

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ



246430



ปัญหาคุณภาพในการทำเหมืองใต้ดิน : กรณีศึกษา
โครงการเหมืองแร่โพแทช

รพีภัทร เดือนโกลา

วิทยานิพนธ์เสนอต่อมหาวิทยาลัษัยรามคำแหง
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา 2554



ปัญหากฎหมายในการทำเหมืองได้ดิน: กรณีศึกษา
โครงการเหมืองแร่โพแทช

รพีภัทร เกื่อนโทสาร



วิทยานิพนธ์เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา 2554
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง

**PROBLEMS IN UNDERGROUND MINING:
A CASE STUDY OF POTASH MINING**

RAPEEPAT THUANTOSAN

**A THESIS PRESENTED TO RAMKHAMHAENG UNIVERSITY
IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS**

2011

COPYRIGHTED BY RAMKHAMHAENG UNIVERSITY

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ ปัญหากฎหมายในการทำเหมืองใต้ดิน: กรณีศึกษา
โครงการเหมืองแร่โพแทช

ชื่อผู้เขียน นายรพีภัทร เกื่อนโทสาร

สาขาวิชา นิติศาสตร์

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

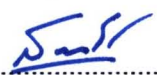
รองศาสตราจารย์สุขสมัย สุทธิบดี ประธานกรรมการ
อาจารย์ ดร. ประพนธ์ คล้ายสุบรรณ

มหาวิทยาลัยรามคำแหงอนุมัติให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

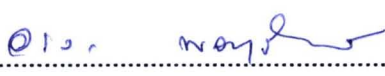

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิมล พูพิช)

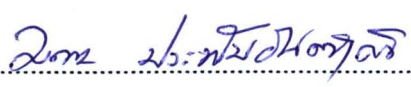
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(อาจารย์ ดร. บวรวิทย์ เปื้องวงค์)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์สุขสมัย สุทธิบดี)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร. ประพนธ์ คล้ายสุบรรณ)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์อรรณ พจนานรัตน์)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์มณฑา ประพันธ์เนติวุฒิ)

บทคัดย่อ

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ ปัญหากฎหมายในการทำเหมืองได้ดิน: กรณีศึกษา
โครงการเหมืองแร่โพแทช
ชื่อผู้เขียน นายรพีภัทร เกื่อนโทสาร
ชื่อปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา 2554

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

1. รองศาสตราจารย์สุขสมัย สุทธิบดี ประธานกรรมการ
2. อาจารย์ ดร. ประพนธ์ คล้ายสุบรรณ

246430

ทรัพยากรแร่ ถือเป็นทรัพยากรที่มีบทบาทและความสำคัญที่สนองความต้องการ
ทางด้านปัจจัยต่าง ๆ ของประชากร ทั้งทางด้านอุตสาหกรรมและพลังงาน

ประเทศไทยเป็นแหล่งแร่โพแทชและเกลือหินที่สำคัญแห่งหนึ่งของโลก อีกทั้ง
เป็นแหล่งแร่ที่สำคัญชนิดหนึ่งของประเทศไทย โดยมีปริมาณสำรองและมูลค่ามากเป็น
อันดับต้น ๆ ของแหล่งแร่ทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศไทย แหล่งแร่ชนิดนี้ส่วนใหญ่พบอยู่
ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การทำอุตสาหกรรมแร่โพแทชในปัจจุบันทำโดยการทำ
เหมืองได้ดินเพราะเป็นเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่สามารถนำเอาแร่ที่อยู่ใต้ดินที่ลึกมากมาใช้
ประโยชน์ จึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 เมื่อปี พ.ศ. 2545 โดยมีสาระ-
สำคัญเกี่ยวกับการอนุญาตให้ทำเหมืองได้ดินได้ และกำหนดการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนไว้ด้วย ทั้งการไม่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชนก็ทำให้เกิดปัญหา
ความขัดแย้งกันระหว่าง รัฐ เอกชน และผู้ประกอบการอยู่ตลอดเวลา ซึ่งปัจจุบันนี้
แม้การทำเหมืองแร่โพแทชได้ดินจะยังไม่ได้ดำเนินการอย่างจริงจังแต่กฎหมายที่ออกมา
เอื้อประโยชน์ ทำให้ทั้งประชาชนผู้มีส่วนได้เสียและอยู่นอกค่านิยามของคำว่าผู้มีส่วน-
ได้เสียตามกฎหมายแร่และสถานะสิ่งแวดล้อมต้องตกอยู่ในภาวะเสี่ยงภัยจากสถานะ
สิ่งแวดล้อมที่จะเป็นมลพิษหากมีการทำเหมืองแร่โพแทชดังกล่าวอย่างจริงจัง และ

ภาครัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากในการรักษาผู้ที่เจ็บป่วยจากการที่ได้รับมลพิษ และฟื้นฟูสภาวะระหว่างทำเหมืองและหลังเหมืองปิดอีกด้วย และความเค็มจากการทำแร่โพแทช ที่จะได้ผลพลอยได้มาคือเกลือนั้นจะทำให้ดินเค็มพื้นที่การเกษตรได้รับความเสียหาย เพราะรัฐยังไม่ได้จำกัดพื้นที่การทำเหมืองแร่ดังกล่าว จากการศึกษาพบว่า พัฒนาการของมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเทคโนโลยีให้เจริญก้าวหน้าขึ้น เริ่มมีขึ้นตั้งแต่การออกกฎหมายให้ทำเหมืองได้ดินได้โดยมีการกำหนดไว้ด้วยว่าถ้าทำในระดับความลึกเกิน 100 เมตรขึ้นไปผู้ประกอบการทำเหมืองแร่ก็ไม่ต้องขออนุญาตเจ้าของที่ดิน เนื่องจากการทำเหมืองได้ดินเป็นโครงการขนาดใหญ่และเป็นโครงการที่อาจเกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด แต่ปัญหาในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการเหมืองแร่โพแทชนั้นยังไม่สมบูรณ์อยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสังคมและด้านสุขภาพ ในมิติทางด้านสุขภาพโดยเฉพาะในด้านสุขภาพโครงการเหมืองแร่โพแทช จึงควรมีการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ (Health Impact Assessment--HIA) ทั้งนี้เพื่อกำหนดแนวทางในการป้องกันหรือแก้ไขผลกระทบทางสุขภาพที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการเหมืองแร่ได้ดินต่อไป ในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นในเขตที่ได้รับอนุญาต เท่านั้น โดยกฎหมายให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของผู้ถืออาชญาบัตร หรือใบอนุญาตนั้น และกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นนอกเขตที่ผู้ประกอบการเหมืองแร่ได้รับอนุญาตกลับผลกระทบการพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้นนอกเขตให้เป็นหน้าที่ของประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน ซึ่งการพิสูจน์ความผิดดังกล่าวนั้นย่อมเป็นการยากเนื่องจากโครงการเหมืองโพแทช เป็นโครงการที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงทำให้ประชาชนที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจยากที่จะพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้ ด้วยเหตุนี้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการเหมืองแร่โพแทชจึงอาจไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริง

อีกทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับนานาอารยประเทศ เช่น ประเทศแคนาดา มีหลักเกณฑ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของเจ้าของที่ดินและชุมชน เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจและเป็นการเอื้อประโยชน์ทั้งผู้ประกอบการและประชาชน โดยมีการสร้างกระบวนการ

246430

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การตรวจสอบ
ควบคุม การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมภายหลังการยกเลิกการทำเหมือง

ABSTRACT

Thesis Title	Problems in Underground Mining: A Case Study of Potash Mining
Student's Name	Mr. Rapeepat Thuantosan
Degree Sought	Master of Laws
Academic Year	2011
Advisory Committee	
	1. Assoc. Prof. Suksamai Sutthibodee Chairperson
	2. Dr. Prapot Klaisuban

246430

Mineral resources are considered to have a socio-economic role of importance in satisfying the requirements of industry and the need for energy.

The Kingdom of Thailand (Thailand) contains some of the world's most important deposits of two minerals. One of these minerals is potash, one of any of five compounds of a potassium (K) bearing mineral. The other mineral under consideration is halite, the mineral form of sodium chloride (Na_2Cl) known as rock salt. Potash and halite are thus of importance as mineral resources in Thailand. The quantity of potash and halite deposits and their economic value render them an important mineral resource in the ranking of mineral resources in Thailand.

These particular mineral resources are mostly found in the northeastern region of the country. Potash mining is currently being conducted

underground in view of the fact that modern technological methods allow for the mining of mineral resources deep below the surface.

An essential component of the amendment of the Mineral Act, B.E. 2510 (1997) in B. E. 2012 (1999) concerned permission being granted to conduct underground mining. In addition, participation in the consideration of the amended Act was granted to members of the general public. The fact that members of the general public did not truly participate in this matter has led to the problem of incessant conflict between the state, private agencies, and entrepreneurs.

