในทางแพ่ง ใน กฎหมายไทยไม่มีบทบัญญัติใดที่แสดงไว้อย่างชัดแจ้งว่ารัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในแร่ เหมือน

⁴² มาตรา 91 สัตต แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

⁴³ มาตรา 91 จ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

⁴⁴ มาตรา 91 จ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

อย่างกฎหมายของประเทศแต่จากการวิเคราะห์ถึงการ ที่เอกชนจะแสวงหาประโยชน์จาก ทรัพยากรแร่ได้จะต้องมีการขออนุญาตประทานบัตร หรือใบอนุญาตจึงอาจกล่าวได้ว่าตามกฎหมายไทยแล้วแร่ซึ่งฝังอยู่ในดิน เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ หรืออาจกล่าวได้ว่าทรัพยากรแร่เป็นของรัฐ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าว มีดังนี้

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ได้กำหนดนิยามความหมายของน้ำเกลือใต้ดิน (มาตรา 4) นิยามความหมายของการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน (มาตรา 4) และห้ามไม่ให้มีการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินในระดับความลึกตามที่กฎกระทรวงกำหนดทั้งพื้นที่ปกติ และพื้นที่ควบคุมพิเศษ (มาตรา 91 ทวิ และมาตรา 91 ตร) เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานของรัฐ ผู้รับใบอนุญาตขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินต้องเสียค่าภาคหลวง ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม ค่าภาคหลวงแร่ พ.ศ. 2509 (มาตรา 91 อัญ)

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐได้เข้ามาควบคุมและห้ามการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินในภายหลัง ซึ่งเป็นการควบคุมการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรแร่ที่อยู่ในที่ดินและเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐตามกฎหมาย Regalian Royalty เนื่องจากระบบกฎหมายแร่ของประเทศไทยวางอยู่บนทฤษฎีที่ยึดหลักว่า รัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรแร่ กรรมสิทธิ์ในแร่จึงเป็นของรัฐ การอนุญาตให้ทำการขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินจึงทำให้เอกชนได้มีกรรมสิทธิ์ในน้ำเกลือใต้ดินตามหลักที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ยึดถือ จึงเหตุเป็นเหตุปัจจัยและส่งผลให้เกิดผลทางกฎหมาย ให้แร่เป็นทรัพยากรที่ชำระหนี้ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เนื่องจากได้กล่าวมาแล้วว่า ระบบกฎหมายแร่ของประเทศไทยได้ยึดถือทฤษฎีที่สอนว่ารัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในแร่ และเป็นทรัพยากรนอกพาณิชย์ไม้อาจจะนำมาเป็นทรัพย์สินเป็นวัตถุแห่งหนึ่งเพื่อใช้ในการทำนิติกรรมสัญญาเพื่อก่อหนี้ได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา แร่ซึ่งเอกชนได้สิทธิ์จากรัฐโดยการได้รับอนุญาตในรูปแบบ ให้ขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินได้ เป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในแร่ให้แก่เอกชนโดยอาศัยอำนาจ แห่งบทกฎหมายเฉพาะซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 นั้นเอง ดังนั้นแร่ที่ฝังอยู่ใต้ดินแต่เอกชนได้รับอนุญาตให้ได้สิทธิ์ในแร่นั้นแล้ว จึงเป็นวัตถุแห่งนี้ได้

ด้วยเหตุดังกล่าวแล้ว เอกชน ซึ่งได้รับอนุญาตให้ได้รับสิทธิในแร่น้ำเกลือใต้ดินตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 จึงอาจกำหนดให้แร่ตามชนิดที่ได้รับสิทธินั้นเป็นวัตถุแห่งหนึ่งในการทำนิติกรรมเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ในแร่นั้น นับแต่วันที่ได้รับสิทธิโดยชอบตามกฎหมาย

กล่าวโดยสรุปการออกกฎหมายกระทรวงกำหนดความเข้มข้นของน้ำเกลือได้ ให้เป็นแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาใช้บังคับการสูบและทำเกลือจากน้ำเกลือใต้ดิน จะทำให้มีประสิทธิภาพในการจัดการกับการสูบและทำเกลือได้ดีกว่าพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แต่อย่างไรก็ตามระบบการขออนุญาตก็อาจจะมีข้อดีและข้อจำกัดได้ ดังนี้

ข้อดี

1. การขออนุญาตสูบน้ำเกลือใต้ดิน และการทำเกลือสินเธาว์ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ซึ่งต้องมีการดำเนินการศึกษาทั้งด้านธรณีวิทยาสิ่งแวดล้อมก่อน ซึ่งถือเป็นการพัฒนากลั่นกรองโครงการก่อน โดยเมื่อพิจารณาแล้วว่าหากมีผลกระทบจะต้องมีมาตรการแก้ไข

2. เป็นการขออนุญาตขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินที่ถูกต้องตามหลักวิชาการธรณีวิทยา

3. ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ได้กำหนดให้มีการขออนุญาตในการขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินอย่างเดียว เป็นการลดภาระและขั้นตอนในการต้องการขออนุญาตการทำเกลืออีก ส่วนการทำเกลือไม่ต้องการขออนุญาตอีก แต่มีบทบัญญัติให้ฝ่ายบริหารสามารถกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการได้มาซึ่งน้ำเกลือใต้ดิน และการทำเกลือ

4. ระบบการอนุญาตขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดิน จะเป็นการเปิดช่องให้มีการนำเอามาตรการควบคุมกำกับ และตรวจสอบการทำเกลือ มาใช้สามารถป้องกันการซื้อขายน้ำเกลือใต้ดิน เนื่องจากพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการซื้อขายน้ำเกลือใต้ดินให้แก่อุตสาหกรรมประเภทอื่นที่ไม่ได้ทำเกลือสินเธาว์ และส่งเสริมให้มีการทำเกลือสินเธาว์แบบครบวงจร กล่าวคือ มีการสูบน้ำใต้ดินขึ้นมาเพื่อมีการทำเกลือสินเธาว์เอง หรือไม่ก็เป็นการสูบน้ำเกลืออย่างเดียว เพื่อขายให้ผู้ประกอบการทำเกลือสินเธาว์

ข้อจำกัด

1. ยังไม่มีกฎหมายรับรองเรื่องความเข้มข้นของน้ำเกลือใต้ดินตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

2. การพิจารณาตามแนวทางการอนุญาตตามพระราชบัญญัติแร่มีขั้นตอนมากและการพิจารณามีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน

3. มีขั้นตอนในการจัดทำ และพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ และผู้ประกอบการรายย่อยมีเงินทุนในการประกอบการค่อนข้างต่ำและได้ผลตอบแทนเมื่อเทียบกับการลงทุนค่อนข้างต่ำ ในขณะที่การจัดทำรายงานการวิเคราะห์

ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องเสียค่าใช้จ่ายค่อนข้างมาก ซึ่งอาจทำให้ไม่เกิดความคุ้มค่าทางด้านเศรษฐศาสตร์ (โดยทั่วไปแล้วการสูบน้ำเกลือใต้ดินไม่ใช่การทำเหมืองแร่จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ของประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ ที่จะต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่เมื่อนำพระราชบัญญัติแร่มาใช้บังคับกับการสูบน้ำเกลือใต้ดิน และ การทำเกลือจากน้ำเกลือใต้ดินแล้วกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 หรือ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาจกำหนดให้การสูบน้ำเกลือใต้ดินและ การทำเกลือในพื้นที่ควบคุมพิเศษต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม)

