

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทรัพยากรแร่ ถือเป็นทรัพยากรที่มีบทบาทและความสำคัญที่สนองความต้องการทางด้านปัจจัยต่าง ๆ ของประชากร ทั้งทางด้านอุตสาหกรรมและพลังงาน แต่ทรัพยากรแร่เป็นทรัพยากรที่ใช้แล้วย่อมหมดสิ้นไป และไม่อาจเกิดขึ้นใหม่ได้อีก (Non-Renewable Resources) หากพิจารณาถึงความเกี่ยวพันระหว่างทรัพยากรแร่กับระบบเศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่าแร่ถือเป็นวัตถุดิบที่สำคัญสำหรับการประกอบอุตสาหกรรม หรือจัดได้ว่าเป็นพื้นฐานของการอุตสาหกรรมนั่นเอง

ประเทศไทยเป็นแหล่งแร่โพแทชและเกลือหินที่สำคัญแห่งหนึ่งของโลก และยังเป็นแหล่งแร่ที่สำคัญชนิดหนึ่งของประเทศไทย โดยมีปริมาณสำรองและมูลค่ามากเป็นอันดับต้น ๆ ของแหล่งแร่ทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศไทย แหล่งแร่ชนิดนี้ส่วนใหญ่พบอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้สำรวจแร่ในพื้นที่ต่าง ๆ ในประเทศพบว่าในแอ่งโคราชและแอ่งสกลนครมีปริมาณของแร่เกลือหินประมาณ 18 ล้านล้านตัน ปัจจุบันพบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่ดินเค็มประมาณ 17.8 ล้านไร่ โดยแบ่งเป็นดินเค็มจัดประมาณ 1.5 ล้านไร่ ดินเค็มปานกลาง 3.7 ล้านไร่ และดินเค็มน้อย 12.6 ล้านไร่ และดินที่มีศักยภาพที่จะเป็นดินเค็มอีกประมาณ 19.4 ล้านไร่ รวมทั้งหมด 37.2 ล้านไร่ พบกระจายอยู่ทั่วไปในที่ราบลุ่มของแอ่งทั้งสองคิดเป็นสัดส่วน 1 ใน 3 ของพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เริ่มสำรวจแร่โพแทชและเกลือหินอย่างจริงจังโดยการเจาะหลุมแรกที่สำนักงานชลประทานจังหวัดอุดรธานีในปี พ.ศ. 2516 จากนั้นเจาะกระจายไปทั่วภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งแอ่งเหนือและแอ่งใต้มีจำนวนประมาณ 200 หลุม พบเกลือหินเป็นแร่หลักโดยพบทั่วไปทั้งแอ่ง และพบแร่คาร์บอเนตไลต์รองลงไปกระจายเกือบ

ทั้งแอ่ง ส่วนซิลไวด์พบในบางบริเวณที่เป็นไหล่โคมเกลือ สิ้นสุดโครงการประมาณปี พ.ศ. 2526¹

ต่อมา กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้มีนโยบายพัฒนาโครงการเหมืองแร่โพแทชได้ดิน โดยมีการประกาศให้เอกชนมาลงทุนสำรวจและทำเหมือง-โพแทช และมีการแก้ไข พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ตามมาตรา 88/3 ให้ผู้ประกอบการสามารถทำเหมืองได้ดินลึกเกินกว่า 100 เมตรได้โดยไม่ต้องขออนุญาตเจ้าของที่ดิน ทำให้มีผู้ประกอบการต่างชาติที่มีเงินทุนและเทคโนโลยีที่ทันสมัย ยื่นขอสำรวจและผลิตแร่โพแทชในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวนถึง 7 โครงการ อันได้แก่ โครงการเหมืองแร่โพแทช ที่จังหวัด นครราชสีมา มีเนื้อที่ในการทำเหมืองแร่โพแทชจำนวน 310,000 ไร่ โครงการเหมืองแร่โพแทช ที่จังหวัดขอนแก่น มีเนื้อที่ในการทำเหมืองแร่โพแทชจำนวน 100,000 ไร่ โครงการเหมืองแร่โพแทช ที่จังหวัดมหาสารคาม มีเนื้อที่ในการทำเหมืองแร่โพแทชจำนวน 20,000 ไร่ โครงการเหมืองแร่โพแทช ที่จังหวัดสกลนคร มีเนื้อที่ในการทำเหมืองแร่โพแทชจำนวน 120,000 ไร่ โครงการเหมืองแร่โพแทชที่จังหวัดชัยภูมิ มีเนื้อที่ในการทำเหมืองแร่โพแทชจำนวน 9,708 ไร่ และต่อมาได้ทบทวนขอเปิดพื้นที่ที่ครอบคลุมทั้งหมด 40,000 ไร่ และโครงการเหมืองแร่โพแทชที่จังหวัดอุดรธานี มีเนื้อที่ในการทำเหมืองแร่โพแทชจำนวน 74,437

