

ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560¹

สุพรรณพรณ จันทร์มัน²

การศึกษาเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวความคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับแร่ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า แร่ จัดเป็นทรัพยากรธรณีประเภทอนินทรีย์วัตถุ ที่มีส่วนประกอบทางเคมีกับลักษณะทางฟิสิกส์ที่แน่นอนหรือเปลี่ยนแปลงได้เล็กน้อยและหมายความรวมถึงถ่านหิน หินน้ำมัน หินอ่อน โลหะและตะกอนที่ได้จากโลหะกรรม น้ำ เกลือใต้ดิน หิน ซึ่งกฎกระทรวงกำหนดเป็นหินประดับ หรือหินอุตสาหกรรมและดินหรือทราย ซึ่งกฎกระทรวงกำหนดเป็นดินอุตสาหกรรมหรือทรายอุตสาหกรรมแต่ไม่รวมถึงน้ำ เกลือสินแร่ ลูกรัง หิน ดินหรือทราย

ในทางวิชาการ กรมทรัพยากรธรณีได้ให้ความหมายของคำว่า “ แร่ ” หมายถึง ธาตุ หรืออนินทรีย์หรือสารประกอบที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ มีโครงสร้างภายในที่เป็นระเบียบ มีสูตรทางเคมีและทางกายภาพที่แน่นอนหรือเปลี่ยนแปลงได้ในวงจำกัด อาทิเช่น ทองคำ ควอตซ์ สติบไนซ์ วุลแฟรม โดยอาจแบ่งแร่ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

แร่ประกอบหิน(rock forming minerals) ประเภทหนึ่ง ซึ่งหมายถึง แร่ที่เป็นส่วนประกอบสำคัญของหินชนิดต่าง ๆ ประกอบด้วยธาตุหลักที่สำคัญ 8 ธาตุ ได้แก่ ออกซิเจน ซิลิกอน อะลูมิเนียม เหล็ก แคลเซียม โพแทสเซียม โซเดียมและแมกนีเซียม รวมตัวกันในอัตราส่วนที่แตกต่างกัน โดยส่วนใหญ่อยู่ในรูปของสารประกอบซิลิเกตและคาร์บอเนต ซึ่งแร่ที่สำคัญ ได้แก่ ควอตซ์ เฟลด์สปาร์ โอลิวิน แอมฟิโบล ไมกา ไพรอกซีน แคลไซต์ และแร่เศรษฐกิจ (economic minerals)

และอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งหมายถึง แร่ที่มีค่าทางเศรษฐกิจหรือสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในอุตสาหกรรม ทั้งนี้เศรษฐกิจแบ่งออกเป็น แร่โลหะ (metallic minerals) และแร่ไม่โลหะ (non-metallic minerals)³

นอกจากนี้ ในทางวิชาการยังพบว่ามีความคล้ายกับคำว่า แร่ คือ คำว่า “สินแร่” โดยกรมทรัพยากรธรณีได้ให้ความหมายเอาไว้ว่า “สินแร่”หมายถึง หินหรือแร่ประกอบหินที่มีแร่เศรษฐกิจปนอยู่ในปริมาณที่

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระเรื่องปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ งานประดับและคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์ และรองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง วิทยาเขตบางนา

มากพอที่จะทำเหมืองได้ โดยคุ้มค่าการลงทุน” ทั้งนี้ ยังสามารถจัดแบ่งสินแร่ตามลักษณะในการนำไปใช้ประโยชน์ได้เป็น 5 ลักษณะดังนี้

1. แร่โลหะ (metallic minerals) คือ แร่ที่มีธาตุโลหะเป็นส่วนประกอบสำคัญที่สามารถนำไปถลุงหรือแยกเอาโลหะในแร่มาใช้ประโยชน์ เช่น แร่ทองคำ ดีบุก สังกะสี เหล็ก เงิน ตะกั่ว เป็นต้น

2. แร่อโลหะ(non-metallic minerals) คือ แร่ที่ไม่มีธาตุโลหะเป็นส่วนประกอบสำคัญ ส่วนมากจะนำมาใช้ประโยชน์ได้โดยตรงหรือมีการปรับปรุงคุณภาพเล็กน้อย เช่น แร่ควอตซ์ เฟลด์สปาร์ ยิปซัม โคลโลไมท์ แบไรต์ เป็นต้น