4. ค่าใช้จ่ายสูงในการดำเนินการผู้ประกอบการรายย่อยไม่สามารถรองรับต่อค่าใช้จ่าย ในการขออนุญาต และระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาต

5. กฎหมาย⁴⁵ ได้กำหนดให้น้ำเกลือใต้ดินเป็นแร่ผู้ประกอบการจะต้องชำระค่าภาคหลวง

4.1.3. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการควบคุมและตรวจสอบการสูบน้ำเกลือใต้ดินและ การทำเกลือจากน้ำเกลือใต้ดิน

4.1.3.1. สภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากการควบคุมตรวจสอบตามพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2535

ก. ปัญหาการปฏิบัติตามมาตรการในการควบคุมการสูบน้ำเกลือใต้ดิน และการทำเกลือ สิ้นเรื่อจากน้ำเกลือใต้ดิน

ตามเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 การออกใบอนุญาต ให้ผู้ประกอบการสูบน้ำและทำเกลือจากน้ำเกลือใต้ดิน ผู้มีอำนาจในการอนุญาต (อธิบดีกรม อุตสาหกรรมพื้นฐานและเหมืองแร่) สามารถที่จะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขพิเศษท้าย ใบอนุญาตเพื่อให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขท้ายใบอนุญาต มาตรการเหล่านี้พบว่ามี ปัญหาที่ผู้ประกอบการและเจ้าพนักงานไม่สามารถปฏิบัติตามได้ ดังนี้

กรณีที่ 1 ผู้ตรวจสอบไม่สามารถทำการตรวจสอบตามเงื่อนไขได้ มีจำนวน 7 ข้อ คือ

1. ให้สูบน้ำหรือนำน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดินได้ไม่เกิน 15 ลูกบาศก์เมตร ต่อชั่วโมง
2. ความลึกของการขุดเจาะบ่อน้ำเกลือจะต้องลึกไม่ถึงชั้นเกลือหิน

⁴⁵ มาตรา 91 อัญสุ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510

3.บ่อน้ำเกลือที่เจาะผ่านชั้นหินแข็ง ให้ใส่ท่อกรองได้ตามความลึกของบ่อ แต่ถ้าเจาะผ่านบริเวณที่เป็นหินร่วน ต้องใส่ท่อกันพังด้านนอกก่อนในบริเวณ ที่เป็นหินร่วน เพื่อป้องกันบ่อพัง

4.บริเวณที่เป็นชั้นน้ำเกลือต้องใส่ท่อกรองซึ่งใช้ได้ทั้งแบบท่อเจาะร่อง และแบบท่อกรอง

5)ให้ทำการทดสอบปริมาณน้ำเกลือของแต่ละบ่อ โดยการวัดปริมาณน้ำเกลือให้ใช้วิธีการวัด ด้วยการตวงด้วยภาชนะที่รู้ปริมาตรแน่นอนต่อระยะเวลา

6) การเจาะบ่อเพื่อบำบัดน้ำเสีย ต้องเจาะในระดับความลึกเท่ากับบ่อสูบน้ำเกลือ หรืออย่างน้อย $2/3$ ของความลึกของบ่อสูบน้ำเกลือ

7)บ่อสูบน้ำเกลือที่ไม่ได้ใช้หรือไม่ได้ผล ให้อุดกลบด้วยซีเมนต์ทนเกลือซัลเฟตตั้งแต่มุมจนถึงปากบ่อตามหลักเกณฑ์การอนุญาตผลิตเกลือ

กรณีนี้ 2 ผู้ประกอบการไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขได้ มีจำนวน 2 ช้อ คือ⁴⁶

1) ต้องมีมาตรวัดปริมาณน้ำเกลือที่สูบน้ำขึ้นมากบ่อสูบน้ำเกลือ

2) ต้องวัดระดับน้ำเกลือได้ดินด้วยสายวัด หรือเครื่องวัดที่บอกความลึกได้แน่นอน

ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาทางปฏิบัติ และความไม่ทันสมัยของเครื่องมือที่ใช้ในการตรวจสอบสมควรที่รัฐจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ผู้ประกอบการ และเจ้าพนักงานของรัฐสามารถที่จะปฏิบัติตาม และควบคุมตรวจสอบได้ด้วยการพัฒนาเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบ โดยมีการพัฒนาเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบพร้อมกับบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด

ข.มาตรการควบคุมตรวจสอบตามเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตประกอบการโรงงาน

การประกอบการโรงงานสูบน้ำเกลือเป็นเงื่อนไขท้ายใบอนุญาต ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมตรวจสอบและเกี่ยวข้องโดยตรงกับการสูบน้ำเกลือได้ดิน มาตรการเหล่านี้ไม่ใช่พระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภา หรือเป็นกฎหมายลำดับรอง อย่างเช่น พระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง แต่เป็นมาตรการที่ผู้อนุญาต (อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและเหมืองแร่) กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการควบคุมการสูบน้ำเกลือได้ดิน การฝ่าฝืนมาตรการเหล่านี้ มีบทบังคับทางปกครองตั้งแต่การ

⁴⁶ กรมทรัพยากรธรณี,โครงการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการทำเกลือจากน้ำเกลือได้ดินในภาคตะวันออกเฉียงเหนือปีงบประมาณ 2548,รายงานฉบับสมบูรณ์ กรุงเทพฯ, สำนักทรัพยากรแร่ กรมทรัพยากรธรณี, 2549 น.321

ตกเดือนและให้แก้ไขปรับปรุงการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขท้ายใบอนุญาต จนกระทั่งถึงการเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งในทางปฏิบัติผู้ประกอบการจะไม่ค่อยมีการปฏิบัติตาม และเจ้าพนักงานก็ควบคุมตรวจสอบไม่ได้ ในส่วนมาตรการทางอาญาการฝ่าฝืนเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตประกอบการ มาตรการในการควบคุมท้ายใบอนุญาตไม่มีโทษทางอาญาโดยตรง แต่เจ้าพนักงานของรัฐจะเข้าไปสั่งการให้ผู้ประกอบการแก้ไขปรับปรุงภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าหากไม่กระทำถึงจะเป็นความผิดฐานขัดคำสั่งของเจ้าพนักงาน เพราะเจ้าพนักงานก็ควบคุมตรวจสอบไม่ได้ ซึ่งมีผลในการควบคุมการทำเกลือสินเธาว์ได้ในระดับหนึ่ง แต่ในที่สุดผู้ประกอบการก็มีการลักลอบดำเนินการทำเกลือสินเธาว์อีก

ค. การควบคุมความลึก

กรณีนี้ถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญมาก การควบคุมการประกอบการสูบน้ำเกลือใต้ดิน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แม้จะมีบทบัญญัติให้เจ้าพนักงานของรัฐ มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบมาตรการการควบคุมการสูบน้ำเกลือใต้ดิน⁴⁷ และมาตรการเข้มงวดอื่น⁴⁸ แต่มาตรการที่สำคัญในการควบคุมไม่มีการกำหนดความลึกให้ทำการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน ซึ่งความลึกที่เหมาะสม และถูกหลักวิชาการธรณีวิทยาจะช่วยป้องกันปัญหาการเกิดแผ่นดินทรุด กล่าวคือ แม้จะเกิดโพรงใต้ดินอันเกิดจากการละลายหินเกลือในระดับความลึกที่มากก็จะมีชั้นหินรองรับการกดทับของพื้นดินข้างบนได้

