



**ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ  
และสิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษาการทำเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่  
ติดต่อกันของจังหวัดพิจิตร เพชรบูรณ์ และอำเภอเนินมะปราง  
จังหวัดพิษณุโลก**

**Legal Problems Related to Natural Resource  
and Environmental Management: A Case Study of Gold  
Mining in Contiguous Areas of Phichit, Phetchabun and  
Noen Maprang Districts, Phitsanulok Province**

จิราประภา มากลิ่น<sup>1</sup>

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร 99 หมู่ 9 ตำบลท่าโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก 65000,

เมลล์ติดต่อ: jiraprapam@nu.ac.th

Jiraprapa Maglin

Faculty of Law, Naresuan University, 99, Moo 9, Thapho, Mueang, Phitsanulok, 65000,

E-mail: jiraprapam@nu.ac.th

Received: September 13 2021; Revised: November 12, 2021; Accepted: November 12, 2021

**บทคัดย่อ**

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในกรณีการทำเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่ติดต่อกันของจังหวัดพิจิตร เพชรบูรณ์ และอำเภอเนินมะปราง จังหวัดพิษณุโลก จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 มีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้มีการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม การอนุญาตให้ทำเหมืองแร่ภายใต้พระราชบัญญัติแร่

<sup>1</sup> รองศาสตราจารย์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร (Associate Professor/Lecturer, Faculty of Law, Naresuan University).



ฉบับนี้ มีการใช้พื้นที่จำนวนมากและก่อให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ดังกล่าว อันเป็นการกระทำที่ขัดรัฐธรรมนูญ บทความวิจัยฉบับนี้ จึงมีข้อเสนอแนะ คือ

- (1) ควรมีการแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติแร่ให้สอดคล้องรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน
- (2) การอนุญาตให้ทำเหมืองแร่ทองคำจะต้องมีเงื่อนไขดังนี้ คือ การอนุญาตจะมีขึ้นได้ต่อเมื่อการทำเหมืองแร่ทองคำต้องทำโดยหน่วยงานของรัฐเองเพื่อประโยชน์สาธารณะ การทำเหมืองแร่ทองคำจะต้องไม่อยู่ในพื้นที่ที่มีความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และจะต้องมีเขตพื้นที่มีประชาชนอาศัยอยู่มาเป็นเวลานาน

**คำสำคัญ:** พระราชบัญญัติแร่ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
เหมืองแร่ทองคำ



## Abstract

The purpose of the research is to study the legal problems of natural resources and environmental management of gold mine in the contiguous area of Phichit, Phetchabun and Noen Maprang District in Phitsanulok. The study found that the provisions in the Minerals Act B.E. 2560 are not in accordance with the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2560, as the Constitution states clearly states that natural resources, biodiversity and environment shall be developed sustainably. However, the gold mining area allowed under the Minerals Act used a huge amount rai and destroy natural resources, biodiversity and environment in the areas, which are inconsistent with the purpose of the Constitution. The research suggests that; (1) The provisions in the Minerals Act B.E.2560 should be amend in accordance with the Constitution. (2) The gold mining should be allowed when these conditions are met which are; The gold mining should done by the state for public interest, the area for gold mining should not be rich of biodiversity and natural resources and should not be the area that people have lived for long time.

**Keywords:** Minerals Act, Natural Resources and Environment, Gold Mining



## 1. บทนำ

จากอดีตจนถึงปัจจุบันปัญหาเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาสำคัญที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้นและเป็นปัญหาที่ทุกประเทศทั่วโลกกำลังเผชิญอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพที่อุดมสมบูรณ์และสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้นได้ถูกทำลายและทำให้เสียหาย จนมีอาจกลับคืนมาได้ยากจากการกระทำดังกล่าวที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและการดำรงชีวิตของสรรพสัตว์ทั้งหลายรวมทั้งกระทบต่อความเป็นอยู่ คุณภาพชีวิตและการใช้ชีวิตอย่างปกติสุขของประชาชนในประเทศ อันอาจถือได้ว่าเป็นการล่วงละเมิด สิทธิ เสรีภาพ และสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนในทุกประเทศพึงมีพึงได้รับอย่างเหมาะสม<sup>2</sup> สิทธิ เสรีภาพของประชาชนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กล่าวได้ว่า เป็นสิ่งที่มีอาจแยกออกจากกันได้ ด้วยเหตุนี้ ทุกประเทศจึงหันมาให้ความสำคัญต่อการส่งเสริม สนับสนุน ให้เกิดการดูแลรักษา การใช้และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนกันอย่างจริงจัง<sup>3</sup>

นอกจากนั้น การจัดทำโครงการสาธารณะขนาดใหญ่ในหลายประเทศที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การทำเหมืองแร่ การสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำ

<sup>2</sup> Michael Blakeney, "Local Agricultural Knowledge and Food Security," in *Environmental Resilience and Food Law: Agrobiodiversity and Agroecology*, eds. Gabriela Steier and Alberto Giulio Cianci (New York: CRC Press 2020), 3-15; Judith van Erp, Michael Faure, Jing Liu, Markos Karavias, André Nollkaemper and Niels Philippsen, "Introduction: The Concept of Smart Mixes for Transboundary Environmental Harm," in *Smart Mixes for Transboundary Environmental Harm* Judith Van Erp, Michael Faure, eds. André Nollkaemper and Niels Philippsen (Cambridge: Cambridge University Press, 2019), 3-20. กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, *แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2562-2564)* (กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม, 2563), 2-125. แนวความคิด หลักการพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชน และแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2562-2565) รวมทั้งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights: UDHR) ตามมติที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (General Assembly) ถือเป็นกรอบมาตรฐานที่ให้ความคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน แม้ปฏิญญาสากลฉบับนี้จะเป็นข้อตกลงร่วมกันที่มีได้มีผลผูกพันตามกฎหมายโดยตรงก็ตามแต่ถือได้ว่าเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศเนื่องจากได้ถือปฏิบัติร่วมกันมาอย่างแพร่หลายเป็นเวลานานจนถือเสมือนเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มีขึ้นเพื่อให้เกิดสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีงามของประชาชนในประเทศอันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปจึงเป็นที่ยอมรับร่วมกันของประชาคมโลกที่ประเทศจำต้องนำไปปฏิบัติกันโดยมีมีข้อยกเว้น (Jus cogens) นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนอีกหลายฉบับด้วยกัน ดังนั้น ทำให้หลักการสำคัญด้านสิทธิมนุษยชนจึงมาปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรหลายฉบับด้วยกัน รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

<sup>3</sup> Universal Declaration of Human Rights (1948) GA RES 217, UN GAOR, 3<sup>rd</sup> Sess, UN Doc A/810 (1948); Stephen J. Turner, "Introduction: A Brief History of Environmental Rights and the Development of Standards," in *Environmental Rights: The Development of Standards*, eds. Stephen J. Turner, Dinah L. Shelton, Jona Razzaque, Owen McIntyre and James R. May (Cambridge: Cambridge University Press, 2019), 1-16.

แม้จะดำเนินการตามนโยบายรัฐ เพื่อสาธารณะประโยชน์และเพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศก็ตาม แต่รัฐจำเป็นต้องศึกษาหลักการ แนวความคิด ทฤษฎี วิเคราะห์และดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ที่ถูกต้องด้วยความละเอียดรอบคอบรอบด้านเป็นอย่างดีและให้เกิดความเหมาะสมที่สุด ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีการบัญญัติกฎหมาย หรือการกระทำใดขัด หรือแย้งรัฐธรรมนูญ เนื่องจากหากบทบัญญัติของกฎหมาย หรือการกระทำใดขัด หรือแย้งรัฐธรรมนูญย่อมเป็นอันใช้บังคับมิได้อีกทั้ง รัฐจำเป็นต้องมีมาตรการ กลไกในการป้องกันและหรือแก้ไข เพื่อมิให้มีการบทบัญญัติกฎหมาย หรือการกระทำใดอันจะส่งผลกระทบต่อประชาชน ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมโดยมิชอบไม่ว่าอาจส่งผลกระทบต่อทั้งในปัจจุบันและหรืออนาคต<sup>4</sup>

ดังนั้น รัฐ เจ้าหน้าที่รัฐจำเป็นต้องบริหารจัดการหรือดำเนินการดังกล่าวให้เป็นไปตามขั้นตอนอย่างถูกต้องในสัดส่วนที่เหมาะสมสอดคล้องบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการบริหารจัดการและปกครองประเทศ โดยจำเป็นต้องยึดแนวคิดทฤษฎีความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ (Supremacy of Constitutional Law) มาควบคุมการบัญญัติกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อมิให้กฎหมายเหล่านั้นขัดรัฐธรรมนูญ<sup>5</sup> หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่ารัฐธรรมนูญนั้นมีลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติต่างๆ กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติที่ขัดรัฐธรรมนูญมิได้ มิฉะนั้น ย่อมจะส่งผลให้กฎหมายเหล่านั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้<sup>6</sup>

นอกจากบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องของสิทธิ เสรีภาพ สิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพของประชาชนควรได้รับการคุ้มครอง สิทธิ เสรีภาพ หน้าที่ของประชาชนและรัฐย่อมต้องมืออย่างเหมาะสมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน เพื่อให้สอดคล้องรัฐธรรมนูญ ในขณะที่เดียวกันรัฐจำต้องตระหนักด้วยว่าประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD) ทำให้ประเทศไทยมีพันธกรณี (Obligation) ต้องดำเนินการ (Implementation) บัญญัติกฎหมายภายในกำหนด

<sup>4</sup> Veerle Heyvaert, *Transnational Environmental Regulation and Governance: Purpose, Strategies and Principles* (Cambridge: Cambridge University Press, 2019), 53-89; Evan Vlachos, "The Human Community," in *Environmental Design for Public Projects*, eds. David W. Hendricks, Evan C. Vlachos, L. Scott Tucker and Joseph C. Kellogg (Colorado: Water Resource, 2019), 33-68 and 241- 296.

<sup>5</sup> วิจิตรา(ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, *การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญกับองค์กรควบคุม* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2564), 5 – 26 และ 104 – 137.

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 5.