แร่เป็นทรัพยากรที่มีคุณภาพและรัฐได้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมา เมื่อปี พ.ศ. 2510 โดยมีพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 โดยรัฐได้ประโยชน์จากการได้ค่าภาคหลวงจากผู้ประกอบการ และต่อมาการทำเหมืองแร่มีวิวัฒนาการที่สูงขึ้น โดยสามารถนำแร่ที่อยู่ในระดับความลึกลงไปจากผิวดินมาใช้ประโยชน์ และได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 เมื่อ พ.ศ. 2545 ซึ่งแก้ไขให้สามารถทำเหมืองได้ดินได้ เพื่อให้เหมาะแก่การนำแร่ที่อยู่ในระดับที่ลึกลงไปจากผิวดินมาใช้ประโยชน์ และส่งเสริมให้ต่างชาตินำเงินมาลงทุนในการทำเหมืองได้ดิน

¹ รัช จาปะเกษตร์, การสำรวจแร่เกลือหินและโพแทชภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2528), หน้า 135.

ก่อนการแก้ไขพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้มีการบัญญัติถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และปัจจุบันบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ด้วยเช่นกัน

กระบวนการในการขอประทานบัตรทำเหมืองได้ดิน ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 นั้น ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของโครงการเหมืองได้ดิน ซึ่งโครงการอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน โดยบทบัญญัติมาตรา 88/9 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 กำหนดให้ ผู้ที่ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองได้ดินรายใด เมื่อเห็นว่าสมควรให้มีการปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาพัฒนาโครงการทำเหมืองได้ดินของตน โดยให้ยื่นคำขอต่ออธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการรับไปดำเนินการจัดประชุมปรึกษาตามขั้นตอนที่กำหนดต่อไป

จะเห็นได้ว่ามาตราดังกล่าวเป็นการให้สิทธิผู้ที่ขอประทานบัตรทำเหมืองได้ดิน เท่านั้นซึ่งหากผู้ที่ขอประทานบัตรทำเหมืองได้ดินไม่ประสงค์จะให้มีการปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสีย ผู้มีส่วนได้เสียก็ไม่มีสิทธิเข้ามาเสนอความเห็นในโครงการที่มีการขอประทานบัตรไม่ อีกทั้งการที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิเฉพาะผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งหมายความว่า ผู้มีสิทธิในที่ดินหรืออยู่อาศัยในเขตที่ประสงค์จะทำเหมืองได้ดิน ไม่ว่าจะได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือองค์กรของผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่ก็ตาม โดยผู้มีส่วนได้เสียต้องมีหลักฐานอันแสดงสิทธิในที่ดินอย่างใดอย่างหนึ่ง และหรือสำเนาทะเบียนราษฎร หรือหลักฐานจากทางราชการที่สามารถยืนยันได้ว่าเป็นผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ที่จะทำเหมืองได้ดินด้วย อันเป็นการจำกัดบุคคลเฉพาะผู้ที่อยู่ในเขตของโครงการที่จะทำเหมืองได้ดินเท่านั้น ทำให้ประชาชนที่อยู่นอกเขตของโครงการเหมืองได้ดินที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการเหมืองได้ดินย่อมไม่มีสิทธิร่วมเสนอความคิดเห็นในโครงการที่มีการขอประทานบัตร ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนทั่วไปมีสิทธิเสนอความเห็นต่อโครงการเหมืองได้ดิน กฎหมายจึงควรเปิดโอกาสให้บุคคล หรือหน่วยงานทั่วไปที่มีความประสงค์จะเข้าร่วมเสนอความคิดเห็นในโครงการที่มีการขอประทานบัตรด้วย

อีกทั้งในการทำโครงการเหมืองได้ดินนั้น พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้มีการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment--EIA) เนื่องจากการทำเหมืองได้ดินเป็นโครงการขนาดใหญ่และเป็นโครงการที่อาจเกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด แต่ปัญหาในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการเหมืองแร่โพแทชนั้นยังไม่สมบูรณ์อยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสังคมและด้านสุขภาพ ในมิติทางด้านสุขภาพ โดยเฉพาะในด้านสุขภาพโครงการเหมืองแร่โพแทช จึงควรมีการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ (Health Impact Assessment--HIA) เพื่อกำหนดแนวทางในการป้องกันหรือแก้ไขผลกระทบทางสุขภาพที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการเหมืองแร่ได้ดินต่อไป

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดความรับผิดชอบของผู้ประกอบการเหมืองแร่ไว้ในหมวด 11/1 มาตรา 131/1 ว่า “ผู้ถืออาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาตอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้ต้องรับผิดชอบในการกระทำของตน ต่อความเสียหาย หรือความเดือดร้อนรำคาญใดอันเกิดขึ้นแก่บุคคล ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม

ในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นในเขตที่ได้รับอนุญาต ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของผู้ถืออาชญาบัตร หรือใบอนุญาตนั้น” การคุ้มครองสิทธิของผู้ได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำโครงการเหมืองได้ดินตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้คุ้มครองเฉพาะในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นในเขตที่ได้รับอนุญาต เท่านั้น กฎหมายให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของผู้ถืออาชญาบัตร หรือใบอนุญาตนั้น แต่กรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นนอกเขตที่ผู้ประกอบการเหมืองแร่ได้รับอนุญาตกลับผลักภาระการพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้นนอกเขตให้เป็นหน้าที่ของประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน ซึ่งการพิสูจน์ความผิดดังกล่าวนี้ย่อมเป็นการยากเนื่องจากโครงการเหมืองโพแทช เป็นโครงการที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงทำให้ประชาชนที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจยากที่จะพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้ ด้วยเหตุนี้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการเหมืองแร่โพแทชจึงอาจไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริง

นอกจากนี้พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ยังไม่มีการกำหนดเขตการอนุญาตให้ทำเหมืองได้ดิน เว้นแต่เป็นเขตที่ดินตามมาตรา 88/4 โดยยังมีการอนุญาตให้ทำเหมืองอยู่ในเขตชุมชน ปัญหาจากการทำเหมืองได้ดิน จะมีผลกระทบต่อชุมชนใกล้เคียงทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ หากมีการจำกัดเขตอนุญาตให้ทำเหมืองได้ดินนอกเขตชุมชนปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวก็จะไม่เกิดขึ้น เนื่องจากปัจจุบันการทำเหมืองได้ดินสามารถทำเหมืองได้ดินในระดับความลึกเกินกว่าหนึ่งร้อยเมตรในที่ดินของใครก็ได้ โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าของที่ดินอย่าง ในต่างประเทศการทำเหมืองได้ดินจะไม่มีการทำเหมืองอยู่ในเขตชุมชน เนื่องจากมีการคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพในการดำรงชีวิต และเพื่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่ดีของประชาชน

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการ เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบจากการทำโครงการเหมืองได้ดิน เนื่องจากแม้มีการแก้ไขกฎหมายเมื่อ พ.ศ. 2545 แล้ว และจนถึงปัจจุบันพระราชบัญญัติแร่มีผลบังคับใช้มาเป็นเวลา 44 ปี และแต่กฎหมายก็ยังมีปัญหาอยู่บางประการอันส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน ในการศึกษาครั้งนี้จึงได้ดำเนินการศึกษาให้เห็นถึงปัญหาในการทำโครงการเหมืองได้ดินขนาดใหญ่ และวิธีการแก้ไขปัญหาในกระบวนการขอประทานบัตรเหมืองได้ดิน ขั้นตอนการทำงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในที่ดินที่มีการทำเหมืองแร่ได้ดิน การคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากโครงการทำเหมืองแร่ได้ดิน และการกำหนดเขตอนุญาตให้ทำเหมืองได้ดิน โดยศึกษากรณีโครงการทำเหมืองแร่โพแทช เพื่อเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการเหมืองได้ดิน ในกรณีโครงการทำเหมืองแร่โพแทชต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1. เพื่อศึกษาความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิดกระบวนการในการขอ
ประทานบัตรเหมืองได้ดิน
- 2.2. เพื่อศึกษากฎหมายในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหาย
จากการทำเหมืองได้ดิน
- 2.3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการทำเหมืองได้ดิน
- 2.4. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบต่อ
สิ่งแวดล้อมของโครงการเหมืองได้ดิน
- 2.5. เพื่อศึกษากระบวนการในการจำกัดเขตการทำเหมืองได้ดิน

3. สมมุติฐานของการศึกษา

เนื่องจากประเทศไทยยังมีกฎหมายที่มีปัญหาในการทำเหมืองได้ดิน ในกรณี
การทำเหมืองแร่โพแทช กล่าวคือ ปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ปัญหาสิ่งแวดล้อม
ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาการจำกัดเขตพื้นที่ในการทำเหมืองได้ดิน
เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสม และแก้ไข เยียวยา ปัญหาที่เกิดจากการทำเหมืองได้ดินที่
เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อคุ้มครองสิทธิของเจ้าของที่ดินในบริเวณการทำ
เหมืองได้ดิน หาแนวทางการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากการทำ
เหมืองได้ดิน และเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ตามสิทธิของประชาชน
ในการมีส่วนร่วมดังที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2550 ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

4. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาเพื่อเรียบเรียงงานวิจัยฉบับนี้ ผู้ทำการวิจัยจะทำการศึกษากฎหมาย บทความ หนังสือ วารสารทางกฎหมายต่าง ๆ ทั้งในประเทศ และต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองได้ดิน ในกรณีเหมืองแร่โพแทช เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดจากการทำเหมืองได้ดิน โดยการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

5. วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีการศึกษาเป็นการวิจัยค้นคว้าแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากหนังสือ และบทความทางกฎหมาย บทความทางวิชาการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์แนวความคิดในการทำเหมืองได้ดิน ในกรณีเหมืองแร่โพแทช ของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1. เพื่อทราบความหมาย ประวัติ ความเป็นมา แนวคิดกระบวนการในการขอประทานบัตรเหมืองได้ดิน

6.2. เพื่อทราบกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากการทำเหมืองได้ดิน

6.3. เพื่อทราบปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการทำเหมืองได้ดิน

6.4. เพื่อทราบแนวทางแก้ไขการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการเหมืองได้ดิน

6.5. เพื่อทราบกระบวนการในการจำกัดเขตการทำเหมืองได้ดิน