

บทที่ 3

กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการทำเหมืองใต้ดินกรณีการทำเหมืองแร่โพแทช

ในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการแก้ไขกฎหมายแร่ ครั้งสำคัญเนื่องจากได้มีการแก้ไขเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ใต้ดิน โดยเฉพาะสามารถทำเหมืองแร่ในระดับความลึกที่เกิน 100 เมตร ได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าของที่ดิน อันเป็นการขัดกับหลักดินแดน และ หลักกรรมสิทธิ์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อีกทั้งการที่มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวยังนำมาสู่การต่อสู้ของกลุ่มประชาชนผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผลกระทบจากการทำเหมืองแร่โดยตรง ทั้งยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองใต้ดินอยู่มากมายที่มีปัญหาทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ขั้นตอนการของประทานบัตรทำเหมืองใต้ดิน การชดเชยความเสียหายให้กับผู้ได้รับความเสียหาย การไม่จำกัดเขตการทำเหมืองใต้ดิน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองแร่มีอยู่มากมายดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนใน

ชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้ห้องคัดกรองอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตาม บทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

ในเรื่องสิทธิของชุมชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 ได้กำหนดเรื่องสิทธิชุมชนไว้แล้ว โดยได้ขยายความหมายคำว่าชุมชน ให้รวมถึงชุมชนทุกลักษณะและไม่จำเป็นต้องเป็นชุมชนดั้งเดิม จากการประมวลข้อมูล พบว่า กลุ่มตัวอย่างต้องการให้รัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนในประเด็นที่สำคัญ ได้แก่ เรื่องสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอันจะเกิดผลกระทบต่อชุมชน รวมถึงการทำประชาพิจารณ์และลงประชามติในการยอมรับหรือ ปฏิเสธโครงการหรือการดำเนินการใด ๆ ของรัฐอันเนื่องมาจากนโยบายสาธารณะ และการตั้งกิจการของเอกชนทั้งในและต่างประเทศที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและ ความเป็นอยู่ของคนในชุมชน ทั้งนี้รัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 67 กำหนดเพียงให้รับฟัง ความคิดเห็นประชาชนก่อนทำโครงการ และเน้นเพียงผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ แต่ไม่ได้กล่าวถึงผลกระทบทางด้านสังคม วัฒนธรรม ความเป็นอยู่ และสาธารณสุขของชุมชน นอกจากนี้ยังเน้นเฉพาะการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งยังไม่ใช่การมีอำนาจร่วมในการตัดสินใจ และสุดท้ายมาตรานี้เน้นเฉพาะกระบวนการ กำหนดนโยบายหรือโครงการ ทั้ง ๆ ที่ควรรวมขั้นตอนต่อไปคือการดำเนินการนโยบาย หรือโครงการ และการประเมินผลของนโยบายหรือโครงการทั้งของรัฐและของเอกชน ที่กระทบต่อชุมชนด้วย

ประเด็นต่อมาคือเรื่องสิทธิชุมชนในการฟ้องร้องจากการละเมิดโดยการกระทำ ของรัฐ และนายทุนที่ส่งผลกระทบต่อมลภาวะและสิ่งแวดล้อมของชุมชน มาตรา 67 รับรองสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐในกรณีที่ไม่มี การทำการประเมินผลกระทบทาง

สิ่งแวดล้อมหรือไม่มีการรับฟังความคิดเห็นประชาชน แต่ไม่ได้กล่าวถึงสิทธิของชุมชนในการฟ้องร้องในกรณีที่เกิดผลกระทบทางลบต่อมลภาวะและสิ่งแวดล้อมของชุมชน¹

2. พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

มีการแก้ไขพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 เป็นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายแร่ที่มุ่งเน้นการให้มีการทำเหมืองได้ดินเป็นสำคัญ โดยได้ระบุเหตุผลไว้ท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า โดยที่เทคโนโลยีเหมืองแร่ได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้สามารถขุดหาแร่ที่อยู่ในระดับลึกมากและมีสายแร่คลุมพื้นที่กว้างขวางมากได้ การทำเหมืองแร่ได้ดินตามหลักเกณฑ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน จึงไม่สอดคล้องกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเหมืองแร่ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการทำเหมืองให้มีหลักเกณฑ์ที่ใช้อยู่กับเหมืองได้ดินคลุมพื้นที่กว้างขึ้น โดยไม่ต้องแสดงหลักฐานการมีสิทธิทำเหมืองในพื้นที่ ที่ขอประทานบัตร เพื่อให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเหมืองแร่และเอื้ออำนวยการลงทุนและพัฒนาแหล่งแร่ได้ดิน เห็นได้ว่าการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวเป็นการเอื้อให้แก่เงินทุนที่ต้องการเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพียงอย่างเดียว ทำให้เกิดปัญหาขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่ที่ไม่เข้าใจการทำเหมืองแร่โพแทช อีกทั้งบทบัญญัติของกฎหมายยังขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจากประชาชน ก่อให้เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และเกิดความเสียหายต่อประชาชน

พระราชบัญญัติแร่ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 มีเนื้อหาที่ได้รับการแก้ไขดังนี้

¹ศูนย์ศึกษาวิจัยการเมืองไทย โดยประชาชน เพื่อประชาชน, บทสรุปความคิดเห็นประชาชนเรื่องรัฐธรรมนูญ 2550 จากเครือข่ายภาคประชาชน (กุมภาพันธ์-เมษายน 2550) [Online], available URL: <http://www.thprc.org/book/node/133.htm>, 2553 (กันยายน, 16).

1) การสำรวจแร่โดยอาชญาบัตรพิเศษ ซึ่งเดิมกำหนดไว้ไม่เกิน 3 ปี สามารถขอต่ออายุได้อีก 2 ปี ตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีอายุ 5 ปี นับแต่วันออก เพื่อให้อายุของอาชญาบัตรพิเศษสอดคล้องกับความจริงและยังสามารถเวนคืนพื้นที่เพื่อการใช้ประโยชน์ด้านอื่นอีกด้วย ตามที่ มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติแร่

2) กำหนดเขตเหมืองแร่ได้ดินให้อยู่ในชั้นความลึกที่ปลอดภัยด้วยโครงสร้างทางธรณีวิทยาและวิศวกรรมเหมืองได้ดิน โดยลึกจากผิวดินน้อยกว่า 100 เมตร ต้องแสดงหลักฐานกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือการยินยอมจากเจ้าของที่ดิน แต่ถ้าหากลึกจากผิวดินเกินกว่า 100 เมตร ไม่ต้องแสดงหลักฐานดังกล่าว ตามที่ มาตรา 88/3 แห่งพระราชบัญญัติแร่

3) การกำหนดให้มีการปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสีย หากผู้ประกอบการที่ขอประทานบัตรประสงค์ให้ทางราชการ คือกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จัดการปรึกษาหารือกับตัวแทนประชาชนในท้องถิ่นที่ตนสนใจจะทำเหมืองก็สามารถกระทำได้ ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ทางราชการกำหนด ตามที่ มาตรา 88/9 แห่งพระราชบัญญัติแร่

4) ในขั้นตอนการขอยื่นคำขอประทานบัตรเหมืองแร่ได้ดิน ผู้ยื่นคำขอต้องจัดการให้ได้รับความเห็นชอบในรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากหน่วยงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้วนำรายงานดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งผลของการรับฟังความคิดเห็นนี้ต้องกำหนดเป็นเงื่อนไขท้ายประทานบัตรเหมืองได้ดินต่อไป ตามที่ มาตรา 88/6 แห่งพระราชบัญญัติแร่

นอกจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวแล้ว ยังกำหนดให้ประชาชนซึ่งได้กำหนดเป็นตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิและหน้าที่ในการตรวจสอบการทำเหมืองได้ดินด้วย ตามที่ มาตรา 88/11 แห่งพระราชบัญญัติแร่

5) กรณีหลักประกันความเสียหาย ได้มีการกำหนดให้ผู้ยื่นคำขอต้องเสนอเอาประกันความรับผิดชอบพื้นดินเขตเหมืองแร่ได้ดินมีการทรุดตัว ทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อมโดยกำหนดวงเงินและเอาประกันไว้ให้ชัดเจน ตามที่ มาตรา 86/6 (7) ประกอบกับ มาตรา 88/13 แห่งพระราชบัญญัติแร่



6) การประกอบกิจการใด ๆ ตามพระราชบัญญัติแร่ ที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่จะอนุญาตในอนาคต หากมีความเสียหายหรือเดือดร้อนรำคาญแก่ชีวิตบุคคล ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อม ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเกิดจากการกระทำของผู้ประกอบกิจการตามพระราชบัญญัตินี้ ตามที่ มาตรา 88/13 แห่งพระราชบัญญัติแร่

การทำเหมืองได้ดิน ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อ พ.ศ. 2545 โดยบัญญัติไว้ใน หมวด 4/1 มาตรา 88/1-88/13 โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) การทำเหมืองได้ดินต้องทำในความลึกที่ปลอดภัยโดยต้องพิจารณาจาก โครงสร้างทางธรณีวิทยาและวิธีการทำเหมืองตามหลักวิศวกรรมเหมืองแร่ของแต่ละพื้นที่ และโดยคำนึงถึงสิ่งมีชีวิตด้วย ตามที่ มาตรา 88/2 แห่งพระราชบัญญัติแร่

2) การทำเหมืองได้ดินที่มีความลึกจากผิวดินไม่เกิน 100 เมตร ต้องแสดง หลักฐานกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือการได้รับความยินยอมจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ ตามที่ มาตรา 88/3 แห่งพระราชบัญญัติแร่

3) เขตเหมืองแร่ได้ดินต้องไม่รุกรานเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และในกรณีที่มีพื้นที่อ่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมให้รัฐมนตรีกำหนดเป็นเงื่อนไขเพื่อมิให้ทำเหมืองได้ดินต่อไป ตามที่ มาตรา 88/4 แห่งพระราชบัญญัติแร่

4) กระบวนการออกประทานบัตร ผู้ยื่นคำขอต้องเสนอคำขอตามหลักเกณฑ์ที่ รัฐมนตรีกำหนด รัฐมนตรีต้องนำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือที่เรียกว่าประชาพิจารณ์ และผลจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต้องเป็นเงื่อนไขประทานบัตร ตามที่ มาตรา 88/5 แห่งพระราชบัญญัติแร่

5) กำหนดกฎเกณฑ์การขอประทานบัตรต้องออกเป็นประกาศกระทรวง ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับความลึก แผนที่เทคนิคการทำเหมือง ข้อเสนอเกี่ยวกับการฟื้นฟูหรือมาตรการลดผลกระทบ ข้อเสนอการมีส่วนร่วมของประชาชน เส้นทาง-ขนส่งและแหล่งน้ำ และข้อเสนอเอาประกันความรับผิดชอบที่ระบุถึงวงเงินและระยะเวลาเอาประกัน ตามที่ มาตรา 88/6 แห่งพระราชบัญญัติแร่

6) กำหนดหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการกำหนด-เงื่อนไขการออกประทานบัตรทำเหมืองได้ดิน ตามที่ มาตรา 88/7 แห่งพระราชบัญญัติแร่

7) กำหนดหลักเกณฑ์กรณีที่มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการออกประทานบัตร และได้กำหนดเงื่อนไขการออกประทานบัตร เมื่อมีเหตุจำเป็นต้องแก้ไขเงื่อนไขประทานบัตร เมื่อมีเหตุจำเป็นต้องแก้ไขเงื่อนไขประทานบัตรให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันให้อัตราการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีสิทธิตรวจสอบตามที่กำหนดไว้ในขบวนการตามพระราชบัญญัตินี้ได้ โดยค่าใช้จ่ายเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา 88/8 แห่งพระราชบัญญัติแร่

8) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย โดยให้ออกาสผู้สนใจประกอบการลงทุนได้มีข้อมูลเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยวิธีการที่สนใจลงทุนประกอบกิจการเหมืองแร่สามารถขอให้อธิบดีกรมทรัพยากรธรณีแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดการประชุมปรึกษาหารือระหว่างตัวแทนประชาชน ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนราชการส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ผู้มีส่วนได้เสีย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกลุ่มผู้มีสิทธิในที่ดินหรือที่อยู่อาศัยบริเวณพื้นที่ที่จะขอทำเหมือง ตามที่ มาตรา 88/9 แห่งพระราชบัญญัติแร่

9) การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ย่อมมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อมิให้เป็นภาระแก่ภาครัฐฝ่ายเดียว จึงกำหนดให้อธิบดีจัดตั้งกองทุนขึ้นสนับสนุนโครงการศึกษาวิจัยของกลุ่มผู้มีส่วนได้ในโครงการทำเหมืองได้ดิน โดยกำหนดให้มีแหล่งเงินทุนได้สองทางคือ จากค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากผู้ประกอบการ และเงินอุดหนุนจากกองทุนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ตามที่ มาตรา 88/10 แห่งพระราชบัญญัติแร่

10) กำหนดให้รัฐมนตรีเรียกประชุมผู้มีส่วนได้เสียที่กำหนดไว้เมื่อมีการปรึกษาหารือในเบื้องต้น ภายใน 60 วัน นับแต่วันออกประทานบัตรเหมืองได้ดิน เพื่อกำหนดตัวบุคคลที่มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมืองตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขประทานบัตร ซึ่งในการนี้ผู้ถือประทานบัตรจะต้องจัดสรรเงินกองทุนตาม มาตรา 88/10 เป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างผู้เชี่ยวชาญในการช่วยเหลือตรวจสอบการทำเหมืองได้ และได้กำหนดวาระการทำงานของผู้มีสิทธิตรวจสอบด้วย ตามที่ มาตรา 88/11 แห่งพระราชบัญญัติแร่

11) กำหนดหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ของเจ้าของที่ดิน กรณีทำเหมืองได้ดินในระดับความลึกน้อยกว่า 100 เมตร เพราะถือว่านอกจาก

จะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินแล้ว เจ้าของที่ดินยังมีสิทธิที่จะใช้ดินจากระยะ 1-100 เมตรด้วย ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง การทำเหมืองได้ดินไม่เป็นไปตามหลักวิศวกรรมเหมืองแร่เพื่อประกันความมั่นคงของชั้นดิน ซึ่งทั้ง 2 กรณีนี้เมื่อมีการตรวจพบกรณีดังกล่าวขึ้น ให้ถือว่าเป็นการทำให้เสียหายซึ่งสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ผู้เสียหายสามารถเรียกให้ผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองได้คืนระงับการกระทำและจัดการแก้ไขเพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้น ตามที่ มาตรา 88/12 แห่งพระราชบัญญัติแร่

12) กำหนดเขตแห่งความเสียหายแก่บุคคล ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการทรุดตัวของพื้นดินบริเวณเขตเหมืองแร่ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเกิดจากการทำเหมืองได้ดิน และหากเป็นที่ยุติว่าการทำเหมืองได้ดินเป็นต้นเหตุของการทรุดตัวของพื้นดิน ก็ให้ผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองได้ดิน และหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบในการตรวจสอบ ร่วมกันรับผิดชอบผู้เสียหายทุกกรณีเป็นอันดับแรก และหากกรณีที่หน่วยงานใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแล้วให้ใช้สิทธิไล่เบี้ยต่อผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองได้ดินได้ด้วย ตามที่ มาตรา 88/13 แห่งพระราชบัญญัติแร่

13) การประกอบกิจการใด ๆ ตามพระราชบัญญัติแร่ ทั้งที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่จะมีในอนาคต หากมีความเสียหายหรือเดือดร้อนรำคาญแก่ชีวิตบุคคล ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการทำเหมืองได้ดิน ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเกิดจากการกระทำของผู้ประกอบกิจการตามพระราชบัญญัตินี้ ตามที่ มาตรา 131/1 แห่งพระราชบัญญัติแร่

2.1 การขออนุญาตทำเหมืองแร่

การขออนุญาตทำเหมืองตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ในมาตรา 25 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดสำรวจแร่ในที่ใดไม่ว่าที่ซึ่งสำรวจแร่นั้นจะเป็นสิทธิของบุคคลใดหรือไม่ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตบัตรสำรวจแร่ อนุญาตผูกขาดสำรวจแร่ หรืออนุญาตพิเศษ” และมาตรา 43 “ห้ามมิให้ผู้ใดทำเหมืองในที่ใดไม่ว่าที่ซึ่งทำเหมืองนั้นจะเป็นสิทธิของบุคคลใดหรือไม่ เว้นแต่จะได้รับประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตร”

ซึ่งบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวเป็นการยอมรับอำนาจของรัฐในอันที่จะควบคุมดูแลเกี่ยวกับการสำรวจและการทำเหมืองแร่ แต่เมื่อพิจารณาแล้วตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่าทรัพยากรแร่ซึ่งอยู่ในพื้นดินถือว่าเป็นทรัพย์สินของรัฐ ในการที่รัฐจะเข้ามาควบคุมดูแล และจัดการทรัพยากรธรรมชาติของส่วนรวมได้ ดังนั้น เมื่อจะมีการทำเหมืองแร่จึงต้องมีการขออนุญาต โดยต้องมีการขอสำรวจและขอทำเหมืองแร่ก่อนจึงจะสามารถทำการสำรวจแร่หรือทำเหมืองแร่ได้ไม่ว่าแร่จะอยู่ในที่ดินของเอกชนหรือที่ดินของรัฐก็ตาม ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการหรือเป็นเจ้าของที่ดินก็ต้องขออนุญาตก่อนจึงจะสามารถทำเหมืองแร่ได้และต้องได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