At present although the underground mining of potash is not being conducted on a large-scale basis, the law still redounds to the benefit of certain parties. This renders those members of the general public who are stakeholders in this matter and even those who cannot be construed as immediate stakeholders at this juncture in terms of the mineral and environmental law are or would be put at risk if indeed potash mining is pursued in a serious or capacious manner. If untoward consequences follow from accelerated and wide-scale potash mining, then the public sector will be required to lay out huge expenditures for the treatment of those who have been rendered ill by environmental pollution whether during actual mining operations or after the closing of the mines in addition to having to fund attempts to restore salubrious and normal environmental conditions by undertaking extensive environmental restorative measures, as well as having to bear the expenses incurred in supervising the closing of the mines. High

levels of soil salinity can result from potash mining with agricultural soils being damaged as a by-product. Such damage occurred because the government has not limited the areas in which potash mining is allowed.

Findings are as follows:

Legal measures must be more fully developed such that they encompass the use of modern advanced technology in underground mining. Explicit stipulations should be promulgated such that mining entrepreneurs do not have to ask permission of the owners of the land to conduct underground mining if the depth is no more than 100 meters. Underground mining is a major undertaking and may have major effects on the environment. At the very least, measures should be promulgated that would limit environmental risks.

However, there are obstacles in reporting the potentially multiform effects on the environment of potash mining projects. The effects are environmental, societal, and medical. In respect to the medical dimension, any proposed potash mining project should be subject to a health impact assessment (HIA). This would allow for formulating explicit guidelines that can be used in preventing or solving problems stemming from deleterious consequences for the health of residents in areas in which underground potash mining operations are being conducted.

In cases of allowable damages to the area, the law must presume that such damage has resulted from the conduct of the licensee. In cases in which damages occur outside the area in which the mining entrepreneurs conduct or

have conducted mining operations were granted permission to engage in potash mining, the burden of proof of guilt falls on the members of the general public who have been harmed. Proof of guilt in such cases is difficult to establish because potash mining operations nowadays use high technology. Therefore, members of the general public who do not have the requisite knowledge and understanding find it difficult to prove such damages occurred. Because of all of this, members of the general public who are deleteriously affected by potash mining operation may not be genuinely protected.

In order to make Thai law congruent with the law in countries such as Canada, standards must be developed whereby the rights of landowners and communities can be balanced against the power of the potash mining interests in a fashion which is fair and just to all concerned, including the mining entrepreneurs themselves. To this end, enhanced must be the participation of the members of the general public in evaluating how the environment has been affected by potash mining through constructing a system of verification of the potentially highly deleterious consequences of such mining activities and exercising control over environmental restoration as a deliberate attempt to speed the recovery of damaged areas in the post-mining period.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความช่วยเหลือจากผู้มีอุปการคุณ
หลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์สุขสมัย สุทธิบดี
ประธานที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และ อาจารย์ ดร. ประพนธ์ คล้ายสุบรรณ อาจารย์-
ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และอาจารย์ ดร. บวรวิทย์ เป็รื่องวงศ์ ประธานกรรมการสอบ-
วิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์อรรณพ พจนานูรัตน์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์
รองศาสตราจารย์มณฑา ประพันธ์เนติวุฒิ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณา
ให้คำปรึกษา ชี้แนะ ตรวจสอบและแก้ไขในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยดีเสมอมา
และคณะกรรมการบัณฑิตวิทยาลัยทุกท่าน และเพื่อนกัลยาณมิตรทุกท่าน ที่คอย
ให้กำลังใจด้วยดีเสมอมา ขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อไพบูลย์ เกื่อนโทสาร
คุณแม่ประภาภัทร เกื่อนโทสาร คุณวัชรภรณ์ เกื่อนโทสาร พี่สาว และญาติพี่น้อง
ทุกท่านที่ได้ให้กำลังใจและให้ความอุปการะด้วยดีเสมอมา ในการศึกษาครั้งนี้
ความดีงามและคุณประ โยชน์ใด ๆ ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ข้าพเจ้าขอมอบให้กับ
ครู อาจารย์ทุกท่าน บิดามารดา และญาติพี่น้องผู้มีอุปการคุณทุกท่านที่คอยให้
ความช่วยเหลือและให้กำลังใจแก่ข้าพเจ้าด้วยดีเสมอมา

รพีภัทร เกื่อนโทสาร

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	(4)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	(7)
กิตติกรรมประกาศ.....	(11)
 บทที่	
1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
3. สมมติฐานของการศึกษา.....	6
4. ขอบเขตของการศึกษา.....	7
5. วิธีดำเนินการศึกษา.....	7
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
2 ความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิดและหลักทั่วไปเกี่ยวกับการ การทำเหมืองใต้ดิน.....	8
1. ความหมายของแร่.....	8
1.1 ความหมายของแร่ทางธรณีวิทยา.....	8
1.2 ความหมายของแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510.....	9
2. การเกิดแร่โพแทช.....	10
3. ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากแร่โพแทช.....	12
4. นโยบายเกี่ยวกับการทำเหมืองใต้ดินในประเทศไทย.....	12
5. ประวัติความเป็นมาในการทำเหมืองใต้ดินในประเทศไทย และต่างประเทศ.....	14
6. แนวคิดในการทำเหมืองใต้ดิน.....	22

