

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากสมมุติฐานของการวิจัยที่กำหนดว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการสูบน้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือสินเธาว์จากน้ำเกลือใต้ดินเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย การที่รัฐไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาล้อมได้ดี เป็นผลมาจากการใช้กฎหมายของรัฐในการกำหนดพื้นที่การทำเกลือ ระบบการขออนุญาตในการสูบน้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือสินเธาว์ มาตรการในการควบคุมการสูบน้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือสินเธาว์จากน้ำเกลือใต้ดินไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ตลอดจนขาดสภาพบังคับ ที่มีความเหมาะสม ดังนั้นรัฐจะต้องมีความพร้อมในด้านกฎหมาย นโยบาย องค์กร และด้านอื่น ๆ เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพกฎหมายในการกำหนดพื้นที่การทำเกลือ ระบบการขออนุญาตในการสูบน้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือจากน้ำเกลือใต้ดิน มาตรการในการควบคุมการสูบน้ำเกลือใต้ดิน และการทำเกลือสินเธาว์จากน้ำเกลือใต้ดิน ให้เกิดการป้องกันและแก้ไขปัญหาล้อมที่เกิดจากการทำเกลือสินเธาว์จากน้ำเกลือใต้ดินได้ดี

ผลการวิจัยพบว่าสมมุติฐานที่ตั้งขึ้นมามีความถูกต้องเนื่องจาก การใช้กฎหมายของรัฐในการกำหนดพื้นที่ การขออนุญาต และกำหนดมาตรการในการควบคุมการทำเกลือจากน้ำเกลือใต้ดิน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 นั้นสามารถควบคุมและแก้ไขปัญหาล้อมได้เพียงระดับหนึ่ง แต่ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการเหล่านี้เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการคุ้มครองป้องกันปัญหาล้อมที่เกิดจากการทำเกลือสินเธาว์จากน้ำเกลือใต้ดิน เพราะถ้าหากมาตรการเหล่านี้มีประสิทธิภาพ และเหมาะสม กลไกทางกฎหมายในการกำหนดพื้นที่การทำเกลือสินเธาว์ การกลั่นกรองการขออนุญาต รวมทั้งการควบคุม การสูบน้ำเกลือใต้ดิน ก็จะช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาล้อมได้เป็นอย่างดี

5.1.1. สรุปปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดพื้นที่

ปัญหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดพื้นที่ ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เมื่อพิจารณากฎหมายแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า หลังจากที่มีมติคณะรัฐมนตรี กำหนดหลักการให้นำพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาบังคับใช้กับการสูบน้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือสินเธาว์ รัฐได้อำศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 มากำหนดพื้นที่การประกอบการโรงงานการสูบน้ำเกลือใต้ดิน และโรงงานทำเกลือ

เนื่องจากรัฐต้องการควบคุมการทำเกลือสินเธาว์จากน้ำเกลือใต้ดินไม่ให้มีการขยายตัวออกไปมากกว่าที่เป็นอยู่จริงในปัจจุบัน รัฐจึงได้มีการทบทวนการกำหนดพื้นที่การสูบน้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือสินเธาว์เดิมจากการกำหนดพื้นที่ตามเขตการปกครองหมู่บ้าน มาเป็นการกำหนดพื้นที่โดยการใช้แผนที่แทน ทั้งนี้เพื่อเป็นการควบคุมพื้นที่การทำเกลือสินเธาว์และป้องกันการแพร่กระจายมลพิษ และปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะการเกิดแผ่นดินทรุดให้อยู่ในวงจำกัดตามข้อเท็จจริงที่มีการทำเกลือสินเธาว์กันอยู่จริงในปัจจุบัน (ในขณะนี้กระทรวงอุตสาหกรรมยังไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขการกำหนดพื้นที่การทำเกลือสินเธาว์ใหม่)