เมื่อต้องการทำเหมืองแร่จะต้องขอประทานบัตร ซึ่งบุคคลหนึ่งสามารถขอหลายแปลงได้ แต่การขอประทานบัตรมีขั้นตอนและเอกสารที่ต้องจัดทำเป็นจำนวนมาก เช่น รายงานธรณีวิทยาแหล่งแร่และการประเมินมูลค่าแหล่งแร่ แผนผัง โครงการทำเหมือง รายงานคำนวณอายุประทานบัตร เรื่องเหล่านี้ต้องให้วิศวกรเหมืองแร่และนักธรณีวิทยาเป็นผู้จัดทำ และรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการทำเหมืองซึ่งจะต้องว่าจ้างบริษัท ซึ่งรับจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้จัดทำ ทำให้การขอประทานบัตรต้องใช้เวลา และใช้เงินทุน ในการดำเนินการขอประทานบัตรแต่ละแปลงมากพอสมควร

ดังนั้นเมื่อจะทำเหมืองจึงต้องมีการขออนุญาตตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 43 และการจะได้รับอนุญาตให้ทำเหมืองดังกล่าวนี้จึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด

ประทานบัตร คือหนังสือสำคัญที่อนุญาตให้ทำเหมืองภายในเขตที่กำหนด การขอประทานบัตรให้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมประจำท้องที่พร้อมด้วยหลักฐานที่เชื่อถือได้ว่าพบแร่หรือมีแร่ชนิดที่ประสงค์จะทำเหมืองอยู่ในเขตคำขอนั้น และผู้ยื่นคำขอจะต้องเสนอให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่รัฐตามหลักที่รัฐมนตรีกำหนด ในกรณีที่ได้รับประทานบัตร รัฐมนตรีเป็นผู้ออกประทานบัตร โดยจะมีกำหนดอายุไม่เกิน 25 ปี ถ้าประทานบัตรใดกำหนดอายุไว้ต่ำกว่า 25 ปี อาจจะขอต่ออายุประทานบัตรได้

จนครบ 25 ปี ซึ่งในการกำหนดเขตพื้นที่ในประทานบัตรที่เรียกว่า “เขตเหมืองแร่” รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดเขตเหมืองแร่ให้แก่ผู้ขอประทานบัตรสำหรับทำเหมืองได้ดินรายละเอียดไม่เกิน 10,000 ไร่ แต่หากเป็นกรณีเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ รัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีอาจกำหนดเขตเหมืองแร่เกินกว่าที่ให้ไว้แก่ผู้ขอประทานบัตรสำหรับเหมืองได้ดินก็ได้²

ส่วนการขอประทานบัตรชั่วคราว คือหนังสือสำคัญที่อนุญาตให้ทำเหมืองเป็นการชั่วคราวก่อนได้รับประทานบัตร มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติแร่ กำหนดไว้ว่า เมื่อได้มีการรังวัดกำหนดเขตเหมืองแร่ตามคำขอแล้ว หากผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องการลงมือทำเหมืองในเขตดังกล่าวก่อนได้รับประทานบัตร และทางราชการยังไม่พร้อมที่จะออกประทานบัตรได้เนื่องจากมีกระบวนการหลายขั้นตอน แต่เอกสารหลักฐานสำคัญ เช่น แผนโครงการทำเหมือง รายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็สามารถยื่นคำขอประทานบัตรชั่วคราวต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ได้ ซึ่งรัฐมนตรีผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายเป็นผู้ออกประทานบัตรชั่วคราวซึ่งจะมีอายุ 1 ปี³

การกำหนดเขตเหมืองแร่สำหรับการทำเหมืองแร่ได้ดินจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

1) ถ้าการขอประทานบัตรเป็นผลจากการสำรวจจนพบแหล่งแร่ตามเงื่อนไขในอาชญาบัตรพิเศษ รัฐมนตรีต้องกำหนดเขตเหมืองแร่ตามแหล่งแร่และจำนวนพื้นที่ที่ผู้ขอรบไว้คำขอ

2) ถ้าการขอประทานบัตรนั้นเป็นกรณีอื่น ให้รัฐมนตรีกำหนดเขตเหมืองแร่ตามคำแนะนำของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติแร่

พระราชบัญญัติกำหนดไว้ว่า ในเขตพื้นที่ซึ่งมีผู้ถืออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ หรืออาชญาบัตรพิเศษไว้แล้ว ผู้อื่นจะขอประทานบัตรมิได้เว้นแต่ผู้นั้นมีกรรมสิทธิ์

² กระทรวงอุตสาหกรรม, กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่, การทำเหมืองแร่ (กรุงเทพมหานคร: กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม, 2547), หน้า 31.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

ครอบครองในที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดิน และเพื่อประโยชน์ในด้านการความปลอดภัย ห้ามมิให้ออกประทานบัตรทำเหมืองหรือประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินในลักษณะที่ทำให้มีเขตเหมืองแร่ซ้อนกันในระดับความลึกที่ต่างกันไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน⁴

ขั้นตอนการอนุญาตประทานบัตร ประกอบด้วยเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่เสนอคำขอ และเอกสารประกอบคำขอไปยังกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กพร.) หลังจากได้รับสำเนาหนังสือของผู้ว่าราชการจังหวัดที่รายงานกรมป่าไม้เกี่ยวกับผลการตรวจสอบป่า(โดยไม่ต้องรอแจ้งการอนุมัติจากกรมป่าไม้) กพร. ตรวจสอบเอกสารหลักฐานประกอบคำขอ ตรวจสอบแผนผังโครงการทำเหมือง และรายงานการคำนวณอายุประทานบัตรหลังจาก กพร. ได้รับแจ้งรายงานสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และได้รับสำเนาหนังสือจากกรมป่าไม้ที่แจ้งผลการพิจารณาให้ป่าไม้เขตและป่าไม้จังหวัดทราบการอนุมัติการเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าแล้ว จะเสนอคำขอพร้อมด้วยเอกสารเพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาเกี่ยวกับการขออนุญาตสำรวจและทำเหมืองแร่และคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติแร่พิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติแร่เห็นชอบแล้ว กพร. นำเรื่องเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาออกประทานบัตร ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 6 แห่ง พระราชบัญญัติแร่ แก้ไขฉบับที่ 2 พ.ศ. 2516 ที่ว่า คำขอตามพระราชบัญญัตินี้ให้ทำตามแบบพิมพ์ที่กระทรวงอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่กำหนด

สิทธิของผู้ถือประทานบัตรที่มีในเขตเหมืองแร่ มีเฉพาะแต่

- (1) ทำเหมืองและขายแร่ที่ระบุในประทานบัตร ส่วนแร่อื่นซึ่งเป็นผลพลอยได้จากการทำเหมืองนั้น ผู้ถือประทานบัตรจะขายได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี
- (2) ปลุกสร้างอาคารหรือกระทำการอื่นเกี่ยวกับการทำเหมืองรวมทั้งการแต่งแร่หรือการเก็บขังน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทราย

⁴ กระทรวงอุตสาหกรรม, กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่, การทำเหมืองแร่, หน้า 7.

(3) ใช้ที่ดินในเขตเหมืองแร่ ที่ขุดเอาแร่แล้วหรือที่มีแร่ไม่สมบูรณ์พอที่จะเป็นการทำเหมือง เพื่อเกษตรกรรมในระหว่างอายุประทานบัตร แต่ทั้งนี้เมื่อสิ้นอายุประทานบัตรแล้วมิให้ถือว่าเป็นการได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง

(4) นำคดีขึ้นสู่ศาลในกรณีที่มีผู้โต้แย้งหรือขัดขวางสิทธิในการทำเหมือง ผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองได้ดินไม่สามารถใช้สิทธิตามความใน (2) และ (3) มิให้ใช้บังคับกับผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองได้ดิน เว้นแต่เป็นการกระทำในเขตพื้นที่ที่ดินมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง⁵

โดยกฎกระทรวง (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2516 และกฎกระทรวง (ฉบับที่ 64) พ.ศ. 2530 ออกตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติเหมืองแร่ ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่จะยื่นคำขออาชญาบัตรสำรวจแร่ อาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ อาชญาบัตรพิเศษ ประทานบัตรชั่วคราว ประทานบัตรหรือใบอนุญาตต่าง ๆ ไว้ดังนี้⁶

1) คุณสมบัติของผู้ยื่นคำขออาชญาบัตรและประทานบัตรสำหรับแร่ทั่วไปที่เป็นบุคคลธรรมดา

ผู้ขออาชญาบัตรสำรวจแร่ อาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ อาชญาบัตรพิเศษ ประทานบัตรชั่วคราว ประทานบัตร ที่เป็นบุคคลธรรมดา จะต้องมียุทธศาสตร์และลักษณะดังนี้

ในการลงทุนเกี่ยวกับแร่และเหมืองแร่จะเกี่ยวข้องกับการให้อนุญาตตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ซึ่งประกอบด้วย

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์
- (2) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย
- (3) เป็นสมาชิกของสภาการเหมืองแร่ (ยกเว้นกรณีผู้ขอเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ)

⁵ กระทรวงอุตสาหกรรม, กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่, การทำเหมืองแร่, หน้า 11.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

(4) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบหรือบุคคล-
ไร้ความสามารถ

(5) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

(6) ไม่เคยถูกยกคำขอหรือถูกเพิกถอนอาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่
อาชญาบัตรพิเศษ ประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตร เว้นแต่การยกคำขอหรือ
การเพิกถอนนั้นพ้นกำหนด 12 เดือนแล้ว นับแต่วันมีคำสั่งยกคำขอหรือเพิกถอน
ครั้งสุดท้าย หรือการยกเลิกคำขอหรือเพิกถอนนั้นมิใช่ความผิดของผู้ยื่นคำขอหรือ
ถูกเพิกถอน

(7) ไม่เคยต้องโทษฝ่าฝืนมาตรา 25 หรือมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติแร่
พ.ศ. 2510 เว้นแต่พ้นโทษมาแล้วเกิน 12 เดือน

2) คุณสมบัติของผู้ยื่นคำขออาชญาบัตรและประทานบัตรสำหรับแร่ทั่วไปใน
กรณีที่ดินบุคคลเป็นผู้ขอ จะต้องมียุทธศาสตร์ต่อไปนี้อย่างน้อย 7

(1) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย

(2) เป็นสมาชิกของสภาการเหมืองแร่ (ยกเว้นกรณีผู้ขอเป็นส่วนราชการ
หรือรัฐวิสาหกิจ)

(3) ไม่เคยถูกยกคำขอหรือถูกเพิกถอนอาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่
อาชญาบัตรพิเศษ ประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตร เว้นแต่การยกคำขอหรือ
การเพิกถอนนั้นพ้นกำหนด 12 เดือนแล้ว นับแต่วันมีคำสั่งยกคำขอหรือเพิกถอน
ครั้งสุดท้าย หรือการยกเลิกคำขอหรือเพิกถอนนั้นมิใช่ความผิดของผู้ยื่นคำขอหรือ
ถูกเพิกถอน

(4) ไม่เคยต้องโทษฝ่าฝืนมาตรา 25 หรือมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติแร่
พ.ศ. 2510 เว้นแต่พ้นโทษมาแล้วเกิน 12 เดือน

⁷ กระทรวงอุตสาหกรรม, กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่,
การทำเหมืองแร่, หน้า 12.

2.2 การขออนุญาตสำรวจแร่

การสำรวจแร่ หมายถึง การเจาะหรือขุดหรือกระทำด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายวิธีเพื่อให้รู้ว่าในพื้นที่มีแร่หรือไม่เพียงใด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาชนิดแร่ที่ต้องการและตรวจสอบปริมาณแร่ วิธีการที่ใช้ในการสำรวจแร่ นั้นจะครอบคลุมการตรวจดูลักษณะธรณีวิทยาแหล่งแร่ ธรณีเคมี ธรณีฟิสิกส์ การเจาะหลุมสำรวจ การขุดหลุมหรือร่องสำรวจเพื่อเก็บรักษาตัวอย่างแร่ไปวิเคราะห์ และวิธีอื่น ๆ เป็นต้น เพื่อให้รู้ว่าพื้นที่มีแร่หรือไม่เพียงใด⁸

ดังนั้นเมื่อต้องการสำรวจแร่จึงต้องขออาชญาบัตรสำรวจแร่ โดยมีขั้นตอนดำเนินการขออนุญาตอาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่และอาชญาบัตรพิเศษ เริ่มต้นจากผู้ยื่นคำขอยื่นเอกสารประกอบคำขอให้กับอธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย เพื่อรับคำขอเขียนแผนที่ และเขียนแบบพิมพ์ หลังจากนั้นสำนักเหมืองแร่และสัมปทานก็จะทำการรวบรวมและตรวจสอบเอกสารทั้งหมด จากนั้นก็จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาโดยคณะกรรมการพิจารณาเกี่ยวกับการขอสถานที่สำรวจแร่ของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ต่อจากนั้นก็ให้คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติแร่พิจารณาก่อนที่จะส่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมอนุญาต ได้มีการแบ่งสิทธิที่จะอนุญาตให้เอกชนสำรวจแร่ เป็น 3 ประเภท คือ อาชญาบัตรสำรวจแร่ อาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ อาชญาบัตรพิเศษ⁹

1) อาชญาบัตรสำรวจแร่เป็นหนังสือสำคัญออกให้เพื่ออนุญาตเพื่อให้สำรวจแร่ภายในพื้นที่ซึ่งระบุไว้ตามเขตปกครองเป็นอำเภอ ซึ่งเป็นการอนุญาตที่ไม่เป็นการผูกขาดการสำรวจแร่ เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่เป็นผู้ออกอาชญาบัตรสำรวจแร่มีอายุ 1 ปี โดยผู้ประสงค์จะยื่นขออาชญาบัตรสำรวจแร่จะต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ที่มีการสำรวจแร่¹⁰

⁸ กระทรวงอุตสาหกรรม, กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่, การทำเหมืองแร่, หน้า 13.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13-14.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

2) อาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ คือหนังสือสำคัญที่อนุญาตให้ผูกขาดสำรวจแร่ภายในเขตที่กำหนดให้ การขออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ให้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ รัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายเป็นผู้ออกอาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ ซึ่งอาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่มี 2 ประเภท คือ อาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่บนบก แต่ละบุคคลจะขอได้ไม่เกิน 2,500 ไร่ (นโยบายกระทรวงอุตสาหกรรมจะออกให้ไม่เกิน 1,250 ไร่ เว้นแต่จะได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนที่ส่งเสริมให้สำรวจหรือทำเหมืองสำหรับแร่ชนิดนั้น และได้รับอนุญาตให้ประกอบโลหกรรมหรือกิจการโรงงานที่ใช้แร่ที่ขอสารวจนั้นเป็นวัตถุดิบ) อาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่มีอายุ 1 ปี นับแต่วันออก และอีกประเภทหนึ่งคืออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ในทะเล แต่ละคำขอจะขอได้ไม่เกิน 50,000 ไร่ (นโยบายกระทรวงอุตสาหกรรมจะออกให้ไม่เกิน 20,000 ไร่ ซึ่งถ้าจะขอเกินต้องขออาชญาบัตรพิเศษ) และกำหนดอายุอาชญาบัตรได้ไม่เกิน 2 ปี นับแต่วันออก โดยผู้ประสงค์จะยื่นคำขอจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้และต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2516 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง (ฉบับที่ 64) พ.ศ. 2530¹¹

3) อาชญาบัตรพิเศษ คือหนังสือสำคัญที่อนุญาตให้ผูกขาดสำรวจแร่เป็นกรณีพิเศษภายในเขตพื้นที่ที่กำหนดให้ ผู้ยื่นคำขออาชญาบัตรพิเศษจะต้องกำหนดข้อผูกพันสำหรับการสำรวจแร่ โดยแจ้งปริมาณงานและจำนวนเงินที่จะใช้เพื่อการสำรวจสำหรับแต่ละปี ตลอดจนอายุของอาชญาบัตรพิเศษและเสนอให้ผลประโยชน์ต่อไปในภายหลังเมื่อได้รับประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตรสำหรับทำเหมืองในเขตพื้นที่ที่ได้รับอาชญาบัตรพิเศษนั้น ซึ่งคำขออาชญาบัตรพิเศษแต่ละคำขอจะต้องครอบคลุมในเขตพื้นที่ที่สามารถสำรวจแร่ได้แล้วเสร็จภายใน 5 ปี ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด แต่ทั้งนี้ให้ขอได้คำขอละ 10,000 ไร่ รัฐมนตรีเป็นผู้ออกอาชญาบัตรพิเศษ ซึ่งมีอายุ 5 ปี และไม่สามารถต่ออายุได้อีก¹²

¹¹ กระทรวงอุตสาหกรรม, กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่, การทำเหมืองแร่, หน้า 14-16.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-19.