นโยบายและแผนการดำเนินการด้านทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องหลักการอันสำคัญตามอนุสัญญาดังกล่าวให้เหมาะสม<sup>7</sup>

เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติของกฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบัญญัติ ข้อบังคับใด ๆ หรือ การกำหนดนโยบายของรัฐเพื่อบริหารราชการแผ่นดิน หรือการกระทำใดหากเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญย่อมเป็นอันใช้บังคับมิได้<sup>8</sup> ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมายและการกระทำใด นั้น จำต้องให้บัญญัติ กำหนดและกระทำการดังกล่าวให้สอดคล้องบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ

บทความวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหากฎหมายตามพระราชบัญญัติแรม พ.ศ. 2560 ว่ามีบทบัญญัติสอดคล้องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่ อย่างไร และการอนุญาตให้ทำเหมืองแร่ทองคำ ตามพระราชบัญญัติแรมฉบับนี้ ทำให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนสอดคล้องบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้ หรือไม่ อย่างไร

ทั้งนี้ เพื่อเสนอแนะแนวทางและมาตรการในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติแรม พ.ศ. 2560 (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า พระราชบัญญัติแรมฉบับนี้) ให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนสอดคล้องบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน)

<sup>7</sup> Convention on Biological Diversity, 1993, Introduction, Preamble, Article 1, 3 and 5-21; Norman I. Wengert, "The Evolution Process," 33-83. อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1993 (Convention on Biological Diversity: CBD) มีที่มาจากปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพที่ลดลง ระบบนิเวศถูกทำลาย สร้างผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของสิ่งมีชีวิต ทำให้เกิดมีโครงการส่งเสริมสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme: UNEP) ทำให้เกิดมีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2535 โดยอนุสัญญาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และส่งเสริมให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ทรัพยากรดังกล่าวอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน อนุสัญญาฉบับนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2536 ปัจจุบันมีภาคีสมาชิกทั้งสิ้น 196 ประเทศ และประเทศไทยเป็นหนึ่งในภาคีสมาชิกที่มีพันธกรณีต้องดำเนินการ (Implementation) บัญญัติกฎหมายภายใน กำหนดนโยบาย แผนการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการอันสำคัญตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดความเหมาะสมและเท่าที่เป็นไปได้ <https://www.cbd.int/convention/> หรือ <http://chm-thai.onep.go.th/chm/ABS/CBD.html> สืบค้นเมื่อ วันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2564.

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 5; วิจิตรา (ฟุ้งัดดา) วิเชียรชม, *การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญกับองค์การควบคุม*, 104-137; บรรเจิด สิงคะเนติ, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดียนตุลา, 2563), 28-34; ชาญชัย แสงวงศ์ดี, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ: แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560), 79-88.

## 2. สิทธิ เสรีภาพ หน้าที่ของประชาชน หน้าที่และนโยบายรัฐ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

สิทธิ เสรีภาพ หน้าที่ของประชาชน หน้าที่ของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ ตลอดจนทั้งแนวนโยบายแห่งรัฐ รวมถึง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยจะกล่าวไว้ในหัวข้อถัดไป ดังต่อไปนี้

### 2.1 สิทธิ เสรีภาพ หน้าที่ของประชาชน หน้าที่และนโยบายรัฐ

มาตรา 25 และ 26 กำหนดเรื่องของสิทธิ เสรีภาพของประชาชนไว้ว่ากฎหมายใดของรัฐจะมีผลไปจำกัดสิทธิ เสรีภาพประชาชนกระทำมิได้ หากจะจำกัดสิทธิ เสรีภาพต้องปรากฏว่ามีเงื่อนไขบางประการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้<sup>9</sup>

**2.1.1 หลักการห้ามเวนคืนที่ดิน** มาตรา 37 โดยหลักของการเวนคืนที่ดินจากประชาชนนั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าการเวนคืนที่ดินต้องทำเพื่อสาธารณูปโภคหรือประโยชน์สาธารณะ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ โดยประชาชนจะต้องได้รับค่าทดแทนจากการเวนคืนที่ดินอย่างเป็นธรรมและรัฐต้องระงับเหตุผลความจำเป็นของการจำกัดสิทธิ เสรีภาพจากการกระทำดังกล่าวด้วยเหตุนี้ ย่อมหมายความว่ากฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชบัญญัติฉบับใดจะไปเพิ่มภาระ หรือจำกัดสิทธิ เสรีภาพของประชาชนเกินสมควรจะกระทำมิได้<sup>10</sup>

**2.1.2. หลักการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม** มาตรา 43 และ มาตรา 50 กำหนดให้ประชาชนในชุมชนมีสิทธิและหน้าที่ในการอนุรักษ์ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษา ใช้และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ เนื่องด้วยสิ่งเหล่านี้มีความสัมพันธ์อันส่งผลต่อการดำรงชีพของประชาชน ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตและได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีซึ่งถือเป็นการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนพึงมีพึงได้รับอย่างเหมาะสม<sup>11</sup>

<sup>9</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 25 และ 26.

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 25, 26, 37 และ 51; บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายสิ่งแวดล้อมเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2560), 83 – 116; Mark T. Brown and Mary Jane Angelo, “Valuing Nature: The Challenge of the National Environmental Legacy Act,” in *Beyond Environmental Law: Policy Proposals for a Better Environmental Future*, eds. Alyson C. Flournoy and David M. Driesen (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 81 – 104; Jian Holder and Maria Lee, *Environmental Protection, Law and Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), 469 – 502.

<sup>11</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 43 และ 50.



**2.1.3. หลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิชุมชน** แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มาตรา 64 ได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้โดยให้รัฐบัญญัติกฎหมาย กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินไว้<sup>12</sup> อย่างไรก็ตาม รัฐพึงต้องตระหนักว่าการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญมิได้หมายความว่ารัฐจะบัญญัติกฎหมาย กำหนดนโยบายหรือกระทำการใด โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐเพียงเท่านั้น แต่รัฐควรต้องบัญญัติกฎหมาย กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับบัญญัติตามรัฐธรรมนูญทุกด้านอย่างเหมาะสม เช่น การทำโครงการตามนโยบายรัฐจำต้องหลีกเลี่ยงไม่กระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ สิทธิขั้นพื้นฐานในการอยู่อาศัยและการประกอบอาชีพของประชาชน<sup>13</sup>

**2.1.4 หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน** การใช้และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมต้องมียั่งยืนเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่หรือชุมชน<sup>14</sup> ด้วยเหตุนี้ หลักการพื้นฐานอันสำคัญทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมควรต้องนำมาพิจารณาปรับใช้ในการดำเนินการในเรื่องนี้ ไม่ว่าจะหลักป้องกันอันตราย หลักความเอื้ออาทร หลักการคุ้มครองความมีอยู่และหลักความยั่งยืน เป็นต้น โดยนำมาใช้ในสัดส่วนที่เหมาะสม<sup>15</sup> นอกจากนี้ มาตรา 65 ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่ารัฐมีเป้าหมายอันสำคัญเพื่อพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ดังนั้นไม่ว่าการจะบัญญัติกฎหมาย กำหนดนโยบายรัฐ หรือกระทำการใดรวมถึงการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ การทำแผนด้านต่าง ๆ ควรต้องยึดหลักธรรมมาภิบาลเป็นกรอบดำเนินการด้วยซึ่งถือเป็นเรื่องที่ดี เช่น ให้ยึดความถูกต้องชอบธรรม สนองตอบความต้องการต่อผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายอย่างเหมาะสม เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน สร้างความยุติธรรม โปร่งใส ติดตามตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โดยต้องดำเนินการให้สอดคล้องกันเกิดการบูรณาการร่วมกันเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน<sup>16</sup>

จะสังเกตได้ว่า ในมาตรา 57 มาตรา 72 และมาตรา 75 กำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องอนุรักษ์ฟื้นฟู คุ้มครอง บำรุงรักษา บริหารจัดการ โดยให้มีการใช้และการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ให้ประชาชน ชุมชนในท้องถิ่นได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าว ไม่ว่าจะกรณีของรัฐต้องดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน หรือทรัพยากร

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 64.

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 25 และ 26.

<sup>14</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 43.

<sup>15</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 64 และ 65; บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *กฎหมายสิ่งแวดล้อมเปรียบเทียบ*, 10 – 19.

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 64 และ 65. ดนุชา พิษยนันท์, *Mission to Transform: 13 หมุดหมาย พลิกโฉมประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2564), 9 – 19.

น้ำจำเป็นต้องมีการวางแผนใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสม สภาพพื้นที่ ศักยภาพของที่ดินต้องมีการพัฒนาโดยให้มีความเจริญตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ จัดให้มีการถือครองที่ดินอย่างเหมาะสม เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสถือครองที่ดิน ใช้ที่ดินทำมาหากินกันอย่างทั่วถึงเป็นธรรมพึ่งพาตนเองได้ โดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างแท้จริง<sup>17</sup>

ในขณะเดียวกันเป็นข้อสังเกตว่า มาตรา 77 รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ชัดเจนว่ากฎหมายต่าง ๆ ต้องมีความทันสมัยไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน ไม่สร้างภาระใดให้ประชาชน หากกฎหมายใดเป็นอุปสรรคสร้างภาระให้ประชาชนต้องยกเลิกหรือปรับปรุงอย่างเร่งด่วนและให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็นเท่านั้น<sup>18</sup> ซึ่งถือเป็นสิ่งดี เนื่องจากกฎหมายอาจเป็นปัญหาอุปสรรคอย่างมากต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนได้

ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงต้องนำทฤษฎีการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญมาบังคับใช้เพื่อมิให้การบัญญัติกฎหมายที่มีศักดิ์ลำดับรอง เช่น พระราชบัญญัติและการดำเนินการใดขัดรัฐธรรมนูญ<sup>19</sup> ในขณะเดียวกันบทบาท อำนาจ หน้าที่ของผู้ตรวจราชการแผ่นดินและองค์กรอิสระต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ควรต้องทำหน้าที่ตรวจสอบ ติดตาม ถ่วงดุล การใช้อำนาจหน้าที่ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการอย่างจริงจัง รวดเร็วและเฉียบขาด เพื่อให้เกิดความถูกต้องชอบธรรมแก่ประชาชนและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศอย่างแท้จริง<sup>20</sup> ทั้งนี้ กรณีใดมีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่จำเป็นต้องเกิดผลกระทบใดหรืออาจสร้างความเดือดร้อนใดแก่ประชาชน ควรให้มัน้อยที่สุด<sup>21</sup>

## 2.2 การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญได้กำหนดหน้าที่รัฐไว้ชัดเจนว่ารัฐต้องส่งเสริม รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งถือเป็นสิ่งดีในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้เช่นกัน ดังนั้น หากรัฐจะอนุญาตให้ดำเนินการใด

<sup>17</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 57, 72 และ 75. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, (ร่าง) *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 “พลิกโฉมประเทศไทยสู่ สังคมก้าวหน้า เศรษฐกิจสร้างมูลค่าอย่างยั่งยืน”* (กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2564), 2-63.

<sup>18</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 77.

<sup>19</sup> วิจิตรา (พืงลัดดา) วิเชียรชม, *การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญกับองค์กรควบคุม*, 5-26 และ 104-137.

<sup>20</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 57, 58, 63, 64, 65, 70 - 73, และ 75-78; Abdelhakim Hammoudi, Cristina Grazia, and Oualid Hamza, “On the Emergence of Private Standards: An Industrial Organisation Approach,” in *Food Safety, Market Organisation, Trade and Development*, eds. Abdelhakim Hammoudi, Cristina Grazia, Yves Surry, and Jean – Baptiste Traversac (London: Springer, 2015), 77-103; Hilaire Barnett, *Constitutional and Administrative Law* (New York: Routledge, 2020), 438 – 463.

<sup>21</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 64, 65 และ 70-78; บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *กฎหมายสิ่งแวดล้อมเปรียบเทียบ*, 95 - 108.