3. แร่เชื้อเพลิง (mineral fuels) คือ วัสดุที่มีต้นกำเนิดมาจากการทับถมตัวของพวกพืช สัตว์ และอนินทรีย์สารอื่น ๆ จนสลายตัวและเกิดปฏิกิริยากลายเป็นเชื้อเพลิงธรรมชาติ และนิยมจัดเป็นแร่โดยอนุโลม ได้แก่ ถ่านหิน หินน้ำมัน น้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติ

4. แร่รัตนชาติ (gem หรือ gemstones) คือ แร่หรือหินที่มีคุณค่าความสวยงามหรือเมื่อนำมาเจียรใน ตัด ฝนหรือขัดมันแล้วสวยงามเพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องประดับได้โดยต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือสวยงาม ทนทานและหายาก เช่น เพชรและพลอย

5. กรวด หิน ดิน ทราย ซึ่งเกิดจากการผุพังของหินเดิม อาจเป็นหินอัคนี หินชั้นหรือหินแปรและประกอบด้วยแร่ชนิดหนึ่งหรือหลายชนิด มักนำมาใช้ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นวัสดุก่อสร้าง

แร่ เป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เปรียบเสมือนเป็นปัจจัยสี่ที่มนุษย์ทุกคนต้องการ แร่แทรกอยู่ในอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค และสิ่งของหรือสิ่งอื่นที่มนุษย์ทุกคนต้องใช้ในชีวิตประจำวัน ตั้งแต่ตื่นนอนจนถึงเวลาเข้านอน การปรุงอาหารรับประทานในชีวิตประจำวัน มนุษย์ต้องใช้เตา หม้อหุงข้าวและภาชนะต่าง ๆ อันมีส่วนประกอบของโลหะและกระเบื้องที่ทำมาจากแร่ ในอาหารที่มนุษย์รับประทานก็มีส่วนประกอบของแร่ คือ เกลือ ซึ่งเป็นส่วนผสมของน้ำปลาหรือซอสต่าง ๆ เพื่อใช้ในการรับประทาน การเดินทางก็ต้องใช้ยานพาหนะ อาทิเช่น จักรยาน จักรยานยนต์ รถยนต์ส่วนบุคคล รถประจำทาง รถไฟฟ้าหรือรถไฟฟ้ายานพาหนะเหล่านี้ได้แก่ โลหะหลายชนิดที่ได้มาจากแร่ ในสถานที่ทำงานจะมีอุปกรณ์หลายอย่างที่มนุษย์ต้องใช้ เช่น โต๊ะ เก้าอี้ ปากกา ที่เขียน กระดาษ คอมพิวเตอร์ โทรศัพท์ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีส่วนประกอบที่เป็นโลหะหลายชนิดที่ทำมาจากแร่ แร่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ในระบบเศรษฐกิจนั้นมีการซื้อขายแร่และผลิตภัณฑ์จากแร่ อยู่หลายอย่าง ทั้งซื้อขายภายในประเทศและระหว่างประเทศ ในแต่ละปีมีการนำเข้าและส่งออกผลิตภัณฑ์จากแร่เป็นมูลค่ามหาศาล นอกจากนี้แร่ยังเป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมเพื่อผลิตสินค้าานาชนิด การซื้อขายแร่ ผลิตภัณฑ์ในตลาดและการผลิตผลิตภัณฑ์จากแร่ในระบบอุตสาหกรรมจึงเป็นแหล่งจ้างแรงงาน และทำให้เกิดการทำกิจการเหมืองแร่เพิ่มขึ้น แร่ยังมีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเนื่องจากอาวุธยุทโธปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้ป้องกันประเทศนั้นมีส่วนประกอบสำคัญที่มาจากแร่ ไม่ว่าจะเป็นปืน กระสุนปืน ระเบิด จรวด รถบรรทุกทหาร รถถัง เรือรบ เรือบรรทุกเครื่องบิน เรดาร์ ดาวเทียมทางทหาร

