ปัญหาในทางกฎหมายการทำเหมืองแร่: ศึกษากรณีเหมืองแร่โปแตช จังหวัดอุดรธานี

พสิษฐ์ ถาวรล้ำเลิศ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
2559

ปัญหาในทางกฎหมายการทำเหมืองแร่: ศึกษากรณี
เหมืองแร่โปแตช จังหวัดอุดรธานี
พสิษฐ์ ถาวรล้ำเลิศ
คณะนิติศาสตร์

ศาสตราจารย์.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....ประธานกรรมการ
(ดร.อมรรัตน์ กุลสุจริต)

อาจารย์.....กรรมการ
(ดร.พัชรวรรณ นุชประยูร)

ศาสตราจารย์.....กรรมการ
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

ศาสตราจารย์.....คณบดี
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)
สิงหาคม 2559

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์ ปัญหาในทางกฎหมายการทำเหมืองแร่: ศึกษากรณีเหมืองแร่โปแตช จังหวัดอุดรธานี
ชื่อผู้เขียน นายพสิษฐ์ ถาวรล้ำเลิศ
ชื่อปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา 2559

ปัจจุบันการทำเหมืองแร่ในประเทศไทยมีจำนวนมากยิ่งขึ้น สาเหตุส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐได้รับประโยชน์จากการอนุญาตสัมปทาน แต่รัฐกลับไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดตามมาจากการทำเหมืองแร่ โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่นับวันจะถูกทำลายมากขึ้นเรื่อยๆ ขณะเดียวกันสิทธิของประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณที่ได้รับประทานบัตรถูกละเลยและไม่ได้รับการดูแล รวมทั้งเอาใจใส่จากรัฐมากเท่าที่ควร

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนมุ่งศึกษาถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับข้อความคิด ทฤษฎี การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ การประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์และการประเมินผลกระทบเบื้องต้น การคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ รวมทั้งหลักเกณฑ์การคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามกฎหมายไทย โดยผู้เขียนได้เลือกศึกษาการทำเหมือง กรณีเหมืองแร่โปแตช จังหวัดอุดรธานี เป็นเกณฑ์

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่จะได้รับผลกระทบ โดยแยกสิทธิของประชาชนออก 2 ประการ คือ สิทธิของประชาชนที่อยู่รวมกันเป็นชุมชน หรือเรียกว่า สิทธิชุมชน และสิทธิของประชาชนแต่ละรายไป ซึ่งจะมีความแตก และกำหนดให้การดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงจะต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสุขภาพ รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อยู่ในบริเวณการทำเหมืองแร่ด้วย จากหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวทำให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ประเภทการทำเหมืองแร่ที่เข้าข่ายส่งผลกระทบอย่างรุนแรง ต้องดำเนินการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสุขภาพ

อย่างไรก็ดีการกำหนดประเภทโครงการดังกล่าว ทำให้มาตรการคุ้มครองผลกระทบอาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการทำเหมืองแร่ไม่สามารถครอบคลุมได้อย่างครบถ้วน เนื่องจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้พิจารณาแต่เพียงประเภท หรือกิจการการดำเนินการของเหมืองแร่ เท่านั้น แต่ไม่ได้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบจากการดำเนินการของเหมืองแร่ ทั้งหมด ซึ่งมีได้หลายมิติ

และอาจนำไปสู่การหลบเลี่ยงการดำเนินการทำเหมืองแร่ เพื่อไม่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสุขภาพ รวมทั้งการรับฟังความเห็นของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่

จากการศึกษามาตรการในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนแล้ว จึงเห็นสมควรให้มีการแก้ไขและปรับปรุงมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม และประกาศต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพัฒนาการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ทั้งในเรื่องของสิทธิชุมชนและการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้เป็นไปเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่มุ่งส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชนอย่างสมบูรณ์

ABSTRACT

Title of Thesis	Legal Issues in Mining: A Case Study on Potash Mine, Udon Thani Province
Author	Mr. Pasit Thawornlamlert
Degree	Master of Laws
Year	2016

Current mining in Thailand has increased a lot more because the government has benefited from the concessions granted. However, the government did not take into account the impact that would ensue from mining particularly in the aspect of natural resources and the environment that are being destroyed more and more. The rights of people living in areas that have been affected have also been neglected and are not fully taken care of by the government as they should be.

In this thesis, the author aimed to study the legal principles on the concept, theories assessment of the impact on the environment, health, Strategy, and preliminary assessment on the protection of the rights of people affected by mining including the criteria for the protection of natural resources, the environment, and the people rights under the law of Thailand. The author has chosen to study the Potash mine, Udon Thani province.

The assessment was conducted based on the Constitution of the Kingdom of Thailand BE 2550 that has set guidelines on the protection of the rights of people to be affected. This was done by separating the rights into 2 aspects: rights of people who live together as a community or refers to as community rights and the rights of individuals, which will be broken. The implementation of projects and activities that may have serious consequences required environmental and health impact analysis report to be prepared. The implementation also requires listening to public opinion in the area of mining. The rules of the said Constitution of the Kingdom of Thailand resulted in the National Environment Committee, having set rules applicable to mines that would severely yield impact. The rules state environmental health impact analysis, and the rules also require listening to public opinion in the area of mining report must have been performed.

However, the said project formulation resulted in the protection from the potential impact of mining cannot be fully implemented because The National Environment Committee only consider just the type or the business operations of the mines but does not study and assess the impact of all mining operations, which can be multi-dimensional and could lead to circumvention of conduct mining in order to not having to prepare a report on environmental and health impact analysis and listening to public opinion in the area of mining.

From the study on measures to protect the rights of the people, the associated National Environment Committee resolution and announcements should be amended and improved. This includes the development of the protection of the citizen rights in the aspects of the community rights and law enforcement to be in accordance of the spirit of the law. The amendment and improvement will be done to completely promote and protect the people rights.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ เรื่อง “ปัญหาในทางกฎหมายการทำเหมืองแร่: ศึกษากรณีเหมืองแร่โปแตชจังหวัดอุดรธานี” ฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาของ ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน ที่ได้สละเวลาอันมีค่าช่วยชี้แนะและให้คำปรึกษาในการจัดทำวิทยานิพนธ์ด้วยดีเสมอมา จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี ผู้เขียนต้องขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อมรรัตน์ กุลสุจริต ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณ ดร.พัชรวรรณ นุชประยูร กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำแนะนำและข้อคิดอันมีค่าอย่างยิ่งแก่ผู้เขียน อันเป็นประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคุณครูและอาจารย์ทุกท่าน ที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้ผู้เขียน ขอขอบพระคุณ คุณปรีดา คงแป้น และคุณสมพร เพ็งคำ ที่ให้คำแนะนำและช่วยสนับสนุนเนื้อหาให้แก่ผู้เขียน ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งใจเป็นอย่างมาก ขอขอบคุณเพื่อนๆ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารที่คอยให้กำลังใจและช่วยเหลือผู้เขียนตลอดมา ขอขอบพระคุณบิดา มารดา และครอบครัวของผู้เขียนเป็นอย่างสูง ที่คอยให้กำลังใจและสนับสนุนด้วยดีเสมอมา และขอขอบพระคุณท่านอื่นๆ ที่ไม่ได้กล่าวถึงในที่นี้ ที่ช่วยเหลือจนกระทั่งวิทยานิพนธ์เล่มนี้เสร็จสมบูรณ์

หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้มีประโยชน์และมีคุณค่าทางการศึกษาแล้ว ผู้เขียนขอมอบแด่บิดา มารดา ครู อาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่าน หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

พสิษฐ์ ถาวรล้ำเลิศ
สิงหาคม 2559

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ **(3)**
ABSTRACT **(5)**
กิตติกรรมประกาศ **(7)**
สารบัญ **(8)**
สารบัญภาพ **(11)**

บทที่ 1 บทนำ **1**
1.1 หลักการและเหตุผล 1
1.2 วัตถุประสงค์ 4
1.3 วิธีการดำเนินงาน 4
1.4 ขอบเขตการวิจัย 4
1.5 การวิเคราะห์ข้อมูล 4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 5
บทที่ 2 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่และการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม **6**
2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ 6
2.1.1 ความหมายของเหมืองแร่ 6
2.1.2 ประเภทของการทำเหมืองแร่ 7
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบในด้านต่าง ๆ 8
2.2.1 แนวทางการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) 9
2.2.2 แนวทางการประเมินผลกระทบสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA) 13
2.2.3 แนวทางการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) 17
2.2.4 แนวทางการประเมินผลกระทบเบื้องต้น (Initial Environmental Examination: IEE) 23
2.3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการต่าง ๆ 25
2.3.1 สิทธิในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร และสิทธิที่จะได้รู้ความจริง 25

2.3.2 สิทธิการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสิทธิการมีส่วนร่วมในโครงการที่มีผลกระทบรุนแรง 30
2.3.3 สิทธิชุมชน 38
2.3.4 สิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล 43
บทที่ 3 หลักเกณฑ์การทำเหมืองแร่ตามกฎหมายไทย 62
3.1 ขั้นตอนก่อนการออกประทานบัตรเหมืองแร่ 62
3.1.1 ลักษณะและวิธีการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายไทย 62
3.1.2 ขั้นตอนการดำเนินการขอออกประทานบัตรเหมืองแร่ 64
3.1.3 เอกสารหลักฐานที่ใช้ประกอบคำขอประทานบัตร 65
3.1.4 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกประทานบัตร 66
3.2 ขั้นตอนระหว่างการออกประทานบัตร 93
3.2.1 กรณีที่มีการออกประทานบัตรโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด 93
3.2.2 กระบวนการควบคุมการช่วงเหมืองแร่ 95
3.2.3 การจัดสรรเงินกองทุนตรวจสอบเหมืองแร่ 95
3.2.4 การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่อยู่บริเวณประทานบัตร 96
บทที่ 4 การทำเหมืองแร่โปแตชในแหล่งอุดรธานี 98
4.1 ความเป็นมาของการทำเหมืองแร่โปแตช อุดรธานี 98
4.2 วิธีการดำเนินการทำเหมืองแร่โปแตช อุดรธานี 101
4.3 ผลกระทบจากการทำเหมืองโปแตช 103
4.4 การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ โครงการเหมืองแร่โปแตช อุดรธานี 103
4.4.1 การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder Analysis) 103
4.4.2 การให้คุณค่าโครงการของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (Identify Stakeholder Value) 103
4.4.3 การกำหนดขอบเขตการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ (Public Scoping) 104
4.5 ผลการวิเคราะห์ผลกระทบโครงการเหมืองแร่โปแตช จังหวัดอุดรธานี 111
บทที่ 5 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่และสิทธิชุมชน 113
5.1 ปัญหาในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) และการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA) 114
5.2 ปัญหาด้านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรง และโครงการที่มีผลกระทบไม่รุนแรง 117
5.3 ปัญหาการฟ้องคดี 119
5.4 ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตประทานบัตร 122

5.5 ปัญหาภายหลังจากการดำเนินการเปิดประทานบัตร 124
5.5.1 การอนุญาตให้ช่วงแร่ 124
5.5.2 ความรับผิดกรณีที่ทำให้เกิดความเสียหาย 125
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 127
6.1 บทสรุป 127
6.2 ข้อเสนอแนะ 128

บรรณานุกรรม 130
ภาคผนวก 137
ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง ขั้นตอน หลักเกณฑ์ วิธีการการปรึกษาเบื้องต้น กับผู้มีส่วนได้เสียสำหรับโครงการทำเหมืองใต้ดิน 138
ประวัติผู้เขียน 143

สารบัญภาพ

ภาพที่ **หน้า**

2.1	การทำเหมืองใต้ดิน	8
2.2	การทำเหมืองระดับผิวดิน	8
2.3	แนวทางและขั้นตอนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination: IEE)	24
3.1	ขั้นตอนการดำเนินการอนุญาตประทานบัตร	66
4.1	กราฟฟิคภาพการค้ำยันเหมืองแร่โปแตช	102
4.2	การทำเหมืองแร่โปแตชแบบค้ำยัน	102
4.3	อายุขัยเฉลี่ยของประชากรในจังหวัดอุดรธานี	110

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ธุรกิจการทำเหมืองยิ่งนับวันยิ่งมีมากขึ้นในประเทศไทย โดยเหมืองแร่สร้างความร่ำรวยให้กับประเทศชาติและผู้ประกอบการอย่างมาก แต่เบื้องหลังกับสร้างความปวดร้าวให้กับประชาชนเป็นอย่างมาก[1] นักลงทุนจากต่างประเทศ เช่น บริษัทไชน่า หมิงต๋า โปแตช คอร์ปอร์เรชั่น จากประเทศจีน บริษัท อัคราไมนิ่ง จำกัด จากประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น[2] ได้เข้ามาทำสัมปทานธุรกิจเกี่ยวกับเหมืองมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเหมืองประเภทใดก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำเหมืองแร่ ซึ่งเป็นโครงการที่ใช้งบประมาณค่อนข้างสูง ผู้ที่สามารถขอสัมปทานได้ จึงเป็นกลุ่มคนที่มีฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ และทำให้เกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจ คือ เกิดการไหลเวียนของระบบเงินตรามากขึ้นมีการจ้างงานมากขึ้น แต่การเข้ามาทำเหมืองแร่ของนักลงทุนชาวต่างชาตินี้ กลับก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างมาก รวมทั้งได้กระทบกระทั่งต่อสิทธิมนุษยชน และสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่มีการทำเหมืองแร่ ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ

ผลกระทบประการสำคัญประการหนึ่งที่กำลังเป็นปัญหาสำคัญของทุกประเทศทั่วโลก คือ ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงไปมาก เกิดจากการทำเหมืองแร่ที่มุ่งหวังแต่ผลประโยชน์ ขาดจิตสำนึกต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพราะคิดว่าตนต้องเสียค่าสัมปทานในการทำเหมืองแร่ และระยะเวลาในการทำเหมืองแร่นั้นจำกัด แม้ในความเป็นจริงแล้วการให้สัมปทานเหมืองแร่ จะกำหนดระยะเวลาในการทำเหมืองแร่ค่อนข้างนาน ทำให้กลุ่มนักธุรกิจเหมืองแร่มุ่งกอบโกยผลประโยชน์ให้เกิดแก่ตนให้มากที่สุด โดยไม่คำนึงถึงว่าทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้น กว่าจะเกิดมาได้จะต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานเพียงใด ต้องผ่านกระบวนการมากน้อยเพียงใดถึงเกิดเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ปรากฏให้เห็นอย่างทุกวันนี้ ไม่ว่าจะเป็นต้นไม้ ลำธาร ป่าไม้ ภูเขา ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงถึงความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติในอดีต

ปัจจุบันการทำเหมืองแร่ได้มีการพัฒนามากขึ้น ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ยิ่งเสื่อมโทรมลงไปถนัดตา แม้ก่อนการทำเหมืองแร่จะมีการจัดทำ EIA หรือ Environmental Impact Assessment ซึ่งเป็นการศึกษาเพื่อคาดการณ์ผลกระทบทั้งในทางบวกและทางลบจากการพัฒนา

---

[1] โสดา นุราช, “สิทธิในที่ดิน สิทธิในแร่, สัมปทาน,” **วารสารแร่อิเล็กทรอนิกส์** 1, 2 (ตุลาคม- ธันวาคม 2553): 2 ค้นวันที่ 12 ธันวาคม 2559 จาก http://www.web.greenworld .or.th/sites/default/files/sumpratarnV2.pdf

[2] ข้อมูลจากกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่

โครงการหรือกิจการที่สำคัญ เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและใช้ในการประกอบการตัดสินใจพัฒนาโครงการหรือกิจการก็ตาม แต่ผลที่ได้จากการศึกษา EIA ไม่ได้สะท้อนความเป็นจริงมากเท่าที่ควร เพราะการสำรวจ EIA นั้น จะเป็นการสำรวจความคิดเห็นเพียงด้านเดียว ไม่ได้มีการพิจารณาถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ที่สำคัญ คือ กฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการเกี่ยวเหมืองแร่นั้น ไม่สามารถสอดรับกับปัญหาได้อย่างแท้จริง[3] เพราะกฎหมายนั้นได้มีการบังคับใช้มาอย่างยาวนาน ซึ่งพระราชบัญญัติแร่ ได้มีการตราตั้งแต่ พ.ศ.2510 แม้จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมก็ตาม แต่ก็ยังไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้าย คือ ปี พ.ศ.2545 และได้ออกพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 เพื่ออนุวัตรให้เป็นไปตามหลักการที่ปรากฏในพระราชบัญญัติดังกล่าว

จากปัญหาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การทำเหมืองแร่เป็นปัญหาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่ทุกภาคส่วน จะต้องให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งประชาชนผู้ที่อาศัยในพื้นที่ ซึ่งภาครัฐน่าจะต้องมีมาตรการในการดูแล ควบคุม ไม่ให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งประชาชนที่อาศัยอยู่ในละแวกใกล้เคียงบริเวณที่ทำเหมืองแร่ ซึ่งมาตรการที่สำคัญประการ คือ การบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ และการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัยให้ทันต่อเหตุการณ์ในปัจจุบัน เนื่องจากการทำเหมืองแร่ ได้มีการพัฒนามากขึ้นกว่าแต่ก่อน ดังเช่น การทำเหมืองแร่โปแตสที่ จังหวัดอุดรธานี แม้กระทั่งปัจจุบัน ประชากรที่อาศัยจังหวัดอุดรธานี และคนส่วนใหญ่ในประเทศไทยเข้าใจเพียงว่าเหมืองแร่โปแตชอุดรธานี คือ การขุดทำเหมืองใต้ดินในพื้นที่ซึ่งบริษัทเร่งรัดและประชาสัมพันธ์ว่าจะขุดทำเหมือง 22,437 ไร่ (แหล่งอุดรใต้) และเมื่อระบุถึงพื้นที่ทำเหมืองบนผิวดินหรือที่ตั้งโรงงานในพื้นที่ ประมาณ 1,200 ไร่ ซึ่งบริษัทที่ทำเหมืองแร่อ้างว่าเป็นที่ดินในกรรมสิทธิ์ของบริษัทที่ซื้อจากราษฎรโดยถูกต้องตามกฎหมาย และอ้างถึงการควบคุมและจำกัดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเรื่องน้ำเค็ม ดินเค็ม ฝุ่นเกลือ ดินทรุด ให้น้อยที่สุดจนไม่เป็นนัยสำคัญ รวมทั้งการประชาสัมพันธ์ถึงการสร้างผลกระทบที่ดีคือพัฒนาเศรษฐกิจของท้อง ถิ่น มีปุ๋ยเคมีราคาถูกและมีคุณภาพดี ซึ่งความจริงแล้วผลกระทบที่เกิดขึ้นกลับมีมากมาย และหาได้ดีจริงอย่างที่ประชาสัมพันธ์ไว้ไม่

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย[4] มาตรา 67 วรรคสอง ระบุว่า การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือ

---

[3] เช่น การทำเหมืองแร่ทองคำที่ชาวบ้านร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เนื่องจากจะเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทำให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ สั่งระงับการออกประทานบัตรและอาชญาบัตรพิเศษ

[4] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

ทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว และตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 88/13 ระบุว่า ในกรณีที่พื้นดินบริเวณใดในเขตเหมืองแร่ประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินทรุดตัวลง จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม

ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าการทรุดตัวของพื้นดินนั้นเกิดขึ้นจากการทำเหมืองใต้ดิน

หากเป็นที่ยุติว่าการทำเหมืองใต้ดินเป็นต้นเหตุแห่งการทรุดตัวของพื้นที่ดิน นั้นให้ผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองใต้ดิน และหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ตรวจสอบการทำเหมืองร่วมกันรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย ในทุกกรณี และหากหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายแล้วให้ใช้สิทธิไล่เบี้ยต่อผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินได้

มาตรา 131/3 ระบุเรื่องความรับผิดชอบ ต่อความเสียหาย หรือความเดือดร้อนรำคาญใดอันเกิดแก่บุคคล ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ต้องอยู่ในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นในเขตที่ได้รับอนุญาต ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของผู้ถืออาชญาบัตร หรือใบอนุญาตนั้น

ตามตัวอย่างที่ยกมานี้ จะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดให้การดำเนินการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ต้องศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนได้สันนิษฐานให้ผู้ที่ทำเหมืองแร่ต้องรับผิดไว้ก่อนก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้ว ผู้ปฏิบัติจะไม่ค่อยให้ความไม่สำคัญต่อการปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แม้กระทั่งการดำเนินโครงการของภาครัฐ[5] ได้ความ แต่ก็สามารถพิสูจน์หักล้างได้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ จะไม่มีใครยอมรับว่าตนเองเป็นผู้ที่ทำให้เกิดดังกล่าวข้างต้น กว่าจะสามารถพิสูจน์ได้ก็กินระยะเวลานาน ย่อมทำให้เกิดผลกระทบเพิ่มขึ้นอีก

โดยที่กระบวนการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพนั้น สำหรับประเทศไทยเป็นสิ่งที่ยากลำบาก เพราะเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจการปฏิบัติหน้าที่ และกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่อ่อนแอ รวมทั้งกระบวนการดำเนินการต่าง ๆ มีระบบขั้นตอนที่ยุ่งยาก ซักช้า ทำให้การดำเนินการแก้ไขเยียวยาเป็นไปได้อย่างเชื่องช้า ไม่บรรลุผล

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจในการศึกษามาตรการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาของทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้เกิดการอยู่ร่วมกันของระหว่างทรัพยากรธรรมชาติ ประชาชน และการทำเหมืองแร่ และเป็นการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศได้ โดยปราศจากข้อขัดแย้งอย่างที่ปรากฏขึ้นในปัจจุบัน

---

[5] โครงการในพื้นที่มาบตาพุด ที่ศาลปกครองกลางสั่งเพิกถอน 2 โครงการ จากโครงการที่ศาลปกครองกลางได้สั่งระงับการดำเนินการชั่วคราวจำนวน 76 โครงการ เนื่องจากไม่ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 67 วรรคสองกำหนด

1.2 วัตถุประสงค์

1) เพื่อศึกษาหามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2) เพื่อศึกษากรณีการทำที่ละเมิดต่อกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ และสิทธิของประชาชน รวมทั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการและการแก้ปัญหา

3) เพื่อศึกษาลักษณะการทำเหมืองแร่ใต้ดิน

4) เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการเหมืองแร่

1.3 วิธีการดำเนินงาน

เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาวิจัย ดังนี้

1) ศึกษาค้นคว้าข้อมูลและเอกสาร จากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ โดยค้นคว้าจากเอกสารภาษาไทย งานวิจัย งานวิทยานิพนธ์ หนังสือพิมพ์ บทความ วารสารวิชาการ ตำราทางกฎหมาย ตัวบทกฎหมาย เอกสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการค้นคว้าทางอินเทอร์เน็ต เพื่อรวบรวมข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะในเชิงป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ

2) รวบรวมข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้า ทำเค้าโครงวิจัย รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล สรุปผลการวิจัย จัดทำและเรียบเรียงงานวิจัย รวมทั้งสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการวิจัย

1.4 ขอบเขตการวิจัย

การทำโครงงานศึกษาทางกฎหมายครั้งนี้ ในส่วนของขอบเขตการศึกษาวิจัย โดยผู้วิจัยมุ่งศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมาย ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมผ่านการศึกษากรณีเหมืองแร่โปแตช