จำเป็นต้องมีการศึกษาประเมินผลกระทบที่อาจเกิดต่อทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ สิ่งแวดล้อม สุขอนามัยและคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่ก่อนดำเนินการ<sup>22</sup>

อย่างไรก็ตาม การประเมินผลกระทบควรต้องรวมถึงการคาดการณ์เหตุการณ์อันมีนัยสำคัญถึงการเกิดผลกระทบ หรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นก่อน ระหว่างและภายหลังการดำเนินโครงการที่จะขออนุญาตทุกกรณี<sup>23</sup> ต้องประเมินผลของความเสียหายในอนาคต ทั้งระยะสั้น ระยะยาวและแบบถาวร โครงการใดที่สามารถคาดการณ์ได้อย่างชัดเจนล่วงหน้าว่าในปัจจุบันและอนาคตจะมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง อันมีอาจเยียวยาแก้ไขได้ โครงการเหล่านั้นรัฐสมควรอนุญาตให้ดำเนินการโดยเด็ดขาดและมีควรให้เหตุผลว่าการดำเนินโครงการนั้นเป็นนโยบายรัฐในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวอาจเป็นการกระทำที่ขัดรัฐธรรมนูญได้<sup>24</sup> และควรต้องระมัดระวังด้วยว่าการกระทำบางอย่างอาจเป็นการกระทำโดยทุจริต หรือประพฤติดมิชอบเชิงนโยบายรัฐได้ ดังนั้น รัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยและให้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก รวดเร็ว ครบถ้วนและถูกต้อง ต้องสื่อสารให้เข้าใจได้ง่าย มีรายละเอียดที่ชัดเจนเพราะการได้รับข้อมูลข่าวสารที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนไม่ตรงความจริงย่อมส่งผลกระทบต่อการแสดงความคิดเห็นหรือการทำให้ประชาชาติที่คลาดเคลื่อนไม่ตรงความจริง อันอาจส่งผลเสียหายอย่างรุนแรงต่อทั้งประชาชนและประเทศได้<sup>25</sup>

ดังนั้น ทุกคนจำเป็นต้องตระหนักรู้เสมอว่าการทำลายและก่อให้เกิดความเสียหายใดต่อแม่น้ำ ลำธาร ห้วย หนอง คลอง บึง พื้นที่บนดิน ใต้ดินและอากาศนั้น สิ่งเหล่านี้มีความสัมพันธ์ต่อการเกิดความหลากหลายทางชีวภาพและกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันส่งผล

<sup>22</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 57 และ 58.

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561, มาตรา 4, 6, 7 และ 46-51/7; เขตไท ลังการ์พินธุ์, “วิเคราะห์การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (ใหม่) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสุขภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561,” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร* 13, ฉบับที่ 1 (2563): 115-135.

<sup>24</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 64 และ 65. Marisa Anne Pagnattaro, Daniel R. Cahoy, Julie Manning Magid, O. Lee Reed and Peter J. Shedd, *The Legal and Regulatory Environment of Business* (New York: McGraw Hill Education, 2019), 577-595; Christopher E. S. Warburton, *Economic Analysis and Law: The Economics of the Courtroom* (New York: Routledge, 2021), 7-13.

<sup>25</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 57, 58, 59, 61 และ 63. Hilaire Barnett, *Constitutional and Administrative Law*, 14-16. เขตไท ลังการ์พินธุ์, “วิเคราะห์การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (ใหม่) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสุขภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561,” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร* 13, ฉบับที่ 1 (2563): 120-134.

และมีความสำคัญอย่างมากต่อการดำรงชีวิต ความเป็นอยู่ของสรรพสัตว์ทั้งหลายบนโลกซึ่งรวมทั้งมนุษย์ได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น รัฐไม่เพียงต้องตระหนักและคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ให้มากที่สุดเท่านั้น แต่รัฐควรต้องส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่ได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้อย่างสะดวก รวดเร็วและเป็นธรรมได้อย่างแท้จริง หากกรณีใดประชาชนต้องเสียค่าใช้จ่ายใดต้องให้เสียน้อยที่สุดและคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตผู้ประกอบการธุรกิจและยุติการกระทำใด อันมิชอบนั้นพึงกระทำทันที สิ่งเหล่านี้จะช่วยป้องกันมิให้เกิดผลกระทบและความเสียหายใดแก่ประชาชนและประเทศได้<sup>26</sup>

### 3. วิเคราะห์ปัญหาบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 กับความสอดคล้องตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กรณีการทำเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่ติดต่อกันของจังหวัด พิจิตร เพชรบูรณ์และพิษณุโลก

สิ่งสำคัญที่ทำการวิเคราะห์มีสองประเด็นหลัก คือ บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้สอดคล้องรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หรือไม่ อย่างไร และการให้ทำเหมืองแร่ทองคำตามพระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้ทำให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนในพื้นที่ดังกล่าวสอดคล้องรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ หรือไม่ อย่างไร โดยประเด็นสำคัญเหล่านี้ จะกล่าวโดยสรุปในหัวข้อถัดไป ดังต่อไปนี้

#### 3.1 วิเคราะห์บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติแร่กับความสอดคล้องตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

จากการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญกำหนดหลักการอันสำคัญในเรื่องสิทธิ เสรีภาพ สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคนที่ควรจะได้รับ การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต การมีที่อยู่อาศัย การได้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี มีทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพที่อุดมสมบูรณ์และรัฐต้องส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนได้ใช้และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน สิ่งเหล่านี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติไว้ครอบคลุมค่อนข้างชัดเจน มีความทันสมัยสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights: UDHR) สิทธิสัญญาและกติการะหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้

<sup>26</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 57, 58, 59, 61, 63-65 และ 68. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561, มาตรา 4, 6-8, 46 และ 58; Stephen J. Turner, "Introduction: A Brief History of Environmental Rights and the Development of Standards," 1-16.



ให้การรับรองไว้ ดังนั้น รัฐควรต้องให้การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและสิทธิขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนทุกคนอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดหลักการอันสำคัญไว้สอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD) ไว้อย่างเหมาะสมและเท่าที่เป็นไปได้ ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยมีพันธกรณี (Obligation) ที่จำต้องดำเนินการ (Implementation) บัญญัติกฎหมายภายใน กำหนดนโยบาย แผนและดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนดังที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น<sup>27</sup>

ในขณะที่พระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่ามีเจตนารมณ์หลักเน้นส่งเสริมให้สำรวจแหล่งแร่และทำเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่ต่าง ๆ ตามแผนแม่บทอันเป็นนโยบายบริหารจัดการแร่ โดยมุ่งผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษต่อรัฐเป็นสำคัญ เช่น ค่าภาคหลวงอัตราก้าวหน้า แม้มีเจตนารมณ์ส่วนหนึ่งที่กำหนดไว้ว่าการบริหารจัดการแร่นั้นจำต้องคำนึงถึงความสมดุลด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นหลักที่ดีและให้มีการจัดสรรรายได้บางส่วน อันเกิดจากการอนุญาตทำเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ทั้งให้จ่ายค่าทดแทนให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน หรือผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินที่ถูกเวนคืนที่ดิน เพื่อการอนุญาตทำเหมืองแร่ทองคำ เป็นต้น<sup>28</sup>

อย่างไรก็ตาม จำต้องวิเคราะห์ด้วยว่าบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้ขัดรัฐธรรมนูญ หรือไม่ อย่างไร โดยขอแยกวิเคราะห์เป็นหัวข้อย่อย 4 หัวข้อดังนี้ คือ

**3.1.1. หลักการห้ามเวนคืนที่ดิน** การเวนคืนที่ดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 37 มาตรา 25 และมาตรา 26 กำหนดไว้ชัดเจนว่าการเวนคืนที่ดินนั้นกระทำมิได้ หากเวนคืนที่ดินต้องเป็นไปตามเงื่อนไขบางประการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เช่น การเวนคืนที่ดินจากประชาชนต้องทำเพื่อจัดการด้านสาธารณะประโยชน์ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอันจะเป็นประโยชน์ต่อแผ่นดินและประชาชน ดังนั้น หลักสัดส่วนความเหมาะสม จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องนำมาปรับใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่แผ่นดินและพลเมืองในประเทศ มิใช่คำนึงถึงว่าเป็นนโยบายรัฐเพื่อบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น โดยมีได้คำนึงถึงผลกระทบและการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยตรง ในขณะที่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้

<sup>27</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 3 - 5, 25 - 28, 34, 37, 38, 40 - 44, 46, 50, 51, 53, 55 - 59, 61 - 65, 68, 70 - 73, 75 - 78 และ 213; Universal Declaration of Human Rights (1948) GA RES 217, UN GAOR, 3rd Sess, UN Doc A/810 (1948); Stephen J. Turner, "Introduction: A Brief History of Environmental Rights and the Development of Standards," 1-16; Convention on Biological Diversity, 1993, Introduction, Preamble, Article 1, 3 and 5- 21; Norman I. Wengert, "The Evolvement Process," 33 -83.

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, เจตนารมณ์; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการศึกษานโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ (กรุงเทพฯ: NESDB, 2552), 19.

ไม่ว่าตามมาตรา 8 มาตรา 12 มาตรา 17 มาตรา 19 มาตรา 21 และมาตรา 38 เป็นต้น จะเห็นได้ว่ารัฐมุ่งกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐเป็นสำคัญ โดยให้มีคณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติ มีนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานและรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ อำนวยการหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้กำหนด ไม่ว่าจะเสนอ นโยบาย แผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อบริหารจัดการแร่ โดยเฉพาะในแหล่งแร่อุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติ โดยมุ่งให้ความสำคัญต่อมูลค่าทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ การจัดให้มีการประมวลแหล่งแร่ที่อุดมสมบูรณ์มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ เป็นต้น การกระทำดังกล่าวน่าจะเป็นการกระทำที่ปราศจากการคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชนในพื้นที่ที่ควรต้องมีอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ เนื่องจากการสำรวจและทำเหมืองแร่ของค่าย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ที่ถูกเวนคืนที่ดิน จำนวนไม่น้อย จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า การสำรวจแหล่งแร่และทำเหมืองแร่ของค่ายในพื้นที่จังหวัดพิจิตรเขตติดต่อกับจังหวัดพิษณุโลกและเพชรบูรณ์นั้นได้ใช้พื้นที่จำนวนมาก ทำให้ประชาชนจำนวนไม่น้อยได้รับผลกระทบด้านลบทั้งโดยตรงและหรือทางอ้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่ต้องใช้ที่ดิน เพื่อการอยู่อาศัยและประกอบอาชีพเกษตรกรรมมาเป็นเวลานาน และดำรงอาชีพโดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่ได้พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนสอดคล้องหลักการตามรัฐธรรมนูญ<sup>29</sup>

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ แล้วกล่าวได้ว่าการเวนคืนที่ดินดังกล่าวมิได้เป็นไปตามหลักและเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยหลักห้ามมิให้เวนคืนที่ดิน เว้นแต่เข้าเงื่อนไขบางประการไม่ว่าจะเพื่อการสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นใด อันจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศอย่างแท้จริง จะเห็นได้ว่าหากพิจารณาตามหลักสัดส่วนของความจำเป็นระหว่างการเวนคืนที่ดินกับผลกระทบด้านต่าง ๆ ที่เกิดแก่ประชาชนในพื้นที่ทั้งโดยตรงและทางอ้อม ไม่ว่าจะส่งผลกระทบต่อความสงบสุข คุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน การประกอบอาชีพเกษตรกรรมตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง หรือผลกระทบต่อจิตใจของประชาชนในชุมชนและพื้นที่ เป็นต้น สัดส่วนของความเสียหายอันเกิดจากการเวนคืนที่ดินนั้นมีมากมหาศาลที่จะเกิดแก่ประชาชนโดยรวม

<sup>29</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 25, 26 และ 37; พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 8, 12, 17, 19, 21 และ 38; กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข, แผนงานวิจัยด้านการป้องกันควบคุมโรคและภัยสุขภาพ พ.ศ. 2562-2564 (กรุงเทพฯ: กองนวัตกรรมและวิจัย, 2562), 70; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการศึกษา นโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ, 38-65.