กล่าวโดยสรุปมาตรการในการควบคุมการทำเกลือสินเธาว์ จากน้ำเกลือใต้ดินเป็นมาตรการที่คณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาล้างแฉดล้อม ที่เกิดจากการทำเกลือสินเธาว์กำหนดขึ้นเพื่อให้อธิบดีกรมโรงงาน (ปัจจุบันคืออธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและเหมืองแร่)

⁴⁷ มาตรา 35 แห่ง พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 กำหนดให้เจ้าพนักงานเข้าไปในโรงงาน อาคาร สถานที่ ที่มีเหตุควรสงสัยว่าจะประกอบกิจการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายโรงงาน ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการ

⁴⁸ เช่น ผู้ประกอบการโรงงานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือแก้ไขปรับปรุง เพื่อปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลากำหนด (มาตรา 37) ผู้ประกอบการจงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน หรือการประกอบกิจการโรงงานอาจจะก่อ ให้เกิดความเสียหายหรือเดือดร้อนอย่างร้ายแรงแก่บุคคล หรือทรัพย์สินที่อยู่ใกล้เคียงโรงงาน เจ้าพนักงานสามารถสั่งให้หยุดการประกอบกิจการเสียทั้งหมดหรือแต่บางส่วนได้ (มาตรา 39)

นำมากำหนดเป็นเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตประกอบการโรงงานสูบน้ำเกลือใต้ดิน และโรงงานผลิตเกลือสินเธาว์ มาตรการเหล่านี้ยังไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย จนกว่าเจ้าพนักงานผู้อนุญาตจะนำมากำหนดเป็นเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตไม่มีบทกำหนดโทษ ตามกฎหมายเหมือนอย่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 การฝ่าฝืนมาตรการในการควบคุมการสูบน้ำเกลือใต้ดิน และการทำเกลือสินเธาว์ มีบทลงโทษทางอาญาและการดำเนินคดีที่เข้มงวดทำให้ผู้ประกอบการมีความเคร่งครัดในการปฏิบัติตามกฎหมาย

4.1.3.2.การนำมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมตรวจสอบการสูบน้ำเกลือใต้ดิน และการทำเกลือสินเธาว์ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาใช้กับการควบคุมตรวจสอบการสูบน้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือ

มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการจัดการและควบคุมการทำเกลือ ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 อาจกล่าวได้อย่างสรุป กล่าวคือ การทำเหมือง กฎหมายได้นิยามความหมายไว้ว่า “เป็นการกระทำแก่พื้นที่ไม่ว่าจะเป็นที่บกหรือที่น้ำเพื่อให้ได้มา ซึ่งแร่ด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายวิธี แต่ไม่รวมถึงการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินตามหมวด 5 ทวิ และการขุดหาแร่รายย่อยหรือการร่อนแร่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” ดังนั้นการทำการละลายเกลือหิน จึงเป็นการทำเหมืองแร่ ซึ่งเป็นการผลิตเกลือขนาดใหญ่ ใช้ขบวนการลงทุนและเทคโนโลยีที่สูง การอนุญาตต้องมีการขอประทานบัตร และทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมีการเสียค่าภาคหลวงจากแร่เกลือหิน (ในปัจจุบันเป็นการทำเหมืองชนิดเหมืองละลายแร่ของบริษัทเกลือพิมาย จำกัด) เป็นการทำเกลือขนาดเล็กที่ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ต้องการจะออกมาเพื่อรองรับการทำเกลือสินเธาว์ การขออนุญาตไม่ต้องการขอประทานบัตรเป็นแต่เพียงการขอใบอนุญาตทรัพยากรธรณีประจำท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเป็นผู้ออกใบอนุญาต การตอบแทนผลประโยชน์ให้แก่รัฐเป็นการเสียค่าภาคหลวงแร่จาก แร่น้ำเกลือใต้ดิน (แต่ปัจจุบันยังไม่มีกรอบกฎกระทรวงมากำหนด ความเข้มข้นของน้ำเกลือใต้ดินตลอดจนหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาต จึงยังไม่มีกรอบการขออนุญาตขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510) ดังนั้นเมื่อการควบคุมเป็นเพียงใบอนุญาตมิใช่ประทานบัตร และความหมายของการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินก็ไม่ใช่เป็นการทำเหมืองแร่ การขออนุญาตจึงไม่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA)

ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ได้กำหนดมาตรการในการควบคุมกำกับ ตรวจสอบ การสูบน้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือสินเธาว์ ดังนี้

1. ความลึกของการขุดเจาะ

การนำความลึกของการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินมาใช้ในการควบคุมการสูบน้ำเกลือใต้ดิน ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมการสูบน้ำเกลือในปริมาณที่เหมาะสม (มาตรา 17 (3) ตรี) พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510) ซึ่งจะมีความเป็นธรรมและเป็นการเปิดโอกาสให้ทุกคนเข้าถึงทรัพยากรน้ำเกลือใต้ดินโดยไม่มีผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อม ซึ่งอธิบายมาแล้วในมิติของการกำหนดพื้นที่การขออนุญาต (ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมาก็นับว่าเป็นการควบคุมการสูบน้ำเกลือใต้ดินได้ทางหนึ่ง)

การกำหนดความลึกที่อธิบายต่อไปนี้เป็นกรกล่าวถึง ในมิติของการควบคุมการสูบน้ำเกลือใต้ดิน ซึ่งการควบคุมโดยการบังคับให้ประชาชนหรือผู้ประกอบการต้องขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย มิเช่นนั้นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจก็จะไม่อนุญาตความลึกที่ต้องควบคุมจึงมีหลากหลาย และแตกต่างกันไปแล้วแต่วัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ และปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมความลึกในการควบคุม ที่ถูกกำหนดโดยฝ่ายบริหารโดยการออกเป็นกฎกระทรวงจึงยืดหยุ่นและมีการเปลี่ยนแปลง เพื่อความเหมาะสมอยู่ตลอดเวลา ด้วยหลักการดังกล่าวพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 จึงไม่ได้กำหนดความลึกที่จะอนุญาตให้ขุดเจาะไว้ในกฎหมาย แต่ได้มอบอำนาจให้ฝ่ายนโยบายกำหนดความลึกได้เอง เพื่อความเหมาะสมตามหลักวิชาการ

2. มาตรการในการควบคุมตรวจสอบตาม พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510

กฎหมาย⁴⁹ ได้กำหนดให้รัฐมนตรีออกกฎกระทรวง “กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ... การทำเกลือจากน้ำเกลือใต้ดิน” สืบเนื่องมาจากมาตรการที่ใช้ในการควบคุมการสูบน้ำเกลือใต้ดิน และการทำเกลือสินเธาว์จากน้ำเกลือใต้ดิน มีปัญหาเนื่องจากผู้ประกอบการไม่สามารถที่จะปฏิบัติตามและเจ้าพนักงานของรัฐก็ไม่สามารถควบคุมตรวจสอบได้ เพื่อให้การควบคุมกำกับ ตรวจสอบการประกอบการสูบน้ำเกลือใต้ดิน และการทำเกลือจากน้ำใต้ดิน มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การนำมาตรการในการควบคุมการสูบน้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือสินเธาว์จากน้ำเกลือใต้ดิน มากำหนดเป็นกฎกระทรวงที่เกี่ยวกับการได้มาซึ่งน้ำเกลือใต้ดิน และการทำเกลือสินเธาว์ ตาม ม. 17 (3) ตรี) แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 โดยการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้อง ตามประเภทการประกอบกิจการทำเกลือสินเธาว์โดยวิธีการตาก