การกำหนดพื้นที่ดังกล่าว มีข้อจำกัดตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นเพียงการควบคุมและจำกัดพื้นที่ไม่ให้มีการขยายการทำเกลือสินเธาว์ จากน้ำเกลือใต้ดินออกไปมากกว่าที่เป็นอยู่จริงกันในปัจจุบัน แต่การกำหนดพื้นที่สูบน้ำเกลือใต้ดินตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไม่สามารถที่จะเปิดกว้างและตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำเกลือใต้ดินของเอกชนได้อย่างทั่วถึงและหลากหลาย ขาดการนำหลักวิชาการทางด้านธรณีวิทยามาพิจารณาประกอบ พร้อมกับการจัดการพื้นที่พิเศษเพื่อควบคุมปัญหาทางด้านธรณีวิทยาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ปัญหาแผ่นดินทรุดอันเนื่องมาจากการสูบน้ำเกลือใต้ดินเพื่อทำเกลือสินเธาว์ การกำหนดพื้นที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จึงมีข้อจำกัดทางด้านกฎหมายในการจัดการกับทรัพยากรน้ำเกลือใต้ดิน และทำให้รัฐไม่สามารถที่จะควบคุมและคุ้มครองปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบจากการสูบน้ำเกลือใต้ดิน และการทำเกลือได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมมากนัก

5.1.2. สรุปปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาต

การประกอบการโรงงานสูบน้ำเกลือใต้ดินและโรงงานทำเกลือสินเธาว์ รัฐได้กำหนดให้เป็นโรงงานสูบน้ำเกลือใต้ดินและโรงงานผลิตเกลือสินเธาว์ ลำดับที่ 103 (1) (2) และเป็นโรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 3 ที่จะต้องมีการขออนุญาตจากรัฐก่อนประกอบการ โดยอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและเหมืองแร่ และผู้ว่าราชการจังหวัด (รับมอบอำนาจ) เป็นผู้พิจารณาออกใบอนุญาตการประกอบการตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535

การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบการโรงงานมีหลักการและเหตุผล ตั้งอยู่บนการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมนั้นมีทั้งประเภทที่ เอกชนสามารถประกอบการโรงงานได้อย่างเสรี หรือเพียงแต่แจ้งให้รัฐทราบว่าจะประกอบการโรงงาน และประเภทที่ต้องขออนุญาตจากรัฐเพื่อประกอบการโรงงานอย่างเช่น โรงงานสูบน้ำหรือน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดิน อย่างไรก็ตามการประกอบการโรงงานจะต้องให้รัฐตรวจสอบและเห็นชอบที่จะได้ดำเนินการได้ แต่ระบบการขออนุญาตการประกอบการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ไม่มีการนำเอาหลักวิชาการทางด้านธรณีวิทยา คือระดับความลึกของการขุดเจาะน้ำเกลือมาเป็นข้อพิจารณา หรือหลักเกณฑ์ในการควบคุมการออกใบอนุญาต

นอกจากนั้นการประกอบโรงงานสูบน้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือสินเธาว์จากน้ำเกลือใต้ดิน กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ปัจจุบันคือกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ก็ไม่ได้กำหนดให้การสูบน้ำเกลือใต้ดินในพื้นที่เสี่ยงภัย ต้องทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อประกอบการขออนุญาตจากรัฐ (Environmental Impact Assessment) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 เจตนารมณ์ของกฎหมายจึงต้องการให้ผู้ประกอบโรงงานของเอกชนทำได้ง่าย และมุ่งอำนวยความสะดวกต่อการประกอบการโรงงานของเอกชนมากกว่าการคำนึงถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างควรจะเป็น ในปัจจุบันนี้แม้การอนุญาตประกอบการสูบน้ำเกลือใต้ดิน จะมีการพิจารณาอนุญาตโดยอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและเหมืองแร่ ซึ่งเป็นองค์กรที่ควบคุมดูแลการเข้าถึงน้ำเกลือใต้ดิน มีการนำเอาปัญหาสิ่งแวดล้อมมาเป็นข้อพิจารณาในการอนุญาตกันบ้างแล้ว แต่อำนาจที่ใช้ในการอนุญาตกลับเป็นอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 การบังคับใช้กฎหมายในระบบการขออนุญาตการสูบน้ำเกลือใต้ดิน เมื่อพิจารณาจากทางด้านองค์กร และอำนาจในการใช้กฎหมายจึงไม่มีความเป็นเอกภาพ ขาดความเหมาะสม

ระบบการขออนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จึงขาดความเหมาะสมในการที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาอนุญาตการขุดเจาะการสูบน้ำเกลือใต้ดิน ในขณะที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ได้กำหนดให้น้ำเกลือใต้ดินเป็นแร่ มีกระบวนการ บำรุงการนำเอาปัญหาสิ่งแวดล้อมมาเป็นเงื่อนไขสำคัญในการที่จะพิจารณาออกใบอนุญาต การขออนุญาตขุดเจาะต้องกระทำในระดับความลึก ที่รัฐกำหนดซึ่งไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม

5.1.3.สรุปปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการควบคุมการทำเกลือสินเธาว์

การควบคุมการสูบน้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือสินเธาว์ เจ้าพนักงานผู้อนุญาตใบอนุญาตสูบน้ำเกลือใต้ดิน ได้กำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการในการควบคุมการทำเกลือสินเธาว์ขึ้นมาทั้งหมดมี 26 มาตรการ เพื่อบังคับให้ผู้ประกอบการโรงงานสูบน้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือสินเธาว์จากน้ำเกลือใต้ดินต้องปฏิบัติตามมาตรการเหล่านี้ ทั้งนี้อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและเหมืองแร่ ผู้ออกใบอนุญาตสามารถนำมาตราการเหล่านี้มาพิจารณากำหนดไว้ในท้ายใบอนุญาตการประกอบการแล้วแต่ประเภทกิจกรรมของโรงงานว่าเป็น การสูบน้ำเกลือใต้ดินหรือเป็นการผลิตเกลือสินเธาว์

เงื่อนไขหรือมาตรการในการควบคุมการสูบน้ำเกลือใต้ดินทั้ง 26 มาตรการ เป็นเงื่อนไขที่ไม่เหมาะสม และบางมาตรการก็ปฏิบัติตามไม่ได้ การฝ่าฝืนเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตเป็นบทบังคับทางกฎหมาย ที่เน้นหนักไปในทางด้านการบังคับทางปกครองที่มีมาตรการบังคับให้มีการปรับปรุงแก้ไขตกเดือน จนกระทั่งถึงการให้หยุดการประกอบกิจการ มาตรการในการควบคุมการทำเกลือจากน้ำเกลือใต้ดิน ที่กำหนดไว้ในท้ายใบอนุญาตประกอบโรงงานจึงมีข้อจำกัด ขาดความชัดเจนถึงที่มาของการบัญญัติถึงการกำหนดมาตรการในการควบคุม การทำเกลือสินเธาว์เหมือนอย่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ซึ่งมีสถานภาพทางกฎหมายที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ซึ่งในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ได้กำหนดถึงบทบัญญัติให้รัฐสามารถออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการควบคุมการสูบน้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือ การฝ่าฝืนมาตรการในการควบคุมตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 จึงเป็นความผิดทางกฎหมายอาญาโดยตรง มีกระบวนการในการควบคุมตรวจสอบที่เข้มงวด กล่าวคือเจ้าพนักงานตามกฎหมายแร่ กฎหมายกำหนดให้เป็นเจ้าพนักงานปกครองหรือตำรวจ มีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบการทำความผิดเกี่ยวกับน้ำเกลือใต้ดินได้ตลอดเวลา

ในส่วนการบังคับใช้กฎหมายในภาคปฏิบัติ มาตรการในการควบคุมการสูบน้ำเกลือและ การทำเกลือทั้ง 26 มาตรการ ก็ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงซึ่งผู้ประกอบการ ไม่สามารถที่จะปฏิบัติตามได้ ในส่วนเจ้าพนักงานของรัฐก็ไม่สามารถที่จะควบคุมตรวจสอบการฝ่าฝืนกฎหมายได้ จึง จำเป็นที่จะต้องมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขมาตรการควบคุมเหล่านี้ ให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง อย่างเหมาะสม แล้วนำไปบัญญัติเป็นกฎกระทรวงในกฎหมายที่เหมาะสม