1.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในโครงการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลการค้นคว้า เอกสารภาษาไทย งานวิจัย งานวิทยานิพนธ์ หนังสือพิมพ์ บทความ วารสารวิชาการ ตำราทางกฎหมาย ตัวบทกฎหมาย เอกสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการค้นคว้าทางอินเทอร์เน็ต แล้วนำมาสรุปเพื่อวิเคราะห์เป็นการวิเคราะห์เชิงคุณภาพต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการกระทำผิดต่อทรัพยากรธรรมชาติ

2) ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการลงโทษผู้กระทำผิดต่อทรัพยากรธรรมชาติ

3) ได้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ที่สามารถนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ได้โดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจและชุมชน

4) เพื่อเสนอแนะแนวทางทางกฎหมายในการควบคุมการออกใบอนุญาตสัมปทานเหมืองแร่

5) ลักษณะและมาตรการควบคุมทางกฎหมายในการทำเหมืองใต้ดิน

บทที่ 2

แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่และการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ก่อนจะได้ศึกษาถึงกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ ควรที่จะศึกษาถึงหลักเกณฑ์พื้นฐาน หรือหลักเกณฑ์โดยทั่วไปของเหมืองแร่เสียก่อน เพื่อจะช่วยให้เกิดความเข้าใจในการควบคุมการขอประทานบัตร และการคุ้มครองสิทธิชุมชนของประชาชนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคม เพื่อให้ง่ายต่อความเข้าใจจึงแบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน คือ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการทำเหมืองแร่ ดังนี้

2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่

จะเป็นการศึกษาเรื่องทั่วไปเกี่ยวกับเหมืองแร่ เพื่อให้เข้าใจฐานของการทำเหมืองแร่ โดยแบ่งเป็น 3 ประเภท ดังนี้

2.1.1 ความหมายของเหมืองแร่

การทำเหมืองแร่[6] คือ การสกัดเอาแร่ที่มีค่า หรือ วัสดุทางธรณีวิทยาอื่น ๆ จากใต้ผืนแผ่นดินปกติขุดที่ตัวแหล่งแร่หรือสายแร่ที่อยู่ใต้ดิน วัสดุทั่วไปที่สกัดได้ ได้แก่บอกไซต์ (สำหรับหลอมเป็นอะลูมิเนียม) ถ่านหิน ทองแดง เพชร เหล็ก ทองคำ ตะกั่ว แมงกานีส แมกนิเซียม นิเกิล ฟอสเฟต แพลตินัม เกลือหิน เงิน ดีบุก ไททาเนียม ยูเรเนียม และสังกะสี วัสดุมีค่าอื่น ๆ ที่มีการทำเหมืองเช่นกันได้แก่ ดินเหนียว ดินขาว ทราย กรวด หินแกรนิต หินปูนและหินอ่อน วัสดุอื่นใดที่ไม่สามารถผลิตจากพืชจะมากจากการทำเหมือง การทำเหมืองในความหมายที่กว้าง รวมถึงการขุดเจาะน้ำมันปิโตรเลียม ก๊าซธรรมชาติ หรือแม้แต่น้ำ

แร่[7] คือ สารประกอบอนินทรีย์ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติในเปลือกโลกรวมทั้งสารประกอบอินทรีย์บางอย่าง เช่น ถ่านหินและน้ำมันด้วย ถ้าจะให้ละเอียดยิ่งขึ้นก็กล่าวได้ว่า มีเนื้อมวลสม่ำเสมอแบบเดียวกัน มีรูปฟอร์มเป็นผลึก (Crystal) หรือเกรน (Grain) ส่วนใหญ่เป็นของแข็ง มีโครงสร้าง

---

[6] คำนาย อภิปรัชญากุล, **คู่มือพัฒนาความสามารถด้านโลจิสติกส์ของอุตสาหกรรมและการเหมืองแร่,** พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: บริษัท โฟกัสมีเดีย แอนด์ พับลิชชิ่ง, 2555).

[7] ศูนย์การเรียนรู้อุตสาหกรรมเหมืองแร่, **แร่**, ค้นวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 จาก http://lc. dpim .go.th/kb/342

ภายในที่เป็นระเบียบ มีสูตรเคมีและสมบัติอื่น ๆ ที่แน่นอนคงที่หรืออาจเปลี่ยนแปลงได้ในวงจำกัด อาจจะมีมูลค่าทางเศรษฐกิจหรือไม่ก็ได้

แร่[8] คือ ธาตุหรือสารประกอบอนินทรีย์ที่มีเนื้อเดียวเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติในรูปของผลึกมีองค์ประกอบทางเคมีหรือโครงสร้างแน่นอน

แร่[9] คือ ธาตุหรือสารประกอบอนินทรีย์ (ไม่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิต) ที่มีสถานะเป็นของแข็ง เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและมีโครงสร้างภายในที่เป็นผลึก มีสูตรเคมีและสมบัติอื่น ๆ ที่แน่นอนหรือเปลี่ยนแปลงได้ในวงจำกัด เช่น แร่เฮไลต์ (เกลือ) เป็นสารประกอบ (Compound) ซึ่งประกอบด้วยอะตอมของโซเดียมและคลอรีนจำนวนเท่ากัน เกาะตัวกันอยู่โดยมีโครงสร้าง 3 มิติเป็นผลึกลูกบาศก์ ซึ่งอะตอมของโซเดียม 1 ตัวจะถูกห้อมล้อมด้วยอะตอมของคลอรีน 6 ตัว ในขณะเดียวกันอะตอมของคลอรีน 1 ตัว ก็จะถูกห้อมล้อมด้วยอะตอมของโซเดียมจำนวน 6 ตัว ผลึกเกลือขนาดเท่าหัวเข็มหมุดประกอบด้วยโซเดียมคลอไรด์หลายล้านโมเลกุล

2.1.2 ประเภทของการทำเหมืองแร่[10]

เหมืองแร่สามารถแบ่งออกตามลักษณะการทำเหมือง ได้เป็น 2 ประเภท คือ การทำเหมืองใต้ดิน และการทำเหมืองระดับผิวดิน ดังนี้

2.1.2.1 การทำเหมืองใต้ดิน

การทำเหมืองใต้ดิน ทำได้หลายรูปแบบ ได้แก่การตัดให้เหลือกองดิน (Drift) ทำกรณีเป็นไหล่เขา การปรับความชัน (Slope) ปกติเริ่มที่หุบเขา การเจาะหลุม (Shaft Mining) เริ่มจากจุดลึกสุดของเหมืองโดยใช้ลิฟท์ขนแร่ขึ้น การทำผนังยาวซึ่งใช้สายพานลำเลียงในการยกแร่จากเหมืองแบบห้อง และเหมืองที่ใช้เสารับหลังคาเหมือง ซึ่งการทำเหมืองแร่โปแตชจะเป็นการทำเหมืองแร่ในลักษณะนี้ ดังจะได้ศึกษาอย่างละเอียดในบทต่อไป

---

[8] โรงเรียนกันทรารมณ์, **ชนิดและสมบัติของแร่**, ค้นวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 จาก http://www.kr.ac.th/tech /det48m2/soil10.htm

[9] โรงเรียนเม็งรายมหาราชวิทยาคม, **แร่ (Minerals)**, ค้นวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556 จาก http://tc.mengrai.ac.th/ sinuan/test/Se/p5.htm

[10] คำนาย อภิปรัชญากุล, *เรื่องเดิม,* หน้า 18.

ภาพที่ 2.1 การทำเหมืองใต้ดิน

2.1.2.2 การทำเหมืองระดับผิวดิน

การทำเหมืองระดับผิวดิน ต้องมีการเปิดผิวเหมืองแร่ รวมถึงการทำเหมืองพื้นที่ราบ การนำจุดสูงสุดของภูเขาออก และเหมืองหลุม

ภาพที่ 2.2 การทำเหมืองระดับผิวดิน

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบในด้านต่าง ๆ

ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ในโลก รวมทั้งประเทศไทย ต่างตื่นตัวกับปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในขณะเดียวกันการทำเหมืองแร่คงไม่สามารถปฏิเสธได้ว่า เป็นส่วนหนึ่งของการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสร้างปัญหาต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียง แต่ในขณะเดียวกันรายได้จากสัมปทานเหมืองแร่ก็มีจำนวนมากมายมหาศาล

ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพก่อน ซึ่งเรียกว่า แนวทางการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment หรือ EIA) และแนวทางการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (Health Impact Assessment หรือ HIA) การดำเนินโครงการ ในการประเมินผลกระทบทั้ง 2 ด้านนี้ จะมีส่วนในการคิด และการตัดสินใจในแต่ละโครงการที่ทำว่าจะมีผลกระทบในระดับใด และหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลในด้านนั้น ๆ ควรเข้ามามีบทบาทในการจัดการและควบคุมดูแลการดำเนินการอย่างไร

การจัดทำการประเมินผลกระทบต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ เป็นการวางมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาอย่างมีระบบอีกทั้งยังเป็นการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมไปถึงการสร้างมาตรการลดผลกระทบในทางลบและเสริมสร้างมาตรการในทางบวกเพื่อส่งเสริมสุขภาพของประชาชนเนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยมีโครงการต่าง ๆเกิดขึ้นมากมายทั้งโครงการของเอกชนและของรัฐบาล เช่น สนามบิน โรงไฟฟ้า หรือแม้กระทั่งเหมืองแร่ หากไม่มีการตรวจสอบและการประเมินที่ดีเป็นระบบแล้ว ก็จะเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสุขอนามัยของประชาชน ดังนี้

2.2.1 แนวทางการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA)

เพื่อให้ง่ายต่อความเข้าใจ จึงขอแบ่งหัวข้อของการศึกษาออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ ความหมาย องค์ประกอบ และหน้าที่ของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนี้

2.2.1.1 ความหมาย

แนวทางการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA)[11] หมายถึง เป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่ใช้เพื่อจำแนกและคาดคะเนผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรม ตลอดจนเสนอแนะมาตรการในการแก้ไขผลกระทบ (Mitigation Measure) และแผนการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Monitoring Plane) ทั้งในระหว่างการก่อสร้างและดำเนินโครงการ

การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นการศึกษาเพื่อคาดคะเนผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม ทั้งในทางบวกและทางลบจากการดำเนินกิจการหรือโครงการ เพื่อที่จะกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาหรือผลกระทบที่อาจเกิดต่อสิ่งแวดล้อมนั้น และที่สำคัญก็เพื่อใช้ในประกอบการตัดสินใจในการดำเนินการโครงการนั้น ๆ ซึ่งผลจากการศึกษาดังกล่าวเรียกว่า “รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม”

---

[11] มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี, คณะศิลปศาสตร์, **แนวทางการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม,** ค้นวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556 จาก https://www.google.co.th/url?url=https://econenv536.files.wordpress.com/2009/02/01-eia_introduction.ppt&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ved=0ahUKEwjDpIfOqMXPAhXDoJQKHZ1lAjsQFggfMAI&usg=AFQjCNGoDMD6dLOK5QM7ifNRRD7-0q17XA.ppt

2.2.1.2 องค์ประกอบ[12]

การจัดทำแนวทางการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) ประกอบด้วย การศึกษาที่ครอบคลุมผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม 4 ด้าน คือ ทรัพยากรกายภาพ ทรัพยากรชีวภาพ คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ คุณค่าต่อคุณภาพชีวิต ดังนี้

1) ทรัพยากรกายภาพ

หมายถึง ความอุดมสมบูรณ์ และคุณภาพของทรัพยากร รวมถึงต้นทุนหรือมูลค่าของทรัพยากร ซึ่งทรัพยากรกายภาพ คือ ที่ดิน น้ำ แร่ธรรมชาติ (Mineral) และพลังงานธรรมชาติ (Power Sources)[13] ดังนั้นจึงเป็นการศึกษาถึงผลกระทบ เช่น ดิน น้ำ อากาศ ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือได้รับผลกระทบอย่างไร

2) ทรัพยากรชีวภาพ

จะเป็นการศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ที่มีต่อระบบนิเวศน์ เช่น ป่าไม้ สัตว์ป่า สัตว์น้ำ ปะการัง เป็นต้น

3) คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์

เป็นการศึกษาถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทั้งทางกายภาพ และชีวภาพของมนุษย์ เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดิน

4) คุณค่าต่อคุณภาพชีวิต

จะเป็นการศึกษาถึงผลกระทบที่จะเกิดต่อมนุษย์ ชุมชน ระบบเศรษฐกิจ การประกอบอาชีพ วัฒนธรรมประเพณี ความเชื่อ ค่านิยม รวมถึงทัศนียภาพ คุณค่า ความสวยงาม

ความสำคัญของการติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องความแม่นยำของการประเมินผลกระทบที่ได้ศึกษาไว้ และเพื่อติดตามตรวจสอบดูว่ามาตรการลดผลกระทำได้นำไปใช้หรือไม่ โดยในรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะกำหนดมาตรการไว้ 2 ประเด็นเพื่อให้เชื่อมั่นว่าคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่อยู่บริเวณโครงการอยู่ในมาตรฐานที่กำหนด คือ มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการในการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะแบ่งเป็นช่วง ตั้งแต่ช่วงก่อนก่อนดำเนินการ ระหว่างดำเนินการ และหลังการดำเนินการ ซึ่งมีกิจกรรมที่ไม่เหมือนกัน ผลกระทบที่เกิดขึ้นก็แตกต่างกัน แนวทางในการป้องกันแก้ไขก็แตกต่างกัน ดังจะยกตัวอย่าง[14]

---

[12] ศูนย์ประสานงานการพัฒนาระบบและกลไกการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ, **HIA คืออะไร,** ค้นวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556 จาก http://www.thia.in.th/welcome/content/1

[13] สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, **โครงการศึกษาการจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมงานขึ้นรูปความเที่ยงตรงสูง,** ค้นวันที่ 14 เมษายน 2559 จาก http://www.oie.go.th/en/academic/ แผนแม่บทอุตสาหกรรมรายสาขา-สาขาอุตสาหกรรมงานขึ้นรูปความเที่ยงตรงสูง

[14] กิตติชัย ดวงมาลย์, **ความจริงที่ต้องรู้เกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบ**, ค้นวันที่ 12 สิงหาคม 2556 จาก http://www.ku.ac.th/web2012/index.php?c=adms&m=seltab_th&time=20130124081823&page=%A2%E8%D2%C7%CA%D2%C3%E1%C5%D0%A1

โครงการก่อสร้างทางหลวงทางพิเศษ ในระยะก่อนการก่อสร้าง ในพื้นที่ที่แตกต่างกัน คือ หากแนวเส้นทางของโครงการตัดผ่านพื้นที่ผืนใหญ่ ไม่มีคนอาศัยอยู่ ปราศจากพื้นที่ไวต่อผลกระทบ ก็ย่อมมีผลกระทบระดับน้อย การแก้ไขเป็นเพียงการเวนคืน และเจรจาการชดเชยทรัพย์สินที่เป็นธรรม ในทางกลับกันหากแนวสายทางผ่านชุมชน ผ่านพื้นที่ไวต่อผลกระทบ เช่น โรงพยาบาล สถานศึกษา วัด ชุมชน การดำเนินการป้องกันและแก้ไขก็เป็นไปได้ยาก เช่น การหลีกเลี่ยงเส้นทางให้ห่างไกลจากพื้นที่ไวต่อผลกระทบ ในระยะระหว่างการก่อสร้างและระยะดำเนินการก็เช่นกัน หากดำเนินการในเขตชุมชนผลกระทบที่ตามมาก็จะเป็นในเรื่องของสภาพการจราจรระหว่างการก่อสร้าง ในเรื่องการเสียพื้นที่ผิวการจราจร การเกิดอุบัติเหตุ ในขณะที่เมื่อเปิดดำเนินการ จะเกิดมลพิษทางอากาศ เสียงและความสั่นสะเทือน โอกาสของการเกิดอุบัติเหตุจากการจราจร เป็นต้น

หากผลการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พบว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นรุนแรงจนถึงขั้นไม่สามารถแก้ไขหรือลดการเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ให้อยู่ในระดับมาตรฐานหรือระดับที่สังคมยอมรับได้แล้ว ก็ควรจะยุติโครงการหรือยกเลิกการดำเนินโครงการนั้นเสีย แต่หากผลกระทบที่เกิดขึ้นมีสามารถที่จะดำเนินการป้องกัน แก้ไขและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ ให้กำหนดมาตรการและแผนงานที่มีรายละเอียดวิธีการดำเนินการที่ชัดเจน และสามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ การกำหนดใช้อย่างเคร่งครัด และต้องมีการตรวจตราการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้อย่างสม่ำเสมอ[15]

จากขั้นตอนการดำเนินการดังกล่าวจะพบว่า การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการประเมินทำนายเหตุการณ์ของผลกระทบที่มีโอกาสจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยอาศัยผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมเฉพาะทาง และผู้ชำนาญการสิ่งแวดล้อมในการผสมผสานการศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าว ซึ่งเป็นการทำงานที่ต้องอาศัยประสบการณ์ทั้งศาสตร์และศิลป์ในการดำเนินการ นอกจากนี้แล้วส่วนที่สำคัญอย่างยิ่งที่นั่นคือการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลกระทบโดยตรงในพื้นที่ เนื่องจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านทำการศึกษาข้อมูลในพื้นที่เพียงแค่ช่วงระยะเวลาหนึ่ง ในขณะที่ประชาชนในพื้นที่มีการอยู่อาศัยและมีข้อมูลในพื้นที่ที่ละเอียดมากกว่า และสามารถใช้เป็นประโยชน์ต่อโครงการเพื่อให้เกิดผลกระทบที่น้อยที่สุดได้[16]

2.2.1.3 หน้าที่ของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA)[17]

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment) จะมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

%D4%A8%A1%C3%C3%C1&page1=%A2%E8%D2%C7%C1%CB%D2%C7%D4%B7%C2%D2%C5%D1%C2&ip=10&load=tab&lang=thai&id=353&id1=0

[15] *เรื่องเดียวกัน.*

[16] *เรื่องเดียวกัน.*

[17] พูนบาสา, **อีไอเอ คืออะไร,** ค้นวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556 จาก http://www.tamlaydee.com/ forum/index.php?topic=938.0

1) กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและเอกชน ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการขั้นตอน ระเบียบปฏิบัติและแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้อง

2) ศึกษา วิเคราะห์ และพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

3) ดำเนินการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การออกใบแทนใบอนุญาต การสั่งพัก และการเพิกถอนการอนุญาตให้เป็นผู้ชำนาญการในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมาย

4) กำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของโครงการ หรือกิจการใดในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม

5) ให้คำปรึกษาและเสนอแนะแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อม และมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมการพัฒนาต่อส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน

6) จัดให้มีการฝึกอบรม สัมมนา ในด้านการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

7) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงาน

8) ปฏิบัติงานร่วมกัน หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต้องมีการจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) ไม่เฉพาะประเทศไทย เนื่องจากปัญหาต่างประสบกับปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงทำให้ประเทศต่าง ๆ มีความตื่นตัวเกี่ยวกับปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ดังนั้น การประเมินผลกระทบที่จะเกิดต่อสิ่งแวดล้อมจึงถือเป็นเรื่องที่สำคัญ

2.2.2 แนวทางการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA)

ความจำเป็นในการที่จะต้องมีการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ เนื่องจากการดำเนินโครงการต่าง ๆ ย่อมมีผลกระทบต่อสุขอนามัยของประชาชนบ้างไม่มากก็น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินโครงการประทานบัตรเหมืองแร่นั้น จะก่อให้เกิดฝุ่นละออง และสารเคมีจากการระเบิด หรือการใช้สารต่าง ๆ เพื่อหาหรือทำปฏิกิริยากับแร่ รวมทั้งอาจมีการปนเปื้อนของสารโลหะหนัก หรือจากตัวแร่เอง ดังนั้นการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนจึงเป็นเรื่องสำคัญ เพื่อจะได้พิจารณาประกอบถึงความคุ้มค่าและสุขอนามัยของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งจะได้วางแนวทางการแก้ไขได้ ซึ่งสามารถแบ่งแยกได้ ดังนี้

2.2.2.1 ความหมาย

แนวทางการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA) [18] หมายถึง กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของสังคมในการวิเคราะห์และคาดการณ์ผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบต่อสุขภาพของประชาชนที่อาจจะเกิดขึ้นจากนโยบาย โครงการ หรือ กิจกรรม อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง หากดำเนินการในช่วงเวลาและพื้นที่เดียวกัน โดยมีการประยุกต์ใช้เครื่องมือที่หลากหลายและมีกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม เพื่อสนับสนุนให้เกิดการตัดสินใจที่จะเป็นผลดีต่อสุขภาพของประชาชนทั้งระยะสั้นและระยะยาว

2.2.2.2 องค์ประกอบ

การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ เป็นความพยายามในการพัฒนาชุดของคำแนะนำหรือข้อเสนอแนะที่มีข้อมูลหลักฐานยืนยัน (Evidence-Based Recommendations) ที่สะท้อนให้เห็นถึงแนวทาง และคุณค่าหรือความสำคัญของการมีสุขภาวะที่ดีร่วมกันของสังคม เพื่อประกอบการตัดสินใจในเชิงนโยบายสาธารณะ ความมุ่งหวังของการประเมินผลกระทบทางสุขภาพที่จะก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยน กระบวนการนโยบายสาธารณะให้เอื้อต่อการมีสุขภาพที่ดี ประกอบด้วยบทบาทหลักใน 4 ด้าน ด้วยกัน คือ[19]

1) การเปิดพื้นที่หรือเปิดกระบวนการ

เป็นการเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้มีโอกาสร่วมกันในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยอาศัยคุณค่า ข้อมูลหลักฐาน และทรัพยากรที่ตนเองมีอยู่

2) การเพิ่มความสำคัญหรือการเพิ่มคุณค่าของมิติทางสุขภาพ

ในกระบวนการกำหนดนโยบาย ในระดับต่าง ๆ รวมถึงการแสดงให้เห็นถึงการให้คุณค่าที่แตกต่างกันและการเคารพในการให้คุณ ค่าที่แตกต่างกัน ของผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ (เช่น การให้คุณค่ากับมิติสุขภาวะทางจิตวิญญาณของชุมชนท้องถิ่น) ทำให้การตัดสินใจเป็นไปโดยรอบคอบและมีความเป็นธรรมเพิ่มขึ้น

3) การแสดงน้ำหนัก และข้อมูลหลักฐานเกี่ยวกับผลกระทบทางสุขภาพและข้อห่วงใยทางด้านสุขภาพที่ชัดเจนและเป็นระบบ

เป็นข้อค้นพบที่ได้จากการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ ทำให้การตัดสินใจในกระบวนการนโยบายสาธารณะที่จะเกิดขึ้นยืนอยู่บนฐานของ ข้อมูลที่เป็นจริง และมีความครบถ้วนรอบด้านมากขึ้น

4) การระดมทรัพยากรของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ

โดยอาศัยกระบวนการเรียนรู้ การสร้างความตระหนัก และการสร้างจิตสำนึกร่วมกันในการสร้างเสริม คุ้มครอง และฟื้นฟูสุขภาพของตนเองและสมาชิกอื่น ๆ ในสังคม จน

---

[18] ศูนย์ประสานงานการพัฒนาระบบและกลไกการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ, *เรื่องเดิม.*

[19] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **HIA คืออะไร,** ค้นวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556 จาก http://www.onep.go.th/index.php?option=com_content& task= view&id =1411&Itemid=98

ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าร่วมกระบวนการหรือร่วมดำเนินการในนโยบาย สาธารณะนั้นด้วยความเต็มใจและตั้งใจ

2.2.2.3 ความจำเป็นและความสำคัญในการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ[20]

ในปัจจุบันผู้คนกำลังเผชิญอยู่กับความเสี่ยงต่อสุขภาพ 2 ประการ คือ ความเสี่ยงอันเนื่องมาจากโรคติดต่อ การมีระบบสุขาภิบาลไม่ดี กับความเสี่ยงอันเป็นผลมาจากการปรับกระบวนการโครงสร้างการผลิตแบบใหม่และวิถีชีวิตสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งสภาพแวดล้อมทางกายภาพ ชีวภาพและสังคม

ด้วยเหตุดังกล่าวในปี ค.ศ.2000 องค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยงและภาวะสุขภาพที่สำคัญไว้ 2 ประการคือ การลดปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเกิดโรคและภัยคุกคามแก่สุขภาพมนุษย์ไม่ว่าจะเกิดจากปัจจัยทางสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม และพฤติกรรม และการส่งเสริมให้มีการนำมิติสุขภาพเข้าไว้ในนโยบายสังคม เศรษฐกิจ และการพัฒนาภายใต้แนวคิดเรื่องการจัดการความเสี่ยงทางสุขภาพที่มองว่าผลกระทบจากความเสี่ยงทางสุขภาพในรูปแบบต่าง ๆ สามารถหลีกเลี่ยง ป้องกัน หรือฟื้นฟูให้ดีขึ้นโดยการกำหนดหรือปรับเปลี่ยนนโยบาย แผนงานและโครงการให้เหมาะสม ซึ่งการให้ความสำคัญดังกล่าวได้พัฒนาไปสู่นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ (Healthy Public Policy: HPP) อันเป็นนโยบายที่แสดงความห่วงใยต่อภาวะความเป็นอยู่ดีมีสุข ทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจและสังคมของประชาชนทุกกลุ่มอย่างชัดเจนและพร้อมจะรับผิดชอบต่อผลกระทบด้านสุขภาพอันเกิดจากนโยบายนั้น ๆ ซึ่งการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA) ทุกฝ่ายลงความเห็นว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญอันหนึ่งในการผลักดันให้เกิดนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ ดังจะเห็นได้จากกฎบัตรกรุงเทพเพื่อการส่งเสริมสุขภาพในโลกยุคโลกาภิวัฒน์ จากการประชุมการส่งเสริมสุขภาพโลกครั้งที่ 6 ระหว่าง วันที่ 7-11 สิงหาคม 2549 ณ กรุงเทพมหานคร (The Bangkok Charter for Health Promotion in a Globalize World)

2.2.2.4 ขั้นตอนที่สำคัญของการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ[21]

การประเมินผลกระทบทางสุขภาพประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ ๆ 6 ขั้นตอน ได้แก่ การกลั่นกรองข้อเสนอนโยบายแผนงานหรือโครงการ การกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบโดยสาธารณะ การวิเคราะห์และร่างรายงานการประเมินผลกระทบ การรับฟังความคิดเห็นของสาธารณะที่มีต่อร่างรายงานที่จัดทำขึ้น การมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจ และการติดตามเฝ้าระวังและการประเมินผลดังต่อไปนี้ ดังนี้

1) การกลั่นกรองข้อเสนอนโยบายแผนงานหรือโครงการ (Screening)

เป็นการดำเนินการเพื่อพิจารณาว่านโยบาย แผนงาน หรือโครงการใดมีความจำเป็นหรือมีความเหมาะสมที่จะทำการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ

---

[20] ธีชัช บุญญะการกุล, การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA), ใน **เอกสารประกอบการบรรยายการประชุมวิชาการสมาคมพิษวิทยาแห่งประเทศไทย ปี 2550**, วันที่ 22-23 พฤศจิกายน 2550, ณ ห้องเมจิก 2 โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ คอนเวนชั่น, หน้า 3.

[21] ศูนย์ประสานงานการพัฒนาระบบและกลไกการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ, *เรื่องเดิม.*

2) การกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบโดยสาธารณะ (Public Scoping)

เป็นขั้นตอนพิจารณาร่วมกันถึงขอบเขต ประเด็น ทางเลือกในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนา และแนวทางในการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากกิจกรรมการพัฒนานั้น โดยเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้แสดงให้เห็นถึงหลักฐานข้อมูล ข้อเท็จจริง ข้อคิดเห็น ทางเลือกในการดำเนินการ และข้อห่วงใยอย่างเต็มที่ เพื่อให้การประเมินผลกระทบทางสุขภาพในแต่ละครั้งสามารถประเมินถึงผลกระทบทาง สุขภาพที่อาจจะเกิดขึ้นได้อย่างถูกต้อง รอบด้านและสัมพันธ์เชื่อมโยงกันให้มากที่สุด ตลอดจนไม่ละเลยถึงผลกระทบทางสุขภาพทั้งทางตรง ทางอ้อม และผลกระทบสะสมที่อาจจะเกิดขึ้นกับประชาชนส่วนใหญ่ และเกิดขึ้นกับประชากรกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับกลุ่มเสี่ยงและกลุ่มผู้ด้อย โอกาส ดังนั้น การกำหนดขอบเขตการประเมินผลกระทบโดยสาธารณะจึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญ ของกระบวนการการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ

3) การวิเคราะห์ (Analysis) และร่างรายงานการประเมินผลกระทบ (Reporting)

เป็นขั้นตอนในการวิเคราะห์ ประมาณการณ์ และคาดการณ์ถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นตามขอบเขต ประเด็น และแนวทางที่ได้วางไว้ในขั้นตอนที่ผ่านมา

4) การรับฟังความคิดเห็นของสาธารณะที่มีต่อร่างรายงานที่จัดทำขึ้น

จะเป็นการทบทวนร่างรายงานโดยสาธารณะจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง มีการให้ข้อมูลในรูปแบบที่เหมาะสม และเวลาที่เพียงพอต่อการทบทวนร่างรายงาน เพื่อให้รายงานและการตัดสินใจที่จะมีขึ้นเป็นไปอย่างสมบูรณ์ เป็นธรรม และชอบธรรมมากที่สุด

ทั้งนี้ การทบทวนร่างรายงานโดยสาธารณะอาจนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงในขั้นตอนการวิเคราะห์และร่างรายงาน หรือในบางกรณีอาจต้องย้อนกลับไปปรับปรุงในขั้นตอนของการกำหนดขอบเขตและแนวทางการเมินผลกระทบโดยสาธารณะเลยทีเดียว

5) การมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจ (Influencing)

เป็นขั้นตอนที่สถาบันหรือผู้ที่ทำการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ จะต้องพยายามให้รายงานการประเมินผลกระทบทางสุขภาพเข้าไปมีส่วนร่วมหรือมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจ โดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ ให้มากที่สุด และยังมุ่งหวังให้การตัดสินใจที่จะเกิดขึ้นนั้น ต้องคำนึงถึงผลกระทบทางสุขภาพที่คาดการณ์ไว้ มาตรการทางเลือกและมาตรการลดผลกระทบที่เสนอแนะ และความสามารถในการรับมือของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ อย่างจริงจัง ทั้งนี้โดยการดำเนินการผ่านกระบวนการสร้างการยอมรับในทางวิชาการ การสร้างความตระหนักในทางสังคม และการสร้างแรงผลักดันในทางการเมืองตามลำดับ

ในทางปฏิบัติ การพิจารณาถึงการมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจจำเป็นต้องดำเนินการตั้งแต่ขั้น ตอนการกลั่นกรอง และขั้นตอนการกำหนดขอบเขตและแนวทางการ

ประเมินผลกระทบโดยสาธารณะ เพื่อให้รายงานผลกระทบทางสุขภาพเป็นไปในขอบเขต แนวทาง และวิธีการหรือรูปแบบที่เป็นที่ยอมรับและมีผลต่อการตัดสินใจของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มากที่สุด

6) การติดตามเฝ้าระวัง และการประเมินผล (Monitoring and Evaluation)

เป็นขั้นตอนในการติดตามว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีการดำเนินการตามข้อเสนอ จากการประเมินผลกระทบทางสุขภาพที่จัดทำขึ้นหรือไม่ เพราะอะไร และจำเป็นที่จะต้องจัดระบบการเฝ้าระวัง เพื่อติดตามดูผลกระทบทางสุขภาพที่อาจจะเกิดขึ้น ทั้งที่ได้คาดการณ์ไว้แล้วและไม่ได้คาดการณ์ไว้อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถดำเนินการแก้ไขและปรับปรุงการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาได้อย่าง ทันท่วงที รวมถึงควรมีการประเมินผลในภาพรวมตามระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อเป็นสร้างสมองค์ความรู้และประสบการณ์ สำหรับการประเมินผลกระทบทางสุขภาพในกิจกรรมอื่น ๆ ที่มีลักษณะเหมือนหรือคล้ายคลึงกันต่อไป

2.2.2.5 เหตุผลและความจำเป็นในการทำรายงานการวิเคราะห์สุขภาพ

เหตุผลของการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพที่องค์การอนามัยโลก ได้กล่าวไว้ คือ

1) ความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมมีผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์

2) ผลกระทบต่อสุขภาพมนุษย์จำเป็นจะต้องได้รับการดูแลและดำเนินการโดยสาธารณะ หมายรวมถึงภาครัฐด้วยอย่างทันท่วงที

3) การป้องกันมีประสิทธิผลดีกว่าการรักษาหรือฟื้นฟู

4) ผลลัพธ์ทั้งทางสิ่งแวดล้อม สังคม และสุขภาพสามารถได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้นได้

5) มีการระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบในรูปแบบต่าง ๆ

6) วิธีการในการดำเนินการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ สามารถผนวกรวมไว้กับการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (หรือ EIA) ตามปกติ

7) การรวมประเด็นทางสุขภาพเข้าไว้ในการพิจารณาอย่างเป็นระบบจะช่วยเสริมความแม่นยำและความชอบธรรมของการตัดสินใจและการ ดำเนินการต่าง ๆ ในภายหลัง

8) ไม่มีเหตุผลใด ๆ ที่จะต่อต้านหรือไม่ทำการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ

2.2.3 แนวทางการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA)

หมายถึง การใช้กรอบแนวคิดและกระบวนการในการวิเคราะห์ ประเมินศักยภาพและข้อจำกัดของสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่การพัฒนานโยบาย แผน แผนงาน และโครงการขนาดใหญ่ในรายสาขา (Sectorial Based) หรือในเชิงพื้นที่ (Area Based) ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่ยั่งยืน โดย

จะมีการบูรณาการมิติด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี และเปรียบเทียบทางเลือกในการตัดสินใจ เพื่อให้การตัดสินใจนั้นมีคุณภาพ รอบคอบ โปร่งใส และมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน[22]

การประเมินประเภทนี้ เป็นการสร้างขอบเขต การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA Scoping) และตัวสนับสนุนต่าง ๆ ทั้ง การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ, การ ประเมินผลกระทบด้านสังคม และ การ ประเมินวัฏจักรชีวิต เป็นต้น เพื่อให้การ ศึกษา อีไอเอ (EIA) เกิดประสิทธิภาพในการนำผลการศึกษาไปตัดสินใจโครงการ ได้ว่าควรจะสร้างหรือไม่ควรสร้าง ถ้า สร้างจะมีกระบวนการพัฒนาแบบยั่งยืน อย่างไร ทั้งในเรื่องนโยบายและแผน แผน งานโครงการ และการปฏิบัติการ อาจ กล่าวได้ว่าเอสอีเอ (SEA) เป็นการสร้าง กระบวนการศึกษาอีไอเอ (EIA) เพื่อนำ ไป สู่การหาตัวคุกคามต่อสุขภาพอนามัยของ ประชาชน ต่อสังคมและชุมชน ต่อความ เสี่ยงทางสิ่งแวดล้อมต่อระบบชีวภาพ ทั้งหมด และต่อวัฏจักรชีวิต ควบคู่ไปกับ ตัวคุกคามทางสิ่งแวดล้อมที่มีการระบุให้ศึกษาในอีไอเอ (EIA) และที่สำคัญที่สุดคือ เอสอีเอ (SEA) เป็นการสร้างกระบวนการ ศึกษาที่นำประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วม ตั้งแต่เริ่มจนถึงการตัดสินโครงการ[23]

2.2.3.1 ที่มาของแนวคิดการประเมินระดับยุทธศาสตร์[24]

แนวคิดการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ มีต้นกำเนิดจากประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อประมาณปี พ.ศ.2513 โดยได้มีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานประเมินในพระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Policy Act: NEPA) เพื่อให้มีการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น ต่อมากระทรวงการเคหะและพัฒนาเมือง (Housing and Urban Development Department) ได้จัดทำคู่มือการวางแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินระดับภูมิภาค หลังจากนั้นประเทศต่าง ๆ เริ่มนำแนวความคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ แต่เป็นการใช้แบบชั่วคราว จนกระทั่งในปี พ.ศ.2534 ประเทศในกลุ่มยุโรป ได้บรรลุข้อตกลงในการประชุมเกี่ยวกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่ประเทศฟินแลนด์และได้ตรา “อนุสัญญาว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามเขตแดน (Convention on Environment Impact Assessment in a Transboundary Context)” หรือที่รู้จักกันในนาม “อนุสัญญาเอสปู (Espoo Covention) ซึ่งเป็นการวางแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์มาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม และต่อมาในปี พ.ศ.2546 ที่เมืองเคียฟ ประเทศยูเครน ได้เกิดพิธีสารเกี่ยวกับการประมินผลกระทบ

---

[22] ห้องสมุดสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA),** ค้นวันที่ 22 มีนาคม 2559 จาก http://www.onep.go.th/library/index.php?option=com_ content &view =article&id=71:-strategic-environmental-assessment-sea&catid=22:2012-03-12-02-54-55&Itemid=31

[23] เครือข่ายธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมประเทศไทย, **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม**, ค้นวันที่ 12 ธันวาคม 2558 จาก http://www.tei.or.th/tai/2014 -Book -EIA.pdf

[24] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: บี. วี. ออฟเซ็ต, 2554), หน้า 1.

ต่อสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Protocol on Strategic Environmental Assessment) เพิ่มเติมในอนุสัญญาเอสปู

2.2.3.2 ลักษณะที่สำคัญของการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์[25]

1) ใช้ในการคาดการณ์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินนโยบาย แผนงาน และโปรแกรม

2) เป็นการดำเนินการก่อนตัดสินใจ ในนโยบาย แผน และโปรแกรม จึงทำให้การวิเคราะห์ผลกระทบประเภทนี้มีความยืดหยุ่นสูง

3) เป็นกระบวนพิจารณาที่มีการเสนอแนะทางเลือก และคาดการณีผลกระทบในแต่ละทางเลือก

4) สาธารณชนสามารถมีส่วนร่วมได้ เช่น การรับทราบข้อมูลข่าวสาร การปรึกษาสาธารณะ การให้ความเห็น การร่วมกำหนดขอบเขตการศึกษา เป็นต้น

2.2.3.3 ขั้นตอนการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์[26]

เนื่องจากการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์นั้นจะเป็นการประเมินในระดับนโยบาย แบบแผน และโปรแกรม ซึ่งในแต่ละส่วนก็จะมีความแตกต่างกันไป ดังนั้น เพื่อให้ง่ายต่อความเข้าใจ จึงแบ่งเป็นขั้นตอน ดังนี้

1) การกลั่นกรอง (Screening)

ขั้นตอนนี้เป็นการพิจารณาว่า การประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ มีความเหมาะสม เกี่ยวข้อง หรือสัมพันธ์กับการพัฒนาในระดับนโยบาย แผน และโปรแกรม หรือไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ นโยบาย แผน หรือโปรแกรม ดังกล่าว มีความจำเป็นหรือไม่ ในขั้นตอนนี้ส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยการทบทวนวรรณกรรม ประสบการณ์จากการปฏิบัติ รวมทั้งพิจารณาจากข้อกฎหมายว่ามีข้อกำหนดห้ามหรือไม่ เป็นการพิจารณาทั้งห่วงโซ่ของการตัดสินใจ เพื่อหาผลกระทบสำคัญที่อาจเกิดขึ้นได้ ของโครงการที่ถูกประเมิน จนกระทั่งไปสู่นโยบาย แผน และโปรแกรมอันเกี่ยวเนื่องกับยุทธศาสตร์ที่เสนอ นอกจากนี้ควรพิจารณาเปรียบเทียบผลกระทบทั้งในด้านบวกและด้านลบกรณีไม่มีการดำเนินการ กับทางเลือกที่มีการดำเนินการด้วย

ในขั้นตอนนี้ สิ่งที่ควรพิจารณาถึงในการประเมินโครงการเพื่อหาคำตอบในการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ นั้น ฟิสเซอร์ (Fischer) ได้เสนอ แนวคำถามไว้ ดังนี้

(1) อะไร คือ คุณลักษณะของสิ่งแวดล้อมที่เป็นแหล่งรองรับ

(2) อะไร คือ วัตถุประสงค์ภาพรวมในการพัฒนา และการป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่สำคัญได้ถูกพิจารณาร่วมกันนโยบาย แผน หรือ โปรแกรม ของผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้

(3) ควรดำเนินการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ในรูปแบบใด

---

[25] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 2.

[26] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 13.

2) การกำหนดวัตถุประสงค์ (Objective Setting)

ขั้นตอนนี้ประกอบด้วย การระบุวัตถุประสงค์ และตัวชี้วัด โดยจะต้องหาคำตอบของคำถามที่ตั้งขึ้น คือ การรวบรวมข้อมูลและนำเสนอฐานข้อมูล ควรดำเนินการอย่างไร ควรตั้งเป้าหมายอย่างไรที่จะเหมาะสม และจะระบุปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างไร สุดท้ายสามารถนำไปเชื่อมโยงกับกลยุทธ์เชิงปฏิบัติได้อย่างไร

3) การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย และการมีส่วนร่วม/ปรึกษา (Stakeholder Analysis and Participation/Consultation)

การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียจะเป็นการกำหนดขอบเขตผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการดำเนินการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ เพื่อตอบคำถามต่าง ๆ เช่น ใครเป็นผู้มีส่วนได้เสีย อะไรคือผลประโยชน์ที่ควรจะได้รับ เป็นต้น ซึ่งการจำแนกสามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

(1) ผู้มีส่วนได้เสียหลัก (Key Stakeholder) หรืออาจเรียกว่า ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง (Primary Stakeholder) คือ ผู้ได้รับผลกระทบตามวัตถุประสงค์ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบในทางลบหรือทางลบก็ตาม ซึ่งการได้รับความสนับสนุนของบุคคลกลุ่มนี้เป็นส่วนสำคัญของความสำเร็จในการดำเนินการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์

(2) ผู้มีส่วนได้เสียรองหรือโดยอ้อม (Secondary Stakeholder) คือ กลุ่มที่ได้รับอิทธิพลจากการดำเนินการ แต่ไม่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการดำเนินการ

การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย แมคคาเคน และ นารายา (McCracken and Naraya) ได้กำหนดขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

(2.1) การพิจารณาผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสีย

(2.2) การพิจารณาอำนาจหรืออิทธิพลของผู้มีส่วนได้เสีย

(2.3) การจัดลำดับความสำคัญของผู้มีส่วนได้เสีย

(2.4) การระบุผู้มีส่วนได้เสียหลักและรอง

(2.5) การจัดทำกลยุทธ์ร่วม เป็นการระบุว่าว่าใครมีส่วนร่วมในขั้นตอนใด

ปัจจุบันการดำเนินการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์มีความหลากหลาย ยังไม่มีรูปแบบที่ชัดเจนและแน่นอน ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบสาธารณะ เช่น วัฒนธรรม หรือรูปแบบการดำเนินชีวิต การประกอบอาชีพ เทคโนโลยี ต่าง ๆ เป็นต้น

4) การกำหนดขอบเขต (Scoping)

จะเป็นการกำหนดขอบเขตในเชิงภูมิศาสตร์ เวลา เนื้อหาสาระ และระดับของรายละเอียดในการประเมินข้อมูลที่ต้องใช้ เกณฑ์ที่เกี่ยว และรูปแบบของรายงานโยต้องการ รวบรวมเก็บข้อมูลพื้นฐานจากแหล่งต่าง ๆ และช่องว่างของข้อมูลที่ขาดไป

การกำหนดขอบเขตต้องพิจารณาว่าครอบคลุมพื้นที่อยู่ภายในหรือภายนอกของการบังคับใช้ เพราะบางครั้งผลกระทบอาจเกิดขึ้นภายนอกพื้นที่ที่มีการบังใช้ยุทธศาสตร์ก็เป็นไปได้ ซึ่งส่วนใหญ่จะไม่ชัดเจน ดังนั้นความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญ หรือการสำรวจภาคสนาม จึงเป็นสิ่งที่จำเป็น

สิ่งสำคัญของการกำหนดขอบเขต คือ การจำแนกผลกระทบทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งควรกระทำการตรวจสอบอย่างละเอียด เพื่อให้ได้ผลกระทบที่สำคัญ ซึ่งอาจนำเครื่องมืออื่น ๆ มาใช้ประกอบ เช่น การสัมภาษณ์ การสอบถาม ให้ผู้เชี่ยวชาญตัดสิน เป็นต้น

นอกจากนี้ ในส่วนของการสร้างทางเลือกควรดำเนินการให้เร็วที่สุด จึงควรเริ่มดำเนินการใสขั้นตอนนี้ไปพร้อม ๆ กันเลย เพื่อให้ชัดเจนในการประเมินทิศทางการประเมินตัวชี้วัด รวมถึงความลึกที่จะนำมาใช้ในการเปรียบเทียบด้วย

5) การเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน (Baseline Data Collection)

ข้อมูลต้องเป็นข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันและอนาคตที่อาจเกิดขึ้นได้ จึงอาจแบ่งการเก็บรวบรวมข้อมูลได้ ดังนี้

(1) ข้อมูลปัจจุบัน ที่สะท้อนถึงเนื้อหาสาระ สถานการณ์ที่เป็นปัจจุบันของทรัพยากร สิ่งแวดล้อม ซึ่งควรกำหนดให้ครอบคลุมทั้งทรัพยากรทางกายภาพ ชีวภาพ เศรษฐกิจ สังคม คุณค่าการใช้ประโยชน์

(2) ตัวกระตุ้น สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ตัวกระตุ้นทาธรรมชาติ และที่มนุษย์ทำขึ้น

(2.1) ตัวกระตุ้นทางธรรมชาติ ได้แก่ ปริมาณน้ำฝน อุณหภูมิ ความหนาของชั้นดิน ชนิดและองค์ประกอบของดิน

(2.2) ตัวกระตุ้นที่มนุษย์ทำให้เกิดขึ้น ได้แก่ การเพิ่มประชากร การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่อยู่อาศัย และการปล่อยมลพิษต่าง ๆ

(3) การประเมิน เป็นการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลในปัจจุบัน เพื่อคาดการณ์แนวโน้มผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น จากตัวกระตุ้นในกรณีทางเลือกที่ไม่มีการดำเนินการกับทางเลือกที่มีการดำเนินการในอนาคตตามกรอบเวลาที่ตั้งไว้