⁴⁹ มาตรา 17 (3) ตรี) แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

การดื่ม และการสูบน้ำหรือนำน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดิน ซึ่งประกอบการและเจ้าพนักงานของรัฐสามารถปฏิบัติตามและควบคุมตรวจสอบได้ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนี้

2.1.มาตรการตามกฎหมายกระทรวง ตาม พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

เพื่อสะดวกแก่การบัญญัติเป็นมาตรการควบคุมทางกฎหมาย จึงมีการแบ่งประเภทของการประกอบการทำเกลือ ดังนี้ การทำเกลือสินเธาว์โดยการตากน้ำเกลือ, การทำเกลือสินเธาว์โดยการต้มน้ำเกลือ, การทำเกลือสินเธาว์โดยการตากและต้มน้ำเกลือ, การสูบน้ำเกลือใต้ดินอย่างเดียวกแต่ไม่มีการทำเกลือสินเธาว์, การสูบน้ำเกลือใต้ดินและมีการทำเกลือโดยการต้มน้ำเกลือ, การสูบน้ำเกลือใต้ดินและมีการทำเกลือโดยการตากน้ำเกลือ, การสูบน้ำเกลือใต้ดิน และมีการทำเกลือทั้งโดยการต้มและตากน้ำเกลือ

จะเห็นได้ว่าการทำเกลือนั้น มีการประกอบกิจกรรมอยู่หลายส่วนกล่าวคือมีการสูบน้ำเกลือใต้ดินขึ้นมาเสียก่อน เสร็จแล้วก็นำน้ำเกลือที่ได้มาทำการผลิตเกลือ ซึ่งการผลิตหรือการทำเกลือนั้นก็มีทั้งวิธีการต้มหรือการตากน้ำเกลือ ในข้อเท็จจริงที่มีการทำเกลือกันในปัจจุบัน การทำเกลือของผู้ประกอบการแต่ละรายอาจจะมีการทำเกลือแบบครบวงจร กล่าวคือมีการสูบน้ำเกลือและการทำเกลือเอง หรือบางรายก็อาจจะมีการขุดเจาะน้ำเกลืออย่างเดียวเพื่อขายให้ผู้ประกอบการรายอื่นทำเกลือเอง หรือบางรายก็อาจจะมีการซื้อน้ำเกลือมาทำเกลืออย่างเดียว ซึ่งการทำเกลืออย่างเดียวก็อาจจะมีการต้มหรือตากน้ำเกลืออย่างเดียว หรือทำทั้งสองอย่างการแยกและจัดประเภทการประกอบการทำเกลือก็เพื่อความสะดวกในการควบคุมตรวจสอบ

สืบเนื่องจากมาตรการควบคุมและตรวจสอบมีปัญหาเนื่องจากผู้ประกอบการไม่สามารถปฏิบัติตามและเจ้าพนักงานของรัฐไม่สามารถควบคุมตรวจสอบได้ ในรายงานการศึกษาผลกระทบที่เกิดจากการทำเกลือสินเธาว์ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ⁵⁰ ได้เสนอมาตรการควบคุม กำกับกับการตรวจสอบการสูบน้ำเกลือใต้ดิน และการทำเกลือสินเธาว์ที่ผ่านการพิจารณาปรับปรุงแก้ไข เพื่อความเหมาะสมแล้วนำมากำหนดเป็นกฎกระทรวงที่เกี่ยวกับการได้มาซึ่งน้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือสินเธาว์ ตามมาตรา 17 (3 ตี) และกฎกระทรวงที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตตาม มาตรา 91 สัตต แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 เพื่อใช้ในการควบคุมการทำเกลือสินเธาว์ในแต่ละประเภทของการทำเกลือ ดังนี้

⁵⁰ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1 น.100

2.1.1.มาตรการที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบการสูบน้ำเกลือใต้ดิน การซื้อขาย ขนย้าย น้ำเกลือใต้ดิน

(1) บ่อสูบน้ำเกลือใต้ดินที่อยู่ระยะระหว่าง 300 เมตร ถึง 500 เมตร จากเขตชุมชน สิ่งก่อสร้างและสาธารณสมบัติ เช่น สถานที่ราชการ ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงจังหวัด แม่น้ำสายหลัก อ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ และบ่อน้ำบาดาลเพื่อให้อุปโภคบริโภค เป็นต้น ให้ใช้เครื่องสูบน้ำแบบจุ่มสูบน้ำเท่านั้น สำหรับบ่อสูบน้ำเกลือที่อยู่ห่างจากสถานที่ดังกล่าวข้างต้นตั้งแต่ 500 เมตรขึ้นไป สามารถสูบน้ำเกลือโดยใช้เครื่องอัดลมได้

(2) บ่อสูบน้ำเกลือใต้ดินจะต้องมีระยะห่างจากบ่อสูบน้ำเกลือใต้ดินข้างเคียงไม่น้อยกว่า 50 เมตร

(3) กรณีจำหน่ายน้ำเกลือที่สูบได้ ต้องจำหน่ายน้ำเกลือให้เฉพาะลานตากหรือเตาต้ม ซึ่งได้รับอนุญาตจากทางราชการแล้วเท่านั้น มาตรการข้อนี้สำคัญมากกฎหมายต้องการให้มีการสูบน้ำเกลือขึ้นมาเพื่อใช้ในการทำหรือผลิตเกลือสินเธาว์เท่านั้น การห้ามจำหน่ายน้ำเกลือให้แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมประเภทอื่น เช่น โรงงานทำน้ำปลา จึงทำไม่ได้ การฝ่าฝืนมีโทษทางอาญาปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท (มาตรา 133 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510)

(4) ต้องมีมาตรวัด หรืออุปกรณ์อื่นที่สามารถวัดปริมาณน้ำเกลือที่สูบขึ้นมาทุกบ่อ

(5) ขนาดของบ่อสูบน้ำเกลือใต้ดิน (เส้นผ่าศูนย์กลางของท่อกรบ่อตอนบน) ต้องไม่เกิน 4 นิ้ว และความลึกของบ่อสูบน้ำเกลือจะต้องไม่ลึกลงไปในพื้นที่เกลือหิน

(6) การขุดเจาะบ่อน้ำเกลือต้องดำเนินการโดยช่างเจาะ ที่ได้รับอนุญาตจากกรมทรัพยากรธรณีและภายใน 15 วัน นับจากวันที่เสร็จสิ้นการขุดเจาะบ่อสูบน้ำเกลือ ผู้รับใบอนุญาตจะต้องจัดส่งรายงานการขุดเจาะบ่อสูบน้ำเกลือของช่างเจาะ ให้สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดทราบ การเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง ขนาดความลึกของบ่อสูบน้ำเกลือ และเครื่องอุปกรณ์ที่ใช้ในการสูบน้ำเกลือใต้ดินจะต้องได้รับอนุญาตก่อน