2.3 การขออนุญาตทำเหมืองได้ดิน

การขออนุญาตทำเหมืองได้ดินมีกำหนดไว้โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 88/6 “คำขอประทานบัตรทำเหมืองได้ดิน ต้องประกอบด้วย รายละเอียดการทำเหมือง แผนผัง โครงการที่ครบถ้วน ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนด ในประกาศกระทรวง ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลต่อไปนี้

1) ข้อมูลโดยสังเขปแสดงความลึกและมาตรการทางเทคนิค ตามมาตรา 88/2

2) แผนที่แสดงเขตเหมืองแร่ โดยสังเขป พร้อมข้อมูลประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในบริเวณต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาตามมาตรา 88/4 วรรคสอง

3) ข้อมูลทางเทคนิคในวิธีการทำเหมืองและแต่งแร่ โดยสังเขป ทั้งทางเลือกทางวิศวกรรมเหมืองแร่ที่มีอยู่โดยทั่วไป และทางเลือกที่ผู้ขอประทานบัตรเห็นสมควรจะนำมาใช้พร้อมเหตุผลของทางเลือกดังกล่าว

4) ข้อมูล แผนผัง ขั้นตอน วิธีการในการทำเหมือง การแต่งแร่ และการฟื้นฟูพื้นที่ภายหลังการทำเหมืองได้ดิน โดยสังเขป ที่แสดงถึงมาตรการในการลดผลกระทบหรือรักษาไว้ซึ่งคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่อาจกระทบต่อการดำรงอยู่ของธรรมชาติ และชุมชน

5) ข้อเสนอเพื่อการมีส่วนร่วมตรวจสอบการทำเหมืองได้ดินของตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา 88/9 (2) ที่ระบุถึงจำนวนกองทุนสนับสนุน และระเบียบการตรวจสอบการทำเหมืองที่ผู้ขอประทานบัตรจะเสนอให้ผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมืองได้เข้าร่วมตรวจสอบการทำเหมืองตามที่ระบุไว้ในมาตรา 88/11

6) เส้นทางขนส่ง และแหล่งน้ำที่จะใช้ใน โครงการ ทั้งที่มีอยู่แล้ว และที่จะพัฒนาขึ้นพร้อมรายละเอียดการใช้สอยตลอดโครงการ ที่เพียงพอจะประเมินให้เห็นได้ว่าการทำเหมืองได้ดินในโครงการจะไม่ส่งผลกระทบต่อการดำรงอยู่ทั้งของชุมชน และธรรมชาติ

7) ข้อเสนอเอาประกันภัยความรับผิดชอบ ตามมาตรา 88/13 ที่ระบุถึงวงเงินและระยะเวลาเอาประกันไว้โดยชัดเจน”

ขั้นตอนของกฎหมายดังกล่าวเป็นการกำหนดเงื่อนไขการอนุญาตให้
 ประธานบัตรแก่เจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการ โดยการกำหนดให้มีการยื่น
 คำขอตรวจเอกสารตามระเบียบและปิดประกาศที่อำเภอ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและ
 การเหมืองแร่จัดตั้งกองทุนสนับสนุนโครงการศึกษาวิจัยของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียใน
 โครงการทำเหมืองได้ดิน ตามมาตรา 88/10 คณะกรรมการตาม พระราชบัญญัติแร่
 พ.ศ. 2510 พิจารณาให้ความเห็น ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมลงนาม
 ในประธานบัตร ส่งประธานบัตรให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ส่งประธานบัตรให้ผู้ขอ อธิบดี-
 กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เรียกประชุมตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียเพื่อตกลง
 กำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมือง ตามมาตรา 88/11 ภายในหกสิบวัน
 แจ้งผู้ขอประธานบัตรทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามแผนผัง
 โครงการทำเหมืองและพื้นที่ที่ได้รับความเห็นชอบ การตรวจสอบการทำเหมืองได้ดิน
 ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแล้ววินิจฉัยกำหนดเป็นเงื่อนไข
 ในประธานบัตร ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมนำรายงานการวิเคราะห์
 ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและข้อมูลตามมาตรา 88/6 เข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็น
 ของผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา 88/7 ลงทะเบียนเป็นผู้ขอประธานบัตร รังวัด ขึ้นรูปแผนที่
 ตรวจสอบพื้นที่ตรวจสอบแผนผังโครงการทำเหมืองคำนวณอายุประธานบัตรผู้ขอ
 ประธานบัตรยื่นรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเห็นชอบจาก
 สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม แก่ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่
 ปรีกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสีย องค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบพื้นที่
 โครงการผู้ขอประธานบัตรจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2.4 พื้นที่ที่ยื่นคำขอประธานบัตรเหมืองแร่

1) ที่ดินของเอกชน

ที่ดินของเอกชนซึ่งมีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ได้แก่
 โฉนดที่ดิน น.ส. 3 น.ส. 3ก และส.ก. 1 เป็นต้น ทั้งนี้บุคคลผู้ยื่นคำขอประธานบัตร
 อาจเป็นบุคคลดังต่อไปนี้

(1) เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินแปลงซึ่งยื่นคำขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ ในที่ดินของตนเองแม้ว่าที่ดินแปลงนั้นจะมีผู้ถืออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่หรืออาชญาบัตรพิเศษก็ตาม ย่อมมีสิทธิยื่นคำขอประทานบัตรได้ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 46

(2) บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่เจ้าของที่ดินหรือมีสิทธิครอบครองในที่ดินแปลงซึ่งยื่นขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ ก็ต้องมีหนังสืออนุญาตจากเจ้าของที่ดินแปลงนั้นมาแสดงเพื่อยื่นขอประทานบัตร ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 50

2) ที่ดินของรัฐ

ที่ดินของรัฐที่จะยื่นคำขอประทานบัตรได้ต้องมีลักษณะเป็น “ที่ว่าง” ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 4 กล่าวคือ ต้องเป็นที่ซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองตามกฎหมายที่ดิน และมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน และไม่ใช่ที่ดินในเขตที่มีการคุ้มครองหรือสงวนไว้ตามกฎหมาย ดังนั้นที่ดินของรัฐที่ไม่อาจยื่นขอประทานบัตรได้ มีดังนี้¹³

(1) ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) เช่น ที่ชายตลิ่ง ที่สาธารณะ ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ เป็นต้น

(2) ที่ดินในเขตที่มีการคุ้มครองหรือสงวนไว้ตามกฎหมาย ได้แก่ พื้นที่อนุรักษ์ ดังนี้

ก. พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี อันหมายถึงพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้ประกาศเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ธรรมชาติไปแล้ว พื้นที่ลักษณะนี้ได้แก่

ก) พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าที่ได้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา และเขตห้ามล่าสัตว์ป่าที่ได้ประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

¹³สิทธิโชค ดันตีสุขสันต์, เรื่องเดิม, หน้า 46.



ข) พื้นที่อุทยานแห่งชาติที่ได้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกาตาม

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504¹⁴

ก) พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ ตามผลการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำโดย
สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ตามมติคณะรัฐมนตรี

ง) พื้นที่เขตอนุรักษ์ป่าชายเลน ตามผลการจำแนกเขตการใช้
ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 15 ธันวาคม 2530 ต่อมา
ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 ให้ระงับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่
ป่าชายเลน โดยเด็ดขาด

ข. พื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม หมายถึงพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพป่า
อุดมสมบูรณ์หรือมีศักยภาพเหมาะสมต่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ เพื่อรักษาไว้ซึ่ง
ความอุดมสมบูรณ์ของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์
ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10
มีนาคม พ.ศ. 2535 และ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 พื้นที่ลักษณะนี้ได้แก่ พื้นที่ป่าที่มีสภาพ
อุดมสมบูรณ์ ตลอดจนพื้นที่ป่าไม้ที่สมควรสงวนไว้เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมและระบบ-
นิเวศน์

ค. พื้นที่หวงห้ามอื่น ๆ พื้นที่ลักษณะนี้ได้แก่ เขตวนอุทยานสวนรุกชาติ
อุทยานสัตว์ป่า เขตเพาะเลี้ยงหรือขยายพันธุ์สัตว์ป่า บริเวณที่ควรรักษาไว้เป็นแหล่งที่อยู่
อาศัยของสัตว์ป่า พื้นที่ป่าซึ่งใช้ในการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการป่าไม้บริเวณที่มีทัศน
สวยงามอันควรรักษาไว้ตามระเบียบกรมป่าไม้วัดด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์
หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2539 พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตาม
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อาจกำหนด
ห้ามทำเหมืองแร่ได้ เขตหวงห้ามเพื่อใช้ในราชการทหารและพื้นที่ป่าปิดตามมติ

¹⁴มนตรี สนิทประชากร, “นโยบายในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมเหมืองแร่,”
เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา เรื่อง การป้องกันสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟู
ที่ทำเหมืองแร่, ณ โรงพิมพ์รอยัลริเวอร์ กรุงเทพมหานคร, 26 มิถุนายน 2538, หน้า 26.

คณะรัฐมนตรี ประกาศกองทัพบกหรือประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเว้นแต่จะได้รับอนุญาตให้เข้าทำเหมืองแร่ได้

ดังนั้นที่ดินของรัฐที่สามารถยื่นคำขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ได้มีดังนี้¹⁵

(1) ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1)

(2) พื้นที่ป่าไม้เพราะป่าไม้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าชนิดหนึ่ง พื้นที่ลักษณะนี้คือ พื้นที่ป่าไม้ธรรมดาตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เป็นเขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจตามผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2535 และ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 พื้นที่ป่าไม้ถาวรของชาติ เช่น ป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ ป่าเตรียมการสงวนและพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 2 ถึง 5

(3) พื้นที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นพื้นที่ป่าไม้ด้วยหรือไม่ก็ได้คือ พื้นที่ทหาร พื้นที่นิคมสร้างตนเองกรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย พื้นที่นิคมสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พื้นที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง และพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

2.5 การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการขอประทานบัตร

ในการขอประทานบัตรหรือการต่ออายุประทานบัตร มีขั้นตอนที่ต้องจัดเตรียมรายงานและเอกสารที่เป็นผลจากการติดต่อขออนุญาตกับส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การขอความเห็นจาก

¹⁵สิทธิโชค ดันติสุขสันต์, เรื่องเดิม, หน้า 47.

สภาตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล การขอใช้พื้นที่ป่าไม้ หรือที่ดินในความดูแลของส่วนราชการต่าง ๆ และการขอรับการส่งเสริมการลงทุน ดังนี้¹⁶

1) การจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

โดยประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้การทำเหมืองแร่ทุกขนาดต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) เพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินโครงการ

ผู้ยื่นประทานบัตรทำเหมืองแร่ทั้งเอกชน หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมระหว่างรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจกับเอกชน ต้องว่าจ้างผู้มีสิทธิทำรายงานที่ได้รับใบอนุญาตจาก สผ. ให้เป็นผู้จัดทำรายงานหลักจากจัดทำรายงานเสร็จเรียบร้อยแล้วจะต้องนำรายงานมายื่นต่อ สผ. เพื่อตรวจสอบพิจารณาพร้อมทั้งต้องส่งสำเนารายงานฉบับย่อและฉบับสมบูรณ์ให้แก่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กพร.) เพื่อเป็นหลักฐานสำหรับการขออนุญาตประทานบัตร¹⁷

2) การขอความเห็นจากองค์การบริหารส่วนตำบล

กระทรวงอุตสาหกรรมโดยรัฐมนตรีได้มีนโยบายตามหนังสือถึงกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กพร.) เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2538 ให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ส่งข้อมูลคำขอประทานบัตรใหม่ทุกรายให้สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เพื่อทราบและให้ความเห็นชอบรวมทั้งเพื่อดำเนินการให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบข้อเท็จจริงและผลกระทบจากการทำเหมืองต่อสภาพแวดล้อมและความเป็นอยู่ของชุมชนหากสภาตำบลหรือ อบต. ในเขตที่คำขอประทานบัตรตั้งอยู่มีความเห็นคัดค้านการทำเหมือง กพร. จะนำความเห็นมา

¹⁶กระทรวงอุตสาหกรรม, กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่, คู่มือ-แนะแนวในการปฏิบัติในกิจการเหมืองแร่ (กรุงเทพมหานคร: กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม, 2547), หน้า 56.

¹⁷เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

พิจารณาประกอบการออกประทานบัตร ดังนั้นจึงเป็นภาระของผู้ยื่นประทานบัตรที่จะต้องให้ข้อมูลและชี้แจงข้อเท็จจริงในการทำเหมืองต่อ อบต. รวมทั้งทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่

กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบังคับในการทำเหมืองแร่เป็นกิจการควบคุม ในกรณีการทำเหมืองแร่ที่อยู่ในเขต อบต. ซึ่งได้ออกข้อบังคับตำบลดังกล่าว จะต้องดำเนินการขออนุญาตประกอบกิจการต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือประธานกรรมการบริหาร อบต. ภายใน 90 วัน ซึ่งในการพิจารณาอนุญาตของเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้¹⁸

(1) ผู้ประกอบการยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อประธานกรรมการบริหารส่วนตำบลตามแบบคำขอพร้อมหลักฐานตามที่กำหนด

(2) เมื่อได้รับคำขอประธานกรรมการบริหาร อบต. อาจจะขอให้เจ้าพนักงานสาธารณสุข (หัวหน้าสถานีอนามัยตำบลหรือหัวหน้าส่วนสาธารณสุข) ดำเนินการตรวจสอบสถานประกอบการด้านสาธารณสุข อุปกรณ์เครื่องมือ ระบบป้องกันอันตรายหรืออุบัติเหตุ ระบบการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมลพิษอื่นเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะสามารถป้องกันไม่ให้เกิดเหตุที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในเขตท้องถิ่น อบต. ซึ่งหากพบว่าสถานประกอบการนั้นมีความถูกต้องครบถ้วนตามหลักวิชาการ เจ้าพนักงานสาธารณสุขจะเสนอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาอนุญาตได้ หากพบว่าไม่ถูกต้องแต่สามารถปรับปรุงแก้ไขได้ก็อาจให้เวลาในการปรับปรุงแก้ไขก่อนจะพิจารณาอนุญาต ส่วนกรณีที่พิจารณาเห็นว่าไม่เหมาะสมไม่ถูกต้อง และไม่อาจแก้ไขได้หรือผู้ประกอบการไม่แก้ไขตามข้อเสนอเจ้าพนักงานสาธารณสุขอาจจะเสนอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการในเขตท้องถิ่นนั้น

(3) ผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตต้องเสียค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตให้แก่ อบต. ตามอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ อบต.

¹⁸ กระทรวงอุตสาหกรรม, กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่, คู่มือ-แนะแนวในการปฏิบัติในกิจการเหมืองแร่, หน้า 59-60.

3. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะทรัพย์

3.1 หลักกรรมสิทธิ

หลักกรรมสิทธิตามกฎหมายไทยปรากฏอยู่ใน ป.พ.พ. มาตรา 1336 ซึ่งแสดงให้เห็นอำนาจของกรรมสิทธิ ซึ่งเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่งและเป็นที่รวมของสิทธิต่าง ๆ แต่ในประโยคแรกของมาตรานี้กำหนดว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” ถือเป็นข้อจำกัดอำนาจของกรรมสิทธิ เราจึงควรศึกษาทั้งอำนาจและข้อจำกัดอำนาจที่กฎหมายกำหนดไปด้วยควบคู่กัน ดังนี้

1) สิทธิติดตามเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลที่ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ สิทธินี้เจ้าของกรรมสิทธิจะใช้เองโดยผลการไม่ได้ต้องไปร้องขอต่อศาลก่อนเท่านั้น อาจถูกจำกัดสิทธินี้ได้ในกรณีเกิดสิทธิยึดหน่วง เช่น เอรธไปซ่อมที่อยู่อัดไม่ยอมจ่ายค่าซ่อม เจ้าของผู้มีสิทธิยึดหน่วงรถนั้นไว้จนกว่าจะได้รับชำระค่าซ่อมรถในฐานะเจ้าหนี้

2) สิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย สิทธิขัดขวางก็คือการป้องกันตามประมวลกฎหมายอาญานั้นเอง เพราะเจ้าของกรรมสิทธิสามารถใช้สิทธิโดยผลการไม่ต้องฟ้องร้องต่อศาลแต่มีข้อจำกัดสิทธิดังกล่าวถ้าเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น ตำรวจมีหมายค้นสามารถเข้าไปในเคหสถานของเจ้าของกรรมสิทธิได้โดยไม่มี ความผิดฐานบุกรุก และเจ้าของไม่มีสิทธิขัดขวางการกระทำโดยชอบตามหมายค้นของเจ้าพนักงาน

เจ้าของกรรมสิทธิยังมีสิทธิเหนือพื้นดินและย่อมมีกรรมสิทธิในทรัพย์สินที่อยู่บนพื้นดินหรือประกอบเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับพื้นดิน ทรัพย์สินใดที่ประกอบเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับที่ดินก็ย่อมเป็นของเจ้าของที่ดิน บุคคลใดจะล่วงละเมิดมิได้

จะเห็นได้ว่ากรรมสิทธิมีความศักดิ์สิทธิ์ รัฐหรือเอกชนจะละเมิดมิได้ เจ้าของทรัพย์สินจึงอาจใช้สอย หรือสละทิ้งไปเสียได้ตามอำเภอใจ กฎหมายของรัฐไม่อาจก้าวล่วงได้ เว้นเสียแต่ว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นประโยชน์ของคนหมู่มากมิใช่ประโยชน์ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งสอดคล้องกับหลักปฎิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา 17 และกฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยก็บัญญัติไว้ตรงกัน