การเก็บรวบรวมข้อมูลขั้นพื้นฐาน ควรมีการระบุวัตถุประสงค์ และตัวชี้วัดในขอบเขตรายงาน เช่น แผนเชิงพื้นที่ควรประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่อ่อนไหว และมูลค่าองค์ประกอบของระบบนิเวศ

6) การพัฒนาทางเลือก (Scenario/Alternative Development)

การนำเสนอทางเลือกในการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์เป็นสิ่งที่สำคัญมาก เนื่องจากเป็นการผสมผสานมิติทางสิ่งแวดล้อมเข้าไปในการดำเนินการทางนโยบาย และการวางแผน ซึ่งเป้าหมายทั่วไปของทางเลือก คือ การแสดงขอบเขตทางเลือกที่เปิดเพื่อการตัดสินใจ

หากพิจารณาโดยทั่วไปแล้ว ทางเลือกในการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์มักเป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหา มากกว่าที่จะเป็นการป้องกันหรือควบคุมสถานการณ์ ทางเลือกมักจะคำนึงถึงรายละเอียดระดับโครงการมากกว่าระดับยุทธศาสตร์ และมักเป็นทางเลือกที่ตัดสินใจแล้วของรัฐบาล ดังนั้นบทบาทของการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์จึงเป็นส่วนช่วยให้เกิดความยั่งยืนในระยะยาว ระบุและประเมินปลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในมุมมองที่แตกต่าง อันจะนำมาซึ่งความโปร่งใส นอกจากนี้การประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ยังเป็นการป้องกันหรือควบคุมสถานการณ์ ช่วยให้ผู้ตัดสินใจไม่พลาดกับทางเลือกอื่นที่ดีกว่า ภายใต้ข้อจำกัดที่ผู้ตัดสินใจ

เผชิญอยู่ สิ่งที่ต้องพิจารณาก่อน คือ สิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ต้องการจริงหรือไม่ สามารถตัดทอนหรือเอาออกได้หรือไม่

ขั้นตอนการสร้างทางเลือก มีดังนี้

(1) มีความจำเป็นหรือไม่

(2) ต้องดำเนินการอย่างไร

(3) จะพัฒนาที่ไหน

(4) เวลาและรายละเอียดในการปฏิบัติ เมื่อไหร่ และลำดับขั้นตอนในการดำเนินการเป็นอย่างไร ซึ่งรายละเอียดและข้อกำหนดต่าง ๆ ต้องชัดเจน

กระบวนการสร้างทางเลือกสามารถทำได้โดยการเปรียบเทียบมุมมองต่าง ๆ จากผู้มีส่วนได้เสีย รับฟังความคิดเห็นและแนวทางในการพัฒนา และถกเถียงความเป็นไปได้สู่การปฏิบัติ

7) การทำงานและการสื่อสาร (Reporting and Communication)

รายงานสิ่งแวดล้อม คือ ผลลัพธ์ของกระบวนการการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ และข้อมูลควรที่จะเป็นข้อมูลของกระบวนการโดยรวม และเป็นการกล่าวโดยสรุป ที่ต้องเตรียมและทำให้เป็นประโยชน์สาธารณะ โดยเป็นการอธิบายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ และสรุปข้อค้นพบ เช่น ผลกระทบหลัก การออกแบบทางเลือก เป็นต้น

8) การจัดการและติดตามการดำเนินนโยบาย แผนงาน และโปรแกรม (Management and Monitoring for Implementation)

เป็นการเฝ้าระวัง ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานในทางเลือกต่าง ๆ ที่นำเสนอตั้งแต่การริเริ่มการพัฒนาใหม่ไปจนถึงขั้นตอนสุดท้าย โดยขั้นตอนนี้เป็นการทดสอบการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ว่ามีความถูกต้อง เที่ยงตรง หรือมีข้อมูลสำคัญในปัจจุบันที่มีผลต่อสมมุติฐานที่ตั้งไว้หรือไม่ โดยในการติดตามนั้นมีวัตถุประสงค์ที่หลากหลายทั้งในเชิงวิทยาศาสตร์และการจัดการ

2.2.3.4 ประโยชน์ของการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์[27]

การประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ จะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1) ช่วยในการขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืน เนื่องจากการประเมินประเภทนี้จะประสานด้านสิ่งแวดล้อม สังคมและเศรษฐกิจ ในการพิจารณานโยบาย แผน โปรแกรมทางเลือก เพื่อให้การพัฒนาดังกล่าวเกิดความยั่งยืน รวมทั้งฟื้นหูความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2) สร้างความเข้มแข็งให้กับกระบวนการตัดสินใจทั้งในระดับนโยบาย แผน และโปรแกรม เนื่องจากการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์นี้จะเป็นเครื่องมือช่วยด้านคำปรึกษา และการมีส่วนร่วมของสาธารณะ ซึ่งการให้คำปรึกษาและการมีส่วนร่วมของสาธารณะเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการวางแผน อีกทั้งก่อให้เกิดข้อมูลที่เป็นประโยชน์ และเพิ่มความน่าเชื่อถือของนโยบาย แผน และโปรแกรม จนนำไปสู่การยอมรับ

---

[27] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 3.

3) มีการพิจารณาสะสมและการเสริมกันของผลกระทบ เนื่องจากการพิจารณาผลกระทบประเภทนี้จะเป็นการประเมินและพิจารณาในวงกว้าง ซึ่งในระดับโครงการจะไม่ค่อยได้รับการพิจารณา

4) ช่วยให้การดำเนินงานมีความยั่งยืนทางด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เนื่องจากการประเมินผลกระทบประเภทนี้จะระบุถึงทางเลือกที่ดีที่สุด เพื่อให้การดำเนินการมีความสำเร็จในเชิงบวกมากที่สุด และลดผลกระทบในทางลบ รวมทั้งก่อให้เกิดความยั่งยืนทางด้านสิ่งแวดล้อมอันจะก่อให้เกิดการสร้างกรอบการดำเนินงานในระดับโครงการ

2.2.3.5 ความแตกต่างระหว่างการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม[28]

การประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์หากมองโดยภาพรวมจะมีความคล้ายคลึงกับการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่การประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ไม่ใช่การนำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไปประยุกต์ใช้ในระดับนโยบาย แผน และโปรแกรม แต่ยังช่วยหาคำตอบในส่วนของการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ไม่ครอบคลุมด้วย กล่าวโดยสรุป การประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์และการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต่างกัน ดังนี้

1) การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นการประเมินผลกระทบในระดับโครงการ แต่การประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ เป็นการประเมินผลกระทบในระดับนโยบาย แผน และโปรแกรม ซึ่งมีลำดับขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ที่สูงกว่าระดับโครงการ

2) เนื่องจากการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นการดำเนินการในระดับโครงการ ดังนั้นการวิเคราะห์จึงต้องมีความชัดเจนในรายละเอียดและประเด็นในการประเมินผลกระทบดังกล่าว แล้วรองรับด้วยผลทางวิทยาศาสตร์ ขณะที่การประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์จะเน้นการออกแบบและการสร้างทางเลือกที่เหมาะสมในการดำเนินการเพื่อลดผลกระทบในด้านลบและใช้ประโยชน์จากการประเมินผลกระทบในทางบวกให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด แล้วนำเสนอต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจต่อไป ซึ่งการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์อาจขาดความแน่นอนรายละเอียด หรือการออกแบบที่ชัดเจน ผลการประเมินจึงอาจคลาดเคลื่อนได้มากกว่า เนื่องจากเป็นการประเมินโครงการในภาพรวม เป็นระดับนโยบาย

3) การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมักประเมินผลกระทบทางตรงและทางอ้อม เท่านั้น แต่การประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์จะมีการประเมินผลกระทบสะสม และผลกระทบเสริมกันอย่างเป็นระบบ และเชื่อมโยงผลกระทบที่เกี่ยวข้องกันในทุก ๆ ด้าน

4) การประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ เป็นการประเมินในระดับนโยบาย แผน และโปรแกรม ดังนั้นการพิจารณาจึงต้องพิจารณาผลกระทบรอบด้าน ซึ่งต้องอาศัยการบูรณาการและเทคนิควิธีการที่หลากหลาย และสามารถมองเห็นภาพรวมได้ทั้งในเชิงพื้นที่ เชิงคุณภาพ เพื่อที่จะบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างดีมีคุณภาพ และเกิดความยั่งยืนในมิติของสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม

---

[28] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 7.

5) การประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์เน้นการมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนและทุกระดับของการตัดสินใจ บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมสาธารณะ และเน้นการสร้างเครือข่าย ขณะที่การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมสาธารณะในโครงการที่เกี่ยวข้อง และก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงลบต่อสิ่งแวดล้อมสูง และมีผู้มีส่วนได้เสียที่เสียผลประโยชน์จำนวนมาก ได้รับความเสียหาย หรือล่อแหลมจากโครงการดังกล่าว เช่น การสร้างโรไฟฟ้า การสร้างเขื่อน เป็นต้น อีกทั้งการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ได้มีการเสนอทางเลือกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการอีกด้วย

ดังนั้น การประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์และการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น จะมีข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกัน ทั้งในแง่ของบทบาท เนื้อหา และกระบวนการ ซึ่งสิ่งที่สำคัญ คือ การประสานผลประโยชน์จากเครื่องมือทั้งสอง ซึ่งสามารถทำให้การเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเป็นไปได้อย่างครอบคลุม และเป็นระบบได้มากกว่า โดยการให้การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนช่วยในการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ภายใต้สถานการณ์หรือกรณีที่มีความแน่นอนโดยเฉพาะในระดับโครงการได้

2.2.4 แนวทางการประเมินผลกระทบเบื้องต้น (Initial Environmental Examination: IEE)

การประเมินผลกระทบเบื้องต้น (Initial Environmental Examination: IEE) หมายถึง การตรวจสอบข้อจำกัดด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อวางแนวเส้นทางเลือกเบื้องต้น พร้อมทั้งประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น โดยจะเป็นการประเมินในแต่ละแนวทางเลือกที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากกิจกรรมของโครงการในระยะต่าง ๆ ต่อปัจจัยทรัพยากรทางด้านสิ่งแวดล้อม และคัดกรองปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่มีนัยสำคัญของโครงการ เพื่อนำไปใช้เป็นเกณฑ์ทางด้านสิ่งแวดล้อม และเพื่อคัดเลือกแนวเส้นทางที่มีความเหมาะสมที่สุด โดยรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น จะสรุปประเด็นสิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญของพื้นที่ศึกษามาใช้ประกอบการศึกษาและออกแบบเพื่อลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีความเหมาะสม โดยเสนอมาตรการป้องกัน แก้ไข และลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาตรการส่งเสริมและปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อดำเนินการศึกษารวจสภาพสิ่งแวดล้อมปัจจุบันและผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินการพัฒนาและปรับปรุงโครงการ[29] โดยมีดังนี้

---

[29] กรมทางหลวง, **การประเมินผลกระทบเบื้องต้น (Initial Environmental Examination หรือ IEE)**, ค้นวันที่ 22 มีนาคม 2559 จาก http://www.tescogis.com/nong-ian-stung-bot/detail.php?WP=qmMZAJ0lM190p2y3rTIjoz1Cq5OZhJ3tM3y0MJyerUWjMJ10q3AZLJ1gMlM0Z2x5rQSjG22Dq7yZ4T1xM2y0qTyhrTSjqT1hq29ZL20zMmS0G2zDrYyj4T13q29ZnT1GM2I0M2yurSNo7o3Q# 22

2.2.4.1 แนวทางการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น มีดังนี้[30]

1) ทบทวนรายงานการศึกษาที่ผ่านมาและการศึกษาที่เกี่ยวข้อง รวบรวมข้อมูลพื้นฐานด้านสภาพแวดล้อม บริเวณโครงการ และสำรวจข้อมูลภาคสนาม

2) กำหนดขอบเขตการศึกษาและพื้นที่ศึกษา

3) ศึกษาสภาพทรัพยากรสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ในเส้นทางใหม่ตามที่ได้มีการเสนอแนะใน 4 ประเด็นหลัก ได้แก่

(1) ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ

(2) ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางชีวภาพ

(3) คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์

(4) คุณค่าต่อคุณภาพชีวิต

4) วิเคราะห์และประเมินผลกระทบเบื้องต้น รวมทั้งศึกษาหาแนวทางแก้ไขผลกระทบ และมาตรการในการติดตามตรวจสอบผลกระทบเบื้องต้นที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

ภาพที่ 2.3 แนวทางและขั้นตอนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination: IEE)

---

[30] มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, สำนักวิชาวิศวกรรมศาสตร์, **งานส่วนที่ 4: การประเมินผลกระทบเบื้องต้น (IEE) โครงการจัดทำแผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนเมืองนครราชสีมา,** ค้นวันที่ 22 มีนาคม 2559 จาก http://ktran.sut.ac.th/ dupal/ content/งานส่วนที่-4-การศึกษาความเหมาะสมเบื้องต้นด้านสิ่งแวดล้อม-iee

2.3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการต่าง ๆ

เนื่องจากการทำเหมืองแร่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน จึงต้องมีการตรวจสอบการประเมินผลคุณภาพและสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพดังที่ได้ศึกษาไปแล้วในหัวข้อที่ผ่านมา แต่บางครั้งการประเมินผลกระทบอาจจะดำเนินการได้ไม่ครบถ้วน หรือได้สร้างปัญหาอย่างอื่นขึ้นมาอีกในระหว่างที่ดำเนินโครงการหรือเปิดประทานบัตรเหมืองแร่แล้ว ซึ่งย่อมจะก่อให้เกิดการกระทบต่อสิทธิของประชาชนผู้อยู่อาศัย และสร้างปัญหาต่อประชาชนผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ทั้งสิ้น ดังนั้นจึงควรทำความเข้าใจถึงสิทธิที่ประชาชนพึงจะมีในฐานะที่เป็นมนุษย์และส่วนหนึ่งของสังคม ดังนี้

“สิทธิ” หมายความว่า อำนาจตามกฎหมายที่รับรองคุ้มครองให้แก่บุคคล ในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดกระทำการอย่างใด ๆ กล่าวโดยสรุป “สิทธิ” จึงมีส่วนที่ก่อให้เกิดหน้าที่ด้วย[31]

หากพิจารณาจาก “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ จะถือว่าเป็น “สิทธิตามกฎหมายมหาชน” (Das Subjective Oeffentliche Recht) หมายถึง อำนาจตามกฎหมายสูงสุดที่บัญญัติรับรองในการคุ้มครองให้ปัจจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด ซึ่งก่อให้เกิดผลที่จะไม่ให้บุคคลอื่นใดเข้ามาแทรกแซงสิทธิของตน รวมทั้งองค์กรของรัฐด้วย สิทธิตามรัฐธรรมนูญยังรวมถึง การให้หลักประกันในทางหลักการ (Die Institutionellen Garantien) ซึ่งเป็นการมุ่งคุ้มครองต่อสถาบันในทางกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น กรรมสิทธิ์ หรือ เสรีภาพทางวิชาการ เป็นต้น ดังนั้น สิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นความผูกพันระหว่างบุคคลกับรัฐ และองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ ที่จะต้องเคารพและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ[32]

2.3.1 สิทธิในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร และสิทธิที่จะได้รู้ความจริง

การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และการรับรู้ความจริงของบุคคลนั้นมีสำคัญมาก เนื่องจากจะทำให้ประชาชนได้รับทราบถึงกระบวนการ ขั้นตอน หรือสิ่งต่าง ๆ ที่ประชาชนมีความจำเป็นต้องรู้ จึงของแบ่งหัวข้อในการศึกษานี้ ออกเป็น 2 ส่วน คือ สิทธิในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร และสิทธิที่จะได้รู้ความจริง ดังนี้

2.3.1.1 สิทธิในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร

สิทธิในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ ความเป็นมาของสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ความหมายของข้อมูลข่าวสาร ความสำคัญของการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และความสำคัญของการใช้สิทธิของประชาชน ดังมีรายละเอียด ต่อไปนี้

---

[31] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2538 อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์,** พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 48.

[32] บรรเจิด สิงคะเนติ, *เรื่องเดิม,* หน้า 49.

1) ความเป็นมาของสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร[33]

ในช่วงปี พ.ศ.2555 ที่ผ่านมา 80 ประเทศทั่วโลกมีกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งมีการบัญญัติสิทธิได้รู้ข้อมูลข่าวสารของราชการอันเป็นสิทธิของประชาชนในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีหลักการสำคัญให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง เพราะประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศตามทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนของรุสโซ การปกครองแบบประชาธิปไตยนี้ได้รับการกล่าวว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน โดยใช้กระบวนการเลือกตั้งเพื่อให้ได้ผู้บริหารประเทศที่มาจากประชาชน นอกจากนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยังเป็นการแก้ไขปัญหาในอดีตที่การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจากัดอยู่เพียงในส่วนราชการของรัฐเอง เช่น การตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ การตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ องค์กรเหล่านี้แม้ที่มีความเป็นอิสระแต่ยังเป็นองค์กรของรัฐอาจมีประโยชน์ได้เสียระหว่างกันอยู่ เช่น ฝ่ายบริหารที่มีคะแนนเสียงข้างมากในฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น การตรวจสอบการใช้อำนาจยังไม่อาจมีประสิทธิภาพได้จึงมีการเพิ่มการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยภาคประชาชน โดยการให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

2) ความหมายของข้อมูลข่าวสาร

“ข้อมูล”[34] หมายความว่า ข้อเท็จจริง หรือสิ่งที่ถือหรือยอมรับว่าเป็นข้อเท็จจริง สำหรับใช้เป็นหลักอนุมานหาความจริงหรือการคำนวณ

“ข่าวสาร”[35] หมายความว่า ข้อความที่ส่งมาให้รู้เรื่องกัน

จากความหมายของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน จึงสามารถสรุปได้ว่า “ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า ข้อความต่าง ๆ ที่เป็นข้อเท็จจริง สำหรับใช้ในการอนุมานหาความจริงหรือคำนวณ โดยเป็นการส่งเพื่อให้รับรู้

“ข้อมูลข่าวสาร”[36] คือ สิ่งที่สื่อความหมายให้ทราบถึงเรื่องราวหรือข้อเท็จจริงเรื่องหนึ่งเรื่องใด โดยในความหมายนี้เน้นที่การสื่อความหมายเป็นหลัก มิได้เน้นที่รูปร่างหรือรูปแบบของความเป็นข้อมูลข่าวสาร กล่าวคือ สิ่งที่เป็นข้อมูลข่าวสารได้นั้น ไม่จำเป็นต้องอยู่ในรูปร่าง หรือรูปแบบของกระดาษที่มีข้อความหรือเป็นแฟ้มเอกสาร แต่รวมถึงสิ่งต่าง ๆ ที่อาจจะปรากฏให้เป็นข้อความ ตัวเลข สัญลักษณ์ เสียง แสง และสิ่งอื่น ๆ ที่ทำให้มนุษย์เข้าใจและสามารถสื่อ

---

[33] สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, **สิทธิได้รู้ข้อมูลข่าวสาร**, ค้นวันที่ 10 สิงหาคม 2556 จาก http://www.oie.go.th/sites/default/files/attachments/announcement/Guideline_Information_law2540.pdf

[34] ราชบัณฑิตยสถาน, **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542** (กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น, 2546).

[35] *เรื่องเดียวกัน.*

[36] สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, **สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540,** พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สยามเจริญพาณิชย์ (กรุงเทพ), 2549), หน้า 12.

ความหมายได้ ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพของสิ่งนั้นเอง หรือผ่านกรรมวิธีใด ๆ เช่น ประจุแม่เหล็กไฟฟ้า ฟิล์ม ไมโครฟิล์ม รูปภาพ เทปบันทึกเสียง เทปบันทึกภาพ คอมพิวเตอร์ แผ่นบันทึกข้อมูล ฯลฯ

3) ความสำคัญของการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร[37]

สิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นสิทธิพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนได้รับการรับรอง ซึ่งเป็นการรับรอง “สิทธิได้รู้” (Right to Know) ของประชาชน คือ สิทธิที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐ เพื่อคุ้มครองข้อมูลข่าวสารของราชการบางประเภทซึ่งจำเป็นต้องเก็บรักษาไว้เป็นความลับหรือจำเป็นต้องปกปิดไว้ชั่วระยะเวลาหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม และเพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล โดยอาจพิจารณาจากบทบาท 2 ด้าน ได้แก่ ในทางการเมือง และในการพิทักษ์สิทธิประโยชน์

(1) ในทางการเมือง

ระบบประชาธิปไตยเป็นระบบการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ซึ่งปรัชญานี้จะสัมฤทธิผลเพียงใดขึ้นอยู่กับการให้บทบาทที่กว้างขวางแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการปกครอง (Participatory Democracy) พื้นฐานเบื้องต้นที่ประชาชนจะใช้บทบาทข้างต้นให้ถูกต้องได้ คือ ประชาชนต้องมีความรู้ในความเป็นไปของการปกครอง ว่าในขณะนี้การปกครองได้ดำเนินการในเรื่องใดไว้อย่างไร เพื่อประชาชนจะได้ติดตาม ตรวจสอบ และใช้สิทธิใช้เสียงในการปกครองได้ถูกต้อง ไม่ว่าจะเพื่อการวิพากษ์วิจารณ์ การออกความเห็นในการจัดประชาพิจารณ์ การประท้วงแสดงพลังความต้องการตลอดจนการใช้สิทธิเลือกตั้ง

(2) ในการพิทักษ์สิทธิประโยชน์

องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ถูกสร้างเพื่อทำการแทนรัฐและประชาชนทั่วไป เพื่อให้การปกครองเป็นไปโดยเรียบร้อย และถูกต้องตามกฎหมาย องค์การของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่หลากหลายในการสัมพันธ์กับเอกชน โดยมีการออก “กฎระเบียบ” ต่าง ๆ ขึ้นใช้ในการปกครอง และจะมีการออก "คำสั่งทางปกครอง" เมื่อต้องการบังคับการให้เกิดผลในกฎหมายดังนั้นกฎ ระเบียบและคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งที่ประชาชนทั่วไปควรได้รู้เพื่อที่จะพิเคราะห์ได้ว่ากรณีของตนผลจะเป็นเช่นใด แตกต่างจากผู้อื่นอย่างไร และโต้แย้งได้อย่างไรและเพียงใดอันการคุ้มครองสิทธิเฉพาะตัวประชาชนแต่ละคน

(3) ความสำคัญของการใช้สิทธิของประชาชน[38]

การใช้สิทธิอย่างกว้างขวางในการเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารหรือการใช้สิทธิขอข้อมูลสารอย่างกว้างขวางในทุก ๆ พื้นที่ของประเทศ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในทุกระดับของหน่วยงานของรัฐ ตั้งแต่ระดับ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล อำเภอ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จังหวัด และทุกกระทรวง กรม ต่างก็มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะกระบวนการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนนี้เป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกับการปรับเปลี่ยน

---

[37] มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, **สิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ**, ค้นวันที่ 10 สิงหาคม 2556 www.tu.ac.th/org/socadm/news/2012/sar/.../ Attachments 25.pdf

[38] สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, *เรื่องเดิม,* หน้า 9.