(7) บ่อสูบน้ำเกลือใต้ดินที่เจาะไม่ได้ผลเลิกใช้แล้ว หรือเมื่อเลิกกิจการต้องอุดกลบด้วยซีเมนต์พิเศษ ที่ทนน้ำเค็มตั้งแต่ก้นบ่อถึงปากบ่อ โดยช่างเจาะที่ได้รับอนุญาตจากกรมทรัพยากรธรณี พร้อมทั้งจัดทำรายงานการอุดกลบแจ้งให้สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดทราบด้วย และหากตรวจพบว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ดำเนินการตามเงื่อนไขข้อนี้ ผู้รับใบอนุญาตยินยอมให้ทางราชการเข้าดำเนินการได้ โดยยินยอมออกค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินการดังกล่าวด้วย

การอุดกลบด้วยซีเมนต์เป็นการป้องกันไม่ให้น้ำจืดรั่วไหลลงในบ่อ หรือสูบน้ำเกลือซึ่งจะไปทำปฏิกิริยาทางเคมีทำให้มีการละลายของหินเกลือ การฝ่าฝืนมาตรการเหล่านี้มีโทษทาง

อาญาโดยตรง เนื่องจากไม่มีการปฏิบัติตามกฎกระทรวง (ตามมาตรา 133 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510)

(8) หากปรากฏว่าการประกอบกิจการก่อให้เกิดผลกระทบอันจะเป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลอื่นตลอดจนถึงแวดล้อม ผู้ได้รับอนุญาตต้องยุติการประกอบกิจการตามที่ได้รับอนุญาต เพื่อปรับปรุงแก้ไขโดยทันที และหากไม่สามารถแก้ไขได้ หรือการประกอบกิจการต่อไปจะเป็นอันตรายร้ายแรงยิ่งขึ้น ผู้รับใบอนุญาตยินยอมให้เพิกถอนใบอนุญาตได้ โดยไม่เรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายจากทางราชการ

(9) ความลึกที่ใช้ในการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินต้องเป็นไปตามเกณฑ์ ที่กฎหมายกำหนดตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2534 (เป็นไปตามมาตรา 91 ทวิ มาตรา 91 ตรี แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510)

(10) การขนย้ายน้ำเกลือไม่ต้องการขออนุญาต แต่ต้องเป็นการขนย้ายไปยังสถานที่ทำหรือผลิตเกลือสินเธาว์เท่านั้น มาตรการขื่อนี้ต่างจากการขนย้ายแร่ที่ได้จากการทำเหมืองแร่ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดให้นำมาตรการการขนย้ายแร่มาใช้กับน้ำเกลือใต้ดิน การขนย้ายน้ำเกลือจึงไม่ต้องการขออนุญาต แต่เนื่องจากกฎหมายต้องการให้มีการนำน้ำเกลือใต้ดินไปทำการผลิตเกลือได้เท่านั้น การขนย้ายแม้จะไม่ต้องมีใบอนุญาตแต่ก็ต้องเป็นการขนย้ายเพื่อไปผลิตเกลือเท่านั้น

(11) ห้ามมีการขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินเพื่อการอุตสาหกรรมอื่นที่ไม่ใช่การทำหรือผลิตเกลือสินเธาว์ เช่น การขุดเจาะสูบน้ำเกลือเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมการทำน้ำปลา หรืออุตสาหกรรมหมักหรือถนอมอาหาร มาตรการเหล่านี้ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ไม่ได้ห้ามไว้โดยตรง แต่รายละเอียดเกี่ยวกับการได้มาซึ่งน้ำเกลือ หรือการทำเกลือต้องมีการกำหนดเป็นกฎกระทรวงไว้เพื่อการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินต้องถูกนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการผลิตหรือทำเกลือสินเธาว์เพียงอย่างเดียว

2.1.2. มาตรการที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบทำเกลือโดยวิธีการตม้น้ำเกลือใต้ดิน และการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม

2.1.2.1. เตาตม้น้ำเกลือจะต้องมีระยะห่างจากพื้นที่ข้างเคียง ที่ไม่ได้ทำการผลิตเกลืออย่างน้อย 30 เมตร พร้อมกัน มีคูน้ำจีดกันโดยรอบระหว่างพื้นที่โรงงานกับพื้นที่ข้างเคียงดังกล่าว เพื่อกักการแพร่กระจายความเค็ม

2.1.2.2. ห้ามให้ไม้ฟืนหรือถ่านไม้เป็นเชื้อเพลิงในการตม้น้ำเกลือ มาตรการขื่อนี้กำหนดขึ้นการตัดไม้ทำลายป่า เนื่องจากการตม้น้ำเกลือมีการใช้ความร้อนเป็นปริมาณที่มาก และ

ผู้ประกอบการยังไม่ได้มีเทคโนโลยีการทำความร้อนเหมือนการทำเหมือง ในปัจจุบันนี้การต้มเกลือส่วนมากจะมีการใช้แก๊สเผาทำความร้อน

2.1.2.3.ให้มีการทำเกลือได้ตลอดทั้งปี (เงื่อนไขท้ายใบอนุญาต กฎหมายโรงงาน ให้ทำได้ 6 เดือน)

2.1.2.4. การต้มเกลือจะต้องดำเนินการบนลานซีเมนต์ และต้องสร้างคันทำนบดินรอบพื้นที่โรงงานให้มีความสูงไม่น้อยกว่า 100 เซนติเมตร ความกว้างของฐานและสันคันทำนบดินไม่น้อยกว่า 200 และ 50 เซนติเมตร ตามลำดับ โดยจะต้องดูแลรักษาให้มีขนาดตามกำหนดอยู่เสมอทั้งในและนอกฤดูกาลผลิตและต้องสร้างคูรับน้ำเสีย จากการทำเกลือและน้ำชะล้างในบริเวณโรงงาน ซึ่งปูรองด้วยพลาสติก หรือวัสดุอื่นที่มีคุณสมบัติป้องกันการรั่วซึมของน้ำเกลือหรือคาคด้วยคอนกรีต ด้วยรอบด้านในของคันทำนบดินเพื่อบังคับน้ำเสียให้ไหลลงสู่ที่เก็บขังรวมและสูบลงบ่อกักเก็บน้ำในเขตพื้นที่

2.1.2.5.ต้องมีบ่อกักเก็บน้ำเสียที่มีความจุเพียงพอกับปริมาณน้ำเสีย และน้ำชะล้างในบริเวณโรงงานที่เกิดขึ้น โดยยกคันดินรอบบ่อสูบน้ำไม่น้อยกว่า 150 เมตร และมีสันคันดินกั้นน้ำกว้าง ไม่น้อยกว่า 100 เซนติเมตร พื้นที่ผนังบ่อจะต้องปูรองด้วยพลาสติก หรือวัสดุอื่นที่มีคุณสมบัติป้องกันการรั่วซึมของน้ำหรือคาคด้วยคอนกรีต ให้น้ำเพียงพอแก่การป้องกันมิให้น้ำเสียซึมแพร่กระจายออกไปจากบ่อพักเก็บน้ำเสียได้