บทที่	หน้า
7. ขั้นตอนการทำเหมืองใต้ดิน.....	24
8. ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder).....	26
8.1 ความหมายของผู้มีส่วนได้เสีย.....	26
8.2 การทำเหมืองแร่และผู้มีส่วนได้เสีย.....	29
9. แนวคิดในการให้ประชาชนมีส่วนร่วม.....	30
10. หลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด.....	32
11. ภาระการพิสูจน์ในคดีละเมิดโดยประมาทเลินเล่อ (Res Ipsa Loquitur).....	35
12. แนวคิดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment).....	44
12.1 การประเมินผลกระทบ (Environmental Impact Assessment-EIA).....	44
12.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม.....	45
12.3 ขอบเขตและแนวทางการศึกษารายงาน ผลกระทบสิ่งแวดล้อม.....	45
12.4 ขั้นตอนการศึกษารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม.....	46
13. แนวคิดการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ.....	49
13.1 ผลกระทบทางสุขภาพ.....	49
13.2 ความจำเป็นของการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ.....	51
13.3 ความหมายและความมุ่งหวังของการประเมินผลกระทบ ทางสุขภาพ (Health Impact Assessment).....	53
3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการทำเหมืองใต้ดินกรณีการทำ เหมืองแร่โพแทช.....	61

บทที่	หน้า
1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	61
2. พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510.....	63
2.1 การขออนุญาตทำเหมืองแร่.....	67
2.2 การขออนุญาตสำรวจแร่.....	73
2.3 การขออนุญาตทำเหมืองใต้ดิน.....	75
2.4 พื้นที่ที่จะยื่นคำขอประทานบัตรเหมืองแร่.....	76
2.5 การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการขอประทานบัตร.....	79
3. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะทรัพย์.....	82
3.1 หลักกรรมสิทธิ์.....	82
3.2 หลักการการพิสูจน์ในคดีละเมิดโดยประมาทเล็กน้อย.....	83
4. พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2532.....	84
5. กระบวนการรับฟังความคิดเห็น โครงการทำเหมืองใต้ดิน.....	87
5.1 ข้อกำหนดทั่วไปในการทำเหมืองใต้ดิน.....	88
5.2 ข้อมูลประกอบคำขอประทานบัตรเหมืองใต้ดิน.....	88
5.3 กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย.....	89
5.4 หลักเกณฑ์การพิจารณารายงานเพื่อกำหนดเงื่อนไข ในประทานบัตร.....	89
5.5 หลักเกณฑ์และขั้นตอนการปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสีย.....	90
5.6 กองทุนสนับสนุนการศึกษาวิจัยของผู้มีส่วนได้เสียในโครงการ....	91
5.7 การกำหนดผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมืองและกองทุน.....	91
6. มาตรการความรับผิดชอบต่อสังคม.....	98
6.1 ความรับผิดชอบต่อสังคมสิ่งแวดล้อม.....	98
6.2 ความรับผิดชอบต่อสังคม.....	100
6.3 ความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด.....	101

7. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ	
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.....	103
7.1 สิทธิในการรับข้อมูลข่าวสารของทางราชการ.....	107
7.2 สิทธิในการได้รับชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าเสียหาย	
หรือค่าทดแทนจากรัฐ.....	109
7.3 สิทธิในการร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิด	
กฎหมายสิ่งแวดล้อม.....	110
7.4 สิทธิในการได้รับชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจาก	
เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ.....	115
8. กฎหมายเกี่ยวกับการทำเหมืองใต้ดินของต่างประเทศ.....	117
8.1 ประเทศแคนาดา.....	117
8.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	120
4 วิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการทำเหมืองใต้ดินในกรณี	
การทำเหมืองแร่ โปแตช.....	124
1. ปัญหาขั้นตอนในการอนุญาตประทานบัตรเหมืองใต้ดิน.....	125
2. ปัญหาในการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม	
ของโครงการเหมืองใต้ดิน.....	129
3. ปัญหาในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสีย	
ที่ได้รับความเสียหายจากการทำเหมืองใต้ดิน.....	134
4. ปัญหาเกี่ยวกับการไม่จำกัดเขตในการขอประทานบัตรเหมืองใต้ดิน..	138
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	144
1. บทสรุป.....	144
2. ข้อเสนอแนะ.....	147
บรรณานุกรม.....	152
ประวัติผู้เขียน.....	155