และประเทศทั้งในระยะสั้น ระยะยาวและตลอดไป อีกทั้งการเวนคืนที่ดินดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินทั้งที่เป็นกรรมสิทธิ์ของประชาชน หรือที่ดินที่ประชาชนได้สิทธิครอบครอง หรือที่ดินอยู่ระหว่างการจะได้รับเอกสารสิทธิจากทางราชการและเป็นพื้นที่ที่ประชาชนในชุมชนได้อยู่อาศัยและประกอบอาชีพเกษตรกรรมอันเป็นอาชีพหลักของเกษตรกรในพื้นที่และในชุมชน<sup>30</sup>

เมื่อวิเคราะห์ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่และบทบัญญัติของพระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้กับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กล่าวได้ว่า บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้ส่งผลกระทบต่อเวนคืนที่ดิน เพื่อการสำรวจแหล่งแร่และทำเหมืองแร่ทองคำโดยให้เอกชนเข้ามาประกอบธุรกิจดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การเวนคืนที่ดินเมื่อวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียโดยเทียบสัดส่วนระหว่างความจำเป็นรวมถึงประโยชน์ที่ได้รับตามนโยบายรัฐเพื่อบริหารจัดการแร่ หรือบริหารราชการแผ่นดินของรัฐกับผลกระทบด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่ประกอบกับการนำแนวความคิดหรือทฤษฎีของการควบคุมกฎหมายให้มีขีดรัฐธรรมนูญมาปรับใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาของพระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้ แล้วพบว่า การเวนคืนที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประโยชน์โดยรวมของประชาชนในพื้นที่อย่างชัดเจน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้และการกระทำดังกล่าวข้างต้นน่าจะขัดรัฐธรรมนูญ<sup>31</sup>

อย่างไรก็ตาม หากปรากฏถึงความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่รัฐต้องเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์โดยรวมต่อประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริงทั้งเป็นไปตามเงื่อนไขบางประการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เช่น รัฐมีความจำเป็นอย่างมากที่สุดที่จำเป็นต้องนำทรัพยากรแร่ทองคำเหล่านั้นมาใช้เพื่อเป็นทุนสำรองเงินตราของประเทศหรือเป็นหลักประกันทางการเงินของประเทศ โดยนำมาใช้ประโยชน์ในยามเกิดวิกฤติเศรษฐกิจเมื่อมีทางเลือกอื่นใดแล้ว การเวนคืนที่ดินเพื่อการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำก็อาจมีความจำเป็นต้องนำมาพิจารณา ทั้งนี้ โดยอาจให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เข้ามาดำเนินการดังกล่าวเองโดยตรง เพื่อควบคุมกำกับมิให้เกิดการทุจริต ประพฤติมิชอบและควรต้องกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมบางประการไว้ เช่น ควรให้นำทองคำอันเป็นทรัพยากรในประเทศ หรือทรัพย์สินของประเทศมาใช้เป็นหลักประกันทางการเงินเมื่อเกิดสถานการณ์วิกฤติเศรษฐกิจของประเทศ<sup>32</sup>

<sup>30</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 37, 38, 77, 257 และ 258.

<sup>31</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 5, 37, 38, 77, 257 และ 258; วิจิตรา (พุ่งลัดดา) วิเชียรชม, การควบคุมกฎหมายให้มีขีดรัฐธรรมนูญกับองค์การควบคุม, 16-26 และ 104-137, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการศึกษานโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ, 63-64.

<sup>32</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 25, 26, 37, 257 และ 258; พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 8, 12, 17, 19, 21 และ 38; กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข, แผนงานวิจัยด้านการป้องกันควบคุมโรคและภัยสุขภาพ พ.ศ. 2562-2564, 70; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการศึกษานโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ, 38-65.

**3.1.2. หลักการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และสิ่งแวดล้อม** เมื่อศึกษาบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันปรากฏว่าหลายมาตรา เช่น มาตรา 43 มาตรา 50 มาตรา 57 มาตรา 72 และมาตรา 75 ได้กล่าวถึงสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชนที่พึงมีตามรัฐธรรมนูญในการอนุรักษ์ ใช้และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมที่ต้องมีอยู่อย่างยั่งยืนเป็นหลักการที่ดีสอดคล้อง กับหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สนธิสัญญาและกติการะหว่างประเทศด้านสิทธิ มนุษยชนด้วย เช่น การมีไปจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติของประชาชน ในพื้นที่ นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้กำหนดหลักการอันสำคัญสอดคล้องกับ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดการอนุรักษ์ การใช้และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน อันเป็นพันธกรณีที่ประเทศไทยจำต้องดำเนินการดังกล่าวอย่างเหมาะสม<sup>33</sup>

จากการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ พบว่า การอนุญาต ให้สำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่ที่ต้องบริหารจัดการแร่ตามแผนแม่บทของการบริหารจัดการแร่ เช่น ตามมาตรา 7 มาตรา 12 มาตรา 17 และ มาตรา 19 อันเป็นนโยบายรัฐและเป็นข้อสังเกตว่าการบริหารจัดการแร่มีนโยบายเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและ ประชาชนอย่างยั่งยืนโดยต้องคำนึงถึงความสมดุลทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ผลกระทบอัน จะเกิดต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพประชาชน<sup>34</sup>

อย่างไรก็ตาม การสำรวจแหล่งแร่และการทำเหมืองแร่ดังกล่าวนั้นเป็นการกระทำที่ ส่งผลกระทบต่อด้านลบที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมนั้น ถูกทำลาย สูญหายและเสียหายไปอย่างถาวรโดยตรงอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ดังปรากฏจาก ผลรายงานการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า การสำรวจแหล่งแร่และทำเหมืองแร่ทองคำต้องใช้พื้นที่จำนวนไม่น้อย ดังนั้น จึงประจักษ์ว่า ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ทั้งบนดิน ใต้ดิน ความหลากหลายทางชีวภาพได้สูญหาย หรือถูกทำลาย ลงได้อย่างถาวรไปเป็นจำนวนมาก เมื่อมีการทำเหมืองแร่ทองคำดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศที่ดีที่ต้องถูกทำลายและ ทำให้เสียหายไป รวมทั้ง ก่อให้เกิดมลพิษทั้งทางน้ำ อากาศ เสียงได้ ปัญหาเหล่านี้ กล่าวได้ว่า ส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตทุกชนิดทั้งคน พืช สัตว์ที่จำต้องมีชีวิตอยู่โดยอาศัยความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ของธรรมชาติที่ต้องพึ่งพาอาศัยกันโดยมีอาจแยกออกจากกันได้ เช่น คน สัตว์ต้องอาศัยอาหาร

<sup>33</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 43, 50, 57, 72 และ 75.

<sup>34</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 7, 12, 17 และ 19.



จากพืช สัตว์ และสัตว์ พืชต้องอาศัยอาหารจากทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และจากสิ่งแวดล้อมที่ดีทั้งน้ำ อากาศที่ดีตามธรรมชาติที่ปราศจากมลพิษเกินควร ถ้าสิ่งหนึ่ง สิ่งใดถูกทำลายไป หรือทำให้สูญหาย เสียหายไป หรือระบบนิเวศถูกทำลาย ย่อมส่งผลกระทบต่อ ด้านต่าง ๆ ตามมามากสิ่งเหล่านี้ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐจะต้องคำนึงถึงอย่างมาก<sup>35</sup>

การกระทำดังกล่าวย่อมเป็นปัญหาที่ส่งผลให้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้ รวมทั้งการกระทำต่าง ๆ ดังกล่าวอาจขัดรัฐธรรมนูญได้<sup>36</sup>

**3.1.3 หลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิชุมชน** มาตรา 25 และมาตรา 26 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้กำหนดถึงสิทธิ เสรีภาพของประชาชนไว้อย่างชัดเจนและแม้ตาม มาตรา 7 ของพระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้ ได้กำหนดถึงนโยบายรัฐในการบริหารจัดการแร่ทองคำ ไว้ว่ารัฐมีนโยบายเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศและประชาชนอย่างยั่งยืน โดยให้คำนึงถึง ความสมดุลทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพและอนามัย ของประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งได้กำหนดหลักคุณภาพดังกล่าวไว้ในหลายมาตราด้วยกัน ไม่ว่าจะ ตาม มาตรา 12 มาตรา 17 มาตรา 19 และมาตรา 21 ดังกล่าว เป็นต้น<sup>37</sup>

อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลจากผลการสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า การทำเหมืองแร่ ทองคำในพื้นที่ดังกล่าว ไม่เพียงแต่ประเทศต้องสูญเสียทรัพยากรแร่ทองคำไปในจำนวนมากมายมหาศาลอันเป็น ทรัพย์สิน หรือทรัพยากรธรรมชาติใต้ดินของประเทศและทำให้ประเทศต้องสูญเสียทรัพยากร บนดินไปจำนวนไม่น้อยที่เสียหายสูญหายไปอย่างถาวร ผลกระทบด้านลบจึงมีจำนวนไม่น้อย เนื่องจากการใช้พื้นที่ทำเหมืองแร่นั้นมีจำนวนมากไม่ว่าการอนุญาตให้ทำเหมืองแร่ทองคำชาติ

<sup>35</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 7, 12, 17, 19, 21, 22, 32 52 - 54, 58 และ 104; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *รายงานการศึกษานโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ*, 64 และ 65; Abdelhakim Hammoudi, Cristina Grazia, and Oualid Hamza, "On the Emergence of Private Standards: An Industrial Organisation Approach," in *Food Safety, Market Organisation, Trade and Development*, eds. Abdelhakim Hammoudi, Cristina Grazia, Yves Surry, and Jean - Baptiste Traversac (London: Springer, 2015), 77 - 103.

<sup>36</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 43, 50, 57, 72 และ 75; พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, เจตนารมณ์, มาตรา 7, 12, 17, 19, 21, 22, 32 52 - 54, 58 และ 104; กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข, *แผนงานวิจัยด้านการป้องกัน ควบคุมโรคและภัยสุขภาพ พ.ศ. 2562-2564*, 70. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *รายงานการศึกษานโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ*, 38-65; Convention on Biological Diversity, 1993, Article 1, 3 และ 6-21; Philippe Sands and Jacqueline Peel, Adriana Fabra and Ruth Mackenzie, *Principle of International Environmental Law*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), 3-10; Ulrich Beyerlin and Thilo Maruahn, *International Environmental Law*, (Oxford: Hart Publishing, 2011), 192-209.

<sup>37</sup> พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, เจตนารมณ์, มาตรา 7, 12, 17, 19, 22, 32 52 - 54, 58 และ 104.