จะเห็นว่า แร่มีบทบาทความสำคัญและมีประโยชน์ต่อมนุษย์ทุกคนเป็นอย่างมาก จนทำให้เกิดมีการทำอุตสาหกรรมเหมืองแร่เพิ่มขึ้น อุตสาหกรรมเหมืองแร่จึงมีบทบาทและความสำคัญในการยกระดับคุณภาพชีวิตของมนุษย์ การทำเหมืองแร่ (Mining) เป็นการทำอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจและการนำทรัพยากรแร่ออกมาจากพื้นโลกเพื่อการใช้ประโยชน์ในลักษณะต่าง ๆ การทำเหมืองแร่ในประเทศไทยจึงมีประวัติสืบเนื่องมาอย่างยาวนานจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่มีบทบาทในการผลิตวัตถุดิบและส่วนผสมที่สำคัญในการทำอุตสาหกรรมต่อเนื่องอย่างอื่นอีกไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมก่อสร้าง อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน อุตสาหกรรมเคมีภัณฑ์ อุตสาหกรรม เกี่ยวกับอัญมณี และเครื่องประดับ อุตสาหกรรมเซรามิก ทั้งยังเป็นการสนับสนุนการทำเกษตรกรรมและศิลปวัฒนธรรมต่าง ๆ ของโลก โดยวัตถุประสงค์หลักของการทำเหมืองแร่ คือ การนำวัตถุที่มีค่าออกมาจากเปลือกโลกอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัดและคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ มีความปลอดภัยและจำกัดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม

การทำเหมืองแร่และกิจการที่เกี่ยวข้องกับแร่มีหลายวิธี การทำเหมืองแร่แต่ละวิธีอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพและความปลอดภัยของมนุษย์ พืช สัตว์และทรัพยากรดินแตกต่างกันออกไป ซึ่งการทำเหมืองแร่แบ่งออกเป็น 4 วิธีการหลักดังนี้

1.การทำเหมืองแร่เปิด(open pit or strip mining) เป็นวิธีการนำหน้าดินออกไปจากบริเวณที่มีแร่อยู่ใต้ผิวดิน การนำหน้าดินออกไปนั้นกระทำได้หลายวิธี เช่น การตัดหน้าดินออกไป หรือหน้าดินที่เป็นหินแข็งก็ต้องทำการเปิดหน้าดินด้วยการระเบิดหิน การนำหน้าดินออกไปนั้นบางครั้งอาจมีความจำเป็นต้องอพยพบุคคล รือถอนหรือทำลายสิ่งก่อสร้าง รวมถึงการตัดต้นไม้อีกด้วยหลังจากนั้นจึงจะทำการนำแร่ออกจากบริเวณดังกล่าว ซึ่งอาจจะใช้วิธีการขุดตัดแร่ออกไปหรือระเบิดหิน หรือวิธีการอื่นใดก็ได้ การทำเหมืองแร่เปิดจึงมีค่าใช้จ่ายไม่สูงมากนักหากเทียบกับการทำเหมืองอย่างอื่น แต่ก็ทำให้เกิดเป็นหลุมขนาดใหญ่บนหน้าดิน

2.การทำเหมืองใต้ดิน เป็นการนำแร่ที่อยู่ในดินขึ้นมาบนดินเพื่อนำไปแต่งแร่หรือทำโลหะกรรมต่อไป แต่วิธีการนำแร่ขึ้นมาบนผิวดินอาจแตกต่างกันบ้าง การทำเหมืองใต้ดินนั้นไม่ต้องเปิดหน้าดินเป็นบริเวณกว้างเหมือนกับการทำเหมืองเปิดแต่การทำเหมืองใต้ดินนั้นจะนำแร่ที่อยู่ลึกใต้ดินขึ้นมา จะมีการขุดเจาะดินและระเบิดหินใต้ดินและลำเลียงแร่จากใต้ดินขึ้นมาบนดิน การเหมืองแร่ใต้ดินจึงมีค่าใช้จ่ายที่แพงกว่าการทำเหมืองเปิดแต่จะมีการทำลายหน้าดินน้อยกว่าการทำเหมืองเปิด

3.การทำเหมืองใกล้แหล่งน้ำ (placer mining) เป็นวิธีการทำเหมืองอย่างหนึ่งที่ทำโลหะที่มีค่าจากตะกอนที่อยู่ในทางน้ำหรือบริเวณชายหาด อาทิเช่น การร่อนหาทองคำในแม่น้ำ โดยในยุคแรกอาจใช้กำลังคนแต่ละคนในการร่อนหาทองคำ แต่ต่อมาได้มีการนำเครื่องจักรมาตักดินหรือหินตะกอนในท้องน้ำมาร่อนหาทองคำ

4.การทำเหมืองละลายแร่ใต้ดิน (in-situ mining) นิยมใช้ในการทำเหมืองแร่ยูเรเนียม โดยไม่ต้องทำแบบเหมืองเปิดที่ต้องตักหน้าดินและหินที่มีแร่ผสมอยู่ในปริมาณมากจนก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่การ