3.2 หลักการการพิสูจน์ในคดีละเมิดโดยประมาทเลินเล่อ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยก็มีบทสันนิษฐานเช่นเดียวกับหลัก การการพิสูจน์ในคดีละเมิดโดยประมาทเลินเล่อ เช่น กรณี ตามมาตรา 434 ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าความเสียหายเกิดขึ้นเพราะเหตุที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ก่อสร้างไว้ชำรุดบกพร่องก็ดี หรือบำรุงรักษาไม่เพียงพอก็ดี ท่านว่าผู้ครองโรงเรือนหรือ สิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ จำต้องใช้สินไหมทดแทน แต่ถ้าผู้ครองได้ใช้ความระมัดระวังตาม สมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดเสียหายจะนั้นแล้ว ท่านว่าผู้เป็นเจ้าของจำต้องใช้ค่าสินไหม ทดแทน”

มาตรา 436 บัญญัติว่า “บุคคลผู้อยู่ในโรงเรือนต้องรับผิดชอบใน ความเสียหายอันเกิดเพราะของตกหล่นจากโรงเรือนนั้นหรือเพราะทิ้งขว้างของไปตก ในที่อันมิควร”

บทบัญญัติดังกล่าวผู้เขียนมีความเห็นว่ามีลักษณะเช่นเดียวกับหลัก Res Ipsa Loquitur กล่าวคือ การที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างชำรุดบกพร่อง เป็นเหตุให้เกิด ความเสียหายตามมาตรา 434 หรือกรณีที่ความเสียหายเกิดจากของตกหล่นจากโรงเรือน ตามมาตรา 436 ก็ตาม กรณีเหล่านี้แสดงถึงความบกพร่องในการใช้ความระมัดระวังดูแล สิ่งที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของตน ซึ่งถ้าหากว่าบุคคลเหล่านั้นใช้ความ ระมัดระวังตามสมควรแล้ว ความเสียหายย่อมจะไม่เกิดขึ้น ทั้งนี้จะเห็นได้จากเงื่อนไข ในการใช้หลัก หลักการการพิสูจน์ในคดีละเมิดโดยประมาทเลินเล่อ ในอังกฤษโดยมี เงื่อนไข คือ

- 1) สิ่งซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมของจำเลยหรือ ลูกจ้างของเขา และ
- 2) เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นตามธรรมดาจะไม่เกิด ถ้าผู้กระทำได้ใช้ความระมัด- ระวังตามสมควร ตัวอย่างคดีในอังกฤษที่พอจะเทียบเคียงกับบทบัญญัติมาตรา 434 และ 436 ของไทยมีดังนี้ คือ คดีระหว่าง Jager V. Adams (1877) ขณะที่โจทก์เดินอยู่ข้างถนน ข้างหน้าสิ่งก่อสร้างซึ่งสูงชันปรากฏว่ามีเศษอิฐตกลงมาถูกโจทก์ได้รับบาดเจ็บ กรณี ดังกล่าวถือว่าจำเลย ซึ่งมีสัญญาในการก่อสร้างตึกต้องรับผิดชอบ ศาลกล่าวว่า เป็นหน้าที่ ของจำเลยในการที่จะป้องกันเหตุการณ์ที่จะเกิดจากการที่อิฐตกลงมา

บทบัญญัติมาตรา 434, 436 หรือมาตรา 437 ซึ่งโดยหลักแล้วโจทก์ไม่ต้อง พิสูจน์ถึงความประมาทเลินเล่อของจำเลยนั้นจะนำมาใช้ได้ก็ต่อเมื่อเข้าหลักเกณฑ์ตามที่ กฎหมายบัญญัติไว้ในมาตรา 434, 436 หรือมาตรา 437 แล้วแต่กรณี มีปัญหาต่อไปว่า ถ้าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นไม่สามารถนำบทบัญญัติที่กล่าวมานี้มาใช้ปรับแก้คดีได้ จะนำ หลักดังกล่าวมาใช้ในศาลไทยได้หรือไม่ ตัวอย่างเช่น ขณะที่โจทก์ขับรถไปตามถนน ได้รถไฟลอยฟ้าปรากฏขึ้นส่วนของรถไฟของจำเลยหลุดและตกลงมาถูกโจทก์ได้รับ บาดเจ็บ กรณีนี้ถ้าพิจารณาตามกฎหมายไทย จะนำมาตรา 434 มาปรับแก้คดีก็ไม่ได้ เพราะเหตุว่าบทบัญญัติมาตรา 434 บัญญัติไว้เฉพาะกรณีความเสียหายเกิดขึ้นเพราะ จะนำมาตรา 436 มาปรับแก้คดีก็ไม่ได้ อีก เพราะบทบัญญัติมาตรา 436 บัญญัติเฉพาะ ความเสียหายเกิดเพราะของตกหล่นจากโรงเรือนหรือเพราะทิ้งขว้างของไปตกในที่ อันมิควรและขึ้นส่วนที่หลุดไปนั้นก็ไม่ใช่ทรัพย์สินอันตรายอันจะนำบทบัญญัติมาตรา 437 วรรคสองมาปรับแก้คดีได้ หรือตัวอย่างเช่น ผู้เสียหายโดยสารมาในลิฟต์ของจำเลย ปรากฏว่าลิฟต์ได้ตกมายังพื้นโดยไม่ทราบสาเหตุ เป็นเหตุให้ผู้เสียหายได้รับบาดเจ็บ กรณีนี้ถ้าพิจารณาตามกฎหมายไทย ผู้เขียนเห็นว่าไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา 433 หรือ มาตรา 436 และไม่ใช่ทรัพย์สินอันตรายตามมาตรา 437 วรรคสอง หรือตัวอย่างกรณีโจทก์ ได้รับบาดเจ็บจากการรับประทานขนมปังซึ่งมีใบมีดโกนอยู่ข้างใน ซึ่งกรณีนี้ถ้าพิจารณา ตามกฎหมายไทย ก่อนขนมปังไม่ใช่ทรัพย์สินอันตรายตามมาตรา 437 วรรคสอง ดังนั้นจึง ไม่อาจนำมาตรา 437 วรรคสองมาใช้ปรับแก้คดีได้

4. พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดิน- เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2532

การขออนุญาตใช้ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมเพื่อสำรวจหรือ ทำเหมืองแร่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร- กรรมว่าด้วยการให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541

ขั้นตอนการขออนุญาตเพื่อใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม¹⁹

1) บุคคลที่ประสงค์จะขอใช้พื้นที่ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อการสำรวจหรือทำเหมืองแร่ต้องยื่นคำขออนุญาตต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในท้องที่ พร้อมเอกสารประกอบคำขอ ดังนี้ สำเนาบัตรประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน (กรณีผู้ขอเป็นบุคคลธรรมดา) สำเนานหนังสือรับรองการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลและหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้มีอำนาจลงนามหรือทำการแทนนิติบุคคล (กรณีผู้ขอเป็นนิติบุคคล) และโครงการที่ขอใช้พื้นที่พร้อมแผนที่และแผนการใช้พื้นที่

2) ผู้ยื่นคำขอต้องไปให้ข้อเท็จจริงกับสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการตรวจสอบสภาพพื้นที่

3) อำนาจอนุญาตให้ใช้พื้นที่เพื่อสำรวจแร่เป็นของเลขาธิการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม และอำนาจอนุญาตให้ใช้พื้นที่เพื่อทำเหมืองแร่เป็นของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ซึ่งเมื่อพิจารณาเห็นว่าผลจากการใช้พื้นที่นั้นไม่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการทำเกษตรกรรมในที่ดิน ก็จะแจ้งให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ออกหนังสือแจ้งไม่ขัดข้องในการให้ใช้พื้นที่ หากในกรณีที่ได้รับอนุญาตสำรวจแร่หรือประทานบัตรแล้วก็จะออกหนังสือยินยอมให้ใช้พื้นที่ต่อไป

การตรวจสอบสภาพที่ดิน ในการตรวจสอบสภาพพื้นที่ที่จะพิจารณาให้ใช้ประโยชน์ จะมีหลักเกณฑ์ดังนี้²⁰

- 1) เป็นพื้นที่ซึ่งกรมป่าไม้และ ส.ป.ก. ได้ตรวจสอบตามข้อตกลงว่าไม่อยู่ในบริเวณต้องห้ามที่จะนำไปใช้ประโยชน์
- 2) ไม่เป็นบริเวณที่มีพิพาทศสวงามอันควรรักษาไว้
- 3) ไม่มีปัญหาผลกระทบที่สำคัญต่อความเป็นอยู่ของราษฎรในพื้นที่และบริเวณใกล้เคียง

¹⁹ กระทรวงอุตสาหกรรม, กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่, คู่มือแนะแนวในการปฏิบัติในกิจการเหมืองแร่, หน้า 64-65.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 65.

4) ต้องมีลักษณะและขนาดเนื้อที่ที่เหมาะสมกับกิจการตามวัตถุประสงค์และแผนการใช้งานตามโครงการที่อนุญาต

ข้อกำหนดและหน้าที่ของผู้รับหนังสือยินยอม²¹

- 1) ไม่ให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับความยินยอมเว้นแต่ได้รับอนุญาตโดยตรง
- 2) ชำระเงินค่าตอบแทนการใช้ที่ดิน ตามที่ ส.ป.ก. กำหนดเพื่อนำเข้ากองทุนปฏิรูปที่ดิน
- 3) ต้องใช้ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนดในหนังสือยินยอมเท่านั้น จะนำไปใช้การอื่นไม่ได้ และไม่ทำให้ที่ดินบริเวณนั้นเสื่อมสภาพเกินไป
- 4) ไม่ทำกิจการอันเป็นการรบกวนผู้อื่น เช่น การกีดขวางทางสาธารณะ ทำกิจการในเวลาวิกาล
- 5) การใช้เส้นทางและความเร็วของรถซึ่งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ ส.ป.ก. กำหนด
- 6) ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่เหมาะสมต่อทัศนียภาพ
- 7) ยินยอมให้เจ้าพนักงานเข้าไปตรวจสอบการทำงานได้ตลอดเวลาโดยผู้ได้รับการยินยอมหรือตัวแทนต้องเป็นผู้นำตรวจ และปฏิบัติตามที่เจ้าพนักงานสั่งมาเป็นหนังสือ
- 8) ถ้ากรณีที่เจ้าพนักงานต้องการหลักฐานหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติม ผู้ได้รับการยินยอมต้องมาแจ้งข้อเท็จจริงด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้
- 9) ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขและข้อบังคับตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมกำหนด

²¹ กระทรวงอุตสาหกรรม, กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่, คู่มือ-
แนะแนวในการปฏิบัติในกิจการเหมืองแร่, หน้า 65.

5. กระบวนการรับฟังความคิดเห็น

โครงการทำเหมืองไต้หวัน

เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายแร่ครั้งนี้มุ่งให้มีการทำเหมืองไต้หวันเป็นสำคัญ โดยให้เหตุผลอ้างอิงว่าการทำเหมืองไต้หวันในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเหมืองแร่และความจำเป็นในการพัฒนาอุตสาหกรรมแร่ จึงมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระดับความลึกของการทำเหมืองไต้หวันและกำหนดให้ประทานบัตรทำเหมืองไต้หวันคลุมพื้นที่กว้างขึ้น โดยไม่ต้องแสดงหลักฐานการมีสิทธิทำเหมืองในพื้นที่ที่ขอประทานบัตรเพื่อให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเหมืองแร่และเอื้ออำนวยต่อการลงทุนและพัฒนาแหล่งแร่ไต้หวัน เนื่องจากการทำเหมืองไต้หวันมีผลกระทบต่อการลงทุนและพัฒนาแหล่งแร่ไต้หวัน เนื่องจากการทำเหมืองไต้หวันมีผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์และสภาพแวดล้อมที่ผิวดิน รวมทั้งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ดังนั้นการออกประทานบัตรทำเหมืองไต้หวันจะอยู่ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

- 1) ผู้ขอประทานบัตรเสนอคำขอโดยถูกต้องตามเงื่อนไข
- 2) รัฐมนตรีได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น
- 3) รัฐมนตรีได้กำหนดเงื่อนไขในประทานบัตร

ตามพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 จึงได้กำหนดขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียในการทำเหมืองไต้หวัน ดังนี้²²

²² กระทรวงอุตสาหกรรม, กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่, คู่มือ-
แนะแนวในการปฏิบัติในกิจการเหมืองแร่, หน้า 45.



5.1 ข้อกำหนดทั่วไปในการทำเหมืองใต้ดิน

การทำเหมืองใต้ดินเป็นการทำเหมืองด้วยวิธีการเจาะเป็นปล่องหรืออุโมงค์ ลึกลงไปได้ผิวดิน เพื่อขุดเจาะให้ได้มาซึ่งแร่ใต้ผิวดิน พระราชบัญญัติแร่มีข้อกำหนด เกี่ยวกับการทำเหมืองใต้ดิน ดังนี้²³

- 1) การทำเหมืองใต้ดินต้องทำในระดับความลึกที่ปลอดภัยโดยพิจารณาจาก โครงสร้างทางธรณีวิทยา รวมทั้งวิธีการทำเหมืองตามหลักวิศวกรรมเหมืองแร่ในแต่ละ พื้นที่และความปลอดภัยของสิ่งมีชีวิต
- 2) การขุดแร่ผ่านใต้ดินของที่ดินใดที่มีใช้ที่ว่าง หากอยู่ในระดับความลึกจาก ผิวดินไม่เกินหนึ่งร้อยเมตร โดยผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องแสดงหลักฐานการมีสิทธิทำ เหมืองในเขตที่ดินนั้น
- 3) เขตเหมืองแร่ตามประทานบัตรเหมืองใต้ดินต้องไม่รุกรานเข้าไปในเขต- อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า
- 4) ในกรณีที่พบว่าการทำเหมืองใต้ดินบริเวณใดในเขตเหมืองแร่ จะส่ง ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างสำคัญโดยไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูได้รัฐมนตรี จะกำหนดเงื่อนไขในประทานบัตรไม่ให้ทำเหมืองใต้ดินบริเวณนั้น

5.2 ข้อมูลประกอบคำขอประทานบัตรเหมืองใต้ดิน

รัฐมนตรีได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้คำขอประทานบัตรการทำเหมืองใต้ดินต้อง มีรายละเอียดการทำเหมือง แผนผัง โครงการที่ครบถ้วน ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ข้อมูลดังต่อไปนี้²⁴

- 1) ข้อมูลโดยสังเขปแสดงถึงความลึกและมาตรการทางเทคนิค
- 2) แผนที่แสดงถึงเขตเหมืองแร่
- 3) ข้อมูลการประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในบริเวณต่าง ๆ

²³ กระทรวงอุตสาหกรรม, กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่, คู่มือ- แนะนำในการปฏิบัติในกิจการเหมืองแร่, หน้า 45.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 45-46.

- 4) ข้อมูลทางเทคนิคในวิธีการทำเหมืองและแต่งแร่โดยสังเขปพร้อมทั้งทางเลือกต่าง ๆ คำนวณวิศวกรรมเหมืองแร่ที่มีอยู่โดยทั่วไป และทางเลือกที่จะนำมาใช้พร้อมเหตุผล
- 5) ข้อมูล แผนผัง ขั้นตอน วิธีการในการทำเหมือง การแต่งแร่
- 6) วิธีการฟื้นฟูที่ภายหลังการทำเหมืองได้คืนโดยสังเขป ซึ่งแสดงถึงมาตรการลดผลกระทบ หรือรักษาไว้ซึ่งคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง
- 7) ข้อเสนอของผู้ขอประทานบัตรในการให้ตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมตรวจสอบการทำเหมืองได้คืน กองทุนสนับสนุน ระเบียบการตรวจสอบ
- 8) เส้นทางขนส่งและแหล่งน้ำที่จะใช้ในโครงการ ทั้งที่มีอยู่และที่จะพัฒนาขึ้น พร้อมกับรายละเอียดการใช้สอยตลอดโครงการ
- 9) ข้อเสนอเอาประกันภัยตามความเสียหายที่ระบุถึงวงเงินและระยะเวลาเอาประกันไว้

5.3 กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย

เมื่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตร-ทำเหมืองได้คืนได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว รัฐมนตรีจะประมวลข้อมูลต่อไปนี้เข้าสู่การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อกำหนดเงื่อนไขในประทานบัตร

- 1) ข้อมูลโครงการที่ยื่นประกอบคำขอประทานบัตร
- 2) รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และความเห็นของผู้พิจารณา

รายงาน

5.4 หลักเกณฑ์การพิจารณารายงานเพื่อกำหนดเงื่อนไขในประทานบัตร

เมื่อกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสิ้นสุดลงและได้รับรายงานการรับฟังแล้ว รัฐมนตรีจะพิจารณารายงานแล้ววินิจฉัยกำหนดเงื่อนไขในประทานบัตรไว้ตามเกณฑ์ ดังนี้

- 1) เงื่อนไขประธานบัตรต้องครอบคลุมโครงการอย่างน้อยในทุกรายการตามที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงที่ออกประกาศตามมาตรา 88/6 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510
- 2) ในกรณีที่มีความแตกต่างของข้อมูลหรือความเห็นในการรับฟังความคิดเห็นรัฐมนตรีวินิจัยให้ยุติ
- 3) เงื่อนไขในประธานบัตรต้องครอบคลุมรายละเอียดของโครงการ ตามที่ระบุไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และรายงานประกอบคำขอประธานบัตร²⁵

5.5 หลักเกณฑ์และขั้นตอนการปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสีย

ในการจัดให้มีการปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อพัฒนาโครงการท่าเหมืองใต้ดินนั้น ผู้ขอประธานบัตรท่าเหมืองใต้ดินจะต้องยื่นคำขอต่ออธิบดีเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อรับไปดำเนินการจัดประชุมปรึกษา มีเกณฑ์และขั้นตอนดังนี้²⁶

- 1) ความสมบูรณ์ของรายงานเบื้องต้นที่จะนำสู่การปรึกษาจะต้องประกอบด้วยข้อมูลอันจำเป็นและประเด็นปัญหาโดยชัดเจน
- 2) หลักเกณฑ์รับรองกลุ่มหรือองค์กรอันเกิดจากการรวมตัวของผู้มีส่วนได้เสียและการได้มาซึ่งตัวแทนที่จะเข้าร่วมปรึกษาที่ครอบคลุมกลุ่มต่าง ๆ ทั้งกลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มบริหาร และสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มผู้มีสิทธิในที่ดินหรืออยู่อาศัยในเขตเหมืองแร่
- 3) องค์กรประกอบของคณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นจะต้องมีตัวแทนราชการส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐร่วมด้วย

²⁵ กระทรวงอุตสาหกรรม, กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่, คู่มือ-แนะแนวในการปฏิบัติในกิจการเหมืองแร่, หน้า 46.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 46-47.

