

ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 Legal Problems and Obstacles with the Enforcement of Mineral ACT B.E. 2560

ชินพรรณ์ ธนพงษ์วัฒน์

Chinnapat Tanpongwat

มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี

Sripatum University at Chonburi

Corresponding Author. Email: aniwat_rebel8@yahoo.com

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ได้ศึกษาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ หลักการและวิธีการในการดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่หลังปิดเหมือง และขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการแร่ ต่อความเสียหายหรือความเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นภายนอกเขตที่ได้รับอนุญาต โดยผู้วิจัยได้ศึกษาพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 แล้วพบว่า มีข้อบัญญัติกฎหมายกำหนดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ ในฐานะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ของคณะกรรมการแร่จังหวัด แต่มีสัดส่วนเพียงเล็กน้อยที่มาจากภาคประชาชนเมื่อเทียบกับสัดส่วนกับคณะกรรมการแร่จังหวัดทั้งหมด จึงอาจส่งผลให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่เท่าที่ควร อีกทั้งไม่ได้บัญญัติถึงขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลาในการฟื้นฟูพื้นที่หลังปิดเหมือง จึงทำให้ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลาในการฟื้นฟูพื้นที่หลังปิดเหมือง อาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านมลพิษตกค้างในพื้นที่ดังกล่าว และการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ได้รับอนุญาตดำเนินการแร่ ต่อความเสียหายหรือความเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นภายนอกเขตที่ได้รับอนุญาต ไม่ชัดเจนเพียงพอส่งผลให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบนั้นไม่ได้รับการช่วยเหลือเยียวยาอย่างเหมาะสม โดยเมื่อศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย และกฎหมายของแต่ละรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา จึงเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 ในประเด็นของสัดส่วนคณะกรรมการแร่จังหวัด และบัญญัติเพิ่มเติมในรายละเอียดของขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลา ในการฟื้นฟูพื้นที่หลังปิดเหมือง รวมถึงขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ได้รับอนุญาต

คำสำคัญ : ขอบเขตความรับผิดชอบ; มลพิษ; ผลกระทบ

Abstract

This research studied the provisions of the Mineral Act B.E. 2560 regarding the participation of people in mineral resource management. Principles and methods for implementing area rehabilitation after the mine is closed. And the scope of liability of the mineral licensee against damage or annoyance occurring outside the permitted area the researcher has studied the Mineral Act B.E. 2560 and found that there is a law requiring people to participate in the management of mineral resources. As a qualified committee Of the Provincial Minerals Board But only a small proportion comes from the public sector, when compared to all provincial mineral committees Therefore may result in people not participating in mineral resource management as they should There is also no provision for procedures and periods for area rehabilitation after the mine is closed. Therefore there is no clear statutory provision in determining the procedures and period for the area rehabilitation after the mine is closed May cause residual pollution effects in those areas And determining the scope of liability of the mineral business licensee Against damage or annoyance occurring outside the permitted area Not yet clear enough, resulting in the affected people not receiving appropriate remedies By studying the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560, the laws of the Commonwealth of

Australia And laws of each state in the United States Therefore proposing improvements The Mineral Act B.E. 2560, in respect of the proportion of the Provincial Minerals Committee And additional provisions in the algorithm and period for the area rehabilitation after the mine is closed Including the scope of liability of the mineral business licensee