5.2. ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ได้กำหนดให้น้ำเกลือได้ดินเป็นแร่อยู่แล้ว และ น้ำเกลือได้ดินนั้นได้มีบทนิยามกล่าวถึงว่าจะต้องมีความเข้มข้นมากกว่า ตามที่กำหนดไว้ใน กฎกระทรวง ผู้เขียนขอเสนอแนะให้มีการนำพระราชบัญญัติแร่มาบังคับใช้กับการจัดการการสูบน้ำเกลือได้ดินและการทำเกลือสินเธาว์ โดยในอันดับแรกฝ่ายบริหารต้องเร่งออกกฎกระทรวง กำหนดขนาดความเข้มข้นของน้ำเกลือ เพื่อให้ น้ำเกลือได้ดินเป็นแร่และเข้าข่ายพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ซึ่งจะเป็นการนำมาสู่การออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติแร่ ในด้านต่าง ๆ เช่น การกำหนดพื้นที่ การขออนุญาตขุดเจาะน้ำเกลือได้ดิน มาตรการในการควบคุมตรวจสอบการสูบน้ำเกลือได้ดินและการทำเกลือสินเธาว์ (โดยทั้ง สาม ประเด็น จะมีการนำเอาความลึกในการขุด เจาะน้ำเกลือได้ดินมาพิจารณาในมิติหรือมุมมองที่ต่างกัน)จากบทสรุปที่ผ่านมาผู้ศึกษาจึงใคร่ขอ เสนอแนะ ดังนี้

5.2.1. ข้อเสนอแนะด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้รัฐนำเอาระบบการกำหนดพื้นที่ ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาใช้ในการกำหนดพื้นที่การสูบน้ำเกลือได้ดินแทนพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ดังนี้

ก.ในระดับความลึกตามมาตรา 91 ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 เป็น หลักเกณฑ์การกำหนดความลึกในลักษณะที่เปิดกว้าง ซึ่งสามารถใช้ได้ทั้งราชอาณาจักร รัฐจึงไม่ สามารถที่จะนำระดับความลึกตามมาตรา 91 ทวิ มาใช้โดยกำหนดเป็นท้องที่ท้องที่หนึ่งได้ เหมือนกับพื้นที่ควบคุมพิเศษ ตามมาตรา 91 ตรี และพื้นที่ใช้สอย ตามมาตรา 91 ทวิ วรรคสองแต่ เนื่องจากการขุดเจาะน้ำเกลือได้ดินและการทำเกลือจากน้ำเกลือได้ดินได้ก่อให้เกิดปัญหาแผ่นดิน

ทรุด และการแพร่กระจายของน้ำเค็มซึ่งยากต่อการควบคุม อีกทั้งยังสร้างความขัดแย้งในสังคมระหว่างผู้ประกอบการ กับเกษตรกรผู้ปลูกข้าว นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการสูบน้ำเกลือและการทำเกลือจากน้ำเกลือใต้ดิน จึงมีการอนุญาตให้ทำได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและจำกัดพื้นที่พื้นที่ทั่วไปตามมาตรา 91 ทวิ แห่ง พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 จึงขัดกับหลักการควบคุมและการจำกัดพื้นที่การสูบน้ำเกลือใต้ดิน แต่เพื่อไม่ให้เป็นการปิดกั้นการเข้าถึงทรัพยากรน้ำเกลือใต้ดินซึ่งในพื้นที่อื่นที่อาจมีความเหมาะสม จึงสมควรที่จะมีการแก้ไขกฎหมายมาตรานี้ให้มีการกำหนดพื้นที่ทั่วไปโดยกำหนดท้องที่ได้ด้วยเหมือน พื้นที่ควบคุมพิเศษ พื้นที่ใช้สอย

ข.เร่งออกกฎกระทรวงตามมาตรา 91 ตี แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 กำหนดให้พื้นที่การสูบน้ำเกลือใต้ดินใน 5 จังหวัด (จังหวัดมหาสารคาม จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดอุดรธานี จังหวัดหนองคาย) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีการสูบน้ำเกลือและทำเกลือกันมานานและแพร่หลายกันในปัจจุบัน เพื่อกำหนดให้ท้องที่ที่มีความเสี่ยงสูงไม่มีความปลอดภัยจากการเกิดแผ่นดินทรุด เป็นพื้นที่ควบคุมพิเศษ ที่ต้องเผื่อระวังให้มีการขุดเจาะสูบน้ำเกลือใต้ดินได้แต่ต้องมีความลึกมากกว่าเดิม พื้นที่ในข้อนี้เป็นพื้นที่สำคัญที่รัฐต้องริบวางแผนสำรวจและกำหนดให้เป็นพื้นที่ควบคุมพิเศษ โดยคำนึงถึงหลักวิชาการธรณีวิทยาเพื่อป้องกันปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ

ค.ออกกฎกระทรวงตามมาตรา 91 ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 โดยการกำหนดพื้นที่และระดับความลึกในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง ซึ่งมีน้ำเกลือใต้ดินเป็นปริมาณที่มาก เพื่อกำหนดให้เป็นพื้นที่การขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินเพื่อใช้สอยส่วนตัว เหมือนอย่างการใช้น้ำบาดาล ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสวงหาประโยชน์จากน้ำเกลือใต้ดินได้ทุกระดับ โดยไม่เกิดปัญหาแผ่นดินทรุด (พื้นที่ในข้อนี้ ไม่ใช่ในนโยบายเร่งด่วนที่รัฐต้องรีบประกาศ)

การประกาศหรือการกำหนดระดับความลึก เพื่อการบริหารจัดการในการกำหนดพื้นที่พื้นที่เพื่อจัดแบ่งพื้นที่การใช้ประโยชน์จากน้ำเกลือใต้ดินตามพระราชบัญญัติแร่ ไม่จำเป็นที่จะต้องมีการประกาศหรือกำหนดความลึกออกมาพร้อมกัน แต่โดยหลักการแล้วพื้นที่ทั่วไปตามข้อ ข.ควรจะได้มีการประกาศออกมาก่อน การนำพระราชบัญญัติแร่มาใช้ไม่ได้เป็นการสนับสนุนส่งเสริมหรือเปิดโอกาสให้มีการสูบน้ำเกลือใต้ดินกันอย่างแพร่หลาย อย่างที่ผู้รู้ในทางด้านธรณีวิทยากังวลกัน แต่การกำหนดพื้นที่เพื่อการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินอันหลากหลายเหล่านี้ เป็นการขุดเจาะที่ถูกหลักวิชาการ จึงสามารถป้องกันปัญหาการเกิดแผ่นดินทรุดได้ แต่ปัญหาที่จะตามมาคือการระบายหรือการรั่วไหลน้ำเค็มที่เกลือ หรือใช้ในการทำเกลือสินเธาว์ ซึ่งก็จะต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่

ใช้ในการควบคุม กำกับ ตรวจสอบ หรือป้องกันปราบปราม การแพร่กระจายความเค็ม เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการทำเกลือกับผู้ประกอบอาชีพอื่น เช่น การทำนา

5.2.2 ข้อเสนอแนะด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับการขออนุญาต

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้รัฐนำเอาระบบการขออนุญาตตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาใช้กับการขออนุญาตการสูบน้ำเกลือใต้ดินแทนระบบการขออนุญาต ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ดังนี้

1.เร่งออกกฎกระทรวงตามมาตรา 91 สัตต แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 เพื่อกำหนดคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอ จำนวนเนื้อที่ของแต่ละคำขอ หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการขอรับใบอนุญาต ในการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน การออกใบอนุญาต การโอนใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต ขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน

โดยรูปแบบในการขออนุญาต ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มีดังนี้

1. ฝ่ายอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด

1.1.รับคำขอ

1.2.นัดผู้ขอเพื่อทำรังวัดกำหนดเขต

1.3.ทำการรังวัด ทำการไต่สวนและจัดทำแผนที่ ตรวจสอบความลึกที่จะขุดเจาะ

2.ทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ แจ้งหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งแจ้งผู้เกี่ยวข้อง

ดำเนินการ ดังนี้

2.1.ผู้ขอดำเนินการประสานงานกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น มติของ

องค์การบริหารส่วนตำบล

2.2.ผู้ขอดำเนินการจัดเตรียมเอกสารตามกฎหมาย (กฎกระทรวงที่ออกตาม

มาตรา 91 สัตต และมาตรา 17 (3 ตรี) แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510) ซึ่งประกอบด้วย

2.2.1.แบบที่แสดงบริเวณที่ยื่นขออนุญาต

2.2.2.หลักฐานแสดงว่าผู้ขออนุญาตมีสิทธิในที่ดิน หรือหนังสือยินยอมจากผู้มีสิทธิในที่ดินที่จะขออนุญาต

2.2.3.แผนผังแสดงการเจาะบ่อสูบน้ำเกลือ และวิธีการผลิตเกลือโดยแสดงตำแหน่งที่ตั้งของบ่อสูบน้ำเกลือ บริเวณประกอบกิจการต่าง ๆ ในการผลิตเกลือและให้มีแบบ