4) ให้กำหนดขั้นตอนการประชุม การประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุม การลงทะเบียนเข้าร่วมประชุม และระยะเวลาให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้ศึกษาข้อมูล

5.6 กองทุนสนับสนุนการศึกษาวิจัยของผู้มีส่วนได้เสียในโครงการ

ในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (อพร.) จะต้องตั้งกองทุนขึ้นสนับสนุนโครงการศึกษาวิจัยของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในโครงการทำเหมืองใต้ดิน โดยมีแหล่งเงินทุนมาจาก²⁷

- 1) ค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากผู้ขอประทานบัตรตามอัตราที่กำหนดในประกาศกระทรวง
- 2) เงินอุดหนุนจากกองทุนต่าง ๆ ทั้งจากภาครัฐและเอกชน

5.7 การกำหนดผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมืองและกองทุน

อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (อพร.)จะเป็นผู้เรียกประชุมตัวแทนผู้มีส่วนได้เสีย ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ออกประทานบัตรทำเหมืองใต้ดิน เพื่อตกลงกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมืองตามระเบียบที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขประทานบัตร

ผู้ถือประทานบัตรจะต้องสนับสนุนเงินกองทุนสำหรับการจ้างผู้เชี่ยวชาญเพื่อช่วยเหลือผู้มีสิทธิตรวจสอบ ตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขประทานบัตร

กระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้ประกาศกำหนดวาระการทำงานของผู้มีสิทธิตรวจสอบเงื่อนไขวิธีการเพิกถอนผู้มีสิทธิตรวจสอบ การเก็บรักษากองทุนคุณสมบัติมาตรฐานของผู้เชี่ยวชาญ ลักษณะสัญญาว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญและระเบียบการเบิกจ่าย²⁸

²⁷ กระทรวงอุตสาหกรรม, กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่, คู่มือ-แนะแนวในการปฏิบัติในกิจการเหมืองแร่, หน้า 47.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

กฎหมายได้กำหนดขั้นตอน หลักเกณฑ์ วิธีการ การปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสียสำหรับโครงการทำเหมืองได้ดินไว้ในประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมโดยอาศัยมาตรา 88/9 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 เมื่อผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองได้ดินรายใดเห็นสมควรให้มีการปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสียสำหรับโครงการทำเหมืองได้ดินของตนให้ยื่นคำขอต่ออธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นตามขั้นตอน หลักเกณฑ์ และวิธีการดังต่อไปนี้

1) ผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองได้ดินซึ่งประสงค์จะให้มีการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสียต้องยื่นคำขอให้มีการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นต่ออธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ โดยมีรายงานเบื้องต้นของโครงการ ดังนี้

(1) ข้อมูลแนะนำโครงการของผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองได้ดินที่แสดงแนวความคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับขอบเขตและวิธีการทำเหมืองได้ดิน การแต่งแร่ การฟื้นฟูที่ภายหลังการทำเหมืองได้ดิน การขนส่ง การใช้น้ำ การใช้สาธารณูปโภคที่เกี่ยวข้องกับประชาชน การจัดการกากแร่หรือผลพลอยได้หรือของเสีย การประเมินความเหมาะสมของโครงการและผลประโยชน์ที่รัฐและท้องถิ่นจะได้รับจากโครงการ หรือข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองได้ดิน

(2) ข้อมูลการประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการใน (1) โดยสรุปประเด็นปัญหาที่อาจเกิดขึ้น พร้อมแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหที่เกิดจากผลกระทบดังกล่าว เช่น ด้านสังคม สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และความปลอดภัย เป็นต้น

2) ผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่ ผู้มีสิทธิในที่ดิน หรืออยู่อาศัยในเขตที่ประสงค์จะทำเหมืองได้ดิน ทั้งนี้ไม่ว่าจะได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือองค์กรของผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่ก็ตาม โดยในวันคัดเลือกตัวแทนเพื่อเข้าร่วมประชุมปรึกษาเบื้องต้นผู้มีส่วนได้เสียต้องมีหลักฐานอันแสดงสิทธิในที่ดินอย่างใดอย่างหนึ่ง และหรือสำเนาทะเบียนราษฎรหรือหลักฐานจากทางราชการที่สามารถยืนยันได้ว่าเป็นผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ที่จะทำเหมืองได้ดิน

ในกรณีที่ผู้มีส่วนในหมู่บ้านเดียวกันลงลายมือชื่อร่วมกันเกินห้าสิบคน และยื่นรายชื่อต่อผู้ใหญ่บ้านที่ตนอยู่ในเขตการปกครองภายใน 20 วันนับแต่วันปิดประกาศแจ้งกำหนดวันจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้น ให้ถือเป็นกลุ่มหรือองค์กรอันเกิดจากการรวมตัวของผู้มีส่วนได้เสีย ถ้าในการลงลายมือชื่อร่วมกันดังกล่าวระบุให้บุคคลใดเป็นผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรอันเกิดจากการรวมตัวของผู้มีส่วนได้เสียหรือมีข้อความ เป็นปริยายให้เข้าใจได้เช่นนั้นให้ถือว่าผู้มีถูกระบุชื่อดังกล่าวเป็นผู้แทนกลุ่มหรือองค์กร ของผู้มีส่วนได้เสียนั้น

ในกรณีที่มิกลุ่มหรือองค์กรของผู้มีส่วนได้เสียเกินกว่าหนึ่งกลุ่มหรือ องค์กรหรือกลุ่มหรือองค์กรของผู้มีส่วนได้เสียไม่มีการกำหนดให้บุคคลใดเป็นผู้แทน- กลุ่มหรือองค์กรตามวรรคสอง และหรือมีผู้มีส่วนได้เสียอื่นที่มีได้รวมตัวกันเป็นกลุ่ม หรือองค์กรของผู้มีส่วนได้เสีย ให้ผู้ใหญ่บ้านที่ผู้มีส่วนได้เสียอยู่ในเขตการปกครอง คัดเลือกบุคคลที่ผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายข้างมาก เห็นชอบเป็นตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียจำนวน ไม่เกิน 2 คนให้แล้วเสร็จ โดยในการลงคะแนนเสียงให้ถือว่าผู้แทนกลุ่มหรือองค์กร อันเกิดจากการรวมตัวของผู้มีส่วนได้เสียมีคะแนนเสียงเท่ากับสมาชิกของกลุ่มหรือ องค์กรซึ่งตนเป็นผู้แทน และในการลงคะแนนเสียงผู้มีส่วนได้เสียสามารถใช้สิทธิ ในการลงคะแนนเสียงได้เพียงครั้งเดียวเท่านั้น เมื่อได้บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเป็น ตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียแล้วให้ผู้ใหญ่บ้านแจ้งชื่อบุคคลดังกล่าวให้คณะกรรมการจัดการ- ประชุมปรึกษาเบื้องต้นทราบ แต่ทั้งนี้ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 20 วันนับแต่ วันแจ้งจากคณะกรรมการจัดการประชุมเบื้องต้น ตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียต้องเป็นบุคคล ธรรมดาและเป็นผู้บรรลุนิติภาวะ ผู้มีส่วนได้เสียจะบอกเลิกการให้ตัวแทนดำเนินการ แทนตนเมื่อใดก็ได้ โดยมีหนังสือแจ้งการบอกเลิกการให้เป็นตัวแทนพร้อมทั้งระบุชื่อ บุคคลซึ่งจะเป็นตัวแทนของตนให้คณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นทราบ ก่อนเริ่มประชุมปรึกษาเบื้องต้น กรณีตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียตายให้นำความในวรรคสอง และวรรคสามมาใช้โดยอนุโลม

ตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียจะบอกเลิกการเป็นตัวแทนเมื่อใดก็ได้ แต่ต้อง มีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นทราบและต้องแจ้งให้

ผู้มีส่วนได้เสียทุกรายทราบด้วย และให้นำความในวรรคสองและวรรคสามมาใช้โดยอนุโลม

หากระยะเวลาเหลือน้อยกว่า 20 วันนับถึงวันจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นถ้าผู้มีส่วนได้เสียมีภาระบุชื้อบุคคลใดเป็นตัวแทนได้ให้ถือว่าผู้ใหญ่บ้านที่ผู้มีส่วนได้เสียอยู่ในเขตการปกครองเป็นตัวแทนผู้มีส่วนได้เสีย

นอกจากตัวแทนตามวรรคสามแล้ว ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มผู้บริหารและสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เขตที่ประสงค์จะขอประธานบัตรทำเหมืองได้ดินอยู่ในเขตการปกครองเป็นตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียด้วย

ข้อ 3 ตัวแทนที่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมปรึกษาเบื้องต้น ได้แก่

(1) ตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียหมู่บ้านละไม่เกิน 2 คน

(2) กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคนที่เขตที่ประสงค์จะขอประธานบัตรทำเหมืองได้ดินอยู่ในเขตการปกครอง

(3) ตัวแทนกลุ่มบริหารและสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เขตที่ประสงค์จะขอประธานบัตรทำเหมืองได้ดินอยู่ในเขตการปกครองหน่วยงานละไม่เกิน 2 คน

(4) ตัวแทนองค์กรเอกชนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งจดทะเบียนตามกฎหมายไทยและมีภูมิลำเนาในจังหวัดที่มีความประสงค์จะขอประธานบัตรทำเหมืองได้ดินองค์กรละ 1 คน แต่ต้องไม่เกิน 10 องค์กร โดยพิจารณาตามลำดับการแจ้งรายชื่อตัวแทน

หน่วยงานตาม (3) และ (4) ต้องแจ้งรายชื่อตัวแทนที่จะเข้าร่วมประชุมปรึกษาเบื้องต้นเป็นลายลักษณ์อักษรให้คณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นทราบภายใน 20 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้น

ข้อ 4 ให้อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเป็นคณะกรรมการจัดการประชุมเบื้องต้นให้แล้วเสร็จภายใน 7 วันนับแต่วันที่ผู้ประสงค์จะขอประธานบัตรทำเหมืองได้ดินแสดงความประสงค์ให้มีการปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสีย

คณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน นายอำเภอหรือหัวหน้ากิ่งอำเภอในเขตที่ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองได้ดินหรือผู้แทนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดหรือผู้แทน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือผู้แทน ผู้แทนจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในเขตจังหวัดที่ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองได้ดินสถาบันละ 1 คน ผู้แทนกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดหรือผู้แทน ประชาสัมพันธ์จังหวัดหรือผู้แทน และบุคคลอื่นซึ่งอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่แต่งตั้งไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ อุตสาหกรรมจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ หัวหน้าฝ่ายอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ 5 ให้คณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นมีหน้าที่ ดังนี้

- (1) แจ้งให้ผู้ใหญ่บ้านที่ผู้มีส่วนได้เสียอยู่ในเขตการปกครองคัดเลือกตัวแทนผู้มีส่วนได้เสีย
- (2) จัดส่งรายงานเบื้องต้นของโครงการตามข้อ 1 ให้ตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียเพื่อพิจารณาล่วงหน้าก่อนการประชุมปรึกษาเบื้องต้น
- (3) สรุปประเด็นข้อซักถามและหรือข้อคิดเห็นจากตัวแทนผู้มีส่วนได้เสีย จัดส่งให้ผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองได้ดินเพื่อชี้แจงในการประชุมปรึกษาเบื้องต้น
- (4) ดำเนินการประชุมปรึกษาเบื้องต้น
- (5) สรุปผลการประชุมเบื้องต้นส่งให้แก่ตัวแทนผู้มีส่วนได้เสีย อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองได้ดิน และผู้เกี่ยวข้อง
- (6) ประเมินการและเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นจากผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองได้ดิน และรวบรวมใบสำคัญค่าใช้จ่ายและเงินคงเหลือให้แก่ผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองได้ดิน

ข้อ 6 การเตรียมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้น มีดังนี้

(1) เมื่อคณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นได้รับรายงานเบื้องต้นของโครงการที่ครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว ให้กำหนดวันจัดการประชุมเบื้องต้นโดยวันจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นต้องมีกำหนดระยะเวลาห่างจากวันได้รับรายงานเบื้องต้นของโครงการไม่น้อยกว่า 90 วัน แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 100 วันดังกล่าว และปิดประกาศภายใน 15 วันนับแต่วันได้รับรายงานเบื้องต้นของโครงการและให้ส่งประกาศให้ประชาสัมพันธ์จังหวัดในท้องที่ที่ประสงค์จะทำเหมืองได้ดินเพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผ่านเครือข่ายของประชาสัมพันธ์จังหวัดเพื่อแจ้งให้ทราบถึงกำหนดวันและเวลาการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้น พร้อมเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุม โดยระบุขั้นตอนการประชุม การลงทะเบียนเข้าร่วมประชุมและระยะเวลาล่วงหน้าซึ่งผู้มีส่วนได้เสียจะได้ศึกษาข้อมูลตามสมควรก่อนการประชุมปรึกษาเบื้องต้น

การปิดประกาศ ให้ปิด ณ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ที่ทำการกำนัน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการจังหวัด และที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตที่ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองได้ดิน โดยต้องจัดให้มีสำเนารายงานเบื้องต้นของโครงการตามข้อ 1 พร้อมการปิดประกาศเพื่อเผยแพร่ให้ผู้มีส่วนได้เสียศึกษาให้ข้อคิดเห็นต่อตัวแทน

(2) ภายใน 10 วันนับแต่วันปิดประกาศให้คณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้น แจ้งผู้ใหญ่บ้านที่ผู้มีส่วนได้เสียอยู่ในเขตการปกครองเพื่อให้แจ้งรายชื่อตัวแทนผู้มีส่วนได้เสีย

(3) ภายใน 10 วัน นับแต่วันได้รับแจ้งรายชื่อตัวแทนตาม (2) ให้คณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นส่งรายงานเบื้องต้นของโครงการทำเหมืองได้ดินโดยการส่งจดหมายลงทะเบียนตอบรับให้ตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียศึกษา พิจารณา และรวบรวม ข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้เสีย

(4) เมื่อตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียศึกษา พิจารณา และรวบรวมข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้เสียแล้วให้ส่งประเด็นอภิปรายหรือประเด็นที่ต้องการให้ผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองได้ดินชี้แจงในที่ประชุมปรึกษาเบื้องต้นให้คณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นแต่ทั้งนี้ไม่น้อยกว่า 20 วันนับถึงจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้น

ข้อ 7 ขั้นตอนการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้น มีดังนี้

(1) บุคคลตามข้อ 3 และผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองได้ดินต้องมาถึงที่จัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นและลงทะเบียนเข้าร่วมประชุมก่อนเริ่มการประชุมปรึกษาเบื้องต้น

(2) การประชุมปรึกษาเบื้องต้นต้องมีบุคคลไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนของบุคคลตามข้อ 3 จึงเป็นองค์ประชุม

เมื่อล่วงเวลานัดไปแล้วถึงหนึ่งชั่วโมง จำนวนผู้เข้าร่วมประชุมยังไม่เข้าครบถ้วนเป็นองค์ประชุม ให้คณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นนัดใหม่อีกครั้งหนึ่งใน 14 วัน และการประชุมปรึกษาเบื้องต้นครั้งหลังนี้ไม่บังคับว่าจำเป็นต้องครบองค์ประชุม

(3) ให้ประธานคณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นเป็นประธานในที่ประชุมปรึกษาเบื้องต้น

ถ้าประธานคณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้น ไม่มีตัวก็ดี หรือไม่เข้าประชุมจนล่วงเวลานัดไปแล้วสิบห้านาทีก็ดี ให้ผู้เข้าร่วมประชุมซึ่งอยู่ในที่ประชุมเลือกผู้เข้าร่วมประชุมคนหนึ่งคนในจำนวนซึ่งมาประชุมเป็นประธาน

ให้เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการของที่ประชุมปรึกษาเบื้องต้น

ข้อ 8 เมื่อคณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นสรุปผลการประชุมปรึกษาเบื้องต้นแล้วเสร็จ ให้คณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นปิดประกาศสรุปผลการประชุมปรึกษาเบื้องต้น ณ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ที่ทำการกำนัน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการจังหวัด และที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตที่ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองได้ดินเพื่อประชาสัมพันธ์ให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่การประชุมปรึกษาเบื้องต้นเป็นที่ยุติ