Keywords: Scope of responsibilities; pollution; effect

บทนำ

แม้พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 จะมีการสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ในพื้นที่ชุมชนของตนเองในฐานะคณะกรรมการแร่จังหวัด และบัญญัติให้มีการจัดทำประชาคมติของประชาชนในชุมชน รวมไปถึงบัญญัติให้มีการจัดทำแผนการฟื้นฟู และการเฝ้าระวังผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในระหว่างที่มีการทำเหมืองและหลังจากปิดเหมือง และกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการแร่ ต่อความเสียหายหรือเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นภายในเขตที่ได้รับอนุญาต ซึ่งจากข้อเท็จจริงในปัจจุบันปัญหามลพิษ ที่มีแหล่งกำเนิดมาจากการดำเนินกิจการแร่ ยังคงส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และชุมชนอย่างต่อเนื่อง ความมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแร่ไว้ในมาตรา 28 ในฐานะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยเมื่อเทียบสัดส่วนระหว่างกรรมการซึ่งมีที่มาจากข้าราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากภาคประชาชน ที่ได้กำหนดไว้ จะเห็นได้ว่าภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่เพียงเล็กน้อย ถึงแม้พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 จะถูกตรขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ (สุทธิเกียรติ ศษโส, 2560) อีกทั้งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 ได้กำหนดให้มีการยื่นแผนการฟื้นฟู การพัฒนา การใช้ประโยชน์ และการเฝ้าระวังผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในระหว่างที่มีการทำเหมืองและหลังจากปิดเหมือง พร้อมกับคำขออนุญาตประทานบัตร โดยได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 54 (2) แต่ไม่ได้กำหนดขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลาการฟื้นฟูพื้นที่หลังปิดเหมืองไว้อย่างชัดเจน ทำให้ไม่มีบรรทัดฐานในการกำหนดขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลาในการฟื้นฟูที่เหมาะสม ปัญหาที่เกิดขึ้นจากมลพิษนั้นจึงไม่ได้รับการแก้ไขที่เพียงพอ อาจทำให้เกิดการสะสมของมลพิษเพิ่มขึ้น ยิ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ และประชาชน รวมไปถึงลักษณะของมลพิษที่เกิดจากกระบวนการการผลิตของกิจการแร่เป็นมลพิษที่สามารถแพร่กระจายไปยังพื้นที่โดยรอบอย่างเป็นวงกว้าง อีกทั้งเป็นมลพิษที่ยากต่อการจำกัดบริเวณการแพร่กระจาย (กองประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ กรมอนามัย, 2553) ทำให้สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและชุมชนโดยรอบมีโอกาสที่จะได้รับผลกระทบจากมลพิษดังกล่าว ถึงแม้เป็นพื้นที่นอกเขตที่ได้รับอนุญาตพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 มาตรา 139 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้ผู้รับใบอนุญาตนั้น ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายที่เกิดจากการประกอบกิจการของตนต่อความเสียหายหรือความเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นแก่บุคคลอื่น สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม แต่การที่จะได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ว่าตนเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษที่มีแหล่งกำเนิดจากการดำเนินกิจการนั้น ๆ ซึ่งหากไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าตนได้รับความเสียหายจากการดำเนินกิจการนั้น ๆ ก็จะไม่สามารถเรียกร้องให้ผู้รับใบอนุญาตชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อตนได้ (กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม, 2549) ซึ่งมาตรา 139 วรรคสอง บัญญัติไปในแนวทางที่ว่าหากความเสียหายขึ้นภายในเขตที่ผู้รับใบอนุญาตได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า

ความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการกระทำของผู้ได้รับอนุญาต ซึ่งการบัญญัติตามมาตรา 139 วรรคสอง อาจเป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำ ในการที่จะได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ แนวทางการฟื้นฟูพื้นที่หลังการปิดเหมือง รวมไปถึงขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ได้รับอนุญาตประทานบัตร ศึกษากฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการดำเนินกิจการเกี่ยวกับแร่ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะ และแนวทางที่เหมาะสมเพื่อปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญรวมถึงอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยแร่
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยแร่ของต่างประเทศและประเทศไทย
3. เพื่อให้ได้มาซึ่งบทสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยแร่

สมมติฐานของการวิจัย

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดมาตรการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมจากการดำเนินกิจการเกี่ยวกับแร่ไว้อย่างหลากหลาย รวมทั้งมาตรการที่จะต้องทำแผนฟื้นฟูเหมือง และภาระการพิสูจน์ความรับผิดชอบ อีกทั้งยังเปลี่ยนผู้มีอำนาจอนุญาตประทานบัตรเป็นรูปแบบคณะกรรมการแต่ยังคงพบว่า สัดส่วนของคณะกรรมการแร่จังหวัด ส่วนใหญ่ยังคงเป็นข้าราชการ และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นตัวแทนจากผู้ประกอบการ และผู้มีความรู้ความสามารถในด้านที่เกี่ยวข้อง มีเพียงส่วนน้อยที่เป็นสัดส่วนจากภาคประชาชนทั้งยังมิได้ระบุถึงแนวในการจัดทำแผนฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนไว้โดยตรง ซึ่งมีเพียงบทบัญญัติให้ผู้ประกอบการต้องจัดทำรายงานการการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) เท่านั้น และยังไม่ครอบคลุมพื้นที่ปนเปื้อนที่อยู่นอกเขตเหมืองด้วย ทั้งที่การประกอบกิจการเหมืองแร่มีผลกระทบต่อชุมชนโดยตรง และหากเกิดความเสียหายต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม แม้มาตรา 139 วรรคสอง กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องชดเชยค่าเสียหายต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นในเขตที่ได้รับอนุญาต โดยเป็นการสันนิษฐานว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของผู้ประกอบการ แต่ผู้เสียหายก็ยังคงต้องพิสูจน์ว่าเป็นผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากการประกอบกิจการแร่ หากความเสียหายนั้นเกิดขึ้นนอกเขตที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 139 วรรคหนึ่ง และจะนำมาตรา 96 และมาตรา 97 ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป ทำให้ยากแก่การบังคับใช้เนื่องจากพระราชบัญญัติ แร่ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดความรับผิดทางแพ่งไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ทั้งนี้ในการพิสูจน์เป็นเรื่องทางเทคนิควิทยาศาสตร์ที่ซับซ้อนยากแก่การนำพยานหลักฐานต่าง ๆ มาพิสูจน์ความเสียหายได้