ทำเหมืองละลายใต้ดินนั้นจะใช้วิธีการสูบน้ำหรือสารละลายที่มีการผสม สารออกซิแดนท์ (oxidant) เช่น ก๊าซออกซิเจนลงไปใต้อ่างใต้ดินบริเวณแร่ที่ต้องการ เช่น ยูเรเนียม หลังจากนั้นสารละลายดังกล่าวจะละลาย ยูเรเนียมออกจากหินใต้ดินและมีการสูบน้ำยูเรเนียมที่ผสมกับสารละลายขึ้นมาบนผิวดินเพื่อนำสารละลายไป แยกยูเรเนียมออก การทำเหมืองวิธีนี้ไม่ต้องเปิดหน้าดินกว้างและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง แต่อาจก่อให้เกิด การปนเปื้อนของน้ำใต้ดินและน้ำเสียจากการทำเหมือง อาจก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางน้ำบนผิวดินได้

การทำเหมืองแร่ทั้ง 4 วิธีข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่าการทำเหมืองแร่อาจก่อให้เกิดปัญหาหรือผลกระทบ ที่สำคัญและเห็นได้ชัดเจน อาทิเช่น การสูญเสียพื้นที่ป่าและพืชคลุมหน้าดินเพราะการทำเหมืองแร่จะต้องมี การเปิดหน้าดินเพื่อเป็นช่องทางในการนำแร่ที่อยู่ใต้ดินขึ้นมาเพื่อแต่งแร่และขายหรือทำประโยชน์อย่างอื่น การเปิดหน้าดินต้องมีการทำลายหรือเคลื่อนย้ายต้นไม้ พืชคลุมดินออกจากบริเวณดังกล่าวหากถึงฤดูฝนก็จะ ทำให้เกิดการกัดเซาะหน้าดินหรือเกิดน้ำป่าท่วมฉับพลันได้

การทำเหมืองแบบเปิดจะทำให้มีการสูญเสียพื้นที่ป่าและพืชคลุมดินมากกว่าการทำเหมืองใต้ดินและ การทำเหมืองละลายแร่ใต้ดิน เพราะจะมีการเปิดหน้าดินทั่วบริเวณที่จะต้องมีการนำแร่ที่ฝังอยู่นั้นออกไป แต่ การทำเหมืองใต้ดินและการทำเหมืองละลายแร่ใต้ดินนั้นไม่ต้องเปิดหน้าดินเท่ากับพื้นที่ทั้งหมดที่แร่ฝังอยู่ใต้ ดินเพียงแต่ขุดอุโมงค์หรือปล่องให้มีการลำเลียงเครื่องมือทำเหมืองแร่ลงสู่ใต้ดินและสามารถนำแร่ขึ้นมาจาก ใต้ดินได้เท่านั้น ส่วนมากแร่ในประเทศไทยที่มีคุณภาพมักอยู่ในเขตป่าหรือเขตภูเขาซึ่งเราควรจะต้องสงวน ไว้เพื่อเป็นการรักษาสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ยังพบว่าการทำเหมืองแร่อาจนำไปสู่ปัญหาแผ่นดินทรุดได้ ถ้าเป็นการทำเหมืองแร่ที่ไม่ ถูกวิธี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำเหมืองแร่ใต้ดินและการทำเหมืองแร่ละลายใต้ดิน เนื่องจากการทำเหมือง ดังกล่าวก่อให้เกิดโพรงใต้ดินหลังจากที่ได้มีการนำแร่ออกจากใต้ดินไปฝังไว้บนผิวดิน เนื่องจากอาจมีการ ใช้การระเบิดใต้ดินเพื่ออำนวยความสะดวกการนำแร่ขึ้นสู่ผิวดิน หรือในบางกรณีก็ใช้วิธีการสูบน้ำสารละลายลงใต้ดิน เพื่อให้มีการละลายแร่ที่ต้องการออกจากหินใต้ดิน เมื่อปรากฏว่าแร่ดังกล่าวถูกละลายและถูกสูบขึ้นบนผิวดินก็จะทำให้เกิดโพรงใต้ดินและอาจทำให้แผ่นดินทรุดตัวได้ซึ่งอาจทำให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อมด้วย