วัฒนธรรมหรือวิธีคิดในการทำงานของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐให้ไปวัฒนธรรมการทำงานแบบใหม่ คือ “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” รวมทั้งสร้างความเชื่อมั่นในหมู่ประชาชนว่าเรื่องของการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมืองเป็นสิทธิของประชาชนที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างแท้จริง ดังนั้น หากประชาชนในทุกสาขาวิชาชีพ ทุกพื้นที่ ทุกภาคส่วนของประเทศ ได้ร่วมกันใช้สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ ในเรื่องต่าง ๆ ทั้งเพื่อการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของตนเองหรือชุมชนและประโยชน์ส่วนรวม ก็จะส่งผลสำคัญที่ทำให้เจตนารมณ์ของการส่งเสริมสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารบรรลุเป้าหมายและสามารถส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนในเวลาอันใกล้นี้ได้

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนย่อมเป็นสิทธิที่เกี่ยวโยงและสัมพันธ์กับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) อย่างแยกกันไม่ออก เพราะประชาชนที่ไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารจากทางราชการแล้ว ย่อมไม่อาจจะร่วมกับทางราชการในการพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใด ๆได้ เนื่องจากประชาชนไม่มีข้อมูลข่าวสารนั่นเอง ซึ่งการรับรู้ข้อมูลข่าวสารนี้ก็ย่อมเกี่ยวพันกับความจริงที่รับรู้ด้วย ดังนั้น ประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าในการปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงให้ความสำคัญกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนเป็นอย่างมาก[39]

แต่อย่างไรก็ดี แม้ประชาชนมีสิทธิที่จะรู้ แต่สิทธิดังกล่าวก็จะมีข้อจำกัด หลักประการหนึ่งซึ่งเป็นข้อจำกัดสิทธิที่จะรู้คือหลักในเรื่องของสิทธิส่วนบุคคล (Right of Privacy) กล่าวคือ ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะรู้ได้ตราบที่ไม่ไปละเมิดต่อเรื่องส่วนตัวของบุคคลอื่น สิทธิที่จะรู้จึงถูกจำกัดอยู่ด้วยสิทธิส่วนบุคคล อาจกล่าวได้ว่า สิทธิที่จะรู้เป็นสิทธิของสังคมในการตรวจสอบหาข้อมูลต่าง ๆ แต่ในขณะที่สิทธิส่วนบุคคลเป็นสิทธิของปักเจกชนที่จะไม่ให้สังคมตรวจสอบ[40]

2.3.1.2 สิทธิที่จะได้รู้ความจริง

ในหัวข้อนี้ เพื่อให้ง่ายต่อความเข้าในจึงขอแบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือ ความหมาย และเนื้อหาของสิทธิ ดังนี้

---

[39] กรมควบคุมมลพิษ และมูลนิธิศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อม (ประเทศไทย), โครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม, ใน **เอกสารประกอบการประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็นครั้งที่ 2-6 สำหรับ 5 ภูมิภาคทั่วประเทศ**, หน้า 7, ค้นวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 จาก http://infofile.pcd.go.th/law/Environmental %20law55_1.pdf?CFID=2351722&CFTOKEN=63928079

[40] ฤทัยวรรณ โชคทรัพย์พาณิชย์, **บทที่ 8 สิทธิ เสรีภาพ และความรับผิดชอบในการรายงานข่าว**, ค้นวันที่ 10 สิงหาคม 2556 จาก http://elearning.nsru.ac.th/2550/report_beginning/%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%208.html

1) ความหมาย[41]

สิทธิที่จะได้รู้ความจริง หมายถึง สิทธิที่ไม่เพียงเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงและสถานการณ์แวดล้อมการละเมิดสิทธิมนุษยชนเท่านั้น แต่เกี่ยวกับเหตุผลที่ทำให้เกิดขึ้นและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำการด้วย ความรู้นี้ต้องถูกเปิดเผยต่อสาธารณะ

สิทธิประเภทนี้เป็นได้ทั้งสิทธิของปัจเจกบุคคลและสิทธิเชิงกลุ่ม สิทธิที่จะได้รู้ความจริงอาจเป็นสิทธิของคนในวงกว้าง โดยเฉพาะกรณีของการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงและเป็นระบบ ซึ่งเกิดขึ้นเป็นระยะเวลายาวนาน และส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวมหรือต่อชุมชนโดยเฉพาะชุมชนใดชุมชนหนึ่ง ในที่นี้ผู้มีสิทธิที่จะรับรู้อาจไม่ใช่เพียงเป็นปัจเจกบุคคล แต่อาจเป็นกลุ่มและชุมชนด้วย

2) เนื้อหาของสิทธิ[42]

หลักการสหประชาชาติว่าด้วยการปลอดพ้นจากการรับผิดกำหนดว่า เหยื่อและญาติของเหยื่อมีสิทธิที่จะได้รู้ความจริงเกี่ยวกับ “เหตุการณ์ในอดีต และเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและเหตุผลที่นำไปสู่การขยายตัวของอาชญากรรมอันเลวร้าย ผ่านทางการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงกว้างขวาง และเป็นระบบ”[43] แนวคิดดังกล่าวได้ขยายไปนอกเหนือจากข้อมูล “เชิงมนุษยธรรม” และรวมถึงความรู้เกี่ยวกับการละเมิดว่าเกิดขึ้นอย่างไร เมื่อไหร่ เพราะเหตุใด โดยใคร

สิทธิที่จะได้รู้ความจริงโดยในเนื้อหาแล้ว เชื่อมโยงกับสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาและการตรวจสอบ และสิทธิที่จะได้รับการชดใช้ความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่สิทธิที่จะได้รับรู้ความจริงนั้น ไม่ได้ถูกจำกัดเพียงเป็นแง่มุมหนึ่งของสิทธิเท่านั้น แท้ที่จริงแล้วขณะที่มีการตรวจสอบนั้น จะยังคงมีข้อสันนิษฐานว่า ยังมีข้อเท็จจริงที่ยังไม่ชัดเจน หรือยังแก้ปมไม่ได้ สิทธิที่จะได้รับรู้ความจริงนั้นกินไปกว่านี้ เนื่องจากสิทธินี้ได้เรียกร้องให้เปิดเผยข้อเท็จจริงที่อาจถูกปกปิด และสิทธิประเภทนี้ยังมีความสำคัญต่อการเป็นพื้นฐานสำหรับการป้องกันการละเมิดในอนาคต สิทธิประเภทนี้จึงก้าวพ้นจากการเป็นสิทธิของเหยื่อ และเป็นสิทธิของสังคมโดยส่วนรวม

แม้สิทธิที่จะได้รู้ความจริงจะเกี่ยวข้องการกระทำที่เป็นเชิงอาชญากรรมก็ตาม แต่ก็สามารถนำมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ปัจเจกชน หรือชุมชน จะต้องได้รับทราบข้อมูลที่เป็นจริงที่อาจเกิดผลกระทบต่อสิทธิของเขา ในฐานะที่เป็นสิทธิมนุษยชน และสิทธิประเภทนี้ยังเกี่ยวข้องกับสิทธิในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร

---

[41] คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล, **สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาและการชดใช้ความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงและกว้างขวาง: คู่มือนักปฏิบัติ** (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล สำนักงานภูมิภาคเอเชีย แปซิฟิก, 2553), หน้า 95-98.

[42] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 95-98.

[43] หลักการที่ 2 แห่งสหประชาชาติว่าด้วยการปลอดพ้นจากการรับผิด

2.3.2 สิทธิการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสิทธิการมีส่วนร่วมในโครงการที่มีผลกระทบรุนแรง

สิทธิการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสิทธิการมีส่วนร่วมในโครงการที่มีผลกระทบรุนแรง เป็นสิทธิที่มีความเกี่ยวเนื่องกันและมีความซ้อนกันอยู่ จึงอยู่ในส่วนเดียวกัน แต่ก็ยังมีความแตกต่างกันอยู่บางประการ ดังนั้นเพื่อให้ง่ายต่อการศึกษาจึงจะอธิบายไปในคราวเดียว

สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เกิดขึ้นจากการประชุมของสหประชาชาติที่กรุงริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อ ปี ค.ศ.1992 (หรือ พ.ศ. 2535) เรื่องการพัฒนาสิ่งแวดล้อม จนนำมาซึ่งหลักการที่ยั่งยืนและส่งผลให้เกิดปฏิญญาสากลว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมากมาย[44]

การจัดการทรัพยากรธรรมชาตินั้น โดยหลักจะเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดการและดูแล เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติมีอยู่อย่างจำกัด รัฐจึงต้องมีการจัดลำดับความสำคัญ แต่แม้ว่ารัฐจะมีอำนาจในการตัดสินใจว่าจะจัดสรรทรัพยากรของตนไปที่ไหนและอย่างไร แต่เมื่อรัฐได้ให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights: ICESCR)[45] เท่ากับรัฐได้ยอมรับพันธกรณีอันนำมาซึ่งข้อจำกัดต่อดุลพินิจของตน หากรัฐให้สัตยาบันต่อกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติ เท่ากับไม่ได้ทำตามพันธกรณีข้อ 2 (1)[46] ของกติกา[47]

แนวความคิดอันเป็นฉันทามติในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development: UNCED) ที่ยอมรับถึง “สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและต่อ

---

[44] เครือข่ายธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมประเทศไทย, *เรื่องเดิม.*

[45] สนธิสัญญาพหุภาคี ซึ่งผ่านมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1966 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 มกราคม ค.ศ.1976

[46] Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures

[47] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, **สมัชชาสากลว่าด้วยนโยบายสิทธิมนุษยชน การทุจริตและสิทธิมนุษยชน** (กรุงเทพฯ: มติชน, ม.ป.ป.), หน้า 90.

ชุมชน”[48] จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่นานาประเทศจะต้องให้แก่ประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะที่ต่างก็เป็นเจ้าของสิทธิ ในที่นี้ได้แบ่งหัวข้อออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ ความหมายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเภทของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และแนวทางสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.3.2.1 ความหมายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม[49]

“สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวเรา ทั้งสิ่งที่มีชีวิต สิ่งไม่มีชีวิต เห็นได้ด้วย ตาเปล่า และไม่สามารถเห็นได้ด้วยตาเปล่า รวมทั้งสิ่งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์เป็นผู้ สร้างขึ้น หรืออาจจะกล่าวได้ว่า สิ่งแวดล้อมจะประกอบด้วยทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้นในช่วงเวลาหนึ่งเพื่อสนองความ ต้องการของมนุษย์นั่นเอง สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น ดังนี้

1) สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ได้แก่ บรรยากาศ น้ำ ดิน แร่ธาตุ และสิ่งมีชีวิตที่ อาศัยอยู่บนโลก (พืช และสัตว์) ฯลฯ

2) สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น ได้แก่ สาธารณูปการต่าง ๆ เช่น ถนน เขื่อนกั้นน้ำฯลฯ หรือระบบของสถาบันสังคมมนุษย์ที่ดำเนินชีวิตอยู่ ฯลฯ

“ทรัพยากรธรรมชาติ” หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ (สิ่งแวดล้อม) ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและมนุษย์ สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ เช่น บรรยากาศ ดิน น้ำ ป่าไม้ ทุ่งหญ้า สัตว์ป่า แร่ธาตุ พลังงาน และกำลังแรงงานมนุษย์ เป็นต้น

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ทรัพยากรธรรมชาติทุกประเภทนั้นจะเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อม แต่สิ่งแวดล้อมทุกชนิดไม่เป็นทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมด ซึ่งอาจกล่าวสรุป ได้ว่าการที่จะจำแนกสิ่งแวดล้อมใด ๆ เป็นทรัพยากรธรรมชาตินั้น มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ ดังนี้

(1) เกิดจากความต้องการของ มนุษย์ที่จะนำสิ่งแวดล้อมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ กับตนเอง

(2) จะเปลี่ยนแปลงตาม กาลเวลา ถ้ายังไม่นำมาใช้ก็เป็นสิ่งแวดล้อม แต่ ถ้านำมาใช้ประโยชน์ได้ก็จะกลายเป็นทรัพยากรธรรมชาติในช่วงเวลานั้น ๆ

(3) สภาพภูมิศาสตร์และ ความห่างไกลของสิ่งแวดล้อม ถ้าอยู่ไกลเกินไปคนอาจไม่นำมาใช้ ก็จะไม่สามารถแปรสภาพเป็นทรัพยากรธรรมชาติได้

นอกจากนี้ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะอยู่รวมกันเป็นกลุ่มคละกันไปโดยอยู่ร่วมกันอย่างมีกฎ ระบบ ข้อบังคับทั้งที่เกิดขึ้น เองโดยธรรมชาติและทั้งที่มนุษย์กำหนด

---

[48] โกเมศ ทองภิญโญชัย, **การรักษาสิ่งแวดล้อมกับมิติการมีส่วนร่วมของประชาชน (สิทธิที่หายไปหรือสิทธิที่ถูกปฏิเสธ?)** (กรุงเทพฯ: ม.ป.พ., ม.ป.ป.), หน้า 6.

[49] ทรูปลูกปัญญา, **ความหมายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**, ค้นวันที่ 10 สิงหาคม 2556 จาก http://www.trueplookpanya.com/new/cms_detail/knowledge/409-00/

ขึ้นมาการอยู่เป็นกลุ่มของสรรพสิ่งเหล่านี้ จะแสดงพฤติกรรมร่วมกันภายในขอบเขตและแสดงสรรพสิ่ง เหล่านี้จะเรียกว่า ระบบนิเวศ หรือระบบสิ่งแวดล้อม นั่นเอง

2.3.2.2 ประเภทของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เพื่อความสะดวกในการแยกประเภท จึงขอแบ่งหัวข้อออกเป็น 2 ส่วน คือ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1) ทรัพยากรธรรมชาติ[50]

ในส่วนของทรัพยากรธรรมชาติสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ทรัพยากรธรรมชาติประเภทใช้แล้วไม่หมดสิ้น ทรัพยากรธรรมชาติประเภทใช้แล้วหมดสิ้นไป ดังนี้

(1) ทรัพยากรธรรมชาติประเภทใช้แล้วไม่หมดสิ้น ได้แก่

(1.1) ประเภทที่คงอยู่ตามสภาพเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ เลย เช่น พลังงาน จากดวงอาทิตย์ ลม อากาศ ฝุ่น ใช้เท่าไรก็ไม่มีการเปลี่ยนแปลงไม่รู้จักหมด

(1.2) ประเภทที่มีการเปลี่ยนแปลงได้ เนื่องจากถูกใช้ในทางที่ผิด เช่น ที่ดิน น้ำ ลักษณะภูมิประเทศ ฯลฯ ถ้าใช้ไม่เป็นจะก่อให้เกิดปัญหาตามมา ได้แก่ การปลูกพืชชนิดเดียวกันซ้ำ ๆ ซาก ๆ ในที่เดิม ย่อมทำให้ดินเสื่อมคุณภาพ ได้ผลผลิตน้อยลงถ้าต้องการให้ดินมีคุณภาพดีต้องใส่ปุ๋ยหรือปลูกพืชสลับและหมุนเวียน

(2) ทรัพยากรธรรมชาติประเภทใช้แล้วหมดสิ้นไป ได้แก่

(2.1) ประเภทที่ใช้แล้วหมดไป แต่สามารถรักษาให้คงสภาพเดิมไว้ได้ เช่น ป่าไม้ สัตว์ป่า ประชากรโลก ความอุดมสมบูรณ์ของดิน น้ำเสียจากโรงงาน น้ำในดิน ปลาบางชนิด ทัศนียภาพอันงดงาม ฯลฯ ซึ่งอาจทำให้เกิดขึ้นใหม่ได้

(2.2) ประเภทที่ไม่อาจทำให้มีใหม่ได้ เช่น คุณสมบัติธรรมชาติของดิน พร สวรรค์ของมนุษย์ สติปัญญา เผ่าพันธุ์ของมนุษย์ชาติ ไม้พุ่ม ต้นไม้ใหญ่ ดอกไม้ป่า สัตว์บก สัตว์น้ำ ฯลฯ

(2.3) ประเภทที่ไม่อาจรักษาไว้ได้ เมื่อใช้แล้วหมดไป แต่ยังสามารถนำมายุบให้ กลับเป็นวัตถุเช่นเดิม แล้วนำกลับมาประดิษฐ์ขึ้นใหม่ เช่น โลหะต่าง ๆ สังกะสี ทองแดง เงิน ทองคำ ฯลฯ

(2.4) ประเภทที่ใช้แล้วหมดสิ้นไปนำกลับมาใช้อีกไม่ได้ เช่น ถ่านหิน น้ำมันก๊าด อโลหะส่วนใหญ่ ฯลฯ ถูกนำมาใช้เพียงครั้งเดียวก็เผาไหม้หมดไป ไม่สามารถนำมาใช้ใหม่ได้

ทรัพยากรธรรมชาติหลักที่สำคัญของโลก และของประเทศไทยได้แก่ ดิน ป่าไม้ สัตว์ป่า น้ำ แร่ธาตุ และประชากร

---

[50] วิจิตร บุณยะโหตระ, **ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**, ค้นวันที่ 10 สิงหาคม 2556 จาก https://web.ku.ac.th/schoolnet/snet6/envi2/subwater/sub.htm

2) สิ่งแวดล้อม[51]

สิ่งแวดล้อมของมนุษย์ที่อยู่รอบ ๆ ตัว ทั้งสิ่งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต อาจเกิดจาก การกระทำของมนุษย์หรือเป็นไปตามธรรมชาติ ซึ่งในที่นี้จะแบ่งหัวข้อออกเป็น 3 ส่วน คือ สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรม หรือสิ่งแวดล้อมประดิษฐ์ หรือมนุษย์เสริมสร้างกำหนดขึ้น และการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม

(1) สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ

สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ สามารถจำแนกได้เป็น 2 ชนิด ได้แก่ สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ และสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรม หรือสิ่งแวดล้อมประดิษฐ์ หรือมนุษย์สร้างขึ้น ดังนี้

(1.1) สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ได้แก่ อากาศ ดิน ลักษณะภูมิประเทศ ลักษณะ ภูมิอากาศ ทัศนียภาพต่าง ๆ ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง ทะเลสาบ ทะเล มหาสมุทรและทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิด

(1.2) สิ่งแวดล้อมทางชีวภาพหรือชีวภูมิศาสตร์ ได้แก่ พืชพันธุ์ธรรมชาติต่าง ๆ สัตว์ป่า ป่าไม้ สิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ที่อยู่รอบตัวเราและมวลมนุษย์

(2) สิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรม หรือสิ่งแวดล้อมประดิษฐ์ หรือมนุษย์สร้างขึ้น

สิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรม หรือสิ่งแวดล้อมประดิษฐ์ หรือมนุษย์สร้างขึ้น ได้แก่ สิ่งแวดล้อมทางสังคมที่มนุษย์เสริมสร้างขึ้นโดยใช้กลวิธีสมัยใหม่ ตามความเหมาะสมของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ศาสนา และวัฒนธรรม เช่น เครื่องจักร เครื่องยนต์ รถยนต์ พัดลม โทรทัศน์ วิทยุ ฝนเทียม เขื่อน บ้านเรือน โบราณสถาน โบราณวัตถุอื่น ๆ ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ค่านิยม และสุขภาพอนามัย

(3) การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม

สิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ซึ่งเกิดจากสาเหตุ 2 ประการ คือ มนุษย์ และธรรมชาติแวดล้อม ดังนี้

(3.1) มนุษย์ เป็นตัวการเปลี่ยนแปลงสังคมเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง มากกว่าสิ่งอื่น เช่น ชอบจับปลาในฤดูวางไข่ ใช้เครื่องมือถี่เกินไปทำให้ปลาเล็ก ๆ ติดมาด้วย ลักลอบตัดไม้ทำลายป่า เพื่อนำมาสร้างที่อยู่อาศัย ส่งเป็นสินค้า หรือเพื่อใช้พื้นที่เพาะปลูกปล่อยของเสียจากโรงงานและไอเสียจากรถยนต์ทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ

(3.2) ธรรมชาติแวดล้อม ส่วนใหญ่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างช้า ๆ เช่น แม่น้ำที่พัดพาตะกอนไปทับถมบริเวณน้ำท่วม และปากแม่น้ำต้องใช้เวลานานจึงจะมีตะกอนมาก การกัดเซาะพังทลายของดินก็เช่นเดียวกัน ส่วนการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วนั้นเกิดจากแรงภายในโลก เช่น แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด อื่น ๆ ได้แก่ อุทกภัยและวาตภัย ไฟป่า เป็นต้น ซึ่งภัยธรรมชาติดังกล่าวจะไม่เกิดบ่อยครั้งนัก

---

[51] *เรื่องเดียวกัน.*

2.3.2.3 การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม[52]

เมื่อได้ทราบแล้วลักษณะของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว จะเห็นได้ว่าสามารถถูกทำลายได้ทั้งจากธรรมชาติและมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมนุษย์ ในส่วนนี้จึงศึกษาถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งหัวข้อออกเป็น 2 ส่วน คือ ความหมาย และวิธีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1) ความหมาย

“การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างฉลาด โดยใช้ให้น้อย เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยคำนึงถึงระยะเวลาในการใช้ให้ยาวนาน และก่อให้เกิดผลเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด รวมทั้งต้องมีการกระจายการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างทั่วถึง อย่างไรก็ตาม ในสภาพปัจจุบันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความเสื่อมโทรมมากขึ้น ดังนั้นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงมีความหมายรวมไปถึงการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย

2) วิธีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มี 2 วิธี คือ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางตรง และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางอ้อม

(1) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางตรง ซึ่งปฏิบัติได้ในระดับบุคคล องค์กร และระดับประเทศ ที่สำคัญ คือ

(1.1) การใช้อย่างประหยัด คือ การใช้เท่าที่มีความจำเป็น เพื่อให้มีทรัพยากรไว้ใช้ได้นานและเกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่ามากที่สุด

(1.2) การนำกลับมาใช้ซ้ำอีก สิ่งของบางอย่างเมื่อมีการใช้แล้วครั้งหนึ่งสามารถที่จะนำมาใช้ซ้ำได้อีก เช่น ถุงพลาสติก กระดาษ เป็นต้น หรือสามารถที่จะนามาใช้ได้ใหม่โดยผ่านกระบวนการต่าง ๆ เช่น การนากระดาษที่ใช้แล้วไปผ่านกระบวนการต่าง ๆ เพื่อทาเป็นกระดาษแข็ง เป็นต้น ซึ่งเป็นการลดปริมาณการใช้ทรัพยากรและการทาลายสิ่งแวดล้อมได้

(1.3) การบูรณซ่อมแซม สิ่งของบางอย่างเมื่อใช้เป็นเวลานานอาจเกิดการชำรุดได้ เพราะฉะนั้นถ้ามีการบูรณะซ่อมแซม ทาให้สามารถยืดอายุการใช้งานต่อไปได้อีก

(1.4) การบำบัดและการฟื้นฟู เป็นวิธีการที่จะช่วยลดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรด้วยการบำบัดก่อน เช่น การบำบัดน้ำเสียจากบ้านเรือนหรือโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น ก่อนที่จะปล่อยลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ ส่วนการฟื้นฟูเป็นการรื้อฟื้นธรรมชาติให้กลับสู่สภาพเดิม เช่น การปลูกป่าชายเลน เพื่อฟื้นฟูความ สมดุลของป่าชายเลนให้กลับมาอุดมสมบูรณ์ เป็นต้น