ขอบเขตของการวิจัย

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาในเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกิจการเกี่ยวกับแร่ โดยศึกษาในด้านความมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ มลพิษที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้คนที่ย้ายอยู่ในบริเวณพื้นที่อันเป็นที่ตั้งของโครงการการฟื้นฟูพื้นที่อันเป็นที่ตั้งของโครงการ ขอบเขตความรับผิดชอบของเจ้าของหรือผู้ครอบครองกิจการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 อีกทั้งยังได้ศึกษาข้อมูลจากกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐานและการเหมืองแร่ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมอนามัย รวมไปถึงศึกษากฎหมายต่างประเทศในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน การฟื้นฟูพื้นที่หลังการปิดเหมือง และขอบเขตความรับผิดชอบของเจ้าของหรือผู้ครอบครองกิจการ

วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ในการสืบค้นจากเอกสารปฐมภูมิ (Primary Document) และเอกสารทุติยภูมิ (Secondary Document) ในการศึกษาผู้วิจัยได้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยทางข้อมูลทางเอกสารโดยศึกษาค้นคว้าจากหนังสือและตำรากฎหมายที่เกี่ยวข้องวารสารบทความที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศรวมถึงการค้นคว้าข้อมูลเว็บไซต์ทางอินเทอร์เน็ตเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยแร่

ผลการวิจัย

แร่ ถือเป็นทรัพยากรทางธรรมชาติภายในประเทศที่มีประโยชน์มากมาย และมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นวัตถุดิบที่สำคัญในอุตสาหกรรมด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมก่อสร้าง อุตสาหกรรมยานยนต์ เชื้อเพลิง ซึ่งแร่แต่ละชนิดก็จะถูกนำไปใช้ประโยชน์ต่างกัน ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของแร่เหล่านั้น แต่การที่จะนำแร่เหล่านั้นมาใช้ประโยชน์ได้นั้น ต้องมีการสำรวจแร่ ขุดหาแร่ ระเบิด บด ย่อยแร่ ซึ่งขั้นตอนเหล่านี้ สามารถก่อให้เกิดมลพิษทางฝุ่นละออง เสียงและแรงสั่นสะเทือนได้ ซึ่งเป็นมลพิษที่สามารถส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนได้ (โครงการนิติธรรมสิ่งแวดล้อม (En-law), 2547) จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติแร่ ขึ้นมาเพื่อควบคุมมลพิษที่เกิดขึ้น และเพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ รวมไปถึงการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ ซึ่งพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 แต่อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังคงพบปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้ดังนี้

1. ปัญหาเรื่องสัดส่วนของคณะกรรมการแร่จังหวัด จากการศึกษาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญได้รับรองในเรื่องสิทธิของประชาชนและชุมชนไว้ในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการดำรงชีวิต การศึกษา การทำงาน การอยู่อาศัย การได้รับข้อมูลข่าวสารของทางราชการ การเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และยังได้บัญญัติถึงหน้าที่ของประชาชน ในการร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ อีกทั้งยังได้มีหลักการ หรือแนวคิดต่าง ๆ ที่เป็นสากลได้ให้การรับรองในเรื่องสิทธิมนุษยชน เช่น ปฏิญญาสต็อกโฮล์ม ค.ศ. 1972 (Stockholm Declaration, 1972) ได้บัญญัติไว้ในข้อบทที่ 1 ว่า “มนุษย์มีสิทธิขั้นพื้นฐานในเสรีภาพ ในความเสมอภาค และความถูกต้องของเงื่อนไขในการดำรงชีวิต ในคุณภาพของสิ่งแวดล้อมที่สามารถสนองตอบต่อศักดิ์ศรีและความเป็นอยู่ที่ดีของชีวิต โดยได้แสดงความรับผิดชอบอย่างจริงจังในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ทั้งต่อคนรุ่นปัจจุบันและในรุ่นต่อไปในอนาคต” อีกทั้งรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดถึงหน้าที่ของรัฐในการสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุและการพัฒนาด้านจิตใจและความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชน รวมถึงต้องสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมการตัดสินใจในการใดที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน เมื่อวิเคราะห์ตามบัญญัติมาตรา 28 แห่ง พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 ในเรื่องของการกำหนดสัดส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการแร่จังหวัดจะเห็นได้ว่าภาคประชาชนนั้นมีสัดส่วนไม่เกินจำนวนสองคน จากจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมด โดยเมื่อมองถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแร่จังหวัดในการให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการอนุญาตหรือไม่อนุญาตการเพิกถอนหรือการกำหนดเงื่อนไขใด ๆ เกี่ยวกับการประทานบัตรการทำเหมือง พิจารณาข้อร้องเรียนหรือผลกระทบจากการทำเหมืองจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการแร่จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการตัดสินใจหรือการดำเนินการใด ๆ ที่สำคัญ โดยเฉพาะการพิจารณาข้อร้องเรียนหรือผลกระทบจากการทำเหมืองเมื่อผู้วิจัยได้ศึกษากฎหมายว่าด้วยแร่ของ เครือรัฐออสเตรเลีย (Mining Act 1971) แล้วพบว่ามี การส่งเสริม

การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งในแง่ของบทบาทภาครัฐ ภาคเอกชน รวมถึงภาคประชาชน พบว่า รัฐมีการบัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมไว้ในกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับแร่และสิ่งแวดล้อม โดยจะถูกระบุไว้ในหน้าที่ของผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองว่าจะต้องปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสียตลอดทั้งโครงการ และจะต้องจัดทำแผนการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน (Community Engagement Plans) เพื่อวางแผนการสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในแต่ละขั้นของโครงการ จากกฎหมายดังกล่าวทำให้ประชาชนมีสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมตลอดห่วงโซ่การผลิตแร่ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 7 ขั้น ได้แก่ การสำรวจพื้นที่ การศึกษาความเป็นไปได้และการวางแผน การเข้าใช้ที่ดิน การก่อสร้าง การดำเนินงาน การเลิกดำเนินงานหรือการปิดเหมือง และหลังการปิดเหมือง รวมทั้งได้ศึกษาหลักการในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ของประเทศแคนาดา คือ การมีส่วนร่วมของชุมชนตลอดห่วงโซ่การผลิตแร่ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นก่อนการสำรวจ ขั้นการสำรวจ ขั้นการพัฒนา ขั้นการดำเนินงาน และขั้นการปิดเหมือง โดยในแต่ละขั้นตอนของ จะเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็นรวมถึงเปิดโอกาสในการคัดค้าน ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินการอนุญาตประทานบัตร อันเป็นการดำเนินการที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 ในเรื่องสัดส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการแร่จังหวัด

2. ปัญหาเรื่องแผนการฟื้นฟูพื้นที่หลังปิดเหมือง พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 ได้บัญญัติให้การยื่นคำขออนุญาตประทานบัตรนั้นจะต้องยื่นพร้อมกับแผนการฟื้นฟูพื้นที่หลังปิดเหมือง โดยได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 54 (2) เนื่องจากการดำเนินกิจการเหมืองแร่ เป็นกิจการที่ก่อให้เกิดมลพิษทางฝุ่นละออง เสียงและแรงสั่นสะเทือน ซึ่งมลพิษเหล่านั้นสามารถแพร่กระจายไปสู่บริเวณโดยรอบได้ ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของพื้นที่ รวมถึงสิ่งแวดล้อมโดยรอบไม่ว่าจะเป็นแหล่งน้ำ ป่าไม้ พื้นดิน มาตรา 54 (2) นั้น ไม่มีการระบุชัดเจนในบทบัญญัติว่าต้องดำเนินการอย่างไรจึงเป็นการฟื้นฟู หรือต้องมีขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลา อย่างไร หรือการคาดคะเนผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม และชุมชนโดยรอบเมื่อถึงตอนที่ปิดเหมืองแล้ว ควรที่จะต้องปฏิบัติอย่างไร ภายหลังจากการปิดเหมืองมีเพียงประกาศ ที่ออกตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 ที่ได้กล่าวถึงการฟื้นฟูสภาพพื้นที่การทำเหมืองไว้ ได้แก่ ประกาศคณะกรรมการแร่ เรื่อง การวางหลักประกันการฟื้นฟูสภาพพื้นที่การทำเหมือง และเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการทำเหมือง พ.ศ.2562 ซึ่งได้ให้ความหมายของคำว่า การฟื้นฟูสภาพพื้นที่การทำเหมือง ไว้ว่า เป็นการฟื้นฟูพื้นที่ทำเหมืองแร่ให้อยู่ในสภาพที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ โดยสอดคล้องกับกิจกรรมตามแผนผังโครงการทำเหมือง และการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ การพัฒนา และการใช้ประโยชน์พื้นที่ในระหว่างที่มีการทำเหมืองและหลังจากปิดเหมือง รวมถึงประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดอัตราการจ่ายเงินบำรุงพิเศษ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเรียกเก็บ และการจัดสรรเงินบำรุงพิเศษ พ.ศ.2560 โดยได้บัญญัติไว้ในข้อที่ 4 แห่งประกาศดังกล่าวว่า ให้ผู้ถือประทานบัตรเสียเงินบำรุงพิเศษ ให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ในอัตราร้อยละห้าของค่าภาคหลวงแร่สำหรับแร่ทุกชนิดที่ผลิตได้จากประทานบัตร โดยเงินจำนวนดังกล่าวนั้นกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จะนำไปดำเนินการจัดสรรเงินบำรุงพิเศษเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาท้องถิ่น การศึกษาวิจัยด้านแร่ การปรับสภาพพื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองแร่แล้วตามหลักภูมิสถาปัตย์ และการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดตามที่กฎหมายกำหนด โดยประกาศฉบับดังกล่าวนี้มีเพียงบทบัญญัติที่ระบุถึงการวางหลักประกัน จำนวนหลักประกันของเหมืองแต่ละประเภท ระยะเวลาการวางหลักประกัน