กรณีที่ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นว่า ประกาศสรุปผลการประชุมปรึกษาเบื้องต้น ไม่ตรงต่อความจริงตามที่ไต่จากการประชุมให้โต้แย้งต่อคณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นเป็นลายลักษณ์อักษรภายใน 15 วัน นับแต่วันปิดประกาศของการประชุมปรึกษาเบื้องต้น

เมื่อพ้นกำหนด 15 วัน นับแต่วันปิดประกาศสรุปผลการประชุมปรึกษาเบื้องต้น หากมีผู้คัดค้านให้ประธานคณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นพิจารณาแก้ไขสรุปผลการประชุมปรึกษาเบื้องต้นให้ถูกต้องตามผลการพิจารณาของที่ประชุม

ถ้าพ้นกำหนด 15 วันนับแต่วันปิดประกาศสรุปผลการประชุมปรึกษาเบื้องต้นแล้วไม่มีผู้ใดคัดค้าน หรือเมื่อได้แก้ไขตามข้อโต้แย้งของผู้เข้าร่วมประชุมแล้ว ให้แจ้งสรุปผลการประชุมปรึกษาเบื้องต้นให้ผู้ประสงค์จะทำเหมืองได้ดินทราบ และรวมไว้ในรายงานผลการประชุมปรึกษาเบื้องต้นที่เสนอต่ออธิบดีกรมอุตสาหกรรม-พื้นฐานและการเหมืองแร่ (ประกาศ ณ วันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547)

6. มาตรการความรับผิดชอบทางแพ่ง

การทำเหมืองได้ดินนั้นย่อมก่อให้เกิดความเสียหายได้ทั้งในกรณีการทำเหมือง-ได้ดินและภายหลังการปิดเหมือง ดังนั้นเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้ที่อาจได้รับความเสียหาย จึงมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในส่วนของกระบวนการในการฟ้องร้องคดีระหว่างการทำเหมืองได้ดินและภายหลังการปิดเหมืองไว้ โดยพิจารณาตามหลักกฎหมายของพระราช-บัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 และ 97 ประกอบกับมาตรการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 88/12 และมาตรา 88/13 เรื่องการคุ้มครองสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ และมาตรา 131/1 เรื่องความรับผิดชอบ

6.1 ความรับผิดชอบตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ตามหลักกฎหมายพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม-แห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 และ 97 ดังกล่าวได้บัญญัติถึงความรับผิดชอบทางแพ่งของ

ผู้ประกอบการทำเหมืองได้ดินที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายไว้สองประการ ดังนี้²⁹

1) การทำเหมืองได้ดินและก่อกมลพิษ ถ้าหากการแพร่กระจายของมลพิษมาจากการทำเหมืองโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เว้นแต่พิสูจน์ได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐหรือการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือของบุคคลอื่นซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงและโดยอ้อมในการแพร่กระจายมลพิษนั้น ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายนั้นรวมถึงภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่รัฐต้องดำเนินการขจัดมลพิษ

2) การทำเหมืองได้ดิน โดยมีขอบด้วยกฎหมายซึ่งหากผู้ประกอบการกระทำหรือละเว้นการกระทำเหมืองได้ดินผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติแร่ เช่น การทำเหมืองรุกกล้าเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ทำเหมืองผิดเงื่อนไขของประทานบัตรในบริเวณที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างสำคัญ โดยไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูได้ การทำเหมืองได้ดินไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขประทานบัตร ไม่ว่าในระดับความลึกใดหรือทำผิดกฎหมายใดที่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐและเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้ประกอบการนั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายนั้นให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย

²⁹วสันต์ พานิช, “กฎหมายแร่และสัญญาสัมปทานเหมืองแร่โปแตช,”

เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการเหมืองแร่โปแตชจังหวัดอุดรธานีปัญหาและแนวทางแก้ไข, ณ ห้องประชุมนานาชาติ ชั้น 2, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 29 มีนาคม 2546, หน้า 174.

6.2 ความรับผิดชอบตามกฎหมายแร่

การฟ้องเรียกค่าเสียหายตามพระราชบัญญัติแร่กำหนดให้ผู้เสียหายมีสิทธิ
ดังนี้³⁰

1) เรียกให้ผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองได้คืนระงับการกระทำและ
จัดการแก้ไขตามที่จำเป็นเพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดขึ้น ถ้าพบว่ามีการทำเหมืองได้คืน
ในระดับความลึกน้อยกว่าที่กำหนดไว้ในเงื่อนไข และไม่เกินหนึ่งร้อยเมตร การทำเหมือง-
ได้คืนที่ไม่เป็นไปตามหลักวิศวกรรมเหมืองแร่

2) มีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ประกอบการ ในกรณีที่พื้นดินบริเวณใด
ในเขตเหมืองแร่ทรุดตัวของพื้นดินลงจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล ทรัพย์สิน
หรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าการทรุดตัวของพื้นดินนั้นเกิดจากการทำ
เหมืองได้คืน ในกรณีที่รับต้องรับผิดชอบกับผู้เสียหายในเบื้องต้นก่อนรัฐมีสิทธิไล่เบี้ย
เรียกค่าเสียหายกับผู้ถือประทานบัตรเหมืองได้คืน ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ-
เหมืองได้คืน ผู้ถืออาชญาบัตร หรือประทานบัตรต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตนต่อ
ความเสียหาย หรือความเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นแก่บุคคล ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม
และให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าความเสียหายเกิดจากผู้ถืออาชญาบัตรหรือประทานบัตร

ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการทำเหมืองได้คืน โดยมาตรา 131/1 กำหนด
หลักความรับผิดชอบนี้ไว้เพื่อเป็นหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ได้คืน โดย
กำหนดให้ผู้ถืออาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาตอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้
ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตนต่อความเสียหาย หรือความเดือดร้อนรำคาญใด
อันเกิดแก่บุคคล ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นในเขตที่ได้รับ
อนุญาตให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของผู้ถืออาชญาบัตร
ประทานบัตร หรือใบอนุญาตนั้น แต่อย่างไรก็ตามหากความเสียหายเกิดขึ้นนอกเขต-
เหมืองแร่ที่ได้รับอนุญาตการะพิสูจน์จะตกแก่ผู้ฟ้องร้องที่จะนำสืบด้วยตัวเอง ประกอบ
กับการฟ้องร้องคดีทางแพ่งในสังคมไทยเกิดขึ้นได้ยาก โดยเฉพาะผู้เสียหายเป็นเกษตรกร
เนื่องจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบไม่ยากเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางศาล

³⁰ วสันต์ พานิช, เรื่องเดียวกัน, หน้า 175.

เพราะต้องเสียเวลาต้องใช้เงินทุนในการฟ้องคดี ถ้าหากผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบต่อสุขภาพต้องบำบัดรักษาตนเอง ก็จะมีข้อจำกัดด้านเงินทุนและสุขภาพในการติดตามการฟ้องร้องดำเนินคดี ประกอบกับรัฐไม่มีกองทุนเยียวยาความเสียหายในการแก้ไขปัญหานี้เฉพาะหน้า ถึงแม้ว่าภาระการพิสูจน์จะอยู่ที่ผู้ประกอบการ แต่ผลกระทบทางสุขภาพมิได้เกิดขึ้นให้เห็นในทันทีทันใด ซึ่งอาจเห็นผลหลังจากปิดเหมืองไปแล้ว หรือการฟ้องร้องคดีนั้นฟ้องผู้ประกอบการซึ่งเป็นคนต่างด้าวและได้เดินทางกลับประเทศไปแล้ว โดยที่ผู้เสียหายก็จะเรียกร้องค่าเสียหายคืนไม่ได้³¹

6.3 ความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด

ในการเรียกร้องค่าเสียหายโดยทั่วไป ผู้เสียหายต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับความเสียหายที่ได้รับว่ามีความสัมพันธ์กันหรือไม่อย่างไร ซึ่งเป็นแนวคิดจากทฤษฎีที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล ทฤษฎีนี้ได้ใช้พิสูจน์ความรับผิดชอบทางละเมิด โดยพิจารณาถึงเงื่อนไขและความเหมาะสมของเหตุและผลของการกระทำนั้นเป็นส่วนประกอบซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้เสียหายที่ต้องพิสูจน์ให้ได้ว่า ข้อกล่าวอ้างของตนเป็นความจริง และความเสียหายที่ได้รับเป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยในคดีนั้น ในคดีสิ่งแวดล้อมการที่จะพิสูจน์ให้ได้ครบองค์ประกอบเช่นนั้นถือว่าเป็นภาระและความยากลำบากอย่างยิ่ง ตัวอย่างเช่น กรณีชุมชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียงกับโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ หากมีการเจ็บป่วยเนื่องจากสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ ผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าสาเหตุของการเจ็บป่วยเป็นผลโดยตรงจากกิจกรรมของโรงไฟฟ้างัดกล่าวนั้น ซึ่งนับว่าเป็นภาระและความยากลำบากอย่างมากของฝ่ายโจทก์ที่จะต้องนำสืบถึงผู้กระทำผิดและความเสียหายที่ได้รับ อีกทั้งฝ่ายจำเลยย่อมอยู่ในวิสัยที่จะป้องกันขัดขวางการพิสูจน์ความเสียหายดังกล่าวนี้ได้ดีกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างมากอยู่ตลอดเวลา การที่จะกำหนดให้ผู้ก่อ-

³¹วสันต์ พานิช, เรื่องเดียวกัน, หน้า 175-176.

ความเสียหายต้องรับผิดชอบเพียงการกระทำที่เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อเท่านั้น ย่อมไม่เป็นการเพียงพอ

การกำหนดให้ผู้ซึ่งสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมต้องมีความรับผิดชอบแพ่งถือเป็นมาตรการเพื่อเยียวยาและบรรเทาความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจากผลกระทบของปัญหาสิ่งแวดล้อมในการพิสูจน์ความเสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น จะมีความแตกต่างจากความเสียหายในเรื่องอื่น ๆ เช่น ละเมิด หรือเหตุเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งสามารถกำหนดตัวผู้เสียหายและพิสูจน์ความเสียหายได้อย่างชัดเจน ส่วนผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปจะมีลักษณะของความเสียหายที่เป็นสาธารณะ กล่าวคือ จะมีผู้ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมากอีกทั้งเป็นความเสียหายที่เกิดจากการสะสมของปัญหาซึ่งต้องใช้เวลาในการที่จะพิสูจน์ถึงความเสียหายได้อย่างชัดเจน ยกเว้นความเสียหายจากผลกระทบของปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างเฉียบพลัน ได้มีความพยายามที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิสูจน์ความเสียหายในเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยการสร้างทฤษฎีหรือหลักต่าง ๆ เพื่ออธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลของปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการกระทำและผลที่ได้รับการกระทำนั้น เพื่อที่จะกำหนดตัวผู้รับผิดชอบและค่าเสียหายได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้นำหลักว่าด้วยความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดและหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาบัญญัติไว้ โดยกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายจากการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษอันเกิดจากกิจกรรมของตนตามมาตรา 96 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 96 แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้น จะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตามเว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก

- 1) เหตุสุจริตหรือการสงคราม
- 2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ
- 3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหาย
เองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม

ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้นค่าสินไหมทดแทนหรือ
ค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบ
บรรดาหนี้ หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริง
ในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย

7. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ- สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

การมีส่วนร่วมของประชาชน การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม องค์กรประชาชน องค์กร-
พัฒนาเอกชน การกำกับดูแลและส่งเสริมบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้าน
สิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม
รายชื่อองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน
มีความสำคัญต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐก็ยอมรับด้วยการบัญญัติเป็นกฎหมาย
รองรับไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม-
แห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยกฎหมายกำหนดเงื่อนไขว่าองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีกิจกรรมด้าน
การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม จะต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศ
และได้จดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรตาม
ธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็น
มาตรการในการกำกับดูแลการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และ
กฎหมายได้กำหนดมาตรการจูงใจ และส่งเสริมการใช้บทบาทในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม
ขององค์กรพัฒนาเอกชนไว้ด้วยการให้ความช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกเมื่อ
ประสบปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินการ และให้เงินทุนสนับสนุนการดำเนิน
กิจการ โดยใช้เงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 8 ปัญหาที่คือมีองค์กรพัฒนาเอกชน

อยู่จำนวนมากที่ยังไม่มีศักยภาพความพร้อมตามเงื่อนไขของกฎหมายที่จะจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมได้ จึงทำให้จำนวนองค์กรพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียนมีน้อย สำหรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมนั้น มีการใช้บทบาททั้งโดยตรง อันประกอบด้วยบทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อม บทบาทในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร บทบาทในการใช้สิทธิในสิ่งแวดล้อม และการใช้บทบาทโดยอ้อมโดยผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่มีผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ด้วย 4 ท่าน จากจำนวนทั้งหมด 23 ท่าน ปัญหาก็คือองค์กรพัฒนาเอกชนไม่มีโอกาสที่จะเลือกหรือสรรหาผู้แทนของพวกตนเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และมีหลายองค์กรที่ยังไม่ทราบว่าใครเป็นผู้แทนของพวกตน จึงทำให้เป็นปัญหาอุปสรรคในการใช้บทบาทโดยอ้อม นอกจากนี้แล้ว องค์กรพัฒนาเอกชนยังมีบทบาทในการใช้สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดคือ สิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ สิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนในโครงการที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นกับสิทธิที่จะร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อสิ่งแวดล้อม ส่วนหน้าที่ตามกฎหมายก็คือหน้าที่ให้ความร่วมมือช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม การวิจัยนี้ได้เสนอแนะให้ภาครัฐปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในเรื่องคุณสมบัติขององค์กรพัฒนาเอกชนที่จะจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม เพิ่มสัดส่วนจำนวนองค์กรพัฒนาเอกชนที่จะแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และการออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดและวิธีการในการเลือกหรือสรรหาผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อเป็นตัวแทนในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำหรับภาคองค์กรพัฒนาเอกชนนั้น ได้เสนอแนะให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการดำเนินกิจกรรมและการสร้างเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงการชักชวนให้



นักวิชาการมหาวิทยาลัยให้ความสนใจที่จะเข้าร่วมดำเนินการกับองค์กรพัฒนาเอกชนให้มากขึ้น เพื่อเป็นการเสริมสร้างทางด้านวิชาการแก่องค์กรพัฒนาเอกชน³²

หลักการสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
ได้แก่³³

1) สิทธิการกำหนดเจตจำนงของตนเอง เป็นรากฐานที่สำคัญของสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

2) สิทธิการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เป็นสิทธิที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการกำหนดการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมได้รับผลจากการพัฒนาดังกล่าวอย่างเป็นธรรม

3) สิทธิการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นสิทธิที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติเป็นสมบัติร่วมของทุกคน และเป็นแหล่งที่มาของปัจจัยพื้นฐานแห่งการดำรงชีวิตของประชาชน (ปัจจัย 4) และ

4) สิทธิในสิ่งแวดล้อม เป็นสิทธิที่ประชาชนจะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีคุณภาพ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้การรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนดังกล่าวด้วยแล้ว

ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รายงานการศึกษาชี้ว่าปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ คือกฎหมายในปัจจุบันไม่มี

³² สุณีษ์ มัลลิกะมาลย์, บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทย ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 45.

³³ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, สรุปสาระสำคัญรายงานการศึกษาเรื่อง หลักสิทธิมนุษยชนในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม [Online], available URL: http://www.nhrc.or.th/kcontent.php?doc_id=Research_Environment, 2553 (กรกฎาคม, 12).

การรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในการตัดสินใจกำหนดหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับการทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และในขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังขาดปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ การรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งซึ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้ความตระหนัก และความมุ่งมั่นที่จะปกป้อง และดูแลชีวิตของตนเองและชุมชน การใช้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และการประสานความร่วมมือกับฝ่ายต่าง ๆ

มาตรการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรชุมชน

เนื่องจากปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์กรชุมชนสามารถใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ คือ การรวมตัวกันที่เข้มแข็ง จึงควรมีมาตรการในการส่งเสริมองค์กรชุมชนให้เรียนรู้วิธีการใช้สิทธิและการใช้เสรีภาพ การแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ได้แก่

- 1) การเสริมสร้างโอกาสและสนับสนุนการเรียนรู้หลักสิทธิเสรีภาพและหลักสิทธิมนุษยชนแก่ชุมชนอย่างทั่วถึงและเสมอหน้ากัน
- 2) การกำหนดมาตรการให้ชุมชนสามารถได้รับข้อมูลข่าวสารและสามารถใช้ข้อมูลข่าวสารเพื่อการสื่อสารกับสังคมอย่างทั่วถึง
- 3) การเสริมสร้างโอกาสและสนับสนุนให้ชุมชนสามารถรวมตัวกันและสร้างความร่วมมือเครือข่ายขององค์กรชุมชนให้สามารถปกป้องสิทธิเสรีภาพด้วยตนเอง
- 4) การส่งเสริมและสนับสนุนองค์การทางสังคมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะประโยชน์ในการสร้างกระบวนการเรียนรู้ด้านสิทธิเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนให้แก่ชุมชน
- 5) การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือระเบียบที่เป็นอุปสรรคในการรวมตัวของชุมชน

7.1 สิทธิในการรับข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติถึงเรื่องสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการไว้ใน มาตรา 6 (1) ดังนี้

“มาตรา 6 เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) การได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลที่ได้รับ ความคุ้มครองตามกฎหมาย . . .”