(1.5) การใช้สิ่งอื่นทดแทน เป็นวิธีการที่จะช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติน้อยลงและไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม เช่น การใช้ถุงผ้าแทนถุงพลาสติก การใช้ใบตองแทนโฟม การใช้พลังงานแสงแดดแทนแร่เชื้อเพลิง การใช้ปุ๋ยชีวภาพแทนปุ๋ยเคมี เป็นต้น

---

[52] กรมป่าไม้, **การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**, หน้า 1, ค้นวันที่ 12 สิงหาคม 2556 จาก www.phetchabun.go.th/download_pmqa/.../1327407278_a25kmk72.pdf

(1.6) การเฝ้าระวังดูแลและป้องกัน เป็นวิธีการที่จะไม่ให้ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกทำลาย เช่น การเฝ้าระวังการทิ้งขยะ สิ่งปฏิกูลลงแม่น้ำ คูคลอง การจัดทาแนวป้องกันไฟป่า เป็นต้น

(2) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางอ้อม

การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางอ้อม สามารถทำได้หลายวิธี ดังนี้

(2.1) การพัฒนาคุณภาพประชาชน โดยสนับสนุนการศึกษาด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ถูกต้องตามหลักวิชา ซึ่งสามารถทำได้ทุกระดับอายุ ทั้งในระบบโรงเรียนและสถาบันการศึกษาต่าง ๆ และนอกระบบโรงเรียนผ่านสื่อสารมวลชนต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเกิดความตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นในการอนุรักษ์ เกิดความรักความหวงแหน และให้ความร่วมมืออย่างจริงจัง

(2.2) การใช้มาตรการทางสังคมและกฎหมาย การจัดตั้งกลุ่ม ชุมชน ชมรม สมาคม เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ตลอดจนการให้ความร่วมมือทั้งทางด้านพลังกาย พลังใจ พลังความคิด ด้วยจิตสานึกในความมีคุณค่าของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรที่มีต่อตัวเรา เช่น กลุ่มชมรมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของนักเรียนนักศึกษา ในโรงเรียนและสถาบันการศึกษาต่าง ๆ มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย มูลนิธิสืบ นาคะเสถียร มูลนิธิโลกสีเขียว เป็นต้น

(2.3) ส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ช่วยกันดูแลรักษาให้คงสภาพเดิม ไม่ให้เกิดความเสื่อมโทรม เพื่อประโยชน์ในการดารงชีวิตในท้องถิ่นของตน การประสานงานเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ และความตระหนักระหว่างหน่วยงานของรัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน ให้มีบทบาทหน้าที่ในการปกป้อง คุ้มครอง ฟื้นฟูการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด

(2.4) ส่งเสริมการศึกษาวิจัย ค้นหาวิธีการและพัฒนาเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดประโยชน์สูงสุด เช่น การใช้ความรู้ทางเทคโนโลยีสารสนเทศมาจัดการวางแผนพัฒนา การพัฒนาอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ให้มีการประหยัดพลังงานมากขึ้น การค้นคว้าวิจัยวิธีการจัดการ การปรับปรุง พัฒนาสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืน เป็นต้น

(2.5) การกำหนดนโยบายและวางแนวทางของรัฐบาล ในการอนุรักษ์และพัฒนาสิ่งแวดล้อมทั้งในระยะสันและระยะยาว เพื่อเป็นหลักการให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องยึดถือและนำไปปฏิบัติ รวมทั้งการเผยแพร่ข่าวสารด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.3.2.4 แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน[53]

เจ้าของโครงการต้องจัดการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อย 2 ครั้ง คือ ระหว่างเริ่มต้นโครงการ และระหว่างจัดทำร่างรายงานและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม

1) ระหว่างเริ่มต้นโครงการ

ให้ประชาชนรับทราบข้อมูลโครงการ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น แนวทางการศึกษาและประเด็นที่จะศึกษาในรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) และเพื่อให้ประชาชนได้แสดงข้อคิดเห็นต่อประเด็นที่ห่วงกังวล และให้เจ้าของโครงการนำประเด็นนั้นไปศึกษาและเสนอมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบ และมาตรการติดตามตรวจสอบ

2) ระหว่างจัดทำร่างรายงานและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบและให้ข้อคิดเห็นต่อผลการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบ มาตรการติดตามตรวจสอบ กรณีมีการอพยพ การรอนสิทธิ ต้องเสนอแผนอพยพ การรอนสิทธิ การเวนคืน ให้ชัดเจน

โดยการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน มีหลักการในการดำเนินการ ดังนี้

หลักการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน[54] หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคราชการนั้น โดย “International Association for Public Participation” ได้แบ่งระดับของการสร้างการ มีส่วนร่วมของประชาชน เป็น 5 ระดับ ได้แก่ การให้ข้อมูลข่าวสาร การรับฟังความคิดเห็น การเกี่ยวข้อง ความร่วมมือ ขั้นตัดสินใจ ดังนี้

1) การให้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับ ที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมี ส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางเสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

2) การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

3) การเกี่ยวข้อง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนาไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของ

---

[53] อินทิรา เอื้อมลฉัตร, **แนวทางการจัดทำรายงาน EIA**, ค้นวันที่ 12 สิงหาคม 2556 จาก http://www.onep.go.th/eia/images/10km/km2.ppt

[54] กรมป่าไม้, *เรื่องเดิม*, หน้า 3.

ภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทางานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

4) ความร่วมมือ เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วมโดยเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

5) ขั้นตัดสินใจ เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจทำได้หลายระดับและหลายวิธี ซึ่งบางวิธีสามารถทาได้อย่างง่าย ๆ แต่บางวิธีก็ต้องใช้เวลา ขึ้นอยู่กับความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ค่าใช้จ่ายและความจำเป็นในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องละเอียดอ่อน จึงต้องมีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจในการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่ประชาชน การรับฟังความคิดเห็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งพัฒนาทักษะและศักยภาพของข้าราชการทุกระดับควบคู่กันไปด้วย

จากหลักการและความจำเป็นดังกล่าว ทาให้การพัฒนาระบบราชการที่ผ่านมาได้รับการพัฒนากระบวนการบริหารราชการที่สนับสนุนการปรับกระบวนการทางานของส่วนราชการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น หรือที่เรียกว่า “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” ในส่วนภาคราชการ การส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ถือได้ว่าเป็นเงื่อนไข และเป็นกุญแจดอกสำคัญของความสำเร็จของการพัฒนาระบบราชการ ให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและเอื้อต่อประโยชน์สุขของประชาชน เพราะกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยสำคัญที่สนับสนุน และส่งเสริมให้ระบบราชการมีพลังในการพัฒนาประเทศอย่างสร้างสรรค์ อันเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาราชการยุคใหม่ที่เป็นราชการระบบเปิด

การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของภาคราชการที่มาจากทุกภาคส่วนของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และชุมชนท้องถิ่น จะช่วยทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชนได้รับทราบความต้องการและปัญหาที่แท้จริง ลดความขัดแย้งและต่อต้าน ทั้งยังเป็นการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ที่เสริมสร้างให้ประชาชน ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจในประเด็นสาธารณะ ซึ่งเป็นบทบาทที่หน่วยงานภาคราชการจะต้องดำเนินการให้เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนและเครือข่ายภาคประชาสังคมทุกภาคส่วนเข้ามาเป็นหุ้นส่วนจะประสบความสำเร็จหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับหน่วยงานราชการต่าง ๆ จะสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนมากน้อยเพียงใด รวมทั้งต้องอาศัยกระบวนการความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคมที่เป็นพันธมิตรของภาคราชการ ซึ่งถึงเวลาแล้วที่ ภาคราชการจะต้องร่วมมือกันเปิดระบบราชการให้ประชาชนมีส่วนร่วม เพื่อทาให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เกิดการแบ่งสรรทรัพยากรอย่างยุติธรรม และลดความขัดแย้งในสังคม และที่สำคัญที่สุด คือ การสร้างกลไกของการพัฒนาระบบราชการที่ยั่งยืน เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนนั่งเอง

ในการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรง หน่วยงานทางราชการต่าง ๆ ไม่ว่าเป็นภาคส่วนใด จะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

2.3.3 สิทธิชุมชน

"สิทธิชุมชน หรือ Community Rights"[55] หมายถึง หมู่ชน กลุ่มคนที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคม มีขอบเขตเป็นชุมชนใดชุมชนหนึ่ง หรือหลายชุมชนหรือหลายกลุ่มชาติพันธุ์ โดยไม่จำกัดเฉพาะในชนบทเท่านั้น แต่จะรวมถึงชุมชนเมืองด้วย ซึ่งในกลุ่มคนเหล่านี้จะมีความสัมพันธ์ทางสังคม วัฒนธรรม การจัดสรร การใช้ทรัพยากร และมีผลประโยชน์ร่วมกัน และมีอำนาจอันชอบธรรมตามกฎเกณฑ์ ประเพณี หรือข้อตกลงที่บุคคลยึดถือร่วมกัน จึงขอแบ่งหัวข้อออกเป็น 4 หัวข้อ คือ ที่มาของสิทธิชุมชน หลักการของสิทธิชุมชน ลักษณะของสิทธิชุมชน และการรับรองสิทธิชุมชนในระดับนานาชาติ ดังนี้

2.3.3.1 ที่มาของสิทธิชุมชน[56]

"สิทธิชุมชน" อาจเป็นคำที่เพิ่งจะเกิดขึ้นและได้ยินมาเมื่อไม่นานนี้ แต่ความจริงแล้ว "สิทธิชุมชน" เป็นอุดมการณ์ที่แนบแน่นกับวิถีชีวิต และวัฒนธรรมชุมชนมาอย่างยาวนานโดยที่คนในชุมชนนั้นไม่รู้ตัว

ปัญหาเบื้องต้นเกี่ยวกับ "สิทธิชุมชน" คือ ปัญหาว่าด้วยการรับรองสถานะหรือความมีตัวตนทางกฎหมายของชุมชน หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า "ปัญหาสภาพบุคคลของชุมชน" เพราะในทางกฎหมายสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ จะเกิดขึ้นได้ จะต้องมีสภาพบุคคลขึ้นก่อน ซึ่งสภาพบุคคลจะได้ด้วยกันใน 2 รูปแบบ คือ สภาพบุคคลในฐานะบุคคลธรรมดา และสภาพบุคคลในฐานะนิติบุคคล สิ่งที่ไม่ได้รับการยอมรับให้มีสภาพบุคคลย่อมไม่มีสิทธิและหน้าที่ได้ เมื่อชุมชนไม่ใช่บุคคลธรรมดาและไม่มีกฎหมายรองรับให้มีสภาพเป็นนิติบุคคล ชุมชนจึงย่อมไม่มีสิทธิและหน้าที่เป็นของตนเองแยกต่างหากจากบุคคลธรรมดาที่เป็นสมาชิกชุมชนได้[57]

ข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ของการสร้างองค์ความรู้ แนวคิดทฤษฎี เรื่อง "สิทธิ" จนกระทั่งมาถึง "สิทธิชุมชน" นั้น จากการศึกษาพบว่ารากฐานสำคัญนั้นมาจากการพัฒนาปรัชญาทางการเมือง ที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศตะวันตกช่วงศตวรรษที่ 16-17 โดยเน้นให้ความสำคัญกับ "สิทธิของปัจเจกชน" ในฐานะที่เป็น "สิทธิของพลเมือง" และ "สิทธิทางการเมือง" อันมีต้นเหตุมาจากการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย และระบอบทรัพย์สินส่วนบุคคล หรือ "กรรมสิทธิ์" อันเป็นสิ่งสำคัญของการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย หรือระบอบทรัพย์สินส่วนบุคคลซึ่งได้เติบโตงอกงาม ต่อมาถูกทำลายและวิพากษ์จากนักคิด สายสังคมนิยม ซึ่งเห็นว่าสิทธิปัจเจกชนและระบอบทรัพย์สินส่วนบุคคลนั้น เป็นสาเหตุของความเสื่อมทราม ทางด้านศีลธรรม เนื่องจากระบอบ

---

[55] ฟ้าดาว คงนคร, **สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ** (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555), หน้า 17.

[56] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 17.

[57] กิตติศักดิ์ ปรกติ, **สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน** (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2550), หน้า 10.

ทรัพย์สินส่วนบุคคลนั้น ทำให้เกิดการแก่งแย่งการครอบครองทรัพย์สินอันเป็นที่มาของการขูดรีดทางชนชั้น และลดทอนศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ลง จึงควรให้ ความสนใจแก่ “สิทธิกลุ่ม” “สิทธิร่วม” และแทนที่จะมีแต่เพียงสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ยังต้องมี “สิทธิทางเศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรม” ด้วย

จนต่อมาในปี พ.ศ.2491 สหประชาชาติได้ประกาศ “ปฏิญญาสากล ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” จึงต้องประกาศ ”กติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง” ควบคู่ไปกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และต่อมาได้เปิดพรมแดนสู่มิติของสิทธิที่มีความหลากหลาย ความเท่าเทียม การมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลทำให้เกิดความสนใจเรื่อง “สิทธิชุมชน” อย่างจริงจังถึงปัจจุบัน

2.3.3.2 หลักการของสิทธิชุมชน[58]

เนื่องจาก “สิทธิชุมชน” จะเกิดการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องจาก สังคม การเมือง ปละกฎหมาย สมัยใหม่ ที่เน้นบทบาทของรับและเอกชนเป็นหลัก ต่อมา เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างคนหมู่มากจากการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน “สิทธิชุมชน” จึงเริ่มมีบทบาทสำคัญสำคัญในการเป็นตัวการและระงับข้อพิพาทในเหล่านี้ “สิทธิชุมชน” จึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในวิถีชีวิตของประชาชนที่ต้องสนับสนุนให้เข้มแข็งขึ้นใหม่ และมีความจำเป็นที่ต้องทำความเข้าใจและยอมรับ จนกระทั่งในที่สุดนำไปสู่การยอมรับสิทธิชุมชนขึ้นเช่นเดียวกับการยอมรับในสิทธิอื่น ๆ เช่น สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน ครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง เป็นต้น[59] โดย “สิทธิชุมชน” มีหลักการดังต่อไปนี้

1) ต้องมีข้อตกลง และกฎเกณฑ์ทางสังคม ที่พัฒนาให้กลุ่มคนร่วมกันจัดการทรัพยากร จัดการทางเศรษฐกิจ สังคมและอื่น ๆ โดยกลุ่มคนดังกล่าวมีความสัมพันธ์ทางสังคมร่วมกัน มีวัฒนธรรมร่วมกันจำเป็นที่จะต้องจัดการร่วมกัน โดยชุมชนได้สร้างข้อตกลงหรือกติกาในการจัดการทรัพยากร เศรษฐกิจ สังคม ข้อตกลงอาจเป็นลายลักษณ์ อักษร หรือกฎจารีตประเพณี ซึ่งข้อตกลงบางครั้งอาจเป็นเรื่องของการเรียนรู้ การต่อสู้ต่อรองทั้งภายในระหว่างชุมชนหรือภายนอกชุมชน ข้อตกลง ร่วมจึงมีการปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเมือง และสังคม ดังนั้น “สิทธิชุมชน” จึงมีขอบเขตที่กว้าง ยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนได้ตามแต่สมัยและบริบททางสังคม

2) เป็นสิทธิเชิงซ้อน หมายถึง ภายใต้ข้อตกลงจัดการร่วมกันของชุมชนจะมีสิทธิหลายประเภทที่แตกต่างกัน แต่สิทธิเหล่านั้นมีความสัมพันธ์กัน เช่น สิทธิการครอบครอง สิทธิการใช้ สิทธิการจัดการ ซึ่งสิทธิแต่ละประเภท จะมีการปรับสร้างใหม่อยู่เสมอ และการซ้อนของสิทธิมีหลายระดับทั้งรูปแบบสิทธิและเจ้าของสิทธิ เช่น บางเงื่อนไขสิทธิความเป็นเจ้าของทรัพยากรบางประเภทอาจเป็น ของรัฐ หรือของบุคคลในชุมชนแต่ชุมชนมีสิทธิในการใช้ และ สิทธิจัดการ

3) เน้นการมีส่วนร่วม หมายถึง การให้ภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนตั้งแต่ระดับท้องถิ่น สาธารณะ และรัฐ ซึ่งสิทธิชุมชนไม่ใช่สิทธิความเป็นเจ้าของแบบเบ็ดเสร็จอย่างสิ้นเชิง เช่น สิทธิรัฐที่เป็นเจ้าของใช้สิทธิตนเองกีดกันภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ในทางตรงกันข้าม

---

[58] ฟ้าดาว คงนคร, *เรื่องเดิม*, หน้า 20.

[59] กิตติศักดิ์ ปรกติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 14.

“สิทธิชุมชน”ต้องการการสนับสนุนจากชุมชนท้องถิ่น ประชาสังคม และรัฐ ซึ่งชุมชนก็ได้สร้างเงื่อนไขกติกาที่มีการควบคุมจาก ภายนอก เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิชุมชนนั้น ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า “สิทธิชุมชน” ให้ความสำคัญกับผู้ที่อยู่กินดูแลทรัพยากรเพื่อความอยู่รอดของชุมชนเป็นอันดับแรก คนภายนอกจะมาอ้างสิทธิเพื่อคุณภาพ ชีวิตที่ดีของชุมชนเมือง มาอยู่เหนือการมีชีวิตรอดของชุมชนไม่ได้ จากเหตุผลดังกล่าว ทำให้การมีส่วนร่วมลดหลั่นกันไปตามความจำเป็นพื้นฐาน ของชีวิตและสังคม อย่างไรก็ตามโดยทั่วไป “สิทธิชุมชน” มักมีลักษณะของการมีส่วนร่วมจากภายนอกมากกว่าการกีดกัน โดยหลักการสำคัญ ของ “การมีส่วนร่วม” ก็คือ เป้าหมายของสิทธิชุมชน มิใช่เพื่อประโยชน์เฉพาะส่วนของชุมชนเท่านั้น แต่จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมด้วย

4) สิทธิชุมชนตั้งอยู่บนหลักพื้นฐานที่ว่า “ความยั่งยืน และความเป็นธรรม” ดังจะเห็นได้จากการจัดการป่า การจัดการน้ำ ต้องการให้สมาชิกมีส่วนร่วมเข้าถึงทรัพยากร และ ได้รับการแบ่งปันทรัพยากรอย่างเป็นธรรม การที่ชุมชนจะอยู่รอดได้ก็ต้องอยู่บนฐานทรัพยากรที่ยั่งยืน การบริโภคให้หมดไปโดยไม่รู้จักรักษา เป็นการทำลายทุนชีวิตของชุมชนโดยตรง ซึ่งอุดมการณ์สิทธิชุมชน จะมุ่งประสิทธิภาพสูงสุดจากการใช้ทรัพยากร

5) ตั้งอยู่บนเนื้อหาที่หลากหลาย ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า “สิทธิชุมชน” นั้นจะความสัมพันธ์และลักษณะที่หลากหลาย อันเนื่องมาจากสภาวการณ์ที่แตกต่างกัน ดังนั้นเนื้อหาของ “สิทธิชุมชน” จึงมีความหลากหลาย มีชุมชนจำนวนมากได้อาศัยทุนทางสังคมของตนสร้างระบบ ในการจัดการตนเอง เพื่อปรับสัมพันธภาพทางอำนาจในหลายรูปแบบ เช่น สิทธิการ จัดการทรัพยากร สิทธิในที่อยู่อาศัย สิทธิสตรี เศรษฐกิจชุมชน เป็นต้น

6) เป็นประชาธิปไตยจากรากหญ้า เนื่องจากสิทธิชุมชนเป็นการต่อสู้ โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อไปสู่ความเป็นพหุลักษณ์ประชาธิปไตย หรือสังคมที่เคารพความ หลากหลาย หรือมีนโยบายให้แต่ละท้องถิ่นตลอดจนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมให้ได้มีเสรีภาพของตนเองในการกำหนดกติกาของวิถีชีวิต เศรษฐกิจ ทรัพยากรตามภูมินิเวศวัฒนธรรมของตน ซึ่งมีความแตกต่างกันไปในแต่ละบริบท ทั้งนี้อยู่บน พื้นฐานความรับผิดชอบร่วมกันของสังคมด้วย รัฐต้องมีนโยบาย สนับสนุนชุมชนให้มีเสรีภาพในการกำหนด กฎ กติกา ระบบสิทธิ การจัดการทรัพยากร เศรษฐกิจ วิถีชีวิตวัฒนธรรมของตนเอง และมีกลไกสนับสนุนความเข้มแข็งของชุมชน

ชุมชนใดชุมชนหนึ่งไม่ได้อยู่อย่างโดดเดี่ยวในชุมชนนั้น ๆ เอง แต่มีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับชุมชนอื่น ๆ ด้วย รวมทั้งย่อมมีความเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เช่น ป่า ทะเล ไม่มีชุมชนใดสามารถยึดถือสิทธิหรือใช้ได้เพียงชุมชนเดียว อันเนื่องมากจากการขาดปัจจัยในการดำรงชีวิต ทำให้ชุมชนต่าง ๆ เชื่อมกันเป็นชุมชนท้องถิ่น บนพื้นฐานประสบการณ์ที่มีต่อทรัพยากรธรรมชาติและการอยู่อาศัยแบบช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ซึ่งการที่ชุมชนต่าง ๆ มีความสัมพันธ์ในรูปของสิทธิชุมชนนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากความพึงพอใจของชุมชนนั้นด้วย ดังจะเห็นได้จากอุดมการณ์ที่สร้างขึ้นมา สะท้อนให้เห็นว่าต้องการสร้าง “สิทธิชุมชน” ให้มีความถาวร ดังจะเห็นได้จากคำบอกเล่า คำสั่งสอน[60]

---

[60] เลิศชาย ศิริชัย และคณะ, **โครงการสิทธิชุมชนภาคใต้ สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคอีสาน** (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2547), หน้า 58.