และวิธีการวางหลักประกัน การเบิกจ่าย และการคืนหลักประกัน เมื่อศึกษาจากกฎหมายว่าด้วยแร่ของเครือรัฐออสเตรเลีย (Mining Act 1971.) แผนการฟื้นฟูการพัฒนาเหมืองแร่ของรัฐ (Western Australia) ในเครือรัฐออสเตรเลียมีพระราชบัญญัติกฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ประกอบธุรกิจเหมืองแร่จำเป็นต้องทำการฟื้นฟูพื้นที่อันเป็นที่ตั้งของการดำเนินกิจการเหมือง ซึ่งในแผนพัฒนาและการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมของเหมืองนั้นจะต้องมีการระบุแผนงานการฟื้นฟูโดยละเอียด รวมไปถึงจะต้องมีการระบุในเรื่องของเวลาในการฟื้นฟูว่ามีการใช้ระยะเวลาในการฟื้นฟูเป็นเวลาเท่าไรโดยเป็นการกำหนดระยะเวลาในแต่ละขั้นตอน รวมไปถึงการระบุค่าใช้จ่ายในแต่ละขั้นตอนอาจจะเป็นการคาดคะเนค่าใช้จ่ายในแต่ละขั้นตอนของแผนพัฒนาการฟื้นฟูเหมืองที่จะต้องรู้ รวมถึงพระราชบัญญัติเหมืองถ่านของรัฐ Pennsylvania (Pennsylvania Bituminous Coal Mine Act) ที่กำหนดให้แผนฟื้นฟูนั้นต้องมีรายละเอียด ดังนี้ รายละเอียดของการใช้พื้นที่ ผลกระทบต่อประสิทธิภาพการใช้พื้นที่ กำหนดระยะเวลาในการฟื้นฟูที่ดินดังกล่าวในแต่ละขั้นตอน ค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้เพื่อฟื้นฟูพื้นที่ดังกล่าว วิธีปฏิบัติเพื่อหลีกเลี่ยงการระบายน้ำเสียที่มีกรดเจือปนจากการดำเนินกิจการ การป้องกันการตื่นขึ้นของแหล่งน้ำจากโคลนตะกอนจากการดำเนินกิจการจากการศึกษาผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 ในส่วนของขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลา ในการฟื้นฟูพื้นที่หลังการปิดเหมือง เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการกำหนดขั้นตอน มาตรฐาน วิธีการ และระยะเวลา ในการฟื้นฟูพื้นที่

3. ปัญหาเรื่องขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ได้รับอนุญาตตาม พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 ตามมาตรา 139 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติไว้ว่า ผู้ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายที่เกิดจากการประกอบกิจการของตนต่อความเสียหายหรือความเดือดร้อนรำคาญอันเกิดขึ้นแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม กล่าวคือหากกิจการของผู้ได้รับอนุญาตก่อให้เกิดมลพิษที่ส่งผลกระทบต่อบุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อมต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ต่อความเสียหายหรือเดือดร้อนรำคาญนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ได้รับอนุญาต ไว้ไม่ชัดเจนเพียงพอ เมื่อเปรียบเทียบกับลักษณะของมลพิษที่มีแหล่งกำเนิดมาจากกิจการดังกล่าว ซึ่งโดยลักษณะของมลพิษเหล่านั้นสามารถรั่วไหล หรือแพร่กระจายได้โดยง่าย และมีทิศทางที่ไม่แน่นอน เช่น มลพิษทางฝุ่นละอองเมื่อมีแรงลมมากระทำต่อฝุ่นละอองก็จะเกิดการพัดปลิวไปยังบริเวณโดยรอบ อีกทั้งยังยากต่อการจำกัดพื้นที่การแพร่กระจายหรือรั่วไหล (ไพรัตน์ เจริญกิจ, 2557) ซึ่งมลพิษเหล่านั้นสามารถแพร่กระจายไปยังนอกเขตที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการ เมื่อวิเคราะห์บทบัญญัติดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการบัญญัติในลักษณะการสันนิษฐาน โดยบทบัญญัติมาตรา 139 วรรคสอง ได้บัญญัติไว้ในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นในเขตที่ได้รับอนุญาต ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าความเสียหายดังกล่าวนั้นเกิดจากการกระทำของผู้ได้รับอนุญาต การบัญญัติในลักษณะดังกล่าวเป็นการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ได้รับอนุญาต ซึ่งจะเป็นการลดภาระการพิสูจน์ความรับผิดชอบของผู้เสียหาย กล่าวคือ ชุมชนโดยรอบไม่ว่าจะเป็นผลกระทบด้านร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สิน ดังนั้นหากนำบทบัญญัติมาตรา 139 วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาเทียบเคียงกันแล้ว จะเห็นได้ว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายที่อยู่นอกเขตที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 139 วรรคหนึ่งนั้น จะไม่ได้รับประโยชน์จากบทสันนิษฐานของกฎหมาย อีกทั้งการพิสูจน์ความเสียหายจากมลพิษที่เกิดจากกิจการดังกล่าว นั้น มีความซับซ้อน และมีขั้นตอนมากมายเนื่องจากการพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดจากมลพิษประเภท ฝุ่นละออง เสียงและแรงสั่นสะเทือนนั้น จำเป็นต้องอาศัยความรู้และวิชาการ ด้านวิทยาศาสตร์ รวมถึงมีเครื่องมือในการพิสูจน์ ซึ่งประชาชนในชุมชนโดยรอบนั้น อาจไม่มีความสามารถในการดำเนินการดังกล่าว เพราะเป็นเรื่องที่ซับซ้อน และต้องใช้ทุนทรัพย์