อย่างไรก็ตาม การทำเหมืองแร่อาจก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ เสียง ความสั่นสะเทือน เช่น การทำ เหมืองหินต้องใช้ระเบิดเพื่อระเบิดหินออกจากภูเขา ทำให้มีเสียงดังและเกิดฝุ่นละอองฟุ้งกระจายทั่วบริเวณ ที่ทำเหมืองแร่ โดยอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของลูกจ้างและประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณข้างเคียง หรือรอบบริเวณที่ทำเหมือง ในบางครั้งมีการระเบิดหินจนทำให้มีเศษหินปลิวไปตกยังบริเวณข้างเคียง เหมืองแร่และก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและร่างกายของบุคคลอื่นได้ อาทิเช่น กรณีระเบิดเหมืองหิน อุตสาหกรรมชนิดหินปูนเพื่ออุตสาหกรรมก่อสร้าง ที่ตำบลทุ่งหลวง อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี พื้นที่ ระเบิดหินในประทานบัตรอยู่ใกล้กับวัดถ้ำยอดทอง ทำให้เศษหินและฝุ่นละอองตกลงหลังคาวัด บางครั้ง กระเด็นถูกพระภิกษุสงฆ์จนได้รับบาดเจ็บ

การทำเหมืองแร่ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำได้เช่นกัน เพราะจะมีการนำเศษหินจากใต้ดินขึ้นมาเพื่อนำไปแต่งแร่ตามที่ต้องการ แต่มีเศษหินบางส่วนที่จะถูกทิ้งไปทิ้งที่อาจจะมีการฝังหรือฝังดินผสมอยู่ในนั้น แต่ไม่มีความคุ้มค่าในการแต่งแร่ดังกล่าวเนื่องจากค่าใช้จ่ายในการแต่งแร่อาจสูงกว่ามูลค่าแร่ที่อยู่ในเศษหินเศษดิน

ผู้ประกอบการเหมืองแร่จึงมักทิ้งเศษหินเศษ ดินดังกล่าว เมื่อมีการกรอทิ้งเศษหินเศษหินเช่นนั้นไว้เป็นจำนวนมากย่อมทำให้เกิดการกัดกร่อนของเศษหินเศษหินตามธรรมชาติซึ่งก่อให้เกิดการรั่วไหลหรือปล่อยแร่ธาตุออกมา อาทิเช่น อาจมีการปล่อยตะกั่ว สังกะสี หรือทองแดง เป็นต้น เมื่อสารเคมีเหล่านี้ถูกชะล้างลงในแม่น้ำลำคลองหรือซึมลงสู่แหล่งน้ำใต้ดิน ย่อมทำให้เกิดการปนเปื้อนในแหล่งน้ำและเป็นอันตรายต่อมนุษย์ พืช สัตว์และสิ่งแวดล้อมได้

แร่ เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด ไม่อาจสร้างทดแทนได้และถือได้ว่า แร่เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก แต่ในขณะที่เดียวกันอุตสาหกรรมเหมืองแร่และกิจการเกี่ยวกับแร่ดังกล่าวทำให้เกิดผลกระทบในหลายด้าน ในปี 2560 จึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติแร่ และให้มีผลใช้บังคับในวันที่ 29 สิงหาคม 2560 เพื่อเป็นการแก้ไขผลกระทบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ โดยให้ผู้ประกอบการมีหน้าที่ในการฟื้นฟูพื้นที่เหมืองแร่ตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่ว่าเหมืองแร่นั้นจะมีประทานบัตรอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใดก็ตาม แต่ในปัจจุบันยังพบว่าประชาชนที่อยู่ในอาศัยในบริเวณใกล้เคียงเหมืองแร่ยังคงได้รับอันตรายจากสารปนเปื้อนและสารพิษอยู่เช่นเดิม

จากการศึกษา พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 ที่มีการแก้ไขล่าสุดไม่ได้ให้ความสำคัญคุ้มครองประชาชนในบริเวณใกล้เคียงเหมืองแร่เท่าที่ควร ทำให้เกิดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการเหมืองแร่แห่งชาติและคณะกรรมการแร่ เรื่องจำนวนสัดส่วนของคณะกรรมการที่ไม่สอดคล้องเนื่องจากจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากภาครัฐโดยตำแหน่งแต่มีประชาชนจำนวนน้อยที่เข้าเป็นคณะกรรมการ ทำให้อำนาจการตัดสินใจในระดับนโยบายผูกขาดอยู่เพียงแต่เจ้าหน้าที่จากภาครัฐทำให้ขาดการมีส่วนร่วมส่วนมากจากภาคประชาชน ประชาชนไม่สามารถร่วมตัดสินใจหรือออกความคิดเห็นได้เต็มที่ เรื่องจำนวนคณะกรรมการแร่ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะประกอบด้วยข้าราชการประจำ โดยเปิดโอกาสให้มีผู้แทนเอกชน ผู้แทนองค์กรชุมชนและผู้มีความรู้หรือประสบการณ์มาเป็นคณะกรรมการด้วย แต่ไม่มีการตั้งผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกรรมการเหมือนกับคณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติ

ประเด็นปัญหาที่สองเกี่ยวกับเนื้อที่และแผนผัง โครงการทำเหมืองแร่แต่ละประเภท ซึ่งตั้งอยู่ในใกล้ทางหลวงที่ได้ลงทะเบียนไว้ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงหรือทางน้ำสาธารณะ กฎหมายกำหนดไว้ว่าการทำเหมืองแร่ประเภทที่ 1 ให้มีเนื้อที่ไม่เกิน 100 ไร่ระยะห่างจากทางหลวง หรือทางน้ำสาธารณะไม่เกิน 100 เมตร การทำเหมืองแร่ประเภทที่ 2 ให้มีเนื้อที่ไม่เกิน 625 ไร่ระยะห่างจากทางหลวง หรือทางน้ำสาธารณะไม่เกิน 500 เมตร และการทำเหมืองแร่ประเภทที่ 3 ให้มีเนื้อที่เกินกว่า 625 ไร่ระยะห่างจากทางหลวง หรือทาง

น้ำสาธารณะไม่เกิน 1 กิโลเมตร ซึ่งหลักเกณฑ์นี้ยังคงเป็นการเอื้ออำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าของโครงการ หรือผู้ประกอบการเหมืองแร่ โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนหรือชุมชนที่อยู่ใกล้เหมืองแร่หรือรอบบริเวณเหมืองแร่

ประเด็นปัญหาที่สามเกี่ยวกับระยะเวลาการออกประทานบัตร กฎหมายกำหนดให้ประทานบัตรแต่ละฉบับมีระยะเวลาในการทำเหมืองแร่เพิ่มขึ้นจากเดิมระยะเวลา 25 ปีเป็นระยะเวลา 30 ปี ซึ่งจะส่งผลให้ทรัพยากรแร่ถูกใช้ไปอย่างสิ้นเปลืองเนื่องจากระยะเวลาในการเกิดแร่แต่ละชนิดขึ้นใหม่นั้น จะต้องใช้ระยะเวลามาก เมื่อกำหนดระยะเวลาการทำเหมืองเพิ่มขึ้นมากเกินไป แร่บางชนิดอาจหมดไปจากประเทศไทยได้โดยไม่สามารถเกิดขึ้นใหม่ และยังทำให้เห็นได้ว่าเป็นการกำหนดระยะเวลาเพื่อเป็นการเอื้ออำนวยผลประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการมากเกินไป โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและต่อสังคมส่วนรวม

ประเด็นปัญหาที่สี่เกี่ยวกับการฟื้นฟูพื้นที่รอบเขตเหมือง กฎหมายกำหนดไว้ว่าผู้ถือประทานบัตรมีหน้าที่ต้องฟื้นฟูสภาพพื้นที่การทำเหมืองตามแผนฟื้นฟู การพัฒนา การใช้ประโยชน์และการเผื่อระวังผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในระหว่างที่มีการทำเหมืองและหลังจากปิดเหมือง แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดถึงพื้นที่ที่ได้รับสารปนเปื้อนที่อยู่รอบบริเวณเขตเหมืองแต่อย่างใด ทำให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพแก่ประชาชนที่อยู่ในบริเวณดังกล่าวที่ไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาจากผู้ประกอบการเท่าที่ควรจะเป็น

ประเด็นปัญหาที่ห้าเกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหายจากผู้ประกอบการ กฎหมายกำหนดเพียงว่าเมื่อความเสียหายเกิดขึ้นในเขตเหมือง ต่อบุคคล ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อมจากการประกอบการ ผู้ประกอบการต้องชดเชยค่าเสียหาย โดยไม่ต้องพิสูจน์ว่าจงใจหรือประมาท แต่ในการเรียกร้องให้ผู้ประกอบการรับผิดชอบได้นั้น ภาระการพิสูจน์ตกอยู่กับชุมชนที่อยู่บริเวณรอบเหมืองแร่ที่ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ เพราะอยู่ในฐานะเป็นผู้กล่าวอ้างจึงต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าความเสียหายนั้นมาจากเหมืองแร่อันเป็นเรื่องของเทคนิคทางวิทยาศาสตร์ที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและยากแก่การทำความเข้าใจ