แปลนการเจาะบ่อน้ำเกลือ บ่อน้ำบาดาลน้ำเสียลงใต้ดิน และอาคารโรงเรือน ตลอดจนสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ในขนาดมาตราส่วนที่เหมาะสม

2.2.4.รายละเอียดเครื่องมือ และอุปกรณ์ที่ใช้ในการสูบน้ำหรือนำน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดินและในการผลิตเกลือ ได้แก่ ขนาดและจำนวนของเครื่องสูบน้ำเกลือ เครื่องอัดลม พื้นที่ตากเกลือ กระทะดัมเกลือและอื่น ๆ

2.2.5.หลักฐานเอกสารและยินยอม ให้ประกอบกิจการโรงงานทำเกลือสินเธาว์หรือโรงงานสูบน้ำหรือนำน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดินในบริเวณ ที่ขออนุญาตจากผู้มีสิทธิ์ในที่ดินข้างเคียงโดยรอบที่ไม่ได้ประกอบกิจการทำเกลือสินเธาว์หรือโรงงานสูบน้ำหรือนำน้ำเกลือขึ้นมาจากใต้ดิน

2.2.6.จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ในกรณีที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ได้กำหนดให้การสูบน้ำเกลือใต้ดิน หรือการทำเกลือสินเธาว์เป็นกิจการที่ต้องมีการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือ กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 17 (3 ตรี) แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 กำหนดให้มีการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น เพื่อใช้ประกอบการขออนุญาตสูบน้ำเกลือและการทำเกลือ)

3.อุตสาหกรรมจังหวัดประจำท้องที่ และผู้ขอฯ ดำเนินการ

3.1.อุตสาหกรรมจังหวัดรวบรวมเอกสารส่งไปกรมอุตสาหกรรมพื้นฐาน และการเหมืองแร่

3.2.ผู้ขอฯส่งรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามข้อ 2. (ข) ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาให้ความเห็นชอบ

4.สำนักเหมืองแร่และสัมปทาน กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ตรวจสอบเอกสารพร้อมทั้งหนังสือเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ในกรณีต้องทำในพื้นที่เสี่ยงภัย) จากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหนังสืออนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาลงนาม

5.ผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 พิจารณาอนุญาต และลงนามในใบอนุญาตให้มีการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน

2.การวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) เป็นเงื่อนไขหนึ่ง ที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กำหนดให้การทำเหมืองแร่ทุกขนาดตาม พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ 2510 ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) ประกอบการขออนุญาตประทานบัตรการทำเหมืองแร่ ส่วนการประกอบโรงงานผลิตเกลือสินเธาว์ ทั้งการดัมและตาก กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ได้กำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการศึกษาปัญหาผลกระทบ

ต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการประกาศเป็นกิจการที่จะต้องมีการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามการผลิตเกลือสินเธาว์เป็นกิจการที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม

ในส่วนของการสูบน้ำเกลือใต้ดินเมื่อมีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้น้ำเกลือใต้ดินเป็นแร่และเข้าข่ายตาม พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 เนื่องจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ (ปัจจุบันเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ได้กำหนดให้การทำเหมืองแร่ทุกขนาดต้องมีการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่เนื่องจากการสูบน้ำเกลือใต้ดินไม่ใช่การทำเหมืองแร่ จึงไม่ต้องการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามก็มีการสูบน้ำเกลือใต้ดินส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะให้กระทรวงกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนดให้การขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินตามพระราชบัญญัติ แร่ พ.ศ.2510 ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรูปแบบที่

5.2.3 ข้อเสนอแนะด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการสูบน้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือสินเธาว์

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้มีการนำเอาระบบการควบคุมตรวจสอบ การสูบน้ำเกลือใต้ดินตามพระราชบัญญัติแร่มาใช้บังคับกับการควบคุมตรวจสอบการสูบน้ำเกลือใต้ดิน และการทำเกลือสินเธาว์ โดยเร่งออกกฎกระทรวงตามมาตรา 17 (3 ตี) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้ได้มาซึ่งน้ำเกลือใต้ดิน โดยการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดิน ตลอดจนการทำเกลือจากน้ำเกลือใต้ดิน โดยมีประเด็นที่สำคัญจะต้องบัญญัติ กล่าวคือ