จำนวน 5 แปลงใช้พื้นที่ 1,258 ไร่ ทำเหมืองแร่ทองคำไปแล้ว 4 แปลง 1,166 ไร่ ที่จังหวัดพิจิตร และได้ขอประทานบัตรในพื้นที่ติดต่อกันอีกเป็นพื้นที่รอยต่อระหว่างจังหวัดพิจิตร เพชรบูรณ์ และพิษณุโลกอีก 9 แปลง พื้นที่ 2,460 ไร่ แต่ถูกประชาชนในพื้นที่คัดค้าน หรือกรณีบริษัท อัครา ไมนิ่งได้รับประทานบัตรในพื้นที่ทำเหมืองแร่ทองคำ มากกว่า 3,575 ไร่ และได้รับอนุญาตให้สำรวจพื้นที่มากกว่า 400,000 ไร่ พื้นที่ดังกล่าวเคยเป็นพื้นที่ทำเกษตรกรรม 32,398 ไร่ เป็นพื้นที่ชุมชน 770 ไร่ เป็นต้น จากข้อมูลดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การใช้พื้นที่สำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำแต่ละแห่งดังตัวอย่างที่กล่าวมาแล้วส่งผลกระทบต่อประชาชนได้ในวงกว้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ สิทธิขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนในชุมชนดังที่กล่าวมาแล้ว เช่น ประชาชนในพื้นที่ต้องถูกเวนคืนที่ดินของตนหรือที่ดินที่ตนอาศัยอยู่มาเป็นเวลานาน ทำให้ประชาชนไร้ที่อยู่อาศัย ปราศจากที่ดินทำกิน หรือไม่มีพื้นที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม อันเป็นอาชีพหลักของคนในพื้นที่ อีกทั้ง ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมถูกทำลาย ทำให้สูญหายและเสียหายอย่างถาวรดังกล่าว<sup>38</sup>

การทำเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่นั้นยังส่งผลกระทบต่อด้านสุขอนามัยของประชาชนในพื้นที่และพื้นที่ใกล้เคียง จากการศึกษาข้อมูลของกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข ที่ทำการสำรวจ ดูแลและเฝ้าระวังสุขภาพประชาชนในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดมลพิษด้านสิ่งแวดล้อม พบว่า ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวมีปัญหาด้านมลพิษและสุขภาพในพื้นที่ทำเหมืองแร่ทองคำ ทั้งเหมืองแร่ทองคำเก่าและเหมืองแร่ทองคำใหม่ในพื้นที่จังหวัดพิจิตร เพชรบูรณ์ และพิษณุโลก อันเป็นเขตติดต่อกันหลายจังหวัด และรวมทั้งพื้นที่ของจังหวัดเลยที่ประชาชนได้รับผลกระทบจากโลหะหนักสารหนู แมงกานีส ไซยาไนต์ที่นำเข้ามาใช้สำหรับกระบวนการผลิตแยกแร่ทองคำ โดยประชาชนในกลุ่มเสี่ยงเหล่านี้มีจำนวนถึง 8,000 กว่ารายที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว ดังนั้น ย่อมเห็นได้โดยชัดเจนว่าการทำเหมืองแร่ทองคำดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพและสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในชุมชนได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม จึงน่าจะเป็นปัญหาว่าบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้และการกระทำดังกล่าวขัดรัฐธรรมนูญ<sup>39</sup>

**3.1.4. หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน** ตามมาตรา 43 มาตรา 57 มาตรา 65 มาตรา 72 มาตรา 75 มาตรา 257 และมาตรา 258 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้ความสำคัญถึงการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน อันเป็นนโยบายแห่งรัฐและกำหนดให้มีการปฏิรูปประเทศที่รัฐธรรมนูญ

<sup>38</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการศึกษานโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ, 38-53 และ 61-65.

<sup>39</sup> กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข, แผนงานวิจัยด้านการป้องกัน ควบคุมโรคและภัยสุขภาพ พ.ศ. 2562-2564, 70; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการศึกษานโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ, 64.



ฉบับปัจจุบันได้ให้ความสำคัญไว้ เช่น ตาม มาตรา 77 กำหนดให้มีการแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายต่าง ๆ เหล่านั้นทันที ถ้าปรากฏว่ามีกฎหมายใดเป็นปัญหา อุปสรรคและสร้างภาระใดแก่ประชาชนเกินจำเป็น มาตรา 63 ได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยกันติดตามตรวจสอบการทำงานของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อป้องกันมิให้มีการทุจริตและประพฤติมิชอบซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญมาก นอกจากนั้น จะเห็นว่า หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ตามมาตรา 64 และ 65 กำหนดว่ารัฐมีเป้าหมายในการบริหารราชการแผ่นดินที่ต้องให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน และสิ่งที่น่าสนใจอย่างมากของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ คือ ได้กำหนด หมวด 16 เพิ่มเติมขึ้นมาโดยให้มีการปฏิรูปประเทศในหมวดนี้ได้กำหนดไว้ว่าการพัฒนาประเทศมีเป้าหมายต้องพัฒนาอย่างยั่งยืนและกำหนดไว้อย่างชัดเจนในหลายมาตราว่าการบริหารราชการแผ่นดิน ต้องทำเพื่ออำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนอย่างรวดเร็ว เป็นต้น ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าไม่เพียงแต่การพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และสิ่งแวดล้อมที่ต้องพัฒนาอย่างยั่งยืนเท่านั้น การพัฒนาประเทศด้านอื่น ๆ จำต้องพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วยเช่นเดียวกัน เช่น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ต้องปฏิบัติภาระหน้าที่ไม่เพียงแต่ต้องมีความซื่อสัตย์ สุจริต ไม่ทุจริต ประพฤติมิชอบเท่านั้น แต่ต้องทำเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและประเทศเป็นสำคัญ<sup>40</sup>

สำหรับพระราชบัญญัติฉบับนี้ แม้ตามมาตรา 8 และมาตรา 12 กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่ เป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย แผนแม่บทเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อบริหารจัดการแร่ให้เป็นไปตาม มาตรา 7 ที่กำหนดให้ต้องทำเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศและประชาชนอย่างยั่งยืน โดยให้คำนึงถึงการรักษาคุณภาพด้านต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว<sup>41</sup> แต่จากการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ตลอดทั้งผลสำรวจและข้อมูลดังกล่าว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดหลักการบางส่วนไว้ดีพอสมควร แต่บทบัญญัติในหลายมาตรารวมทั้งนโยบายรัฐและการดำเนินการหลายประการดังที่กล่าวมาแล้วนั้น กล่าวได้ว่า น่าจะเป็นการลวงละเมิดสิทธิเสรีภาพและสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งก่อให้เกิดความเสียหาย สูญหายและการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม จนอาจส่งผลต่อปัญหาของความสอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องนำข้อมูลทั้งหลายนั้นมาวิเคราะห์ เพื่อหาแนวทางป้องกันและมาตรการแก้ไขปัญหาการเกิดความเสียหายด้านต่าง ๆ รวมถึงด้านการบริหารจัดการ

<sup>40</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 43, 57, 64, 65, 72, 75, 77, 257 และ 258.

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, เจตนารมณ์, มาตรา 7, 8, 12, 17, 19, 21, 22, 32, 46, 52-54, 58 และ 104.

ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม อันเป็นการกระทำโดยมิชอบ ทั้งนี้ จะนำไปวิเคราะห์และสรุปไว้ในหัวข้อถัดไป ดังนี้ คือ

### 3.2 วิเคราะห์การอนุญาตให้ทำเหมืองแร่ทองคำตามพระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้กับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และสิ่งแวดล้อม อย่างยั่งยืนตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

เมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติหลายมาตราที่บัญญัติไว้ครอบคลุมชัดเจนในเรื่องของการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมดังที่กล่าวไว้แล้ว รวมทั้ง รัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ว่าการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และสิ่งแวดล้อมต้องบริหารจัดการอย่างยั่งยืน โดยต้องคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพและสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ต้องมีอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ เนื่องจากทั้งทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันกับสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ โดยมีอาจแยกออกจากกันได้ดังที่กล่าวมาแล้ว จึงเป็นเรื่องที่ต้องวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางและมาตรการป้องกันแก้ไขปัญหาอันเกิดความเสียหายดังกล่าว<sup>42</sup>

จากการศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้ตลอดทั้งการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแร่ เช่น ตามมาตรา 7 และมาตรา 8 หรือการดำเนินการต่าง ๆ รวมถึง การอนุญาตให้สำรวจแหล่งแร่และการทำเหมืองแร่ทองคำจะเห็นว่ามิปรากฏอยู่หลายมาตราที่กำหนดให้การบริหารจัดการแร่ ต้องคำนึงถึงความสมดุลด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และสุขอนามัยของประชาชนในพื้นที่ที่มีการสำรวจแหล่งแร่และทำเหมืองแร่ทองคำ ไม่ว่าจะตามทีปรากฏอยู่ในมาตรา 17 มาตรา 19 และมาตรา 21 เป็นต้น ที่กำหนดให้การอนุญาตสำรวจแร่และทำเหมืองแร่ดำเนินการตามแผนแม่บทโดยต้องคำนึงถึงดุลยภาพในด้านต่าง ๆ<sup>43</sup>

โดยหลักการถือว่าเป็นสิ่งที่ดีที่พระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญถึงดุลยภาพด้านต่าง ๆ นั้น อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาวินิจฉัยข้อมูลดังที่กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ทั้งหมดกล่าวได้ว่า การอนุญาตให้สำรวจแหล่งแร่และการให้ทำเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่ติดต่อกันของจังหวัดพิจิตร เพชรบูรณ์และอำเภอเนินมะปราง จังหวัดพิษณุโลก ย่อมเห็นได้โดยประจักษ์ว่าการดำเนินการดังกล่าวส่งผลให้มีอำนวยการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ได้อย่างยั่งยืนสอดคล้องรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ นอกจากนี้

<sup>42</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 3, 25, 26, 37, 38, 41, 43, 50, 51, 57, 58, 64, 65 และ 77.

<sup>43</sup> พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, เจตนารมณ์, มาตรา 7, 12, 17, 52 และ 53.