ในการดำเนินการ อีกทั้งลักษณะของมลพิษนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบในด้านร่างกาย สุขภาพ อนามัยนั้นต้องเกิดจากการสะสมของมลพิษดังกล่าวจนถึงปริมาณหนึ่ง จึงจะกลายเป็นภาวะมลพิษ และปรากฏให้เห็นถึงความผิดปกติทางด้านร่างกาย สุขภาพ อนามัย ทำให้ไม่สามารถที่จะพิสูจน์ได้ในทันที (กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม, 2549) โดยผู้วิจัยได้ศึกษาหลักความรับผิด โดยเคร่งครัด (Strict Liability) เป็นหลักกฎหมายที่พัฒนามาจากหลักความรับผิดในเรื่องละเมิด กล่าวคือ โดยปกติผู้ที่มีความรับผิดโดยละเมิดต้องมีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อและเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ในคดีละเมิดผู้เสียหายจึงมีภาระการพิสูจน์ ดังนี้ มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ละเมิดผู้ละเมิดจงใจหรือประมาทเลินเล่อความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล และความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้น แต่ในบางกรณีกฎหมายกำหนดให้บุคคลบางประเภทต้องรับผิดแม้ไม่ได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อเนื่องจากการกระทำของบุคคลนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นและบุคคลนั้นควรเป็นผู้รับภาระในการป้องกันความเสียหาย หรือเป็นกรณีที่ยากแก่การพิสูจน์ถึง ความจงใจหรือประมาทเลินเล่อด้วยเหตุนี้จึงเกิดหลักความรับผิดโดยเคร่งครัดขึ้นเพื่อยกเว้นภาระการพิสูจน์ในเรื่องความจงใจหรือประมาทเลินเล่อให้แก่ผู้เสียหาย ผลของหลักการนี้ทำให้มีการผลักภาระการพิสูจน์ให้แก่อีกฝ่าย ความรับผิดโดยเคร่งครัดจึงหมายถึง ความรับผิดของบุคคลที่เกิดขึ้นแม้ไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อ บางครั้งเรียกว่า ความรับผิดโดยไม่ต้องมีความผิด (Liability without fault) (อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์, 2556) ดังนั้นจากการศึกษาของผู้วิจัยเห็นว่าบทบัญญัติในเรื่องความรับผิดทางแพ่ง มาตรา 139 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 นั้น ควรมีการกำหนดถึงขอบเขตความรับผิดของเจ้าของหรือผู้ครอบครองเหมืองแร่หรือโรงโม่หิน เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของมลพิษที่เกิดขึ้น และลดภาระการพิสูจน์ให้แก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษที่เกิดจากการดำเนินกิจการดังกล่าว แต่อาจไม่ได้อยู่ในเขตที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการ

สรุปผลการวิจัย

1. ผู้วิจัยได้ศึกษาในบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 มาตรา 28 พบว่าพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 ได้มีการเพิ่มรายละเอียดของสัดส่วนคณะกรรมการแร่จังหวัดเพิ่มขึ้นจากพระราชบัญญัติ พ.ศ.2510 โดยนอกเหนือจากคณะกรรมการที่มาจากผู้ดำรงตำแหน่งของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง แล้วยังได้เพิ่มเติมกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากผู้แทนองค์กรเอกชน องค์กรชุมชน ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ด้านการเหมืองแร่เข้ามา เพื่อเป็นการผลักดันให้ประชาชน และชุมชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ภายในชุมชนมากขึ้น แต่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้แทนองค์กรชุมชนนั้นมีจำนวนเพียงไม่เกินสองคน โดยเมื่อมองถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแร่จังหวัด และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในเรื่องของสิทธิของประชาชน และกฎหมายว่าด้วยแร่ของเครือรัฐออสเตรเลีย (Mining Act 1971) จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 นั้นบัญญัติให้รัฐต้องสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการใดที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน กล่าวในที่นี้ คือ การอนุญาตประทานบัตรทำเหมืองแร่ และการอนุญาตประกอบกิจการแต่งแร่ เป็นกิจการที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน รวมไปถึงการสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการแร่ของกฎหมายว่าด้วยแร่ (Mining Act 1971) ของเครือรัฐออสเตรเลียในการดำเนินกิจการแร่ของผู้ประกอบการ จึงถือว่าบทบัญญัติ มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 นั้น ยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมเท่าที่ควร ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมสัดส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากภาคประชาชนให้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น

2. พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 รวมถึงประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 ไม่มีการบัญญัติถึงขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลา ในการฟื้นฟูพื้นที่หลังการปิดเหมืองที่ชัดเจน

โดยกำหนดเพียงว่าผู้ที่ต้องการขออนุญาตประทานบัตรนั้นจะต้องมีการจัดทำแผนฟื้นฟูพื้นที่หลังการปิดเหมือง ทำให้แผนฟื้นฟูที่ถูกจัดทำขึ้นมานั้นไม่มีกฎหมายรองรับเป็นบรรทัดฐานที่ชัดเจน ทำให้พื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองหรือการดำเนินกิจการต่าง ๆ เกี่ยวกับแร่ ไม่ได้รับการฟื้นฟูและพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อาจเกิดเป็นภาวะมลพิษ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิต สุขภาพ สุขอนามัย ของประชาชนในชุมชนในระยะยาว เนื่องจากมลพิษบางประเภทต้องเกิดการสะสมจนกลายเป็นภาวะมลพิษทำให้ไม่สามารถสังเกตเห็นได้ในระยะเวลานั้น ๆ และพื้นที่นั้นอาจไม่สามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างอื่นได้หากมีภาวะมลพิษ โดยเมื่อวิเคราะห์จากกฎหมายว่าด้วยแร่ของเครือรัฐออสเตรเลีย (Mining Act 1971) และพระราชบัญญัติเหมืองถ่านหินของรัฐ Pennsylvania (Pennsylvania Bituminous Coal Mine Act) กล่าวได้ว่ากฎหมายทั้งสองฉบับนั้นมีการบัญญัติถึงการฟื้นฟูพื้นที่หลังการปิดเหมืองที่ชัดเจนกว่า พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 ส่งผลให้มีมาตรฐานกลางในการทำแผนการฟื้นฟูพื้นที่หลังการปิดเหมืองชัดเจนกว่า จึงเห็นควรให้มีการออกประกาศเพิ่มเติมรายละเอียด ขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลาในการฟื้นฟูพื้นที่หลังการปิดเหมือง เพื่อประกอบการบังคับใช้พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560

3.ตามบทบัญญัติมาตรา 139 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 ได้บัญญัติให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองเหมืองแร่จำเป็นต้องมีความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากมลพิษที่แพร่กระจาย โดยมีเหมืองแร่เป็นแหล่งกำเนิด และความเสียหายเกิดขึ้นในเขตที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเหมืองแร่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการเหมืองแร่ โดยผู้วิจัยเห็นว่ามลพิษที่มีแหล่งกำเนิดจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ เป็นมลพิษที่สามารถแพร่กระจายออกไปได้เป็นวงกว้าง ดังนั้นพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายนั้นจึงอาจไม่ได้จำกัดอยู่แค่ในเขตที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้นได้รับอนุญาต บทบัญญัติมาตรา 139 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 บัญญัติในลักษณะดังกล่าวอาจเป็นการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของเจ้าของหรือผู้ครอบครองเหมืองแร่ในวงแคบเกินไป ไม่สอดคล้องกับลักษณะของมลพิษที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการเกี่ยวกับแร่ โดยหากนำเอาหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) มาปรับใช้กับการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ภายนอกเขตที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงโม่หินได้รับอนุญาต ก็จะเป็นการกำหนดขอบเขตความรับผิดได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ลดภาระการพิสูจน์ถึงความรับผิดของเจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงโม่หินให้แก่ประชาชน และทำให้ประชาชนได้รับการเยียวยาชดเชยค่าเสียหายของความเสียหายที่ได้รับจากมลพิษต่าง ๆ ได้อย่างเป็นธรรม

อภิปรายผลการวิจัย

ปัญหาการบังคับใช้ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 ในเรื่องความมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการแร่จังหวัด การจัดทำแผนฟื้นฟูพื้นที่หลังการปิดเหมือง รวมถึงขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 โดยจากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 มีการกำหนดให้องค์กรชุมชน มีส่วนร่วมในฐานะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไว้เป็นสัดส่วนเล็กน้อยจากสัดส่วนคณะกรรมการแร่จังหวัดทั้งหมด ซึ่งไม่สอดคล้องกับผลกระทบทางมลพิษที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการเกี่ยวกับแร่ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นประชาชนในชุมชนที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง อีกทั้งไม่มีการบัญญัติถึง รายละเอียด ขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลา ในการฟื้นฟูพื้นที่หลังการปิดเหมืองที่ชัดเจน ขาดบรรทัดฐานทางกฎหมายในการกำหนดขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลา ในการฟื้นฟูพื้นที่หลังปิดเหมือง รวมถึงการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ได้รับอนุญาตประทานบัตรไม่ชัดเจน และไม่สอดคล้องกับลักษณะมลพิษที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการเกี่ยวกับแร่ ควรมีการนำหลักความรับผิดอย่างเคร่งครัด (Strict Liability) มาปรับใช้ อีกทั้งผู้วิจัยเห็นว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 ในเรื่องของความมีส่วนร่วมของประชาชน แผนการฟื้นฟูพื้นที่หลังปิดเหมือง ขอบเขตความรับผิด