2.3.3.3 ลักษณะของสิทธิชุมชน[61]

“สิทธิชุมชน” มีรูปแบบลักษณะที่หลากหลายตามแต่บริบทของสังคม แต่โดยสรุปแล้ว สามารถแบ่งลักษณะของ “สิทธิชุมชน” ได้ดังนี้

1) อุดมการณ์ของสิทธิชุมชน เป็นอุดมการณ์ต่อสู้ เพื่อความอยู่รอดของชุมชนนั้น ๆ

2) การเกิดสิทธิชุมชนในแต่ละพื้นที่ ไม่ได้เกิดจากความสัมพันธ์ในเชิงพันธะสัญญา หากแต่เป็นผลที่เกิดขึ้นจากกระบวนการภายในของ ชุมชนในแต่ละพื้นที่ที่ทดลองเรียนรู้สั่งสมขึ้นมาจนกระทั่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างสังคมในระดับชุมชน ในหลาย ๆ กรณีมีการลอกเลียนประสบการณ์ และทำให้เกิดขึ้นซ้ำ ๆ ในทางความคิด บางครั้ง “สิทธิชุมชน” ที่เกิดขึ้นมาจากความขัดแย้งและต้องการแก้ไขปัญหานั้น ๆ

3) ตั้งอยู่บนสำนึกและความรับรู้ร่วมกันของชุมชนเป็นหลัก ดังนั้น “สิทธิชุมชน” จึงมักจะไม่ปรากฏในรูปของบันทึกที่เป็นลายลักษณ์อักษร

4) กลไกในการบังคับเป็นไปโดยอาศัยวิธีการของแต่ละชุมชน ผ่านทางระบบความสัมพันธ์ในด้านต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชน

5) สิทธิชุมชนเป็นความพยายามของชุมชน ที่จะจัดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของชุมชนให้สอดคล้องกับการกระทำที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ และมีทางเลือก

6) สิทธิชุมชนเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไข ไม่ใช่สิทธิเด็ดขาด ต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยและสภาพการณ์ทั้งหมดที่มีอยู่ในชุมชน

7) สิทธิชุมชนมักจะมีกลไกภายในชุมชน ที่แบ่งเฉลี่ยการใช้สอยทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ และให้โอกาสกับสมาชิกของชุมชน

2.3.3.4 การรับรองสิทธิชุมชนในระดับนานาชาติ[62]

หลังจากที่ได้มีการตรากฎบัตรสหประชาชาติและได้จัดตั้งองค์การสหประชาติขึ้น ได้ตราอนุสัญญาขึ้นหลายฉบับเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และวางกลไกบังคับในรูปขององค์กรรับเรื่องร้องเรียนเพื่อนำไปสู่การพิจารณาขององค์การสหประชาชาติต่อไป เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1947 (Universal Declaration of Human Rights 1948) ต่อมามีการตราอนุสัญญาว่าด้วยการกำจัดการเลือกปฏิบัติต่อเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ค.ศ.1965 (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination 1965) และกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 (The International Convenant on Civil and Political Rights 1966) ซึ่งเน้นรับรองสิทธิในการกำหนดชะตากรรมของตนเอง หรือสิทธิอัตตวินิจฉัย และสิทธิในการได้ประโยชน์ และอาศัยทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานแห่งการดำรงชีพ ไว้ในมาตรา 1 เน้นหลักการไม่เลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา และภาษา ในมาตรา 2 และรับรองหลักการสิทธิชุมชนในแง่สิทธิในการธำรงรักษาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชานส่วนน้อย โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 27 ความว่า

---

[61] ฟ้าดาว คงนคร, *เรื่องเดิม*, หน้า 25.

[62] กิตติศักดิ์ ปรกติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 59.

“บุคคลที่รวมกันเป็นชุมชนที่เป็นชนชาติส่วนน้อยทางเชื้อชาติ ศาสนา หรือภาษาที่อยู่ในรัฐทั้งหลาย ย่อมไม่อาจถูกกีดกันหรือปฏิเสธไม่ให้ใช้สิทธิในการดำรงไว้ซึ่งวัฒนธรรมของตน การนับถือ และประกอบพิธีกรรมทางศาสนา หรือใช้ภาษาของตนร่วมกับสมาชิกอื่นในชุมชนนั้น”[63]

นอกจากนั้น องค์การสหประชาชาติยังได้มีการตรากติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Convenant on Economic Social and Cultural Rights 1966) ขึ้น โดยกำหนดรับรองชะตากรรมของตนเอง หรือสิทธิตามอัตตวินิจฉัย รวมทั้งสิทธิในการได้ประโยชน์ และอาศัยทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานแห่งการดำรงชีพไว้ในมาตรา 1 รับรองหลักการไม่เลือกปฏิบัติในมาตรา 2 และสิทธิในการทำงานในโอกาสที่เท่าเทียมกัน และได้รับสวัสดิการสังคม ในมาตรา 6, 7 และ 9 ตามลำดับ อีกทั้งคุ้มครองเรื่องสิทธิครอบครองตามมาตรา 10 สิทธิในการศึกษาตามมาตรา 13 และสิทธิในการรักษาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม ศาสนา การสร้างสรรค์ทางศิลปะ วรรณกรรม และวิทยาการ ตามมาตรา 15 ด้วย

Karel Vasak ผู้อำนวยการสำนักสิทธิมนุษยชนและสันติภาพของยูเนสโก ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาสิทธิมนุษยชนว่าแบ่งเป็น 3 ช่วง ด้วยกัน ดังนี้

1) สิทธิมนุษยชนยุคแรก เป็นยุคแห่งเสรีภาพที่ปัจเจกชนเรียกร้องไม่ให้รัฐล่วงละเมิด

2) สิทธิมนุษยชนยุคที่สอง เป็นยุคสิทธิเสมอภาค อันเกิดจากข้อเรียกร้องของสังคมนิยม โดยเฉพาะในยุโรปตะวันออก ที่เรียกร้องให้รัฐดำเนินการทั้งปวงเพื่อชดเชยสิทธิแก่ปัจเจกชนให้กลุ่มผู้เสียเปรียบ และผู้ด้อยโอกาสในสังคม เพื่อให้เกิดความเสมอภาคตามความเป็นจริง

3) สิทธิมนุษยชนยุดที่สาม เป็นยุคแห่งภราดรภาพหรือยุดแห่งความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน เป็นยุคที่เรียกร้องให้ทุกฝ่ายร่วมมือกันคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอันเป็นสิทธิรวมหมู่ทั้งในระดับโลก ระดับชาติ และชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะสิทธิในการพัฒนา สิทธิในสันติภาพ สิทธิในมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ และสิทธิสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมแก่สุขภาวะ ซึ่งจะมีได้ต่อเมื่อเกิดความร่วมมือกันทั้งระดับนานาชาติ ชาติ และท้องถิ่น จนถึงการมีส่วนร่วมของเอกชนแต่ละคน

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการยอมรับชนเผ่าอินเดียนแดงว่า เป็นผู้มีสิทธิเหนือที่ดินมาแต่เดิมตามหลักกฎหมายธรรมชาติ โดยได้มีการตราเป็นกฎหมายและรัฐบาลได้ทำสนธิสัญญาไว้รวมกว่า 300 สนธิสัญญา โดยรัฐบาลจะถือที่ดินไว้ในฐานะผู้แทนรวมจำนวนทั้งสิ้น 55.4 ล้านเอเคอร์ โดยรูปแบบของสิทธิเหนือที่ดินของชนเผ่าต่าง ๆ เป็นสาธารณสมบัติชนิดหนึ่งซึ่งสงวนไว้ซึ่งประโยชน์ของสมาชิกแห่งชนเผ่าพื้นเมือง โดยกฎหมายกำหนดให้การใช้สอยสาธารณสมบัติเหล่านี้ไปตามจารีตประเพณีของแต่ละชนเผ่า รวมทั้งให้สิทธิในการจัดการทรัพยากรในดินแดนที่ตนได้ครอบครองอยู่ ทั้งในแง่การนำที่ดินออกให้เช่า หรือ อนุญาตให้ทำเหมืองแร่ รวมทั้งขุดเจาะน้ำมันและก๊าซ ด้วย ซึ่งการรับรองสิทธิดังกล่าวนี้ เริ่มต้นมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 โดยศาลสูงแห่งสหรัฐอเมริกายอมรับว่า ชนเผ่า

---

[63] Section 27 “In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion , or to use their own language”

พื้นเมืองมีสิทธิเก็บกินเหนือดินแดนที่ตนครอบครองมาแต่ดั้งเดิม แต่สิทธิเช่นนั้นไม่ตัดอำนาจของสหรัฐในการจัดการดูแลและให้สิทธิแก่เอกชน แต่สิทธิของเอกชนก็ไม่ตัดสิทธิใช้สอยและได้ประโยชน์ของชนเผ่าพื้นเมืองที่มีมาตามจารีตประเพณี อันเป็นสิทธิร่วมกันของเอกชน แต่สิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองมีข้อจำกัด คือ เป็นสิทธิร่วมกันไม่สามารถจำหน่าย จ่าย โอน ได้เหมือนสิทธิของเอกชน[64]

2.3.4 สิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล

ผลกระทบจากการดำเนินการของหน่วยงานรัฐ และสิทธิของชุมชนในการเยียวยาผลกระทบในตัวของชุมชนนั้นโดยอาศัยฐานทางชุมชนเป็นหลัก โดยสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการ ส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลย่อมถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งทำให้ประชาชนได้รับความเสียหาย เป็นการเยียวยาความเสียหายขั้นสุดท้ายที่เกิดขึ้น สามารถฟ้องได้ทั้งศาลปกครอง และศาลยุติธรรมทั่วไป โดยขึ้นกับประเภทของคดี หากเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับรัฐหรือในฐานะที่รัฐมีอภิสิทธิ์เหนือกว่าเอกชนแล้วและเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ กรณีดังกล่าวจะขึ้นศาลปกครอง แต่หากไม่เข้าข่ายดังกล่าวจะขึ้นศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีโดยทั่วไป

ในที่นี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการฟ้องร้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล จำเป็นต้องศึกษาหลักความรับผิดของรัฐ ซึ่งสามารถแบ่งได้ 2 ส่วน คือ ทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐ และหลักเกณฑ์ความรับผิดของรัฐ ดังนี้

2.3.4.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐ

การดำเนินกิจการต่าง ๆ ของรัฐ อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของเอกชนได้ในหลายรูปแบบด้วยกัน เช่น การออกกฎหมายเวนคืน หรือการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อจำกัดสิทธิของเอกชนในการเดินทางหรือในการใช้สิทธิในทรัพย์สินบางประการ เป็นต้น ซึ่งรัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน[65]

ในการรับผิดชดใช้ค่าสินไหมนี้ บางประเทศ เช่น ประเทศเยอรมัน ความรับผิดของรัฐมีอยู่หลายความหมาย ทั้งในความหมายอย่างแคบ โดยความรับผิดของรัฐ หมายถึง หน้าที่รับผิดชอบของรัฐสำหรับความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง หน้าที่ความรับผิดของรัฐสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของตนไม่ว่าการกระทำนั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือการกระทำนั้นจะกระทำโดยใช้อำนาจมหาชนหรือในแดนของกฎหมายเอกชนก็ตาม ดังนั้น ในความหมายนี้จึงครอบคลุมทั้งความรับผิดที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือผิดสัญญาไม่ว่าจะในสัญญา

---

[64] คดีที่เป็นรากฐานแห่งกฎหมาย คือ คำพิพากษาของ Chief Justice Marshall ในคดี Johnson V Mcintosh 8 Wheat 543

[65] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, **กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ** (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 8.

ทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง หรือการเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนด้วย[66] โดยทฤษฎีความรับผิดของรัฐที่สำคัญ ได้แก่

1) ทฤษฎีประโยชน์ของรัฐหรือประโยชน์มหาชน (Public Interest)

ทฤษฎีนี้เป็นหลักการพื้นฐานในการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นทฤษฎีที่เป็นหลักการแบ่งระบบกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน เนื่องจากประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งที่กฎหมายมหาชนมุ่งจะคุ้มครอง[67] แบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน ดังนี้

(1) ความหมายของประโยชน์สาธารณะ

การดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐ ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับเพื่อประโยชน์สาธารณะ อันเนื่องมาจากการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ซึ่งฝ่ายเอกชนอาจจะเสียประโยชน์บ้างจากการดำเนินการดังกล่าว

ประโยชน์สาธารณะเป็นความต้องการของคนหมู่มากในสังคมจึงเป็นหัวใจของกิจการของรัฐและเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทุกอย่างขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ[68] ซึ่งความต้องการส่วนรวมของประชาชนที่นับว่าสำคัญนั้น มีอยู่ 2 ประการ คือ ความต้องการที่จะอยู่รอดปลอดภัย และความต้องการที่จะอยู่อย่างสะดวกสบายในการดำรงชีวิต[69]

ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะจึงเป็นการดำเนินการเพื่อมุ่งถึงประโยชน์ส่วนรวม

(2) ประเภทของประโยชน์สาธารณะ[70]

หากพิจารณาประโยชน์สาธารณะพิจารณาในแง่ผู้รับประโยชน์สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

(2.1) ประโยชน์สาธารณะทั่วไปเป็นประโยชน์ทั่วไปแก่เอกชนทุกคน

คือ การดำเนินโดยมุ่งผลโดยรวม เช่น ประโยชน์จากการป้องกันประเทศโดยกำลังทหาร หรือการรักษาความปลอดภัยโดยตำรวจ ไม่มีผู้ใดได้รับประโยชน์โดยเฉพาะเจาะจง ประโยชน์ในลักษณะนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิโดยตรงแก่เอกชน

(2.2) ประโยชน์สาธารณะเฉพาะ

จะเป็นประโยชน์ที่ตกได้แก่บุคคลเฉพาะเจาะจงเป็นประโยชน์โดยตรงเฉพาะรายตัวเป็นบุคคลเป็นคน ๆ ไป เช่นประโยชน์จากการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการย่อมตกแก่บุคคลผู้ศึกษา หรือประโยชน์จากกิจการไปรษณีย์ก็จะตกแก่ผู้ส่งข่าวสาร หรือ

---

[66] *เรื่องเดียวกัน,* หน้า 8.

[67] สุจิวรรณ รัตนประทีป, **ความรับผิดของรัฐ: ศึกษากรณีการรับภาระเกินปกติ** (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2555), หน้า 34.

[68] ชาญชัย แสวงศักดิ์, **คำอธิบายกฎหมายปกครอง** (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551), หน้า 70.

[69] สุจิวรรณ รัตนประทีป, *เรื่องเดิม.*

[70] *เรื่องเดียวกัน,* หน้า 34.

ผู้รับข่าวสาร ประโยชน์ในลักษณะนี้ทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีความก้าวหน้าและสะดวกสบาย จึงเป็นประโยชน์สาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อสวนรวมด้วยในขณะเดียวกัน

2) ทฤษฎีอำนาจมหาชน[71]

นักวิชาการได้ให้ความหมายเกี่ยวกับทฤษฎีอำนาจมหาชน เป็น 2 แนวทาง ดังนี้

(1) แนวทางแรก อำนาจมหาชน หมายถึงรัฐและองค์กรของรัฐ ตามความหมายนี้รัฐมิใช่องค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่มุ่งตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวมแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่หมายถึงหน่วยหรือองค์กรที่อยู่เหนือปัจเจกชน เป็นผู้ถืออำนาจอธิปไตยเหนือปัจเจกชน ดังนั้น เจตจำนงของรัฐจึงเป็นใหญ่เหนือเจตจำนงของปัจเจกชน และในการจัดทำกิจกรรมของรัฐ รัฐสามารถใช้อำนาจเหนือราษฎรโดยการออกนิติกรรมฝ่ายเดียวบังคับให้กระทำการหรือห้ามกระทำการก็ได้ แนวคิดนี้ก่อให้เกิดการแบ่งแยกภารกิจของรัฐออกเป็นสองประเภท คือ การกระทำที่ต้องใช้อำนาจเหนือ (Acte d' Autorité) และการกระทำที่ใช้การบริหารจัดการ (Acte de Gestion)

(2) แนวทางที่สอง อำนาจมหาชน หมายถึง วิธีการที่ฝ่ายปกครองใช้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะโดยความคิดนี้ได้พัฒนาจากแนวคิดแรกที่ไม่เป็นที่ยอมรับ จนมีความหมายที่สอดคล้องกับเหตุการณ์ปัจจุบันมากขึ้น โดยมุ่งจะอธิบายอำนาจมหาชนว่า เป็นวิธีการที่ฝ่ายปกครองใช้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะแทนที่แนวคิดเดิมที่เห็นว่า อำนาจมหาชนเป็นเรื่องของอำนาจเหนือปัจเจกชน บริการสาธารณะในปัจจุบันนี้เพิ่มจำนวนมากขึ้นและมีความหลากหลายเป็นอย่างมาก ภายใต้นิยามใหม่นี้ หากบริการสาธารณะถือเป็นหัวใจของกิจกรรมของฝ่ายปกครอง อำนาจมหาชนก็เป็นวิธีการที่ทำให้บริการสาธารณะนั้นบรรลุผล โดยบทบาทดังกล่าวของอำนาจมหาชนทำให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้วิธีการที่มิใช่วิธี การตามกฎหมายแพ่ง ซึ่ง เป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชน แต่เป็นวิธีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจมหาชนเพื่อใช้เป็นเครื่องมือจัดการให้การบริการสาธารณะบรรลุผล

3) ทฤษฎีการบริการสาธารณะ[72]

ศาสตราจารย์ ฌ็อง ริเวโร่ อธิบายว่า “นอกจากการใช้อำนาจรัฐควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของเอกชนแล้ว องค์กรฝ่ายบริหารยังมีหน้าที่จัดทำกิจการที่เรียกว่า “การบริการสาธารณะ” คือ การตอบสนองความต้องการของสังคม และปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกของสังคมในอันที่จะได้รับบริการจากรัฐในเรื่องที่เอกชน หรือวิสาหกิจเอกชนไม่อาจตอบสนองได้ ไม่ว่าจะเป็นการบริการสาธารณะในด้านการให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน หรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ

---

[71] *เรื่องเดียวกัน,* หน้า 35.

[72] ชาญชัย แสวงศักดิ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 73.

(1) ประเภทของการบริการสาธารณะ

สามารถจัดแบ่งการบริการสาธารณะออกได้เป็น 3 ส่วน ดังนี้ คือ

(1.1) บริการสาธารณะทางปกครอง

คือ กิจการที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับความปลอดภัยและความสงบสุขของชุมชน ซึ่งต้องอาศัยอำนาจพิเศษตามกฎหมายมหาชนในการจัดทำ ได้แก่ กิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายใน การป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น

บริการสาธารณะประเภทนี้ ฝ่ายปกครองไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้

(1.2) บริการสาธารณสุขทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม

การบริการประเภทนี้จะคล้ายกับเอกชนทั้งในด้านวัตถุแห่งบริการ แหล่งที่มาเงินทุน และวิธีปฏิบัติการ

(1.3) บริการสาธารณสุขทางสังคมและวัฒนธรรม

คือ บริการสาธารณสุขที่ให้บริการทางสังคมและวัฒนธรรมที่ต้องการอิสระ คล่องตัวในการทำงานโดยไม่เน้นผลกำไร เช่น การแสดงนาฏศิลป์ พิพิธภัณฑ์ การกีฬา การศึกษาวิจัย

(2) หลักเกณฑ์ของการบริการสาธารณะ[73]

การบริการสาธารณะเป็นกิจการที่ตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะ แต่กิจการเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะทุกอย่างมิใช่บริการสาธารณะเสมอไป เฉพาะแต่กิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและรัฐเล็งเห็นความจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงจัดการ หรือควบคุมดูแลจึงเป็นกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะที่เป็นบริการสาธารณะ บริการสาธารณะอยู่ภายใต้หลักการสำคัญห้าประการ โดยหลักสามประการแรกเป็นหลักที่ส่งผลเป็นข้อจำกัดอำนาจในการดำเนินการของฝ่ายปกครอง ได้แก่ หลักความเป็นกลาง หลักความเสมอภาค และหลักความได้สัดส่วน ส่วนหลักสองประการหลังเป็นหลักที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจในการดำเนินการบริการสาธารณะ ได้แก่หลักความต่อเนื่อง และหลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง โดยแต่ละหลักการมีรายละเอียด ดังนี้

(2.1) หลักความเป็นกลาง

มุ่งที่การควบคุมตัวเจ้าหน้าที่ให้ทำหน้าที่ด้วยความเป็นกลางในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ อย่างปราศจากอคติ เช่น กรณีสัญญาของฝ่ายปกครอง โดยในกระบวนการทำสัญญาของฝ่ายปกครองห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินกระบวนการทำสัญญามีส่วนได้เสียกับบริษัทหรือเอกชนที่เสนอตัวเข้ามาเป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครอง

(2.2) หลักความเสมอภาค

เป็นสิทธิของประชาชนที่จะได้รับบริการจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน แต่หลักความเสมอภาคมิได้ห้ามฝ่ายปกครองที่จะปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสถานะที่แตกต่างในลักษณะที่

---

[73] สุจิวรรณ รัตนประทีป, *เรื่องเดิม,* หน้า 37.

แตกต่างกัน ทั้งนี้ ต้องเป็นการเลือกปฏิบัติเพื่อประโยชน์สาธารณะ และถูกเลือกใช้อย่างเหมาะสมกับสถานะที่แตกต่างกันนั้นทั้งในแง่รูปแบบและวิธีการ ดังนั้น บุคคลทุกคนจึงมีสิท ธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐหรือฝ่ายปกครองอย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงการมีสิทธิได้รับบริการสาธารณะโดยเท่าเทียมกันตามเงื่อนไขและลักษณะการใช้บริการสาธารณะนั้น นอกจากนี้ความเสมอภาค ยังมีได้หลายประเภท กล่าวคือ นอกจากความเสมอภาคที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นราคาค่าบริการหรือการบริการแล้ว ยังมีความเสมอภาคในการเข้าเป็นคู่สัญญาของรัฐที่จะต้องมีการเรียกประกวดราคาหรือประมูลเพื่อให้บุคคลทั่วไปมีโอกาสแข่งขันเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ รวมทั้งความเสมอภาคในการเข้าทำงานกับรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ภายใต้เงื่อนไขบางประการเกี่ยวกับคุณสมบัติด้านความรู้ความสามารถ

(2.3) หลักความได้สัดส่วน

หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความได้สัดส่วนของการกระทำ (Principle of Proportionality)

เป็นหลักการหนึ่งที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากในการดำเนินการดังกล่าวเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ แม้การกระทำนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบแก่เอกชนจนเกิดความเสียหาย เอกชนก็จำต้องรับผลที่เกิดขึ้นนั้น แต่ฝ่ายปกครองจะต้องให้เกิดผลกระทบต่อปัจเจกชนน้อยโดยต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนอีกด้วย กล่าวคือต้องคำนึงถึงหลักความเหมาะสม หลักแห่งความจำเป็น และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ ซึ่งมีเกณฑ์พิจารณา 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก มาตรการที่เลือกใช้จะต้องมีความเหมาะสม คือ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้อย่างแท้จริง

ประการที่สอง มาตรการที่เลือกใช้จะต้องเป็นไปเท่าที่จำเป็นเท่านั้น กล่าวคือ จะต้องมีผลกระทบต่อสิทธิหรือสร้างภาระให้แก่ผู้ใดน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นแก่การบรรลุผล

ประการที่สาม เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลดีที่เกิดต่อประโยชน์สาธารณะกับผลเสียหรือภาระของบุคคลใดแล้ว จะต้องปรากฏว่าผลดีที่จะเกิดต่อประโยชน์สาธารณะจะต้องมีมากกว่าอย่างชัดเจน

โดยประเทศเยอรมนีได้นำหลักความได้สัดส่วนไปใช้บัญญัติเป็นกฎหมายซึ่งมีเนื้อหาคล้ายคลึงกัน เรียกว่า หลักความสมควรแก่เหตุ (Grundsatz der Verhältnismässigkeit) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปและเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งในกฎหมายมหาชน ที่ห้ามมิให้องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการอันมีผลเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับปัจเจกชนมากเกินสมควร แต่กำหนดให้ฝ่ายปกครองกระทำการให้พอเหมาะพอประมาณกับสภาพของข้อเท็จจริง และเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในระดับรัฐธรรมนูญ ที่ต้องใช้บังคับเสมอไม่ว่าจะมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรรับรองไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ก็ตาม อีกทั้งเป็นหลักการย่อยของหลักนิติรัฐ โดยพิจารณาว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้กระทำการสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือไม่ บางครั้งเรียกหลักนี้ว่า “ข้อห้ามมิให้ใช้อำนาจมากเกินไป” (Übermassverbot) หรือ “ข้อเสนอให้ใช้อำนาจ

ก้าวเข้าไปในสิทธิเสรีภาพของผู้รับนิติกรรมทางปกครองอย่างน้อยที่สุด” (Gebot Desgeringst Möglichen Eingriffs)