แนวทางและมาตรการป้องกันความเสียหายตามพระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้มิได้ช่วยป้องกันความเสียหายใดๆ ได้จริง หรือกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้หลายมาตราและการกระทำดังกล่าวมาแล้วนั้น ส่งผลให้พระราชบัญญัติแร่และการกระทำดังกล่าวขัดรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อีกทั้งมิได้สอดคล้องกับหลักการอันสำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมที่ต้องบริหารจัดการอย่างยั่งยืน

ด้วยเหตุนี้ จึงจำต้องหาแนวทาง มาตรการป้องกันและการแก้ไขปัญหาการเกิดความเสียหายจากการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม เพื่อมิให้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้และการกระทำต่าง ๆ นั้น ขัดรัฐธรรมนูญ โดยขอแยกวิเคราะห์แนวทางและมาตรการสรุปเป็นหัวข้อย่อย 4 หัวข้อ ดังนี้ คือ

**3.2.1 แนวทางและมาตรการป้องกันมิให้เกิดความเสียหาย** แม้ตามมาตรา 52 พระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้ กำหนดมาตรการป้องกันผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน การเฝ้าระวังผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตจากมาตรา 53 วรรคท้ายแสดงให้เห็นว่าการทำเหมืองแร่ทองคำ โครงการบางประเภทมีต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การทำเหมืองประเภทที่หนึ่งในเนื้อที่ไม่เกิน 100 ไร่<sup>44</sup> ประกอบกับข้อมูลจากกรมควบคุมโรคและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำให้เห็นได้ว่า มีผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ทองคำหลายด้านด้วยกันและส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นประชาชนในชุมชน ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่การอนุญาตให้ทำเหมืองแร่ทองคำ จำเป็นต้องทำการวิเคราะห์ประเมินผลกระทบด้านต่าง ๆ ทุกโครงการทั้งก่อน ระหว่าง หลังจากเสร็จสิ้นโครงการ และสิ่งสำคัญมากที่สุด คือ ควรต้องประเมินลักษณะการคาดการณ์ล่วงหน้าในสิ่งที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากความเสียหายอาจส่งผลกระทบต่ออย่างร้ายแรงได้ทั้งต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดต่อประชาชนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว อันจะเป็นการลวงละเมิดสิทธิ เสรีภาพของประชาชนและจะเป็นการสร้างความเสียหายให้กับทั้งประชาชนและประเทศอย่างถาวรได้ จะเห็นได้ โดยประจักษ์ว่าพื้นที่ทำเหมืองแร่ทองคำเมื่อปิดเหมืองแร่ทองคำดังกล่าว จะพบว่า พื้นที่ราบจะกลายเป็นบ่อขนาดใหญ่กินเนื้อที่มากกว่า 100 ไร่ ความลึก ประมาณ 100 ถึง 150 เมตร และจะมีจำนวนหลายบ่อที่ทำให้

<sup>44</sup> พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, เจตนารมณ์, มาตรา 46, 52 และ 53.

ยากแก่การปรับพื้นดินให้เป็นพื้นราบเหมือนเดิมได้ เป็นต้น<sup>45</sup>

เมื่อประจักษ์ว่าทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมต้องสูญเสียและถูกทำลายลงไปอย่างถาวรในจำนวนมาก โดยมีอาจคืนสภาพดั้งเดิมได้ สภาพเช่นนี้รัฐพึงต้องมองเห็นและคาดการณ์ได้ล่วงหน้าถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้ทั้งในปัจจุบันและอนาคต สัดส่วนผลประโยชน์ที่รัฐได้รับกับผลกระทบด้านลบทั้งหลาย ผลแห่งความเสียหายที่ใหญ่หลวงอันเกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมที่ได้ถูกทำลายลง ระบบนิเวศที่ต้องเสียหายอย่างถาวร สิ่งเหล่านี้ ย่อมส่งผลกระทบต่ออื่น ๆ ที่จะตามมาได้อีกมหาศาล จนมีอาจประเมินมูลค่าของความเสียหายเหล่านั้นได้ ดังนั้น แนวทางและมาตรการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายดังกล่าวรัฐสมควรอนุญาตให้ทำเหมืองแร่ทองคำโดยเด็ดขาด เว้นแต่ (1) เมื่อมีเหตุจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่รัฐจำเป็นต้องใช้ทองคำ เพื่อประโยชน์โดยรวมของประชาชนและประเทศอย่างแท้จริง เช่น จำต้องนำทองคำมาใช้เป็นหลักประกันหรือทุนสำรองเงินตราของประเทศยามเกิดวิกฤติเศรษฐกิจอย่างรุนแรงและมีมีทางเลือกอื่นใดแล้ว (2) รัฐ โดยหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการทำเหมืองแร่ทองคำเองโดยตรงเท่านั้น เช่น รัฐควรต้องมีให้มีการเปิดประมูล หรือการให้สัมปทานการสำรวจแหล่งแร่ทองคำและทำเหมืองแร่ทองคำกับภาคเอกชนโดยเด็ดขาด ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการทุจริต ประพฤติมิชอบของข้าราชการในภาครัฐและเอกชนทั้งในและต่างประเทศ (3) หากจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่ต้องทำเหมืองแร่ทองคำ ควรต้องมีใช้ดำเนินการในพื้นที่ที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและมีสิ่งแวดล้อมที่ดี ที่ควรต้องมี ต้องใช้และพัฒนาอย่างยั่งยืนเท่านั้น ดังนั้นการทำเหมืองแร่ทองคำควรต้องดำเนินการในพื้นที่ที่รกร้างว่างเปล่า มิได้ใช้ประโยชน์อื่นใดแล้ว และ (4) พื้นที่ทำเหมืองแร่ทองคำควรต้องมีใช้พื้นที่ที่มีประชาชนอาศัยอยู่ อันเป็นแหล่งชุมชนที่ประชาชนได้อยู่อาศัยในพื้นที่นั้นมาเป็นเวลานานแล้ว แนวทางและมาตรการเหล่านี้จะสามารถช่วยป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายความว่ารวมถึงการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายและผลกระทบสิทธิ เสรีภาพ และสิทธิขั้นพื้นฐานต่อการดำรงชีวิตอยู่อย่างปกติสุขของสิ่งมีชีวิตทั้งหลายที่รวมถึงประชาชนในชุมชนด้วย

<sup>45</sup> เขตไท ลังการ์พินธุ์, *กฎหมายสิ่งแวดล้อมชั้นสูง* (เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยพายัพ, 2563), 186-191; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *รายงานการศึกษานโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ*, 38-53 และ 61-65; Norman I. Wengert, "The Evolvement Process", In David W, Hendricks, Evan C. Vlachos, L. Scott Tucker and Joseph C. Kellogg (eds.), *Environmental Design For Public Projects* (Colorado: Water Resources Publications, 2019), 2 -75.



**3.2.2 แนวทางและมาตรการแก้ไขฟื้นฟู** แม้มาตรา 54 และมาตรา 56 พระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้ได้กำหนดว่าการขอประทานบัตรให้ผู้ยื่นขอประทานบัตรต้องดำเนินการต่าง ๆ เช่น ทำแผนการพัฒนา การเฝ้าระวังกรณีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนระหว่างและหลังจากปิดเหมืองไปแล้ว หรือให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากการทำประชามติ<sup>46</sup> ทั้งกำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพจากการทำเหมืองแร่ทองคำโดยมีบุคคลหลายฝ่าย เช่น ตัวแทนผู้มีส่วนได้เสีย ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เพื่อช่วยตรวจสอบ ติดตาม ควบคุม เฝ้าระวังผลกระทบดังกล่าว หรือตามมาตรา 67 และมาตรา 68 ที่ได้กำหนดให้ผู้ถือประทานบัตรต้องปฏิบัติในหลายกรณีด้วยกัน ไม่ว่าจะการทำเหมืองต้องทำตามวิธีการที่กำหนดไว้ ทำตามแผนผังโครงการ ห้ามทำเหมืองใกล้ทางหลวงไม่ปิดกั้น หรือทำลายทางหลวง หรือทางน้ำสาธารณะ เป็นต้น<sup>47</sup> แต่ปัญหาดังกล่าวได้ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนจากสภาพตามความเป็นจริงที่เกิดขึ้นไม่ว่าผลกระทบอันเกิดจากการต้องใช้พื้นที่จำนวนมากในการสำรวจแร่และทำเหมืองแร่ทองคำ ผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่บนและใต้ดิน ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมที่ต้องเสียหาย ถูกทำลาย หรือสูญหายไปรวมทั้งผลกระทบด้านต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น<sup>48</sup>

แนวทางและมาตรการแก้ไขฟื้นฟู เฝ้าระวังผลกระทบต่าง ๆ มิอาจแก้ปัญหาความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในพื้นที่และพื้นที่ใกล้เคียงได้จริง พระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้ และการกระทำดังกล่าว จึงน่าจะขัดรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากมีการทำเหมืองแร่ทองคำด้วยความจำเป็นอย่างยี่งวดเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวมและประเทศอย่างแท้จริง ดังที่กล่าวมาแล้ว แนวทางและมาตรการที่รัฐพึงควรต้องตระหนัก คือ (1) พื้นที่ที่จะพิจารณาให้ทำเหมืองแร่ทองคำได้ควรต้องมีพื้นที่อันอุดมสมบูรณ์ที่เต็มไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมที่ดี เช่น พื้นที่นั้นควรต้องเป็นพื้นที่แห้งแล้ง รกร้าง ว่างเปล่าและมีได้ใช้ประโยชน์อื่นใด (2) พื้นที่ที่ให้ทำเหมืองแร่ทองคำต้องมีพื้นที่ที่ประชาชนในชุมชนอาศัยอยู่ เช่น ควรต้องเป็นพื้นที่อยู่ห่างไกลชุมชนในระยะที่ปลอดภัยต่อการจะได้รับผลกระทบจากมลพิษทั้งทางน้ำ อากาศและเสียงและควรต้องมีพื้นที่ที่ประชาชนในชุมชนได้อยู่อาศัยและประกอบอาชีพเกษตรกรรมตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อการดำรงชีพในพื้นที่นั้นมาเป็นเวลานานแล้ว

<sup>46</sup> พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 54 และ 56; เขตไท ลังการพันธ์ุ, *กฎหมายสิ่งแวดล้อมชั้นสูง*, 188.

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 67 และ 68.

<sup>48</sup> กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข, *แผนงานวิจัยด้านการป้องกัน ควบคุมโรคและภัยสุขภาพ พ.ศ. 2562 - 2564*, 70; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *รายงานการศึกษาชนโยบายการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ*, 38 - 53 และ 61 - 65.

**3.2.3 แนวทางและมาตรการระงับ ยกเลิก เพิกถอน** แม้ปรากฏว่ามาตรา 127 มาตรา 129 และมาตรา 130 ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ยกเลิก เพิกถอนอาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาตการสำรวจ หรือการทำเหมืองแร่ทองคำไว้ โดย มาตรา 127 กำหนดไว้ว่าหากตรวจพบภายหลังว่าการออกอาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาตใดออกมาด้วยความคลาดเคลื่อน เช่น รั้งวัดพื้นที่ขอทำเหมืองแร่ทองคำผิดพลาดคลาดเคลื่อนจากความจริง หรือการอนุญาตให้ทำเหมืองแร่ทองคำเกิดจากการสำคัญผิดในข้อเท็จจริงใดอันเป็นสาระสำคัญ เช่น การให้ประชาชนในพื้นที่ทำความเห็นลงประชามติร่วมกันจะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยต่อการทำเหมืองแร่ ทองคำ ในพื้นที่ โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่าประชาชนได้รับข้อมูลที่มีความสำคัญต่อการตัดสินใจเพื่อลงประชามติเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยต่อการทำเหมืองแร่ทองคำด้วยข้อมูลที่ไม่ถูกต้องตรงตามความเป็นจริงเช่นนี้ ควรต้องถือว่าเป็นการกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยทุจริตได้อันจะมีผลต่อการเพิกถอนอาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาตต่าง ๆ ได้โดยพลัน แต่เป็นข้อสังเกตว่ากฎหมายตามมาตรา 127 กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้ดุลพินิจจะเพิกถอนอาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาต หรือไม่ ก็ได้ จึงเป็นสิ่งที่อาจเปิดช่องทางของการทุจริต ประพฤติมิชอบในการให้กระทำการ หรือละเว้นการกระทำการดังกล่าว อันอาจส่งผลกระทบและผลเสียหายด้านต่าง ๆ อย่างร้ายแรงต่อทั้งประชาชนและประเทศ รวมทั้งส่งผลกระทบและความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง กรณีดังกล่าวจึงควรต้องมีบทกำหนดโทษอันเป็นบทบังคับโดยเด็ดขาดเท่านั้น<sup>49</sup>

สำหรับกรณีตาม มาตรา 129 วรรคแรก และมาตรา 130 วรรคแรก กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐสั่งระงับการกระทำ หรือหยุดประกอบกรชั่วครว หรือให้แก้ไขทำให้ถูกต้อง หากพบว่ามีการกระทำใดอันเป็นการฝ่าฝืนมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ ส่วนตามมาตรา 130 วรรคท้ายเป็นกรณีกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถเพิกถอนอาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาตกรณีที่พบว่าการกระทำการใดส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง อันมิอาจแก้ไขได้ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าตามมาตรา 129 วรรคแรก และมาตรา 130 วรรคแรก เป็นกรณีมุ่งจัดการแก้ปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ เช่น หากการสำรวจแร่ การทำเหมืองแร่ทองคำ หรือการกระทำการใดที่ได้รับอนุญาตไปแล้ว อาจสร้างความเดือดร้อนรำคาญ ความเสียหายใด หรืออันตรายอันมีผลกระทบต่อบุคคล สัตว์ พืช ทรัพยากรดิน หรือสิ่งแวดล้อม หรือแม้ตามมาตรา 130 วรรคท้ายกรณีที่อาจทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ส่งผลกระทบอย่างรุนแรง อันเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพยากรดินหรือสิ่งแวดล้อมที่มีอาจแก้ไขได้ อันจะเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่รัฐอาจเพิกถอนอาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาตได้ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกต

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 127, 129 และ 130.