ของผู้ได้รับอนุญาตประทานบัตร ยังไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ที่ได้บัญญัติให้ประชาชนนั้นมีสิทธิเสรีภาพในการดำรงชีพอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี และสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมไปถึงรัฐต้องสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมการตัดสินใจในการอันใดที่รัฐจะดำเนินการหรืออนุญาตให้ดำเนินการ และการนั้นอาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน รวมถึงเมื่อเทียบกับกฎหมายว่าด้วยแร่ ของเครือรัฐออสเตรเลีย (Mining Act 1971.) และรัฐ Pennsylvania (Pennsylvania Bituminous Coal Mine Act) มีการกำหนดขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลาในการฟื้นฟูพื้นที่หลังการปิดเหมืองที่ชัดเจน ครอบคลุมผลกระทบที่เกิดขึ้นกับพื้นที่ดังกล่าวมากกว่า

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะสำหรับการนำไปใช้

1) เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสัดส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา 28 (2) โดยเป็นการเพิ่มจำนวนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากผู้แทนองค์กรชุมชนจากเดิม จำนวนไม่เกินสองคน เป็นจำนวนไม่เกินห้าคน เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแร่จังหวัด นั้นมีความสำคัญในการบรรเทาผลกระทบจากมลพิษที่เกิดแก่ชุมชน และสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังเป็นการยังเสียงในการหาข้อยุติประเด็นด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการใด ๆ

2) เห็นควรเพิ่มเติม รายละเอียด ขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลา ในการฟื้นฟูพื้นที่หลังการปิดเหมือง เพื่อเป็นการกำหนดมาตรฐานกลางในการจัดทำแผนฟื้นฟูพื้นที่หลังการปิดเหมือง และเพื่อการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวและลดผลกระทบหรือมลพิษที่ตกค้างอย่างมีประสิทธิภาพ โดยบัญญัติเพิ่มเติมในลักษณะการออกประกาศ เพื่อนำมาประกอบการบังคับใช้ในการอนุญาตประทานบัตรของพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 มาตรา 54 (2)

3) แก้ไขบทบัญญัติมาตรา 139 แห่งพระราชบัญญัติแร่ โดยเป็นการกำหนดรายละเอียดของคำว่าพื้นที่นอกเขตที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษที่มีแหล่งกำเนิดมาจากกิจการแร่ ว่าต้องมีระยะห่างเท่าใด นับจากพื้นที่ในเขตที่ได้รับอนุญาต เช่น หากความเสียหายหรือเดือดร้อนรำคาญเกิดขึ้นภายนอกเขตที่ได้รับอนุญาต โดยนับจากขอบเขตพื้นที่ได้รับอนุญาตออกไปในรัศมี 5 กิโลเมตร ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการกระทำของผู้ได้รับอนุญาตรายนั้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบที่ชัดเจนยิ่งขึ้น และเป็นการลดภาระการพิสูจน์ของผู้ได้รับความเสียหาย

เอกสารอ้างอิง

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม. (2549). *คู่มือการปฏิบัติงาน*

เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนและการดำเนินคดีตามกฎหมายว่าด้วยแร่. กรุงเทพฯ:

กระทรวงอุตสาหกรรม.

กองประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ กรมอนามัย. (2553). *แนวทางการประเมินผลกระทบ*

ต่อสุขภาพโครงการเหมืองแร่. นนทบุรี: กองประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ กรมอนามัย.

โครงการนิติธรรมสิ่งแวดล้อม (En-law). (2547). *รายงานฉบับสมบูรณ์ : ผลการศึกษาผลกระทบ*

จากการประกอบกิจการเหมืองหินและโรงโม่หิน จากเวทีประชุมสัมมนา 4 ภาค (ภาคกลาง

ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ). กรุงเทพฯ: คณะกรรมการ

สิทธิมนุษยชน.

- ไพรัตน์ เจริญกิจ. (2557). เอกสารประกอบการฝึกอบรมเรื่อง “แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านเหมืองแร่” วันที่ 8 กันยายน 2557 ณ ห้องประชุม โรงแรมเสนาเพลส. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- สุทธิเกียรติ คชโส. (2560). ความเห็นทางกฎหมายต่อพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560. กรุงเทพฯ: มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2556). กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม : ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.