มาตรานี้ให้การรับรองสิทธิของประชาชนในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ในขณะเดียวกันก็สงวนสิทธิบางประการที่จะไม่อนุญาตให้ได้รับรู้ในข้อมูลข่าวสารบางเรื่องหากเจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าเข้าข่ายยกเว้นดังที่ปรากฏในวรรคท้ายของมาตราเดียวกันนี้ จึงเท่ากับเป็นการรับรองสิทธิแบบมีเงื่อนไขขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวที่จะอนุญาตให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมากน้อยเพียงใด หรือในบางกรณีอาจไม่มีการอนุญาตให้เลยก็ได้

ในการพิจารณาถึงข้อมูลข่าวสารที่จะเปิดเผยนั้น สมควรที่จะต้องพิจารณาถึงความหมายของข้อมูลข่าวสารตามมาตรานี้เสียก่อน โดยเทียบเคียงกับคำนิยามในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งได้ให้คำนิยามของคำว่า “ข้อมูลข่าวสาร” และ “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ไว้ในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนี้

“ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูลหรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้

“ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับมาตรานี้กฎหมายกำหนดเฉพาะข้อมูลข่าวสารในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ซึ่งมีความหมายเฉพาะเจาะจงกว่าข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ครอบคลุมถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการของรัฐ ซึ่งเป็นข้อมูลโดยทั่วไปที่มีความหมายกว้างกว่า แต่อย่างไรก็ดี ในส่วนของลักษณะและรูปแบบของข้อมูลข่าวสารอาจถือได้ตามคำนิยามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ข้างต้นได้ นอกจากนี้ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของราชการนั้นยังต้องพิจารณาถึง “ชั้นความลับของทางราชการ” ตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ประกอบอีกด้วย แม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้จะให้สิทธิแก่บุคคลในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งมีข้อจำกัดหลายประการ ดังที่กล่าวแล้ว กฎหมายฉบับนี้ยังได้บัญญัติข้อยกเว้นที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับที่เกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

- 1) การรักษาความมั่นคงแห่งชาติ
- 2) สิทธิส่วนบุคคล
- 3) สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา
- 4) สิทธิในทางการค้า
- 5) กิจการของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้จัดแบ่งข้อมูลข่าวสารออกเป็น 4 ประเภท คือ

- 1) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องเปิดเผย
- 2) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่ต้องเปิดเผย
- 3) ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล
- 4) เอกสารประวัติศาสตร์

7.2 สิทธิในการได้รับชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
ได้บัญญัติถึงเรื่องสิทธิในการได้รับชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐไว้ใน
มาตรา 6 (2) ว่า

“มาตรา 6 เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพ
สิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

... (2) การได้รับชดใช้ค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษอันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุนหรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ”

มาตรานี้ให้การรับรองสิทธิของประชาชนในการที่จะได้รับชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐ ในความเสียหายหรือภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษจากโครงการที่รัฐมีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง ดำเนินการ หรือสนับสนุนโดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

การใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายในกรณีที่ได้รับความเสียหายจากการแพร่กระจายของมลพิษตามมาตรา 6 นี้เป็นการเรียกร้องเอาค่าชดใช้จากรัฐซึ่งแม้มิได้เป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายโดยตรง ทั้งนี้ ตามหลักการที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ซึ่งจะต้องมีการพิสูจน์ให้เห็นว่าความเสียหายนั้นเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นไม่ว่าจะโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วเป็นเรื่องยากลำบากที่จะพิสูจน์ความเสียหายเช่นนั้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นความเสียหายอันเกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังนั้นมาตรา 6 (2) จึงให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในอันที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐในฐานะที่เป็นผู้ริเริ่มหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกิจการหรือโครงการที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นโดยไม่ต้องมีการพิสูจน์ความเสียหายว่าเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของรัฐดังเช่นมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐตามมาตรา 6 (2) นี้เกิดขึ้นเมื่อได้มีการพิสูจน์ความเสียหายจนเป็นที่ยุติแล้วว่าเป็นผลจากการแพร่กระจายของมลพิษจาก

แหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นโครงการที่ได้มีการริเริ่ม สนับสนุน หรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น ดังนั้น ในการใช้สิทธิตามมาตรานี้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจึงต้องดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลและพิสูจน์ข้อเท็จจริงดังกล่าวนั้น อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตว่าสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายยังคงมีอยู่ตลอดเวลาที่กิจการหรือโครงการนั้นยังคงมีการดำเนินการอยู่ถึงแม้ว่าโครงการหรือกิจการดังกล่าวนั้นจะมีการได้รับการสนับสนุนจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแล้วก็ตาม

การใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐตามมาตรา 6 (2) นี้มีความสอดคล้องกับสิทธิในการฟ้องคดีต่อรัฐ ตามมาตรา 60 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 “บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น” ที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องร้องหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในกรณีที่ปรากฏว่าได้ปฏิบัติตามส่วนที่ 10 ว่าด้วยสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการเรียกร้อง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้แก่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้

7.3 สิทธิในการร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำความผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติถึงเรื่องสิทธิในการเรียกร้องกล่าวโทษผู้กระทำความผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมในมาตรา 6 (3) ว่า

“มาตรา 6 เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติบุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

... (3) การเรียกร้องกล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ”

มาตรานี้ให้การรับรองสิทธิของประชาชนในการร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำความผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้ที่พบเห็นการละเมิดหรือการฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าวแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ และไปดำเนินการตามกฎหมายต่อไป หลักการในมาตรานี้มาจากแนวความคิดที่ว่า การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมถือเป็นหน้าที่ของทุกฝ่ายทั้งรัฐและประชาชน ดังนั้น ในการกระจายภาระหน้าที่ดังกล่าวไปสู่ประชาชน รัฐจึงควรให้สิทธิในการร้องเรียนกล่าวโทษต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่พบเห็นการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้ประชาชนค้นหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษซึ่งจะช่วยให้การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

การใช้สิทธิในการร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำความผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 6 (3) มีข้อพึงพิจารณาดังนี้ คือ ในประการแรก การที่กฎหมายใช้คำว่า “การร้องเรียนกล่าวโทษ” จะมีความหมายเพียงใด เมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วไม่พบว่าได้มีการบัญญัติคำว่า “ร้องเรียน” ไว้ในประมวลกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด แต่ได้ให้คำนิยามของคำว่า “กล่าวโทษ” ไว้ในมาตรา 2 (8) ว่า หมายถึง “การที่บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ว่ามีบุคคลรู้ตัวหรือไม่ก็คิด ได้กระทำความผิดอย่างหนึ่งขึ้น” กฎหมายให้สิทธิผู้กล่าวโทษว่าจะเป็นใครก็ได้ถึงแม้ไม่ใช่ผู้เสียหายก็สามารถทำกล่าวโทษต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นได้โดยไม่จำเป็นต้องรู้ตัวผู้กระทำความผิด ซึ่งความผิดตามมาตราดังกล่าว หมายถึงความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญา อาทิเช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 รวมทั้งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการกล่าวโทษจะต้องปรากฏตัวผู้กล่าวโทษอย่างแน่ชัดมิใช่เพียงบัตรสนเท่ห์ และผู้กล่าวโทษจะต้องลงลายมือชื่อในคำกล่าวโทษนั้นด้วย เพื่อที่เจ้าพนักงานจะสามารถดำเนินการตามคำกล่าวโทษนั้นต่อไปได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในประมวล-

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 127 “เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับคำกล่าวโทษจะไม่บันทึกคำกล่าวโทษในกรณีต่อไปนี้ก็ได้

- 1) เมื่อผู้กล่าวโทษไม่ยอมแจ้งว่าเขาคือใคร
- 2) เมื่อคำกล่าวโทษเป็นบัตรสนเท่ห์

คำกล่าวโทษซึ่งบันทึกแล้ว แต่ผู้กล่าวโทษไม่ยอมลงลายมือชื่อ เจ้าพนักงานผู้รับคำกล่าวโทษจะไม่จัดการแก้คำกล่าวโทษนั้นก็ได้”

นอกจากนี้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญายังได้ให้คำนิยามของคำว่า “คำร้องทุกข์” ไว้ในมาตรา 2 (7) หมายถึง “การที่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ว่ามีผู้กระทำความผิดขึ้นจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม ซึ่งกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหาย และการกล่าวเช่นนั้นได้กล่าวโดยมีเจตนาจะให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า “คำร้องทุกข์” มีความหมายเฉพาะเจาะจงกว่า “คำกล่าวโทษ” กล่าวคือผู้ร้องทุกข์จะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายเท่านั้น แต่ผู้กล่าวโทษจะหมายถึงบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้เสียหาย นอกจากนี้ในการร้องทุกข์สามารถกระทำด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้โดยจะต้องร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 125 “เมื่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ได้กระทำการสืบสวนหรือสอบสวนไปทั้งหมด หรือแต่ส่วนหนึ่งส่วนใดตามคำขอร้องให้ช่วยเหลือ ให้ตกเป็นหน้าที่ของพนักงานนั้นจัดการให้มีคำร้องทุกข์ตามระเบียบ”

แต่การกล่าวโทษจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้นและผู้กล่าวโทษจะต้องลงลายมือชื่อในคำกล่าวโทษนั้นอีกด้วย

จากคำนิยามดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า “การร้องเรียนกล่าวโทษ” ตามมาตรา 6 (3) ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีความหมายใกล้เคียงกับ “คำกล่าวโทษ” ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 125 กล่าวคือ ผู้ร้องเรียนกล่าวโทษหมายถึง บุคคลทั่วไปไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิร้องเรียนกล่าวโทษต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่พบเป็นการกระทำใด ๆ ที่มีลักษณะเป็นการละเมิด

หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้ ถึงแม้ว่าจะไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิดก็ตามเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบและดำเนินการตามกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 6 (3) นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนประชาชนทั่วไปให้มีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมดังที่กล่าวมาแล้ว

ในการใช้สิทธิร้องเรียนกล่าวโทษตามมาตรา 6 กฎหมายกำหนดให้ต้องร้องเรียนกล่าวโทษต่อ “เจ้าพนักงาน” ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กล่าวถึงเจ้าพนักงานไว้ในมาตรา 4 ไว้ดังนี้

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

การที่บทบัญญัติดังกล่าวใช้คำว่า “เจ้าพนักงาน” นั้น หมายถึงเจ้าพนักงานตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งเจ้าพนักงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเฉพาะด้านอื่น ๆ อาทิเช่น เจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หรือตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2535 รวมทั้งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้เจ้าพนักงานเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ดูแลและจัดการสิ่งแวดล้อมเฉพาะด้านเป็นเรื่อง ๆ ไป ดังนั้น ในการใช้สิทธิร้องเรียนกล่าวโทษตามมาตรา 6 ผู้ร้องเรียนจึงอาจใช้สิทธิดังกล่าวต่อเจ้าพนักงานเหล่านี้ได้โดยจะต้องพิจารณาถึงเรื่องจะทาการร้องเรียนประกอบกับประเภทของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในเรื่องนั้น ๆ ด้วย

อนึ่ง ในมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กล่าวถึง “เจ้าพนักงาน” ผู้มีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนี้

“พนักงานอัยการ” หมายความว่าถึงเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้จะเป็นข้าราชการในกรมอัยการหรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้นก็ได้

“พนักงานสอบสวน” หมายความว่าถึงเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน

“พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ” หมายความว่าถึงเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้รวมทั้งพศติ

เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าพนักงานอื่น ๆ ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมายซึ่งคนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปราม

การร้องเรียนกล่าวโทษตามมาตรา 6 (3) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ที่พบเป็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมได้แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้รับทราบและรับไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ซึ่งต่างกับการใช้สิทธิของผู้เสียหายในการกล่าวโทษต่อผู้กระทำความผิดซึ่งต้องดำเนินการตามกระบวนการดังที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังที่กล่าวแล้ว การรับรองสิทธิในการร้องเรียนกล่าวโทษตามมาตรานี้เป็นการสนับสนุนบทบาทของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐดังที่กล่าวแล้ว

อย่างไรก็ตาม ยังมีสิทธิหน้าที่อีกหลายประการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันแต่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มิได้บัญญัติรับรองไว้ ซึ่งได้แก่ สิทธิในการตรวจสอบและติดตามการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานหรือสิทธิในการฟ้องร้องรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายตามมาตรา 60 บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น หรือสิทธิในการแสดงความคิดเห็นในกิจการหรือโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวการวางแผนพัฒนาสังคม



เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วน-
ได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
อย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

กล่าวโดยสรุปพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้การรับรองสิทธิแก่ประชาชนเพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้หลายประการ นับตั้งแต่สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ สิทธิในการได้รับการชดเชยค่าเสียหายจากการแพร่กระจายของมลพิษจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือจากรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการริเริ่มสนับสนุนหรือดำเนินการในกิจการหรือโครงการที่ก่อให้เกิดมลพิษดังกล่าว รวมทั้งสิทธิในการร้องเรียนกล่าวโทษต่อเจ้าพนักงานในกรณีพบเห็นการกระทำผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้กลับมิได้ให้การรับรองสิทธิของประชาชนในการที่จะแสดงความคิดเห็นหรือคัดค้านในโครงการหรือกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพียงแต่ให้การรับรองสิทธิในการได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเท่านั้น นอกจากนี้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับนี้ก็มีได้มีบทบัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนในการที่จะฟ้องร้องเจ้าพนักงานเหล่านั้นเพื่อให้ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้การรับรองสิทธินี้ไว้แต่อย่างใด

7.4 สิทธิในการได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากเจ้าของหรือ

ผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติถึงสิทธิถึงเรื่องสิทธิในการที่จะได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษไว้ในมาตรา 96 ว่า

“มาตรา 96 แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดเป็นแหล่งกำเนิดของการรบกวนหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือ

สุขภาพอนามัยหรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น จะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองมลพิษหรือไม่ก็ตาม”

กฎหมายมาตรานี้ได้กำหนดหน้าที่ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษในอันที่จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของตน ซึ่งก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายในอันที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ได้ก่อให้เกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษดังกล่าวนี้

ข้อสังเกต

1) การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 96 เป็นกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องรับผิดชอบชดใช้ให้กับผู้ที่ได้รับความเสียหาย แต่การใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายตามมาตรา 6 (2) เป็นกรณีที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากการที่รัฐมีส่วนริเริ่ม สนับสนุน หรือดำเนินการในกิจการหรือโครงการที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น

2) ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ การใช้สิทธิเรียกร้องตามมาตรา 96 จะมีความสอดคล้องกับการใช้สิทธิตามมาตรา 6 (2) แต่ถ้าแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นของเอกชนหรือครอบครองโดยเอกชน หากเป็นกิจการหรือโครงการที่รัฐได้ริเริ่ม สนับสนุน หรือดำเนินการ ผู้ที่ได้รับความเสียหายมีสิทธิที่จะเลือกฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 96 หรือจากรัฐตามมาตรา 6 (2) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

8. กฎหมายเกี่ยวกับการทำเหมืองใต้ดิน ของต่างประเทศ

การทำเหมืองทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศนั้นล้วนมีมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมดูแลและจัดการเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ เพราะการทำเหมืองแร่เป็นการนำทรัพยากรธรรมชาติของประเทศมาใช้ประโยชน์ ทำให้แต่ละประเทศต้องมีการกำหนดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ขึ้น เพื่อให้การจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเกิดประโยชน์สูงสุด ดังจะได้ศึกษากฎหมายของต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการและเทคโนโลยีการทำเหมือง มีเครื่องมือที่ทันสมัยและสามารถที่จะนำแร่ที่อยู่ใต้พื้นดินมาใช้ประโยชน์ได้ ทำให้มาตรการทางกฎหมายในการทำเหมืองแร่และกฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรแร่ที่มีความแตกต่างกันไป ซึ่งวิธีการทำเหมืองก็ย่อมมีกฎหมายควบคุมและดูแลวิธีการซึ่งจะให้ได้มาซึ่งทรัพยากรแร่ด้วย โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับการทำเหมืองใต้ดินดังนั้นจึงจะได้กล่าวถึงหลักกฎหมายเกี่ยวกับการทำเหมืองใต้ดินของต่างประเทศดังนี้

8.1 ประเทศแคนาดา

เหตุที่ต้องศึกษากฎหมายการทำเหมืองใต้ดินของประเทศแคนาดาก็เพราะว่านักลงทุนที่ได้รับสัมปทานการทำเหมืองโพแทช ตามโครงการเหมืองโพแทชที่จังหวัดอุดรธานีเป็นคนชาติแคนาดา ซึ่งโครงการทำเหมืองแร่โพแทชใต้ดินดังกล่าวนี้ยังเป็นที่มาของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

ประเทศแคนาดามีกฎหมายเกี่ยวกับการทำเหมืองของรัฐบริติชโคลัมเบียอันได้แก่ พระราชบัญญัติแร่ บทที่ 293 (RSB 293) ข้อกำหนดแห่งพระราชบัญญัติแร่ BC. Reg 587/77 และพระราชบัญญัติสิทธิการครอบครองแร่ บทที่ 292 (RSBC 1996) โดยกฎหมายดังกล่าวมีหลักเกณฑ์สำคัญกล่าวคือ มิได้บัญญัติวิธีการที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์เหนือพื้นดินจะใช้สิทธิขยับยั้งการทำเหมืองใต้ดินใต้ที่ตนได้ ทั้งนี้ไม่มีข้อห้ามในการทำเหมืองใต้อาคารและสิ่งปลูกสร้าง และการขอความเห็นจากสาธารณะก็มีข้อจำกัด