ก.เนื่องจากพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ได้กำหนดให้น้ำเกลือใต้ดินเป็นแร่นิคมหนึ่ง น้ำเกลือใต้ดินที่สูบขึ้นมาแล้วยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายมาจัดการควบคุม เช่น การเก็บน้ำเกลือใต้ดิน การขนน้ำเกลือใต้ดิน การซื้อขายน้ำเกลือใต้ดิน และระเบียบหรือหลักเกณฑ์ในการเก็บค่าภาคหลวงน้ำเกลือใต้ดิน

ข.กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำเกลือที่มีความเหมาะสมและมีคุณภาพ ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การผลิตเกลือโดยการต้มน้ำเกลือ

ค.กำหนดมาตรการในการควบคุม กำกับตรวจสอบที่เจ้าพนักงานสามารถควบคุม ตรวจสอบได้จริง โดยคำนึงถึงเครื่องมือหรือเทคโนโลยีที่ใช้ในการตรวจสอบได้ โดยเฉพาะปริมาณ น้ำเกลือที่สูบขึ้นมาในรอบวัน การควบคุมตรวจสอบระดับความลึกของการสูบน้ำเกลือ

ง.การควบคุมจัดการกับน้ำเกลือที่ใช้หรือเหลือจากการทำเกลือ ต้องมีมาตรการในการ จัดการกักเก็บ หรือการอัดกลับลงไปในพื้นที่ดิน หรือการระบายที่ปลอดภัย

นอกจากนี้ เนื่องจากผู้ประกอบการสูบน้ำเกลือใต้ดินเป็นผู้ประกอบการรายย่อย มีการใช้ ทุนและเทคโนโลยีที่ไม่สูง แต่ก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้มาก ผู้ประกอบการ อาจจะไม่สามารถปฏิบัติตามได้อย่างเต็มที่มากนัก ฝ่ายบริหารควรเข้าไปช่วยเหลือส่งเสริมในการ บำบัดและควบคุมมลพิษ เพิ่มอีกทางหนึ่ง

5.2.4 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับองค์กร

1.ปรับปรุงระบบการบริหาร จัดการ ของหน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้อง ให้เกิดเอกภาพใน การทำงาน เพื่อการควบคุม ดูแล และส่งเสริม อย่างมีประสิทธิภาพ

2.ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรและเจ้าหน้าที่ เห็นควรที่จะมีแผนปฏิบัติการในการรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนในพื้นที่ได้ร่วมกันปฏิบัติงานทั้งนี้ ก็ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบควบคุมการทำเกลือสินเธาว์ของ ผู้ประกอบการ

3.เพิ่มอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในการ ควบคุมตรวจสอบการสูบน้ำเกลือใต้ดิน และการทำเกลือสินเธาว์ โดยการปรับโครงสร้างของฝ่าย ภายในสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด โดยอาจมีการรวมฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมเข้ากับฝ่าย อุตสาหกรรมพื้นฐานและเหมืองแร่ และตั้งรวมเป็นฝ่ายกำกับดูแล เพื่อช่วยให้การดำเนินงานด้าน การกำกับดูแลสามารถดำเนินการได้ทั่วถึงมากขึ้น

5.2.5 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบาย

1.จัดทำแผนการใช้ประโยชน์พื้นที่การผลิตเกลือและแร่ที่เกี่ยวข้องกับเกลือ ตาม ศักยภาพที่เหมาะสม (Zoning) อย่างเร่งด่วน เพื่อป้องกันมิให้เกิดการขยายพื้นที่การผลิตเกลือที่ ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม รวมทั้งปกป้องคุ้มครองพื้นที่ ความหลากหลายทางชีวภาพ ความมั่นคง

ทางอาหาร พื้นที่ชุ่มน้ำรวมถึงแหล่งประวัติศาสตร์ โบราณคดี และวัฒนธรรม ชุมชน โดยต้องกำหนดเขตการใช้ประโยชน์เพื่อการผลิตเกลือ พื้นที่คุ้มครองต่างๆ ตลอดจนมาตรการในการฟื้นฟูแหล่งเสื่อมโทรมจากการผลิตเกลือ การชดเชยความเสียหาย และการชดเชยรายได้และการช่วยเหลือด้านอาชีพทดแทนการทำเกลือ เป็น