2.1.2.6.ต้องรักษาระดับน้ำเสียในบ่อกักเก็บน้ำเสียให้ต่ำกว่าขอบบ่อเกินกว่า 50 เซนติเมตรอยู่เสมอด้วยวิธีอัดน้ำเสียลงในชั้นน้ำเกลือใต้ดิน โดยการเจาะบ่อระบายน้ำเสีย ซึ่งมีความลึกไม่น้อยกว่า 30 เมตร ในกรณีที่มีบริเวณโรงงานไม่มีชั้นน้ำเกลือใต้ดินจะต้องจัดทำลานตากน้ำเสีย ซึ่งทำด้วยซีเมนต์ผสมกับวัสดุกันซึม หรือรองรับด้วยพลาสติกหรือวัสดุอื่นที่มีคุณสมบัติป้องกันการรั่วซึมของน้ำได้ เพื่อตากน้ำเสียให้แห้งโดยไม่ระบายออกนอกพื้นที่โรงงาน

2.1.2.7.ต้องมีระบบกำจัดกากตะกอนเกลือ ขยะ และสิ่งปฏิกูลที่เหมาะสมเพียงพอ และต้องกำจัดน้ำเกลือ กากตะกอนเกลือ และเกลือออกจากลานต้มเกลือและบ่อกักเก็บน้ำเสีย รวมตลอดทั่วทั้งบริเวณพื้นที่โรงงานให้หมดสิ้นเดือนมีนาคม ซึ่งเป็นช่วงฤดูหยุดการผลิตเกลือในแต่ละปีโดยเคร่งครัด

2.1.2.8.สถานที่ต้มเกลือและสถานที่เก็บเกลือจะต้องมีหลังคา ซึ่งแข็งแรงเพียงพอที่จะป้องกันการชะล้างตะกอน เศษเกลือและเกลือโดยน้ำฝนได้

2.1.2.9.เมื่อเลิกกิจการผลิตเกลือ จะต้องอุดกลบบ่อระบายน้ำเสียด้วยซีเมนต์ชนิดพิเศษที่ทนน้ำเค็มตั้งแต่กันบ่อจนถึงปากบ่อและกลบฝังบ่อกักเก็บน้ำเสีย พร้อมทั้งปรับปรุง

สภาพพื้นที่ให้เรียบร้อยและหากตรวจพบว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ดำเนินการตามเงื่อนไขข้อนี้ ผู้รับใบอนุญาตยินยอมให้ทางราชการเข้าดำเนินการได้ โดยยินยอมออกค่าใช้จ่ายที่จะเป็นในการดำเนินการดังกล่าวด้วย

2.1.2.10. หากปรากฏว่าการประกอบกิจการ ก่อให้เกิดผลกระทบอันจะเป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลอื่น ๆ ตลอดจนสิ่งแวดล้อม ผู้ได้รับอนุญาตต้องยุติการประกอบกิจการตามที่ได้รับอนุญาต เพื่อปรับปรุงแก้ไขโดยทันที และหากไม่สามารถแก้ไขได้หรือการประกอบกิจการต่อไปจะเป็นอันตรายร้ายแรงยิ่งขึ้นผู้รับใบอนุญาตยินยอมให้เพิกถอนใบอนุญาตได้ โดยไม่เรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายจากทางราชการ

2.1.3. มาตรการที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบการทำเกลือสินเธาว์โดยวิธีการตากน้ำเกลือได้ดินและการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม

2.1.3.1. ลานตากเกลือจะต้องมีระยะห่างจากพื้นที่ข้างเคียงที่ ไม่ได้ทำการผลิตเกลืออย่างน้อย 30 เมตร พร้อมกับมีคูน้ำจี้ดกันโดยรอบระหว่างพื้นที่โรงงานกับพื้นที่ข้างเคียงดังกล่าวเพื่อกักการแพร่กระจายความเค็ม

2.1.3.2. ให้ทำการต้มเกลือในช่วงฤดูการผลิตระหว่างเดือนตุลาคม ถึงเดือนมีนาคม เท่านั้น

2.1.3.3. การตากเกลือจะต้องดำเนินการบนลานซีเมนต์ และต้องสร้างคันทำนบดินรอบพื้นที่โรงงานให้มีความสูงไม่น้อยกว่า 100 เซนติเมตร ความกว้างของฐานและสันคันทำนบดินไม่น้อยกว่า 200 และ 50 เซนติเมตรตามลำดับ โดยจะต้องดูแลรักษาให้มีขนาดตามกำหนดอยู่เสมอทั้งในและนอกฤดูการผลิต และต้องสร้างคูรับน้ำเสียจากการทำเกลือและน้ำชะล้างในบริเวณโรงงาน ซึ่งปูรองด้วยพลาสติกหรือวัสดุอื่นที่มีคุณสมบัติป้องกันและกันรั่วซึมของน้ำเกลือหรือคาคด้วยคอนกรีต โดยรอบด้านในของคันทำนบดิน เพื่อบังคับน้ำเสียให้ไหลลงสู่ที่เก็บขังรวมและสูบลงบ่อกักเก็บน้ำเสียในเขตพื้นที่

2.1.3.4. ต้องมีบ่อกักน้ำเสียที่มีความจุเพียงพอกับปริมาณน้ำเสีย และน้ำชะล้างในบริเวณโรงงานที่เกิดขึ้น โดยยกคันดินรอบบ่อสูบไม่น้อยกว่า 150 เมตร และมีสันคันดินกั้นน้ำกว้างไม่น้อยกว่า 100 เซนติเมตร พื้นและผนังบ่อจะต้องปูรองด้วยพลาสติก หรือวัสดุอื่นที่มีคุณสมบัติป้องกันการรั่วซึมของน้ำ หรือคาคด้วยคอนกรีตให้หนาเพียงพอแก่การป้องกันมิให้น้ำเสียซึมแพร่กระจายออกไปจากบ่อกักเก็บน้ำเสียได้

2.1.3.5. ต้องรักษาระดับน้ำเสียในบ่อกักเก็บน้ำเสียให้ต่ำกว่าขอบบ่อเกินกว่า 50 เซนติเมตร อยู่เสมอด้วยวิธีอัดน้ำเสียลงในชั้นน้ำเกลือได้ดิน โดยการเจาะบ่อระบายน้ำเสีย ซึ่ง

มีความลึกไม่น้อยกว่า 30 เมตร ในกรณีที่บริเวณโรงงานไม่มีชั้นน้ำเกลือใต้ดินจะต้องจัดทำลานตากน้ำเสียซึ่งทำด้วยซีเมนต์ผสมวัสดุกันซึมหรือรองรับด้วยพลาสติก หรือวัสดุอื่นที่มีคุณสมบัติป้องกันการรั่วซึมของน้ำได้ เพื่อตากน้ำเสียให้แห้งโดยไม่ระบายออกนอกพื้นที่โรงงาน

2.1.3.6. ต้องมีระบบกำจัดกากตะกอนเกลือ ขยะ และสิ่งปฏิกูลที่เหมาะสมและเพียงพอ และต้องกำจัดน้ำเสีย กากตะกอนเกลือ และเกลือออกจากลานต้มเกลือและบ่อกักเก็บน้ำเสีย รวมตลอดทั่วทั้งบริเวณพื้นที่โรงงานให้หมดก่อนสิ้นเดือนมีนาคม ซึ่งเป็นช่วงฤดูหยุดการผลิตเกลือในแต่ละปีโดยเคร่งครัด

2.1.3.7. สถานที่เก็บเกลือจะต้องมีหลังคา ซึ่งแข็งแรงเพียงพอที่จะป้องกันการชะล้างเกลือและโดยน้ำฝนได้