สิทธิครอบครองเขตเหมืองแร่ ผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองแร่มีสิทธิแสวงหาประโยชน์จากแร่ในเขตพื้นที่เหมืองแร่หลังจากได้แจ้งแก่ผู้ถือกรรมสิทธิ์เหนือพื้นดินแล้ว ผู้ถือกรรมสิทธิ์เหนือพื้นดินไม่อาจยับยั้งการทำเหมืองได้ดินนั้นได้ แต่อย่างไรก็ตาม หากเกิดความเสียหายจากการทำเหมือง ผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองแร่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายนั้น หลักกฎหมายการทำเหมืองได้ดินที่สำคัญของประเทศแคนาดานั้น มีหลักในการคุ้มครองสิทธิของชุมชน คือมีหลักว่าจะไม่สามารถทำเหมืองแร่ได้ที่ชุมชนที่อยู่อาศัยของประชาชนได้³⁴

การทำเหมืองได้ดินของประเทศแคนาดานั้นมีพัฒนาการที่ยาวนาน และมีหลักกฎหมายที่ยอมอนุญาตให้สามารถทำเหมืองได้ดิน แต่ประเทศแคนาดามีหลักเกณฑ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของเจ้าของที่ดินและชุมชน เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจ และเป็นการเอื้อประโยชน์ทั้งผู้ประกอบการและประชาชน โดยมีการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การตรวจสอบควบคุม การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมภายหลังการยกเลิกการทำเหมือง ในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้มีการประเมินผลสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น กำหนดให้มีการจัดทำร่างรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยให้เสนอต่อหน่วยงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมภายใน 60 วัน จัดให้มีการเผยแพร่รายงานเพื่อให้มีการปรึกษาหารือจากประชาชนโดยจัดเป็นเวทีประชุมหรือเวทีรับฟังความคิดเห็น เจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถมีความเห็นให้มีการจัดเวทิดังกล่าวได้ ถ้าหากมีข้อคิดเห็นที่ต้องแก้ไข ร่างรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบให้มีพร้อมกับเสนอมาตรการทางเลือกและมาตรการบรรเทาหรือผลกระทบนั้น ต่อจากนั้นให้สาธารณชนร่วมพิจารณาภายใน 30 วัน ประเมินผลกระทบข้อคิดเห็นของสาธารณชน เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องบันทึกข้อคิดเห็นดังกล่าวในการอนุมัติร่างรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ครั้งสุดท้ายว่าควรผ่านหรือไม่ ซึ่งรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต้องพิจารณาข้อคิดเห็นของสาธารณชนก่อนการอนุมัติรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีสามารถขยายระยะเวลาให้สาธารณชนร่วมแสดงความคิดเห็นได้ ถ้าเห็นว่ามีประเด็นสำคัญที่ต้อง

³⁴สิทธิโชค ตันติสุขสันต์, เรื่องเดิม, หน้า 67.

พิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องมีการเผยแพร่ในท้องสมุคและหนังสือพิมพ์เพื่อให้ประชาชนรับรู้อย่างกว้างขวาง มีการจัดประชุมปรึกษาหารือ อย่างไม่มีขอบเขตเฉพาะที่ได้รับผลกระทบจากโครงการเท่านั้นแต่จะรวมถึงสาธารณชนกว้างขวางด้วยและการจัดเวทีดังกล่าวเป็นภาระของรัฐที่ต้องจัดให้มี³⁵

เมื่อมีการทำเหมืองแล้วประเทศแคนาดายังมีกระบวนการตรวจสอบโครงการเหมืองใต้ดิน โดยมีหลักการเรื่องการอนุมัติการดำเนินการ โครงการจะต้องมีการทบทวนและพิจารณาทุก ๆ 5 ปี ระหว่างการทำเหมืองใต้ดิน ซึ่งขอบเขตประเด็นการทบทวน ได้แก่ การรายงานถึงวงจรชีวิตของสัตว์ อาากาศ น้ำ ดิน ข้อมูลทางภูมิศาสตร์ในพื้นที่เขตเหมืองแร่ แผนที่ที่แสดงถึงภูมิประเทศและระบบการระบายน้ำ บัญชีรายชื่อของมลพิษที่จะเกิดในเขตเหมืองแร่ แผนการปกป้องและการทำความสะอาดของทางน้ำไหล กรอบการติดตามตรวจสอบกิจกรรม ตารางการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมและการประเมินความเสี่ยงสำหรับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ภายหลังจากการทำเหมืองแร่เสร็จแล้วยังมีหลักเกณฑ์ในการจัดให้มีการจัดทำแผนฟื้นฟูพื้นที่และสิ่งแวดล้อมภายหลังการปิดเหมือง โดยแผนฟื้นฟูประกอบด้วยการรายละเอียดของสิ่งแวดล้อมที่จะถูกฟื้นฟูหรือเยียวยา ทั้งสิ่งมีชีวิตและดิน กรอบเวลาของการฟื้นฟู รายละเอียดการติดตามตรวจสอบทางกายภาพและทางเคมีการป้องกันการปล่อยมลพิษระหว่างการฟื้นฟู การประเมินต้นทุนของการติดตามตรวจสอบ และข้อเสนอให้มีกองทุนประกันภัย ในการฟื้นฟูและแผนการฟื้นฟูนั้นต้องมีการทบทวนและนำเสนอต่อรัฐทุก ๆ 5 ปี ก่อนการปิดเหมืองอย่างถาวร ซึ่งกระบวนการดังกล่าวทำขึ้นเพื่อไม่ให้เพิ่มภาระของต้นทุนในการฟื้นฟูและติดตามตรวจสอบในอนาคต³⁶ นอกจากนี้มีกองทุนประกันภัยก่อนเริ่มต้นการทำเหมืองแร่ซึ่งทรัพย์สินหรือเงินที่ถูกสะสมไว้นั้นยังจะใช้เป็นหลักประกันในการดำเนินการฟื้นฟูเมื่อมีการปิดเหมืองแล้ว นอกจากนั้นยังกำหนดให้ต้องมีการทำรายงานประจำปีด้วย ในรายงานประจำปีนั้นประกอบด้วยผลของการติดตามตรวจสอบรายงานสรุปความเสี่ยงต่อชุมชนของสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เหมืองและรอบ ๆ เหมือง และพื้นที่ที่สะสม

³⁵ สิทธิโชค ดันติสุขสันต์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

³⁶ Mineral Industry Environmental Protection Regulation 1996, Section 12-16.

ของทางเกลือ รายงานสรุปการดำเนินการของผู้ประกอบการในการแก้ไขปัญหา แผนการดูแลรักษา และแผนงานในอนาคต เอกสารการเปลี่ยนแปลงการดำเนินการ ภาพถ่ายของพื้นที่การทำเหมืองและรอบ ๆ พื้นที่ทำเหมือง ผลของการทดสอบ การปล่อยมลพิษ ได้แก่ ฝุ่นเกลือจากการทำเหมือง แม้ว่ากฎหมายแร่ของประเทศแคนาดา จะอนุญาตให้สามารถทำเหมืองได้แต่จะเห็นว่ามีโครงสร้างมาตรการในการควบคุมดูแล การทำเหมืองแร่ได้ดินนั้นให้เกิดความเป็นธรรมต่อเจ้าของที่ดินและชุมชนท้องถิ่น ที่ได้รับผลกระทบด้วย

8.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

การทำเหมืองย่อมมีความสัมพันธ์กับสิทธิในที่ดิน ซึ่งหลักในการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นจะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาแก้ไขครั้งที่ 5 (The Fifth Amendment to the United States) มีบทบัญญัติว่าในการใช้สิทธิของบุคคลจะไม่ถูกจำกัดสิทธิในชีวิต เสรีภาพ หรือทรัพย์สิน โดยปราศจากกระบวนการทางกฎหมายและทรัพย์สินของเอกชน จะไม่ถูกนำมาใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์จนกว่าจะได้จ่ายค่าทดแทนแล้ว จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงถึงหลักประกันขั้นพื้นฐานของพลเมืองที่จะไม่ถูกจำกัดสิทธิในการใช้ทรัพย์สินโดยรัฐ โดยเฉพาะการใช้อำนาจของรัฐเพื่อนำทรัพย์สินของเอกชนไปใช้เพื่อกิจการสาธารณะประโยชน์จะกระทำไม่ได้จนกว่าจะจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ที่ถูกจำกัดสิทธิดังกล่าว ในการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของพลเมืองรัฐจะกระทำโดยปราศจากการปฏิบัติตามกระบวนการทางกฎหมายมิได้ เช่นนี้เจ้าของที่ดินย่อมได้รับความคุ้มครองสิทธิในที่ดินของตนโดยชอบ

ตามหลักกฎหมายแร่ของประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดหลักของกฎหมายแร่เอาไว้ว่าจะต้องเป็นไปตามหลักที่ว่าเจ้าของที่ดินย่อมมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทุกชนิดที่อยู่ใต้พื้นดิน แร่ที่ปรากฏใต้พื้นดินของเอกชนจึงเป็นของเอกชน โดยยึดหลัก Accession System คือ สินแร่ทุกชนิดที่ปรากฏในที่ดินของเอกชนย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของ

ที่ดิน³⁷ เจ้าของที่ดินสามารถจะจำหน่ายที่ดินไปทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ หรือเจ้าของที่ดินอาจจะจำหน่ายแต่สิทธิในสินแร่ก็ได้ในขณะที่ยังเป็นเจ้าของผิวดินอยู่หรือเจ้าของที่ดินอาจจะจำหน่ายแต่เพียงผิวดินไปและยังมีสิทธิในสินแร่ก็ได้³⁸ ส่วนในกรณีที่สินแร่อ้างกล่าวอยู่ใต้ผิวดินที่เป็นของรัฐสินแร่ดังกล่าวเป็นทรัพย์สินของรัฐ³⁹ เช่นนี้ในการทำเหมืองใต้ดินของประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถที่จะทำได้แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ดังกล่าว

นอกจากนี้เมื่อจะมีการทำเหมืองใต้ดินในประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้กระบวนการของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการตรวจสอบควบคุมการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมภายหลังยกเลิกการทำเหมือง กรณีกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นมีหลักเกณฑ์อย่างเดียวกันกับประเทศแคนาดา กล่าวคือมีกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น โดยจัดทำร่างรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอต่อหน่วยงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จัดให้มีการเผยแพร่รายงานเพื่อให้มีการปรึกษาหารือจากสาธารณชนในเวทีประชุมหรือเวทีรับฟังความคิดเห็น ในการจัดประชุมปรึกษาหารือไม่มีขอบเขตเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการเท่านั้นแต่จะรวมถึงสาธารณชนวงกว้างด้วยและการจัดเวทีดังกล่าวเป็นหน้าที่ของรับที่ต้องจัดให้มีขึ้น

นอกจากนี้ยังมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดให้มีการจัดทำแผนที่ฟื้นฟูพื้นที่ที่ใช้ในการทำเหมืองที่ต้องอยู่ในแผนการดำเนินการ ซึ่งต้องถูกอนุมัติโดยหน่วยงานการจัดการที่ดิน แผนดังกล่าวต้องประกอบด้วย

1) แผนการปิดเหมืองถาวรเบื้องต้นต้องได้รับอนุญาตการควบคุมมลพิษทางน้ำ ทั้งนี้เพราะการอนุมัติแผนการดำเนินการเบื้องต้นอาจจะไม่สะท้อนทางเลือกของ

³⁷ ครรชิต ปิงคานนท์, “แดนแห่งกรรมสิทธิ์: ศึกษาเฉพาะกรณีการขนส่งมวลขน-ใต้ดิน,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 78.

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 79.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 80.

การฟื้นฟูเมื่อมีการปิดเหมืองไปแล้ว และแผนการดำเนินงานต้องปรับให้ทันต่อสถานการณ์เสมอ

2) แผนการปิดเหมืองถาวรขั้นสุดท้าย จะต้องถูกนำเสนอทุก 2 ปี ก่อนการปิดเหมือง และต้องรวมถึงเป้าหมายการปิดเหมือง วิธีการฟื้นฟูพื้นที่และกระบวนการติดตามตรวจสอบ การแก้ไขแผนฟื้นฟูต้องถูกประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หน่วยงานการจัดการที่ดินที่สามารถประสานงานให้มีการทบทวนโดยสาธารณชนได้

3) การจัดทำรายงานการปิดเหมืองขั้นสุดท้ายและแผนรายงานความก้าวหน้าการติดตามการปิดเหมือง ซึ่งจะนำเสนอกิจกรรมการฟื้นฟูทั้งหมด เมื่อรายงานดังกล่าวถูกอนุมัติ เขตเหมืองแร่จะต้องถูกพิจารณาให้มีการติดตามผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลา 5-30 ปี หลังจากการสิ้นสุดกิจกรรมการปิดเหมืองทั้งหมด ระหว่างช่วงเวลาดังกล่าวต้องแน่ใจว่ากิจกรรมการปิดเหมืองสมบูรณ์ทั้งหมด และไม่มีความเสี่ยงต่อทางไหลของน้ำที่อาจจะเกิดขึ้นได้

4) การปิดเหมืองขั้นสุดท้าย หน่วยงานจัดการที่ดินจะต้องรับผิดชอบในการทบทวนและอนุมัติวิธีการและเทคโนโลยีที่จำเป็นเพื่อให้แน่ใจว่ามีการประเมินผลกระทบน้ำอย่างพอเพียง กิจกรรมเหมืองแร่จะส่งผลกระทบต่อน้ำใต้ดินซึ่งต้องให้สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency) มีอำนาจตัดสินใจในการหยุดกิจกรรมใด ๆ ที่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อแหล่งน้ำใต้ดินที่เป็นแหล่งน้ำดื่ม⁴⁰ ในกฎหมายของระดับรัฐมินิแกนที่มีการทำเหมืองแร่ได้ มีกองทุนติดตามตรวจสอบที่มาของเงินมาจากผู้ประกอบการเหมืองแร่และกองทุนและพันธบัตรในการดำเนินการ ผู้ประกอบการอาจจะต้องจ่ายพันธบัตรเป็นหลักประกัน กรณีที่รัฐมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความสามารถทางการเงินของผู้ประกอบการที่ไม่สามารถดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่และสิ่งแวดล้อมได้

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้จัดให้ต้องมีกองทุนประกันภัย (Assurance Fund) ก่อนการให้อนุญาตการทำเหมือง การทำเหมืองแร่ในพื้นที่ของสหรัฐอเมริกานั้นกองทุนดังกล่าวนี้จะต้องถูกนำเสนอต่อหน่วยงานการจัดการที่ดิน หลักประกันทางการเงิน

⁴⁰The Federal Safe Drinking Water Act, Section 1431.

จะไม่คืนให้แก่ผู้ประกอบการ จนกระทั่งเงื่อนไขการออกใบอนุญาตทำเหมืองถูก
ดำเนินการรวมทั้งการฟื้นฟูการทำเหมือง และมีรายงานความก้าวหน้าของการฟื้นฟู
ดังกล่าว⁴¹ นอกจากนั้นยังให้มีการจัดทำรายงานประจำปีด้วยซึ่งตามกฎหมายระดับรัฐ
ต้องมีการทำรายงานประจำปีในช่วงระหว่างการทำเหมืองและการฟื้นฟูพื้นที่เหมือง
อันประกอบไปด้วยผลผลิตการทำเหมืองประจำปีภาพรวมของแผนการทำเหมืองพื้นที่-
สะสมของหางเกลือและสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏขึ้นรอบ ๆ พื้นที่เหมือง รายละเอียดของ
การเปลี่ยนแปลงการทำเหมือง กองเกลือที่สูงขึ้นและแอ่งที่สะสมหางเกลือ ระบบ-
ระบายน้ำจากพื้นที่เหมือง การปล่อยน้ำจากการทำเหมืองและกระแสการไหลของน้ำ⁴²

นอกจากนี้ยังอนุญาตให้มีการฟ้องร้องคดีของบุคคลเพียงคนเดียว แต่
คำพิพากษานั้นเป็นบรรทัดฐานแก่บุคคลอื่น ๆ ได้โดยที่บุคคลอื่นที่ได้รับผลกระทบ
เช่นเดียวกันไม่ต้องฟ้องร้องคดีอีกคดีหนึ่ง เรียกว่า Class action ซึ่งการฟ้องคดีเช่นนี้
เป็นประโยชน์กับผู้บริโภคที่ได้รับผลกระทบทางสุขภาพจากการบริโภค และผู้ที่ได้รับ-
ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นการฟ้องร้องคดีระหว่าง
การทำเหมืองแร่หรือระหว่างหลังการปิดเหมือง โดยมีกองทุนประกันความรับผิดชอบ
หรือกองทุนชดเชยความเสียหายที่เจ้าของโครงการต้องรับผิดชอบในการจ่ายเงินมาไว้
ในกองทุน การรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมด การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย
ในเบื้องต้นและบรรทัดฐานการจ่ายเงินค่าสินไหมทดแทนต้องอยู่บนพื้นฐานของ
ค่าเสียหายที่แท้จริงจากต้นทุนสังคม สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสุขภาพของคนที่สูญเสีย
ไปในปัจจุบันและอนาคตด้วย

⁴¹Code of Federal Regulations, Part 3500.

⁴²Michigan State's Natural Resources and Environmental Protection Act 1994,
Part 631.