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการตัดสินใจและสัดส่วนของคณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการเหมืองแร่แห่งชาติ

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 มาตรา 8(4)(ก) กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติ ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนหนึ่งคน โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ส่วนคณะกรรมการอีกจำนวนมากมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการโดยตำแหน่ง ซึ่งมาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแร่ และมีเอกชนที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการบางส่วน แต่ประเด็นที่สำคัญของปัญหานี้คือ กรรมการที่มาจากผู้แทนองค์กรส่วนท้องถิ่นมีเพียง 1 คนเท่านั้นซึ่งน้อย

มาก และพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 มาตรา 8(4)(ก) ไม่ได้กำหนดว่าผู้แทนองค์กรส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนั้น ต้องเป็นประชาชนที่อยู่ในท้องที่ที่จะมีการทำเหมืองแร่ จึงไม่เป็นการสอดคล้องกับการที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 มาตรา 8(4)(ก) มีเจตนารมณ์ให้คณะกรรมการบริหารจัดการเหมืองแร่แห่งชาติต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เมื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วจึงจะมาออกเสียงประชามติและตัดสินใจทำแผนแม่บท หรือทำยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการบริหารจัดการแร่ แต่เมื่อจำนวนผู้แทนองค์กรส่วนท้องถิ่นมีเพียงจำนวน 1 คนจึงไม่สามารถทำให้แก้ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการแร่ได้อย่างเหมาะสมผู้ศึกษาขอเสนอแนะว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 มาตรา 8(4)(ก) โดยเพิ่มจำนวนผู้แทนองค์กรส่วนท้องถิ่นที่เป็นประชาชนในพื้นที่ที่จะมีการทำเหมืองแร่ อย่างน้อยจำนวน 3 คน

2. ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อที่และแผนผังโครงการทำเหมืองแร่

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 มาตรา 68(3) กำหนดเนื้อที่ในการทำเหมืองแร่แต่ละประเภทที่ทำใกล้ทางหลวงที่ได้ลงทะเบียนไว้ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงหรือทางน้ำสาธารณะไว้ว่าการทำเหมืองแร่ประเภทที่ 1 ให้มีเนื้อที่ไม่เกิน 100 ไร่ ระยะห่างจากทางหลวง หรือทางน้ำสาธารณะไม่เกิน 100 เมตร การทำเหมืองแร่ประเภทที่ 2 ให้มีเนื้อที่ไม่เกิน 625 ไร่ ระยะห่างจากทางหลวง หรือทางน้ำสาธารณะไม่เกิน 500 เมตร และการทำเหมืองแร่ประเภทที่ 3 ให้มีเนื้อที่เกินกว่า 625 ไร่ ระยะห่างจากทางหลวง หรือทางน้ำสาธารณะไม่เกิน 1 กิโลเมตร ซึ่งหลักเกณฑ์นี้ยังคงเป็นการเอื้ออำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการเหมืองแร่ ผู้ศึกษาขอเสนอแนะว่าให้แก้ไขข้อความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 มาตรา 68(3) ให้เหมืองแร่ประเภทที่ 1 ต้องมีระยะห่างจากทางหลวงหรือทางสาธารณะ 500 เมตร เหมืองแร่ประเภทที่ 2 ต้องมีระยะห่างจากทางหลวงหรือทางสาธารณะ 1 กิโลเมตร และเหมืองแร่ประเภทที่ 3 ต้องมีระยะห่างจากทางหลวงหรือทางสาธารณะ 2 กิโลเมตร

3. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการออกประทานบัตร

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 มาตรา 58 กำหนดให้ประทานบัตรแต่ละฉบับมีระยะเวลาในการทำเหมืองแร่เพิ่มขึ้นจากเดิมระยะเวลา 25 ปีเป็นระยะเวลา 30 ปี ซึ่งจะส่งผลให้ทรัพยากรแร่ถูกใช้ไปอย่างสิ้นเปลืองเนื่องจากระยะเวลาในการเกิดแร่แต่ละชนิดขึ้นใหม่จะต้องใช้ระยะเวลานาน เมื่อกำหนดระยะเวลาการทำเหมืองเพิ่มขึ้นแร่บางชนิดอาจหมดไปจากประเทศไทยได้และถือว่าการเอื้ออำนวยผลประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการมากเกินไป ผู้ศึกษาขอเสนอแนะว่าให้แก้ไขข้อความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 มาตรา 58 ให้อายุประทานบัตรทำเหมืองแร่ มีอายุไม่เกิน 25 ปี หรือตลอดอายุของเหมืองแล้วแต่ว่าระยะใดสั้นกว่ากัน ทั้งนี้ใบอนุญาตทำเหมืองแร่หรือประทานบัตรจะสามารถยื่นขอต่ออายุได้ใหม่ครั้งละไม่เกิน 10 ปี

4. ปัญหาเกี่ยวกับการฟื้นฟูพื้นที่รอบเขตเหมือง

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 มาตรา 68(8) กำหนดไว้ว่าผู้ถือประทานบัตรมีหน้าที่ต้องฟื้นฟูสภาพพื้นที่การทำเหมืองตามแผนฟื้นฟู การพัฒนา การใช้ประโยชน์และการเฝ้าระวังผลกระทบต่อคุณภาพ

สิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในระหว่างที่มีการทำเหมืองและหลังจากปิดเหมือง แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดถึงพื้นที่ปนเปื้อนที่อยู่รอบบริเวณเขตเหมืองแต่อย่างใด ทำให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพแก่ประชาชนที่อยู่ในบริเวณดังกล่าวที่ไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาจากผู้ประกอบการเท่าที่ควรจะเป็น ผู้ศึกษาขอเสนอแนะว่าให้แก้ไขข้อความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 มาตรา 68(8) ให้ผู้ถือประทานบัตรมีหน้าที่ต้องฟื้นฟูสภาพพื้นที่ปนเปื้อนที่อยู่รอบบริเวณเขตเหมืองและบริเวณใกล้เคียงกับเขตเหมือง เช่นเดียวกับการฟื้นฟูพื้นที่ที่ใช้ในการทำเหมือง

5. ปัญหาเกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหายจากผู้ประกอบการ

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 มาตรา 139 กำหนดว่า ผู้ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายที่เกิดจากการประกอบกิจการของตนต่อความเสียหายหรือความเดือนร้อนรำคาญอันเกิดขึ้นแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อม

ในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นในเขตที่ได้รับอนุญาต ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการกระทำของผู้ได้รับอนุญาตรายนั้น

พระราชบัญญัตินี้กำหนดว่า หากมีความเสียหายที่เกิดจากการประกอบกิจการและ เป็นความเสียหายที่ต้องเกิดในเขตเหมืองเท่านั้น ผู้ประกอบกิจการจะต้องชดเชยค่าสินไหมหรือค่าเสียหาย ต่อบุคคล สัตว์ พืชหรือทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อมจากการประกอบกิจการ โดยไม่ต้องพิสูจน์ว่าจงใจหรือประมาท แต่ในการเรียกร้องให้ผู้ประกอบกิจการรับผิดชอบได้นั้น ชุมชนที่อยู่บริเวณรอบเหมืองที่ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองและตกอยู่ในฐานะผู้กล่าวอ้างที่ต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าความเสียหายนั้นมาจากเหมืองอันเป็นเรื่องของเทคนิคทางวิทยาศาสตร์ที่มีความซับซ้อนและยากแก่การทำความเข้าใจ ผู้ศึกษาขอเสนอว่าให้แก้ไขข้อความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 มาตรา 139 วรรคสอง โดยให้มีข้อสันนิษฐานเพิ่มขึ้นอีกกรณีหนึ่งคือกรณีที่มีความเสียหายเกิดจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ ให้ภาระการพิสูจน์ตกแก่ผู้ประกอบการที่ต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าความเสียหายไม่ได้เกิดจากเหมืองจึงจะพ้นความรับผิดชอบ

เอกสารอ้างอิง

กรมทรัพยากรธรณี <http://www.dmr.go.th/min.php?filename=min1>.

กรมทรัพยากรธรณี. ทฤษฎีการฟื้นฟูสภาพเหมืองแร่.

กรมทรัพยากรธรณี. รายงานสถานการณ์ธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี พ.ศ. 2558.