2.1.3.8. หากปรากฏว่าการประกอบกิจการก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลอื่นตลอดจนสิ่งแวดล้อมผู้ได้รับอนุญาต ต้องยุติการประกอบกิจการตามที่ได้รับอนุญาต เพื่อปรับปรุงแก้ไขโดยทันที และหากไม่สามารถแก้ไขได้ หรือการประกอบกิจการต่อไปจะเป็นอันตรายร้ายแรงยิ่งขึ้น รับใบอนุญาตยินยอมให้เพิกถอนใบอนุญาตได้ โดยไม่เรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายจากทางราชการ

ถ้าหากว่าผู้ประกอบการมีการทำเกลือแบบครบวงจร กล่าวคือ มีการขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดิน และการทำเกลือด้วยทั้งการต้มและการตาก มาตรการหรือเงื่อนไขในการควบคุมเพื่อให้การประกอบการทำเกลือไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ก็จะถูกนำมาใช้ทั้งหมด

เนื่องจากขณะนี้รัฐยังไม่ได้ออกกฎหมายกระทรวง กำหนดความเข้มข้นของน้ำเกลือใต้ดินให้เป็นแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 รัฐจึงยังไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับการควบคุมการทำสูบน้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือสินเธาว์ แต่อย่างไรก็ดีรายละเอียดเกี่ยวกับสูบน้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือสินเธาว์เดิมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่กำหนดไว้เป็นเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตประกอบการตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เมื่อผ่านการพิจารณาปรับปรุงแก้ไข และนำมาออกเป็นกฎกระทรวงตามมาตรา 17 (3 ตี) แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 แล้ว สถานภาพทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการสูบและทำเกลือสินเธาว์ก็จะเกิดความชัดเจน เป็นรูปธรรมในการปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมาย

การฝ่าฝืนมาตรการเหล่านี้มีโทษทางอาญา เจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ที่กฎหมายได้กำหนดให้เป็นเจ้าพนักงานปกครองหรือตำรวจมีอำนาจดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือการไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 17 (3 ตี) แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการดำเนินการตามกฎหมายได้ทั้งกลางวัน

และกลางคืนการไม่ปฏิบัติตามมาตรการ ในการควบคุมการทำเกลือสินเธาว์จะเกิดการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดเด็ดขาดกว่าพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และทำให้ผู้ประกอบการเกิดความเคร่งครัดที่จะปฏิบัติตามไม่กล้าฝ่าฝืนกฎหมาย

2.2.มาตรการอื่นตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ที่ใช้ในการตรวจสอบการสูบน้ำเกลือและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน และการทำเกลืออยู่ที่ หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 คณะกรรมการ⁵¹ และหมวด 5 ทวิ การขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน และห้ามมีการนำ หมวด 3 ถึง หมวด 11 มาใช้กับการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน ในหมวดดังกล่าวได้กำหนดถึงมาตรการในการควบคุม และตรวจสอบการขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือ ดังนี้

2.2.1.กฎหมาย⁵² ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานทรัพยากรธรณีประจำจังหวัด หรืออำเภอมีทรัพยากรธรณีประจำท้องที่เป็นผู้บังคับบัญชา (ปัจจุบันคืออุตสาหกรรมประจำท้องที่) โดยมีเขตอำนาจตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ในการกำหนดเขตอำนาจของสำนักงานทรัพยากรธรณีจังหวัดจะกำหนดให้ตำบล หรืออำเภอใด รวมอยู่ในเขตอำนาจของสำนักงานทรัพยากรธรณีจังหวัดหนึ่ง โดยไม่ต้องคำนึงว่าตำบลหรืออำเภอนั้น อยู่ในจังหวัดเดียวกันหรือไม่

การมีทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางมากกว่าเจ้าพนักงาน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 (ปัจจุบันเปลี่ยนมาเป็นกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและเหมืองแร่) มาควบคุมดูแลกำกับและตรวจสอบการขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินจะเป็นหลักประกันได้ว่าการควบคุมตรวจสอบ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม

⁵¹ มาตรา 19 แห่ง พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และความเห็นแก่รัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตทำแร่ และเรื่องอื่นตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย ในกฎหมายแร่ การออกประทานบัตรจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี โดยการเสนอแนะจากคณะกรรมการ แต่เนื่องจากการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน กฎหมายต้องการวางมาตรการให้ผ่อนคลายลง ผู้พิจารณาอนุญาตจึงไม่ได้เป็นรัฐมนตรี

⁵² มาตรา 5 แห่ง พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

2.2.2.กฎหมาย⁵³ ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในเขตที่ได้รับอนุญาตให้ขุดเจาะได้ตลอดเวลา (ทั้งกลางวันและกลางคืน) ซึ่งการเข้าไปตรวจสอบตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นการไปเพื่อตรวจสอบระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกและระหว่างโรงงานเปิดทำการ เพื่อตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต และให้ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ครอบครองเขต ที่ได้รับใบอนุญาตให้ขุดเจาะน้ำเกลือได้ดินนั้นอำนวยความสะดวกตามควรแก่กรณีนั้น ในการนี้เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือแก่ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ครอบครองให้จัดการป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นได้

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจในการป้องกันปราบปราม การกระทำความผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ในการเข้าไปตรวจสอบบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เจ้าพนักงานสามารถเข้าไปในเขตขุดเจาะสูบน้ำเกลือและการทำเกลือได้ตลอดเวลา ทั้งกลางวันและกลางคืน ตามปัญหาที่กล่าวมาถึงการประกอบบางลักษณะที่ไม่เข้าลักษณะ การเป็นโรงงานซึ่งมักจะมี การลักลอบนำน้ำเกลือมาตากกันในเวลากลางคืน การนำพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาบังคับใช้จะทำให้สามารถตรวจสอบได้ว่าการสูบน้ำเกลือได้ดินถูกต้องหรือไม่ เพราะว่าการทำเกลือตามกฎหมายแร่ประกอบด้วยกิจกรรมสองส่วนคือ การขุดเจาะน้ำเกลือได้ดินซึ่งต้องมีการขออนุญาต⁵⁴ กับการทำเกลือซึ่งไม่ต้องมีการขออนุญาต⁵⁵ แต่ไม่ว่าจะใช้กฎหมายโรงงานได้ เพราะไม่เป็นการดำเนินกิจการของโรงงานหรือปิดโรงงานแล้วแต่ยังตากน้ำเกลืออยู่เป็นต้น

2.2.3.กฎหมาย⁵⁶ ได้กำหนดให้ทรัพยากรธรณีประจำท้องที่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบและเห็นว่าการดำเนินการของผู้รับใบอนุญาตอาจเป็นอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์สินให้ทรัพยากรธรณีประจำท้องที่มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือแก่ผู้รับใบอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือหยุดการกระทำนั้นได้ ตามที่เห็นว่าจำเป็น เพื่อป้องกันหรือระงับอันตรายนั้น

กล่าวโดยสรุป ความลึกในการขุดเจาะน้ำเกลือได้ดินตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มีถูกนำมาพิจารณาในประเด็นการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีอยู่ 3 ด้าน คือการนำเอาความ