เช่นกันว่าการที่กฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐเพิกถอนเอกสารสิทธิดังกล่าวได้นั้น มาตรา 130 วรรคท้ายก็มีได้ให้ความสำคัญ หรือกล่าวถึงเรื่องของความเสียหาย การทำลาย หรือก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพไว้แต่อย่างใด<sup>50</sup> และในบทกำหนดโทษตามกฎหมายฉบับนี้ในหลายมาตราก็เช่นเดียวกัน เช่น ในมาตรา 170 แม้ได้กำหนดบทลงโทษไว้ทั้งโทษจำคุกและโทษปรับไว้ ไม่ว่าในกรณีผู้รับใบอนุญาตแต่งแร่ หรือ ประกอบโลหกรรมได้กระทำ หรือละเว้นการกระทำใด อันน่าจะก่อให้เกิดอันตรายต่อคน สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม แต่จะสังเกตได้ว่าเป็นการกำหนดโทษที่มุ่งลงโทษเพียงกรณี ก่อให้เกิดอันตรายที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญเท่านั้น เช่น กรณีมาตรา 114 กำหนดว่าถ้าผู้รับใบอนุญาตประกอบโลหกรรมกระทำกราด หรือละเว้นการกระทำใด อันน่าจะ เป็นเหตุให้สิ่งอื่นใดที่มีพิษก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม ผู้ฝ่าฝืนต้องโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับ อีกไม่เกินวันละห้าหมื่นบาทตลอดระยะเวลาที่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือหยุดการกระทำนั้น<sup>51</sup> ซึ่งเป็นข้อสังเกตว่ามีได้กำหนดบทลงโทษในกรณีกระทำ หรือละเว้นการกระทำใดอันน่าจะหรือ ทำให้เกิดการทำลายและเสียหายอย่างรุนแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทาง ชีวภาพไว้แต่ประการใด

แนวทางและมาตราระดับ ยกเลิก เพิกถอนอาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาต ตามพระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้และการกระทำต่าง ๆ อันส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การกระทำ หรือละเว้นการกระทำใด อันน่าจะก่อให้เกิดอันตรายต่อคน สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม ดังกล่าว แม้เป็นข้อสังเกตว่าแนวทางและมาตรการดังกล่าวมิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในเรื่อง การทำลาย การทำให้สูญหาย เสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ ไว้โดยตรง อันจะเป็นเหตุให้รัฐควรต้องระงับ ยกเลิก หรือเพิกถอนอาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาตไว้ก็ตาม แต่บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้และการกระทำดังกล่าวย่อม ส่งผลให้พระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้และการกระทำดังกล่าวขัดรัฐธรรมนูญได้

อย่างไรก็ตาม แนวทางและมาตรการระงับ ยกเลิก เพิกถอนเอกสารสิทธิดังกล่าวย่อม ทำได้ ทั้งนี้ เนื่องจากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้และการกระทำดังกล่าวเป็นที่ ประจักษ์ว่าเกิดการทำลาย ทำให้สูญหายและเสียหายซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลาย ทางชีวภาพในพื้นที่นั้นทั้งโดยตรงและทางอ้อมดังที่กล่าวมาแล้ว อันจะส่งผลให้เกิดปัญหา การขัดรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น การออกเอกสารสิทธิดังกล่าวย่อมจะถูกระงับ ยกเลิกและเพิกถอน

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 127, 129 และ 130.

<sup>51</sup> พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 109, 114 และ 170.

ได้<sup>52</sup> แนวทางและมาตรการเพื่อมิให้พบัญญัตติแร่ฉบับนี้และการกระทำดังกล่าวขัดรัฐธรรมนูญ ควรต้องเป็นกรณีที่มีรัฐมีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่ต้องทำเหมืองแร่ทองคำเพื่อประโยชน์ของ ประชาชาชนโดยรวมและประเทศดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ทั้งนี้ สิ่งที่รัฐพึงต้องพิจารณา คือ (1) พื้นที่ที่ใช้ทำเหมืองแร่ทองคำนั้นต้องมีใช้พื้นที่ที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมที่ดี และ (2) พื้นที่ทำเหมืองแร่ทองคำนั้นต้องมีใช้พื้นที่ที่ประชาชนในชุมชนอาศัยอยู่มาเป็นเวลานานแล้วและมีควรต้องเป็นพื้นที่ที่ประชาชน ในชุมชนนั้นได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

**3.2.4 แนวทางและมาตรการกำหนดบทลงโทษ** แม้บทกำหนดโทษตาม มาตรา 177 และมาตรา 182 ได้กำหนดบทลงโทษทั้งโทษจำคุกและหรือปรับไว้ เช่น มาตรา 182 กำหนด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องถิ่น หรือบุคคลใดที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตไม่ว่าจะกระทำการใด หรือมิได้กระทำการใดโดยทุจริต เพื่อมิให้มีการดำเนินการตาม พระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้ หรือกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อบัญญัตติแห่งกฎหมายดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดบทลงโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สามแสนบาทถึง สามล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับไว้ และมาตรา 177 ได้กำหนดบทลงโทษไว้ หากเป็นผู้สนับสนุน หรือผู้ได้รับผลตอบแทนจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้ โดยให้ได้รับ โทษเช่นเดียวกับตัวการก็ตาม<sup>53</sup> แต่หากพิจารณาบทกำหนดโทษดังกล่าวอัตราโทษอันเกิดจาก การกระทำ หรือละเว้นกระทำการใดโดยทุจริตดังกล่าวนี้ ถือว่ามีอัตราโทษที่ค่อนข้างต่ำ หากเทียบสัดส่วนของการกระทำ หรือละเว้นกระทำการโดยทุจริตซึ่งเป็นการแสวงหา ผลประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะประโยชน์สำหรับตนเองและหรือผู้อื่นก็ตาม การแสวงหาประโยชน์ดังกล่าวนี้ ทำให้เห็นได้โดยประจักษ์ว่าส่งผลกระทบต่ออันตรายและก่อให้เกิด ความเสียหายและเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและ สิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินและสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ของประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวและมีแนวโน้มส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงในด้านต่าง ๆ ได้ ทั้งใน ปัจจุบันและอนาคตไม่ว่าทั้งโดยตรงและทางอ้อม เช่น การก่อกมลพิษทางน้ำ เสียง และอากาศ อันเกิดจากการสำรวจแร่และขุดเจาะทำเหมืองแร่ทองคำ รวมถึงการปล่อยสารปนเปื้อนจาก การสกัดแร่ทองคำไหลลงสู่แม่น้ำ ลำคลอง หรือฝุ่นละอองฟุ้งกระจายไปตามอากาศ จะเห็นได้ว่า

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 5.

<sup>53</sup> พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 177 และ 182; ข้อสังเกตว่า มาตรา 188 และ 189 ตามพระ ราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 กำหนดบทเฉพาะกาลไว้ด้วยว่าคำขอทุกประเภท อาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาต ที่ออกให้ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ก่อนพระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้ใช้บังคับให้ถือเป็นอาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติฉบับนี้และให้ยังคงใช้ได้จนกว่าจะสิ้นอายุ หรือถูกเพิกถอน โดยหลักต้องปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้.



มิเพียงจะส่งผลให้เกิดการทำลายและสร้างความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมดังกล่าวเท่านั้น แต่ได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในพื้นที่และย่อมส่งผลเสียหายต่อการพัฒนาประเทศที่มีอาจพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนได้

จากการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายรวมทั้งข้อมูลดังกล่าวข้างต้น จึงกล่าวได้ว่าปัญหากฎหมายตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 นั้น มีปัญหาเนื่องมาจากบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้หลายมาตราที่มีได้มีบทบัญญัติสอดคล้องรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ และการอนุญาตให้ทำเหมืองแร่ทองคำตามพระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้ ทำให้มีอาจบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนได้โดยประจักษ์ อันจะส่งผลให้กฎหมายฉบับนี้และการกระทำดังกล่าวขัดรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ได้เป็นการนำหลักทฤษฎีของการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญมาปรับใช้ในการวิเคราะห์โดยคำนึงถึงหลักสำคัญ 3 ประการดังนี้ คือ (1) เพื่อคุ้มครองปกป้องประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน (2) เพื่อรักษาคุณภาพขององค์กรผู้ใช้อำนาจการเมืองการปกครอง และ (3) เพื่อคุ้มครองปกป้องรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เมื่อบทบัญญัติของกฎหมายใด หรือการกระทำใดขัด หรือแย้งรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติ หรือการกระทำนั้นย่อมเป็นอันใช้บังคับไม่ได้<sup>54</sup>

## 4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 4.1 สรุป

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกรณีศึกษาการทำเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่ติดต่อกันของจังหวัดพิจิตร เพชรบูรณ์ และพื้นที่อำเภอเนินมะปราง จังหวัดพิษณุโลก โดยทำการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการบริหารจัดการและปกครองประเทศกับทั้งได้ศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้ เมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลที่สำคัญทั้งในข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่และบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้นทั้งหมดแล้วกล่าวได้ว่าบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดเรื่องสิทธิ เสรีภาพและสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ตลอดจนมีการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพ ประกอบอาชีพและการได้อยู่อาศัยในพื้นที่ที่อุดมสมบูรณ์เต็มไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ

<sup>54</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 5; วิจิตรา (หุ่งลัดดา) วิเชียรชม, การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญกับองค์กรควบคุม, 5 – 26 และ 104 – 137.