2.ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล ถึงความต้องการในการบริโภคเกลือ และแร่ที่เกี่ยวข้องกับเกลือทั้งภายในประเทศ และการส่งออกอย่างเป็นระบบ ถูกต้อง และน่าเชื่อถือ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบในการพิจารณาวางแผนพัฒนาอุตสาหกรรมเกลือ และแร่ที่เกี่ยวข้องกับเกลืออย่างสมเหตุสมผล ไม่ล้นเกิน และสร้างปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจากการผลิต โดยให้มีการจัดทำ “การประเมินผลกระทบเชิงยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อม” หรือ Strategies Environmental Assessment (SEA) เรื่อง เกลือทั้งระบบ เพื่อหาทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดในการจัดการ โดยคำนึงถึงข้อมูลด้านอื่น ๆ ประกอบ เช่น ความมั่นคงทางอาหาร การคุ้มครองพื้นที่ที่มีความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมสุขภาพของประชาชน และการดำรงอยู่ของชีวิตชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

3.เร่งฟื้นฟูพื้นที่ดินเค็มอย่างเร่งด่วน ทั้งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ การทำการเกษตรแบบไม่เหมาะสม การพัฒนาแหล่งชลประทานในเขตพื้นที่ดินเค็ม แหล่งน้ำธรรมชาติที่ปนเปื้อนน้ำเค็ม รวมทั้งพื้นที่ดินเค็มที่เกิดจากการทำนาเกลือ โดยกำหนดมาตรการที่เหมาะสม ระดมทุนงบประมาณ ความร่วมมือทางวิชาการ ความรู้ และเทคโนโลยีเพื่อป้องกันไม่ให้ดินเค็มแพร่กระจาย โดยเฉพาะการปรับปรุงดินเค็มด้วยวิธีชีวภาพ เพื่อให้ได้พื้นที่ที่มีศักยภาพในการเพาะปลูกกลับคืนมา ตลอดจนสร้างเป็นพื้นที่กันชน หรือพื้นที่ป่าธรรมชาติเพิ่มขึ้น ในแหล่งดินเค็ม เป็นต้น

5.2.6. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประเด็นที่ควรนำไปศึกษาต่อ

1.จัดตั้ง “กองทุนเพื่อการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ” โดยให้มีแหล่งรายได้ของกองทุนจากค่าธรรมเนียม ภาษี จากการผลิต การบริโภคเกลือและแร่ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งค่าปรับเงินสมทบจากรัฐ และการบริจาคต่าง ๆ เพื่อเป็นกองทุนในการฟื้นฟู ป้องกันแก้ไขปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากเกลือ บรรเทาและชดเชยความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดจากการสูญเสียอาชีพสุขภาพ รวมถึงการนำมาใช้ในการจัดการเครือข่ายภาคีเกลือ การจัดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา วิจัย การเผยแพร่ความรู้ การจัดเวทีสาธารณะและการบริหารจัดการอื่น ๆ อย่างเหมาะสม โดยให้มี “คณะกรรมการบริหารกองทุน ฯ” ที่มาจากการสรรหาด้วยกระบวนการที่เป็น

ธรรม และเน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยคำนึงถึงหลักการแห่งความสมดุล ยั่งยืน และความพอเพียงเป็นสำคัญ

2. ควรมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการเกลือแห่งชาติ” ให้มีบทบาทหน้าที่ในการจัดทำ ข้อเสนอ แผนการจัดการพัฒนาเกลือ การฟื้นฟู การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง และเสนอมาตรการ อันจำเป็นต่าง ๆ ต่อรัฐ และผู้ประกอบการโดยเป็นองค์กรแกนกลางในการจัดระดมความคิดเห็น การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องของประชาชน โดยให้มีตัวแทนจากภาค ประชาชน และภาคีองค์กรที่เกี่ยวข้องกับเกลือในมิติต่าง ๆ เป็นหลัก ๆ และมีความเป็นอิสระในการ ดำเนินการ

4. สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยงานในท้องที่ ซึ่งรับทราบถึงปัญหาการ กระทำความผิดของผู้ประกอบการและเป็นหน่วยงานกลางที่ต้องเข้าไปใกล้ชิดทำให้ความเป็นธรรม ในกรณีที่เกิดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ประกอบการทำเกลือและเกษตรกรชาวนา ควร มีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่ออกมาเพื่อรองรับให้อำนาจกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้นำมาใช้ในการควบคุมกำกับดูแลการทำเกลือสินเธาว์จากน้ำเกลือใต้ดิน