⁵³ มาตรา 91 จัตวา แห่ง พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

⁵⁴ มาตรา 91 ทวิ แห่ง พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

⁵⁵ มาตรา 17 (3 ตริ) แห่ง พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

⁵⁶ มาตรา 91 เบญจ แห่ง พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

ลึกลงมาใช้ในการกำหนดพื้นที่ การนำเอาความลึกมาใช้ในการพิจารณาอนุญาต และการนำเอาความลึกมาใช้ในการควบคุมการขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดิน จะเห็นว่าเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตประกอบการโรงงานซึ่งเป็นมาตรการโดยตรง และสำคัญในการควบคุมกำกับตรวจสอบการสูบน้ำเกลือและการทำเกลือ ไม่มีฐานะเป็นกฎหมาย แต่เงื่อนไขท้ายใบอนุญาตประกอบการสูบน้ำเกลือ⁵⁷ ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แม้จะกล่าวถึงรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับขุดสูบน้ำเกลือ ก็ไม่มีการกล่าวถึงความลึกของการขุดเจาะ ซึ่งเป็นหลักวิชาการที่จะทำให้การสูบน้ำเกลือใต้ดินมีความปลอดภัยไม่เกิดปัญหาแผ่นดินทรุด การนำมาตรการเหล่านี้มาแก้ไขข้อบกพร่องให้เกิดการปฏิบัติตามได้ และมีการกำหนดหลักเกณฑ์และพัฒนาเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐจะสามารถป้องกัน และแก้ไขปัญหาการเกิดแผ่นดินทรุดได้ ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ได้มีการกำหนดให้รัฐหรือฝ่ายบริหารกำหนดมาตรการในการได้มาซึ่งน้ำเกลือใต้ดินรวมทั้งการซื้อขายน้ำเกลือใต้ดิน และการทำเกลือสินเธาว์ การควบคุม กำกับและตรวจสอบการสูบน้ำเกลือตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 จะทำให้ผู้ประกอบการเคร่งครัดในการปฏิบัติตาม การควบคุมตรวจสอบและการบังคับใช้จากเจ้าพนักงานของรัฐตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 เป็นเจ้าพนักงานทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ที่มีความรู้ความสามารถ และเจ้าพนักงานปกครองหรือตำรวจบังคับใช้ในกฎหมายในส่วนเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ซึ่งเข้าไปตรวจสอบการขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินได้ทั้งกลางวันและกลางคืน (ในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เจ้าพนักงานที่เข้าไปตรวจสอบการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ถ้าพบการกระทำความผิดซึ่งหน้าก็สามารถที่จะทำการจับกุมได้ แต่ในทางปฏิบัติไม่มีการจับกุมเอง ต้องประสานงานกับตำรวจเข้าไปจับกุม ทั้งนี้เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ไม่ได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานเป็นเจ้าพนักงานปกครอง หรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเหมือนอย่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ซึ่งเป็นข้อจำกัดของเจ้าพนักงานตามกฎหมายโรงงาน) จะทำให้เกิดการป้องกันและปราบปรามการสูบน้ำเกลือใต้ดิน และการทำเกลือที่ไม่

⁵⁷ ตามบทบัญญัติที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบ การประกอบการโรงงาน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ยังไม่มีรายละเอียดหรือมาตรการที่ชัดเจนมาใช้ในการควบคุมการสูบน้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือ จึงจำเป็นต้องนำมาตรการในการควบคุมตรวจสอบมากำหนดเป็น เงื่อนไขท้ายใบอนุญาตประกอบการ

ถูกต้องตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าระบบการควบคุมกำกับ ตรวจสอบตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

4.2. ปัญหาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการวิเคราะห์ด้านองค์การที่เกี่ยวข้องกับการทำเกลือสินเธาว์ในปัจจุบัน พบว่า ปัจจุบันทั้งหน่วยงานผู้ประกอบการ เกษตรกรและประชาชนทั่วไปบางส่วนยังมีความสับสนใน ด้านของหน่วยงาน หรือองค์การที่เกี่ยวข้องกับการทำเกลือซึ่งส่วนหนึ่งอาจเกิดจากการปรับเปลี่ยน โครงสร้างและหน้าที่ของหน่วยงานราชการโดยบางส่วน ยังเข้าใจว่ากระบวนการในการอนุญาต หรือควบคุมกำกับดูแลการทำเกลือ ยังเป็นหน้าที่ของกรมทรัพยากรธรณี ซึ่งปัจจุบันสังกัด กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมถึงความไม่เข้าใจหรือขนาดความชัดเจนในด้าน หน่วยงานที่จะมาดูแลรับผิดชอบ ควบคุมกำกับและมีอำนาจในการดำเนินการตามกฎหมาย เนื่องจากบางส่วนยังมีความสับสนว่าหน่วยงานใดที่มีหน้าที่ดูแลโดยตรง คือ กรมทรัพยากรธรณี กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่หรือกรมโรงงานอุตสาหกรรม เนื่องจากการทำเกลือ หรือการสูบน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดินถูกกำหนดเป็นประเภทหรือชนิดของโรงงานลำดับ ที่ 103 ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

ทั้งนี้ เดิมการทำเกลือสินเธาว์อยู่ภายใต้การดูแลของกรมทรัพยากรธรณี ตามคำสั่งออก ที่ 290 / 2544 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2544 มอบหมายให้อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี มีอำนาจ หน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ในการออกใบอนุญาต สั่งการ อนุมัติ หรือ ดำเนินการแล้วแต่กรณีเฉพาะ โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการทำเกลือสินเธาว์ และโรงงาน สูบน้ำหรือน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดิน ประเภทโรงงานลำดับที่ 103 (1) และ (2) แห่งบัญชีท้าย กฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เนื่องจากพระ ราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารแลอำนาจหน้าที่ ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้อธิบดีกรมการ อำนาจหน้าที่ของกรม ทรัพยากรธรณีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว มาเป็นของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการ เหมืองแร่

ดังนั้น ปัจจุบันการทำเกลือสินเธาว์ซึ่งเป็นประเภทโรงงานลำดับที่ 103 (1) และการ สูบน้ำหรือน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดิน ซึ่งเป็นโรงงานลำดับที่ 103 (2) ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวง

ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ ของกรม
อุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการออกใบอนุญาต สั่งการ
อนุมัติภายใต้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยมีสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเป็น
หน่วยงานในท้องที่ที่ทำหน้าที่รับคำขออนุญาต และมีฝ่ายที่ทำหน้าที่ดูแลเรื่องเกลือ คือ ฝ่าย
อุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่

ในด้านบุคลากร พบว่า ปัจจุบันกำลังเจ้าหน้าที่มีน้อยไม่เพียงพอในการออกตรวจสอบ
โดยภายในสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดจะมีเจ้าหน้าที่ประจำฝ่ายอุตสาหกรรมพื้นฐานและการ
เหมืองแร่ 1-3 คน ซึ่งอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การควบคุมกำกับดูแลทำได้ไม่ทั่วถึงปัญหาด้าน
การควบคุม ดูแลกำกับ ผู้ประกอบให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้น ควบคุมดูแลได้ยาก เพราะ
ผู้ประกอบการโดยส่วนใหญ่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข หรือมีการปฏิบัติตามเพียงบางข้อเท่านั้น
นอกจากนี้เงื่อนไขแนบท้ายในอนุญาตเดิม ไม่เหมาะสมกับแนวทางปฏิบัติจริงตามสภาพปัจจุบัน
ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ และควบคุมดูแลกำกับทั้งการควบคุมตรวจสอบไม่ได้ และ
ผู้ประกอบการไม่สามารถที่จะปฏิบัติได้