ความหลากหลายทางชีวภาพและมีสิ่งแวดล้อมที่ดีและรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้รัฐจำต้องส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์ การใช้และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนซึ่งเป็นหลักการอันสำคัญสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สนธิสัญญาและกติการะหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ให้การรับรองไว้ ตลอดจนสอดคล้องหลักการสำคัญตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพที่ต้องส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดการอนุรักษ์ ใช้และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนซึ่งเป็นอนุสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก ตลอดจนการศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าวได้นำแนวคิดและทฤษฎีหลักของการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญมาปรับใช้ในการวิเคราะห์วิจัยฉบับนี้ด้วย ดังนั้น จึงกล่าวได้โดยสรุปว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติครอบคลุมชัดเจนในเรื่องดังกล่าวข้างต้นไว้ค่อนข้างดี ในขณะที่พระราชบัญญัติแรงแฉบับนี้มีบทบัญญัติหลายมาตราด้วยกันรวมทั้งนโยบายการบริหารจัดการแรงแและการอนุญาตให้สำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่ดังกล่าวตามพระราชบัญญัติแรงแฉบับนี้แสดงให้เห็นว่าส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพและสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในพื้นที่และจากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ย่อมประจักษ์ว่าการทำเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่ดังกล่าว ทำให้เกิดการทำลาย สูญหายและเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อม จึงกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติแรงแฉบับนี้และการกระทำต่าง ๆ ดังกล่าวรวมถึงการอนุญาตให้ทำเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่นั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิของกฎหมายฉบับนี้และการกระทำดังกล่าวขัดรัฐธรรมนูญ หรือไม่สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น บทความวิจัยฉบับนี้ จึงมีข้อเสนอแนะอันเป็นแนวทางและมาตรการป้องกันแก้ไขปัญหาการเกิดผลกระทบและความเสียหายจากการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีขอบดังกล่าว เพื่อมิให้บทบัญญัติพระราชบัญญัติแรงแฉบับนี้และการกระทำทั้งหลายนั้นขัดรัฐธรรมนูญ โดยมีข้อเสนอแนะดังนี้ คือ

#### 4.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะมี 2 ข้อหลัก ดังนี้ คือ

- 1) พระราชบัญญัติแรงแฉบับนี้ควรต้องปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และ
- 2) การให้ทำเหมืองแร่ทองคำโดยหลักสมควรอนุญาตให้ทำโดยเด็ดขาด เว้นแต่เข้าข้อยกเว้น ดังต่อไปนี้



2.1) กรณีมีความเหตุจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่จำเป็นต้องใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินจากทรัพย์สินของรัฐหรือทรัพย์สินของประชาชนโดยรวมและประเทศอย่างแท้จริง

2.2) หากต้องมีการทำเหมืองแร่ทองคำให้ประเทศไทยโดยหน่วยงานของรัฐควรต้องเป็นผู้ทำเหมืองแร่ทองคำนั้นเองโดยตรง มิควรอนุญาตให้มีการเปิดประมูล หรือสัมปทานการทำเหมืองทองคำแก่เอกชน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการทุจริต ประพฤติมิชอบของข้าราชการจากภาครัฐและภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ และการดำเนินการต้องให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนโดยรวมและประเทศ เมื่อรัฐได้ทำเหมืองแร่ทองคำนั้นแล้ว ควรต้องนำทองคำนั้นมาใช้เพื่อเป็นสินทรัพย์อันเป็นหลักประกัน หรือทุนสำรองเงินตราของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นสำคัญ

2.3) พื้นที่ให้ทำเหมืองแร่ทองคำต้องมีใช้พื้นที่ที่มีทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพที่อุดมสมบูรณ์และมีสิ่งแวดล้อมที่ดี ทั้งนี้ เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์โดยตรงต่อการดำรงชีวิตของคน พืช สัตว์ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องบริหารจัดการให้มีอยู่อย่างยั่งยืน การทำลาย ทำให้เสียหาย สูญหายไปซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมย่อมส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิต ความเป็นอยู่ของสิ่งมีชีวิตไม่ว่าคน พืชและสัตว์ นอกจากนั้น การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมจะส่งผลให้การกระทำนั้นขัดรัฐธรรมนูญ ทั้งจะส่งผลให้เป็นการกระทำที่มีสอดคล้องหลักการอันสำคัญตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งเป็นอนุสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาดังกล่าว และ

2.4) พื้นที่ทำเหมืองแร่ทองคำต้องมีใช้พื้นที่ที่มีประชาชน หรือชุมชนดั้งเดิมอาศัยอยู่มาเป็นเวลานานแล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากการกระทำการได้อันส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพและสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในพื้นที่ย่อมส่งผลให้การกระทำนั้นขัดรัฐธรรมนูญได้เช่นเดียวกัน อีกทั้งเป็นการกระทำที่ส่งผลให้ขัดกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สนธิสัญญาและกติการะหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ให้การรับรองไว้ด้วย

ทั้งนี้ บทความวิจัยฉบับนี้จะมีประโยชน์ต่อการนำไปใช้แก้ปัญหาของชุมชนและสังคมได้จริงอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพประสิทธิผลบนพื้นฐานของความถูกต้องเหมาะสมและก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม อีกทั้งจะช่วยทำให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

## References

- Amnat Wongbundit *Environmental Law*. 3rd ed. Bangkok: Wiyunchon Publishing, 2014  
[In Thai]
- Banjerd Singkanatei. *General Knowledge of the Constitutional Court*. 3rd ed. Bangkok: October Printing, 2020). [In Thai]
- Barnett, Hilaire. *Constitutional and Administrative Law*. New York: Routledge, 2020.
- Beyerlin Ulrich and Maruahn Thilo, *International Environmental Law*. Oxford: Hart Publishing, 2011.
- Blakeney, Michael. "Local Agricultural Knowledge and Food Security." In *Environmental Resilience and Food Law: Agrobiodiversity and Agroecology*, edited by Gabriela Steier and Alberto Giulio Cianci, 3-15. New York: CRC Press 2020.
- Boonsri Meewong-Ukos. *Comparative Environmental Law*. Bangkok: October Printing, 2017. [In Thai]
- Boonsri Meewong Ukos. *Constitutional Law*. 9th printing Bangkok: October printing press. 2016. [In Thai]
- Brown, Mark T., and Mary Jane Angelo. "Valuing Nature: The Challenge of the National Environmental Legacy Act." In *Beyond Environmental Law: Policy Proposals for a Better Environmental Future*, edited by Alyson C. Flournoy, and David M. Driesen, 81-104. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Chanchai Sawangsak. *Constitutional Law: Foreign Concepts and Experiences*, Bangkok: Wiyuchon Publishing, 2017. [In Thai]
- Danucha Pitchayanan. *Mission to Transform: 13 Points Transforming Thailand*, Bangkok: Office of the National Economic and Social Development Council, 2021. [In Thai]
- Department of Disease Control, Ministry of Public Health. *Prevention Research Plan Disease Control and Health Hazards 2019 – 2021*. Bangkok: Innovation and Research Division, 2019. [In Thai]



- Erp, Judith van, Michael Faure, Jing Liu, Markos Karavias, André Nollkaemper and Niels Philipsen. "Introduction: The Concept of Smart Mixes for Transboundary Environmental Harm." In *Smart Mixes for Transboundary Environmental Harm*, edited by Judith Van Erp, Michael Faure, André Nollkaemper, and Niels Philipsen. Cambridge: Cambridge University press, 2019.
- Hammoudi, Abdelhakim, Cristina Grazia, and Oualid Hamza, "On the Emergence of Private Standards: An Industrial Organisation Approach." In *Food Safety, Market Organisation, Trade and Development*, edited by Abdelhakim Hammoudi, Cristina Grazia, Yves Surry, and Jean-Baptiste Traversac, 77-103. London: Springer, 2015.
- Hendricks, David W., Evan C., Vlachos, L. Scott Tucker, and Joseph C. Kellogg, *Environmental Design for Public Projects*. Colorado: Water resources, 2019.
- Heyvaert, Veerle. *Transnational Environmental Regulation and Governance: Purpose, Strategies and Principles*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
- Holder, Jian, and Maria Lee. *Environmental Protection, Law and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Judith van Erp, Michael Faure, Jing Liu, Markos Karavias, André Nollkaemper, and Niels Philipsen. "Introduction: The Concept of Smart Mixes for Transboundary Environmental Harm." In *Smart Mixes for Transboundary Environmental Harm* Judith Van Erp, Michael Faure, edited by André Nollkaemper and Niels Philipsen, 3-20. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
- Khettai Langkaphin, *Advanced Environmental Law*, Chiang Mai: Payap University, 2020.  
[In Thai]
- Khettai Langkaphin, Analysis of Environmental and Health Impact Assessment (New) under the National Environmental Health Promotion and Conservation Act (No. 2) B.E. 2561, Vol. 13, No. 1, *Law Journal Naresuan University*, 2020), 115-135. [In Thai]
- Melvin, Sean P., David Orozco, and F. E Guerra – Pujol. *Business Law and Strategy*. New York: Mc Graw Hill, 2021.
- Office of the National Economic and Social Development Board. *Gold Exploration and Mining Policy Study Report*. Bangkok: NESDB, 2009. [In Thai]



Office of the National Economic and Social Development Council, (draft) *the 13th National Economic and Social Development Plan “Transforming Thailand into Progressive Society Sustainable Value Creation Economy”*. Bangkok: Office of the National Economic and Social Development Council, 2021.  
[In Thai]

Pagnattaro, Marisa Anne, Daniel R. Cahoy, Julie Manning Magid, O.Lee Reed, and Peter J. Shedd. *The Legal and Regulatory Environment of Business*. New York: McGrawHill Education, 2019.

Rights and Liberties Protection Department, *National Human Rights Plan No. 4 (2019-2021)*, Bangkok: Ministry of Justice, 2020.[In Thai]

Sands Philippe and Jacqueline Peel, Adriana Fabra and Ruth Mackenzie. *Principle of International Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

Schaffer, Richard, Filiberto Agusti, and Lucien J. Dhooge. *International Business Law and its Environment*. Boston: Cengage Learning, 2018.

Smith, Fiona. *Agriculture and the WTO Towards a New Theory of International Agricultural Trade Regulation*. Northampton: Edward Elgar, 2009.

Turner, Stephen J. “Introduction: A Brief History of Environmental Rights and the Development of Standards.” In *Environmental Rights: The Development of Standards*, edited by Stephen J. Turner, Dinah L. Shelton, Jona Razzaque, Owen McIntyre, and James R. May, 1-16. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

Udomsak Sinthiphong. *Environmental Law*. 5th printing, Bangkok: Winyuchon Publishing House. 2018. [In Thai]

Vlachos, Evan. “The Human Community.” In *Environmental Design for Public Projects*, edited by David W. Hendricks, Evan C. Vlachos, L. Scott Tucker and Joseph C. Kellogg, 33-68, 241- 296. Colorado: Water Resources, 2019.

Voigt, Christina. *International Judicial Practice on the Environment*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

Warburton, Christopher E. S. *Economic Analysis and Law: The Economics of the Courtroom*. New York: Routledge, 2021.



Wengert, Norman I. “The Evolvement Process.” In *Environmental Design for Public Projects*, edited by David W. Hendricks, Evan C. Vlachos, L. Scott Tucker, and Joseph C. Kellogg, 33-83. Colorado: Water Resources, 2019.

Wichitra Fungladda Wichianchom. *Controlling the Law Against the Constitution Against the Governing Bod.* Bangkok: Thammasat University Printing House, 2021. [In Thai]