(2.4) หลักความต่อเนื่อง

การบริการสาธารณะเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวม ดังนั้น การดำเนินการบริการสาธารณะต้องมีความต่อเนื่องจะหยุดชะงักไม่ได้ เนื่องจากจะมีผลกระทบต่อสังคม หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะเป็นรากฐานอันเป็นที่มาที่สำคัญของหลักกฎหมายปกครองหลาย ๆ หลักในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครอง โดยเฉพาะสัญญาที่วัตถุแห่งสัญญาเป็นการจัดทำบริการสาธารณะมีผลให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนต้องปฏิบัติตามสัญญาต่อไปแม้ว่าจะประสบอุปสรรคและความยุ่งยากเพียงใดก็ตาม เว้นแต่การปฏิบัติตามสัญญาตกเป็นพ้นวิสัยอย่างไรก็ตาม หากอุปสรรคหรือความยุ่งยากที่ฝ่ายเอกชนต้องประสบเกิดจากเหตุอันมิอาจคาดหมายได้ ฝ่ายปกครองต้องร่วมรับผิดชอบกับฝ่ายเอกชน โดยการชดใช้ค่าทดแทนบางส่วนให้เอกชนสำหรับภาระที่เพิ่มขึ้นในการปฏิบัติตามสัญญา และยังห้ามคู่สัญญาฝ่ายเอกชนนำหลักสัญญาต่างตอบแทนของกฎหมายแพ่งมาใช้กับคู่สัญญาฝ่ายปกครอง

(2.5) หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

บริการสาธารณะเป็นการดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวมซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ของบ้านเมืองไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และยุคสมัย ดังนั้น บริการสาธารณะที่ดีต้องได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เพื่อให้บริการสาธารณะนั้นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวมอย่างมีประสิทธิภาพบริการสาธารณะนั้นไม่ว่าจะดำเนินการโดยรัฐหรือโดยเอกชน ต้องอยู่ภายใต้หลักการเดียวกันนี้

ฝ่ายปกครองต้องพัฒนาให้บริการสาธารณะสอดคล้องกับความต้องการส่วนรวม หลักการนี้มีผลกระทบต่อระบบกฎหมายของสัญญาทางปกครอง คือ ทำให้เกิดเอกสิทธิ์ แก่ฝ่ายปกครองในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียว การสั่งให้ทำงานพิเศษเพิ่มเติมแม้จะมิได้กำหนดไว้ในข้อสัญญา รวมทั้งฝ่ายปกครองมีสิทธิเลิกสัญญาฝ่ายเดียวได้

(2.6) ทฤษฎีความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะของพลเมือง

หมายถึง ประชาชนทุกคนโดยหลักต้องรับผิดต่อภาระสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน เช่น ประชาชนทุกคนต้องเสียภาษีให้รัฐเพื่อนำไปทำนุบำรุงประเทศเพื่อประโยชน์ส่วนรวม หากมีเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้นที่ทำให้ความเท่าเทียมกันนั้นเสียไป รัฐต้องชดเชยให้บุคคลที่ต้องรับภาระสาธารณะนั้น และความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชนไม่จำเป็นต้องเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการกระทำผิดใด ๆ ของรัฐ เสมอไป แต่หากการกระทำของรัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์ของรัฐหรือประโยชน์สาธารณะ ทำให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งต้องเสียหาย คือ ต้องเสียประโยชน์ใด ๆ ของตนไปมากกว่าที่พลเมืองคนอื่น ๆจะต้องเสียแล้ว ถือว่าเขาต้องรับภาระสาธารณะมากกว่าพลเมืองคนอื่น รัฐต้องชดใช้เยียวยาให้แก่เขา เช่น เจ้าของที่ดินถูกประชาชนในพื้นที่จำนวนหนึ่งบุกรุกและเข้าครอบครองที่ดินของตน และศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาแล้วว่าที่ดินเป็นของผู้ฟ้องคดีและให้ขับไล่ผู้บุกรุกออกจากพื้นที่ แต่รัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินการตามคำพิพากษาปฏิเสธไม่บังคับตามคำพิพากษาให้ ด้วยเหตุผลที่ว่าการบังคับคดีตามคำพิพากษาต้อง

ใช้กำลังเข้าดำเนินการซึ่งการใช้กำลังอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมือง เพราะผู้ครอบครองที่ดินเข้าใจว่าตนมีความชอบธรรมในการครอบครองที่ดินดังกล่าว เนื่องจากได้ครอบครองที่ดินนั้นมาเป็นเวลาช้านานแล้ว ผู้เสียหายจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดจึงวินิจฉัยว่าการปฏิเสธใช้กำลังเข้าบังคับเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะในการรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยของสังคม เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การกระทำดังกล่าวทำให้สิทธิในทรัพย์สินของเอกชนเสียหายเอกชนจึงมีสิทธิได้รับการเยียวยาจากฝ่ายปกครอง[74]

4) ทฤษฎีวิธีการจัดทำงบประมาณ

ความรับผิดของรัฐ มีผลกระทบต่องบประมาณของแผ่นดิน ที่ฝ่ายบริหารได้รับและต้องบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุมัติจากสภานิติบัญญัติ ดังนั้นการศึกษาถึง แนวคิด และวิธีการในการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินของฝ่ายปกครองจึงมีความจำเป็น เนื่องจากวิธีการงบประมาณที่ดีถือเป็นคู่มือของฝ่ายปกครองในการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างครบถ้วน โดยหลักการสำคัญของทฤษฎีวิธีการจัดทำงบประมาณมีดังนี้

(1) หลักความยินยอม

หลักการนี้มีความสำคัญที่สุด โดยจะให้ความสำคัญกับฉันทามติโดยตัวแทนของประชาชนในงบประมาณของแผ่นดิน การกำหนดถึงอำนาจนี้จะมีอยู่ในทุกขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณ โดยถือว่าอำนาจสูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติในด้านการงบประมาณเป็นประเด็นสำคัญ

(2) หลักการตรวจสอบได้

มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการทราบว่าฝ่ายบริหารจะนำเงินไปใช้ นการบริหารประเทศอย่างไร และได้ใช้จ่ายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวหรือไม่ การตรวจสอบงบประมาณมีได้ 2 ช่วงเวลาคือ การตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติในช่วงก่อนการใช้งบประมาณ (Ex Ante Accountability) และ การตรวจสอบภายหลังการนำงบประมาณไปใช้ (Ex Postaccountability)

(3) หลักรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป

รายได้ต้องไม่มีความผูกพันกับรายจ่ายขององค์กร การยกเว้นไม่ทำตามหลักนี้ต้องมีกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจให้ทำได้ซึ่งก็คือเป็นไปตามหลักความยินยอมนั่นเอง โดยมีหลักการนี้จะห้ามการหักรายจ่ายจากรายได้ โดยองค์กรใดของรัฐได้เงินมาทั้งจากหน้าที่โดยตรงหรือมีอำนาจตามกฎหมาย จะต้องนำเงินที่ได้รับทั้งหมดมานำส่งเข้าคลัง และห้ามการจัดเก็บรายได้เพื่อรายจ่ายโดยเฉพาะเจาะจงขององค์กร หมายความว่าองค์กรต่าง ๆ จะมีรายจ่ายตามที่ได้รับอนุมติจากรัฐสภาที่มาจากตัวแทนของประชาชนเท่านั้น โดยมี เหตุผลทางงบประมาณและทางการคลังคือ หากปล่อยให้องค์กรต่าง ๆ สามารถจัดหารายได้ ได้เองแล้ว การจัดหารายได้ก็จะกระจัดกระจาย รัฐไม่สามารถ.ใช้วิธีการทางงบประมาณในการควบคุมรายได้ของรัฐว่ามีจำนวนแน่นอนเท่าใด

---

[74] คดี C.E., 30 Nov. 1923

(4) หลักรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง

เป็นหลักการที่มีขึ้นเพื่อการงบประมาณในส่วนของรายจ่ายเป็นสำคัญในระดับนโยบายภารกิจ โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องพยายามให้ฝ่ายบริหารแจกแจงรายจ่ายว่าจะมีวิธีปฏิบัติการอย่างไร และเป็นจำนวนเงินเท่าใด ฝ่ายบริหารต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติไปแล้ว จะเปลี่ยนแปลงแผนงานหรือจำนวนงาน หรือจำนวนเงินในภายหลังไม่ได้

(5) หลักความโปร่งใส

หลักการนี้จะเชื่อมโยงกับหลักการตรวจสอบได้ โดยหลักการสำคัญ คือ ความโปร่งใสในทางการคลังที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของรัฐ ซึ่งความโปร่งใสในบทบาทของภาครัฐนี้ ได้มีประมวลแนวทางปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับความโปร่งใสทางการคลัง (Code of Good Practice on Fiscal Transparench) ซึ่งจัดทำโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เรียกร้องให้แยกภาครัฐบาลออกจากภาครัฐอื่น ๆ รวมถึงแยกการกระทำต่าง ๆ ให้ชัดเจน เช่น การดำเนินกิจกรรมทางพาณิชย์ของรัฐ หรือที่เรียกว่าบริการสาธารณะในทางพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมความชัดเจนด้านสถานะของหน่วยงานของรัฐ เงินอุดหนุนที่เปิดเผยและไม่เปิดเผย รวมทั้งภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต เป็นต้น

(6) หลักประสิทธิภาพ

หลักความโปร่งใส เป็นหลักการหนึ่งที่เชื่อมโยงกับหลักการตรวจสอบได้ หลักความโปร่งใสที่สำคัญได้แก่ ความโปร่งใสในทางการคลังที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของรัฐ ซึ่งความโปร่งใสในบทบาทของภาครัฐนี้ ได้มีประมวลแนวทางปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับความโปร่งใสทางการคลัง (Code of Good Practice on Fiscal Transparench) ซึ่งจัดทำโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เรียกร้องให้แยกภาครัฐบาลออกจากภาครัฐอื่น ๆ รวมถึงแยกการกระทำต่าง ๆ ให้ชัดเจน เช่น การดำเนินกิจกรรมทางพาณิชย์ของรัฐ หรือที่เรียกว่าบริการสาธารณะในทางพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมความชัดเจนด้านสถานะของหน่วยงานของรัฐ เงินอุดหนุนที่เปิดเผยและไม่เปิดเผย รวมทั้งภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต เป็นต้น

2.3.4.2 หลักเกณฑ์ความรับผิดของรัฐ

รัฐจะต้องรับผิดแม้บางครั้งกระทำนั้นจะชอบด้วยกฎหมาย หรือ ต้องรับผิดแม้รัฐจะปราศจากความรับผิด ซึ่งขอแบ่งหัวข้อการศึกษา ออกเป็น 5 ส่วน คือ ความรับผิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ความรับผิดจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ความรับผิดเด็ดขาด ความรับผิดโดยปราศจากความผิด และข้อยกเว้นความผิด ดังจะอธิบายเป็นส่วน ๆ ดังนี้

1) ความรับผิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย[75]

ได้แก่ ความรับผิดกรณีทำละเมิดของฝ่ายปกครอง ความรับผิดจากการล่วงล้ากรรมสิทธิ์เสมือนเวนคืนและความรับผิดที่ต้องปฏิบัติการขจัดผลอันไม่ปรารถนาที่เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนี้

---

[75] สุจิวรรณ รัตนประทีป, *เรื่องเดิม,* หน้า 56.

(1) ความรับผิดกรณีทำละเมิดของฝ่ายปกครอง

เป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายไม่ว่าจะเจตนาหรือประมาทเลินเล่อจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น โดยมีเงื่อนไขความรับผิด ดังนี้

(1.1) เป็นการกระทำในตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชน คือ การกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่รัฐมีอยู่เหนือเอกชน โดยบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่นั้นต้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย กระทำการในฐานะของรัฐ

(1.2) เป็นการกระทำละเมิดต่อหน้าที่ตมที่กฎหมายบัญญัติ โดยหน้าที่นั้นต้องเป็นหน้าที่โดยเฉพาะเจาะจง เป็นหน้าที่ที่ไม่มีอยู่ในกฎหมายแพ่ง เนื่องจากหน้าที่ดังกล่าวผูกติดอยู่กับความเป็นข้ารัฐการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ โดยปกติได้แก่หน้าที่ตามกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรเช่น หน้าที่ต้องดาเนินงานให้ถูกต้องตามกฎหมาย หน้าที่ต้องปฏิบัติงานด้วยความรวดเร็ว เป็นต้น

(1.3) ความเชื่อมโยงหน้าที่ตามตำแหน่งกับบุคคลที่สาม โดยหน้าที่นั้นมีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลที่สาม ไม่ใช่หน้าที่ตามตำแหน่งที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะทั่วไป ดังนั้น บุคคลที่จะฟ้องให้รัฐรับผิดได้ ต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการละเมิดหน้าที่ตามตำแหน่งดังกล่าว

(1.4) ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล

การที่รัฐจะเข้ามารับผิดแทนข้าราชการต่อผลอันเกิดจากการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องมีความสัมพันธ์กับการกระทำและเป็นผลโดยตรงที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย

โดยรัฐต้องชดใช้ค่าเสียหายเต็มจานวนความเสียหาย และรวมถึงค่าเสียหายอย่างอื่นที่ไม่ใช่ทรัพย์สิน เช่น ค่าเสียหายจากความเจ็บปวด ร่างกาย อนามัย เสรีภาพและเกียรติยศชื่อเสียงด้วย โดยผู้มีหน้าที่ชดใช้คือนิติบุคคลมหาชนต้นสังกัดของผู้กระทาละเมิด เมื่อรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว รัฐจึงมีสิทธิไล่เบี้ยจากข้าราชการผู้ทำละเมิด ต่อมาศาลยังได้ขยายขอบเขตการบังคับให้รัฐต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนรวมไปถึงกรณี “การใช้อำนาจมหาชนเวนคืน (กระทำการล่วงล้า)” สิทธิในทรัพย์สินของละเมิดได้ เฉพาะกรณีที่ได้ทำละเมิดโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น แต่การรับผิดของรัฐนั้น จะรับผิดเฉพาะการกระทำที่เป็นความผิด (Verschulden) ต่อตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งได้กระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ และต้องเป็นกรณีที่ผู้เสียหายได้ดำเนินการปัดป้องสิทธิของตนตามกฎหมายแล้วจึงจะเกิดสิทธิเรียกร้อง เว้นแต่แม้ผู้เสียหายได้ใช้สิทธิปัดป้องแล้วความเสียหายก็จะยังเกิด รัฐจึงต้องรับผิด

(2) ความรับผิดจากการล่วงล้ำกรรมสิทธิ์เสมือนเวนคืน

(Enteignungsgleicher Eingriff)

ความรับผิดนี้มีที่มาจากแนวคำพิพากษาฎีกา (Jurisprudent) ของศาลโดยศาลยุติธรรมแห่งสหพันธ์ประเทศเยอรมนี ได้สร้างและพัฒนาหลักดังกล่าวขึ้น โดยจุดประสงค์เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายพื้นฐานของประทศเยอรมนีไม่มีการบัญญัติถึง กรณีการล่วงล้าสิทธิในทรัพย์สินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่มีความผิดไว้แต่อย่างใด ศาลจึงได้วางหลักโดยใช้เหตุผลแบบ “ยิ่งต้องเป็นเช่นนั้น” โดยให้เหตุผลว่า “ถ้าหากการเวนคืนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโดย

ชอบด้วยกฎหมาย รัฐยังมีหน้าที่ต้องชดใช้ ค่าทดแทนความเสียหายแล้วการเวนคืนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รัฐก็จะต้องมีหน้าที่ชดใช้ ค่าทดแทนความเสียหายให้กับบุคคลที่ต้องเสียหายยิ่งขึ้นไปอีก”[76]

ต่อมา ศาลยุติธรรมของสหพันธ์ได้ขยายขอบเขตการบังคับให้รัฐต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนรวมไปถึงกรณี “การใช้อำนาจมหาชนเวนคืน (กระทำการล่วงล้ำ) สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและเจ้าหน้าที่ดังกล่าวกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อด้วย โดยอ้างเหตุผลเช่นเดิม คือ “ยิ่งต้องเป็นเช่นนั้น” เป็นครั้งที่สอง โดยเห็นว่าการล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยไม่มีความผิดรัฐยังต้องรับผิด ดังนั้น การเวนคืนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทาโดยมีความผิดรัฐก็จะต้องมีหน้าที่ชดใช้ทดแทนความเสียหายให้กับบุคคลที่ต้องเสียหายยิ่งขึ้นไปอีก

ตัวอย่าง รถถังของกองทัพแห่งสหพันธรัฐเยอรมันพุ่งไปชนร้านอาหารได้รับความเสียหาย[77] หรือกรณีที่คนงานมีหน้าที่วางท่อระบายน้ำใต้พื้นถนน แต่ทำงานไม่เรียบร้อย เป็นเหตุให้ท่อระบายน้ำตัน น้ำเสียจากในบ้านจึงไม่สามารถระบายออกได้ และทำให้ทรัพย์สินอยู่ในห้องใต้ดินเสียหายอย่างมาก[78]

โดยมีเงื่อนไขความรับผิด ดังต่อไปนี้

(2.1) สิทธิซึ่งถูกล่วงล้ำ คือ กรรมสิทธิ์[79]

(2.1.1) การล่วงล้ำสิทธิต้องเกิดจากการกระทำทางปกครอง โดยอาจเกิดจากมาตรการในทางกฎหมาย เช่น คำสั่งทางปกครองหรืออาจเกิดจากการกระทำในทางกายภาพของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เช่น การซ่อมแซมถนน การรื้อถอน เป็นต้น

(2.1.2) ความเสียหายต้องเป็นผลโดยตรงจากการล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สิน

(2.1.3) บุคคลที่ได้รับความเสียหายต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ เนื่องจากสิทธิเรียกร้องกรณีการล่วงล้ำกรรมสิทธิ์เสมือนเวนคืนสิ่งสำคัญ คือ การเสียสละเป็นพิเศษ (Special Sacrifice) เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของพลเมือง

(2.1.4) ถ้าบุคคลที่ได้รับความเสียหายสามารถป้องปัดความเสียหายโดยวิธีการทางกฎหมายที่มีอยู่ เพื่อโต้แย้งคัดค้านก่อนที่จะเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายได้ บุคคลนั้นจะต้องใช้วิธีการป้องกันสิทธิดังกล่าวก่อน ก่อนที่จะเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหาย

(3) ความรับผิดจากการปฏิบัติการขจัดผลอันไม่ปรารถนาที่เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Folgenbeseitigungdanspruch)

---

[76] คำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งสหพันธ์ วันที่ 10 มิถุนายน ค.ศ.1952 BGHZ 6, 270(290)

[77] BGH, 1964, 104

[78] BGH, Wm 1973, 390

[79] สิทธิต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินในการแสดงความเป็นเจ้าของในทรัพย์นั้น ๆ

ความรับผิดของรัฐที่เกิดจากการกระทำโดยละเมิด และการล่วงล้ำกรรมสิทธิ์ รัฐจะรับผิดชดใช้ ค่าทดแทนความเสียหายที่เป็นเงิน โดยเป็นความรับผิดของเจ้าหน้าที่แต่รัฐรับผิดแทน ดังนั้นจึงไม่อาจเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติการได้ แต่มีความเสียหายบางประการที่ผู้เสียหายประสงค์ให้รัฐขจัดความเสียหายที่เกิดขึ้นและทาให้ตนกลับสู่สถานะเดิม ได้แก่ การกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแต่เกิดผลหรือสภาพที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น กรณีการดาเนินงานที่ก่อให้เกิดมลภาวะเป็นที่เดือดร้อนแก่ประชาชนในบริเวณนั้น ในกรณีเช่นนี้เอกชนย่อมต้องการให้รัฐขจัดความเสียหายที่เกิดขึ้นมากกว่าต้องการได้รับค่าทดแทนเป็นเงิน เป็นต้น

โดยมีเงื่อนไขความรับผิด คือ ต้องเป็นการกระทำในแดนกฎหมายมหาชน[80] และมีผลให้เกิดสภาพที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้น โดยไม่ต้องคำนึงว่าเกิดจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยสิทธิที่ถูกล่วงละเมิดต้องเป็นสิทธิตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ หรืออาจเป็นกฎหมายอื่น ๆ และขณะที่ใช้สิทธิเรียกร้องเหตุการณ์ต้องดำเนินอยู่

การขจัดความเดือดร้อนเสียหายนั้นรัฐต้องสามารถดำเนินการได้รวมทั้งคาดหมายจากรัฐได้ว่า เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติการขจัดความเดือดร้อนได้และไม่ขัดต่อหลักกฎหมาย

2) ความรับผิดจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย[81]

เกิดจากแนวความคิด “การล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนทำให้ผู้ถูกล่วงล้ำต้องเสียสละเป็นพิเศษ” และต่อมาขยายความรับผิดไปถึง “การล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิส่วนบุคคลอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม” การชดใช้ค่าทดแทน จึงเป็นการชดใช้ “ค่าความเสียสละเป็นพิเศษ” นั้นเอง มาตรา 74 และ 75 ของประมวลกฎหมายทั่วไปแห่งราชอาณาจักรปรัสเซีย ค.ศ1794[82] ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 74 และ75 โดยวางหลักไว้ว่า “กรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างสิทธิของปัจเจกบุคคลกับการจัดทำ หรือส่งเสริมสวัสดิการสาธารณะ (Public Welfare) ผู้จัดทำหรือส่งเสริมสวัสดิการดังกล่าว (ฝ่ายปกครอง) ควรเลือกการจัดทำหรือส่งเสริมสวัสดิการสาธารณะ และต้องชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ปัจเจกชนบุคคลผู้เสียหาย จากการที่บุคคลดังกล่าวถูกเรียกร้องให้เสียสละสิทธิของตนเป็นพิเศษเพื่อประโยชน์ของสวัสดิการสาธารณะ” ดังนั้นการล่วงล้ำสิทธิของบุคคลส่วนใหญ่จึงเกิดจากการกระทำที่มีความจำเป็น และชอบด้วยกฎหมาย แต่เกิดหน้าที่ให้รัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต่อมาได้มีการขยายแนวความคิดดังกล่าวครอบคลุมการกระทาที่เป็นการล่วงล้ำสิทธิของปัจเจกชนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย อันเป็นการพัฒนาความรับผิดของรัฐที่มีฐานมาจากการเวนคืนกรรมสิทธิ์ให้ครอบคลุมการกระทำของรัฐ

(1) ความรับผิดจากการเวนคืนสิทธิในทรัพย์สิน

ความรับผิดในเรื่องการเวนคืน เป็นการทดแทนความเสียหายที่เกิดจากการกระทำที่แม้จะถูกต้อง แต่ก็ทำให้บุคคลที่ถูกเวนคืนต้องเสียหายเป็นพิเศษกว่าบุคคลอื่น การชดใช้ค่าทดแทนการเวนคืนจึงเป็นการชดใช้ “ค่าความเสียสละเป็นพิเศษ” ของบุคคลที่ถูกเวนคืนทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ส่วนรวม นอกจากนี้หากการเวนคืนกรรมสิทธิ์ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใด ๆ แล้ว

---

[80] คือ ในฐานะที่รัฐมีอภิสิทธิ์เหนือกว่า

[81] สุจิวรรณ รัตนประทีป, *เรื่องเดิม,* หน้า 78.

[82] The Prussian General Land Law 1794

ผู้เสียหายก็ยังสามารถเรียกร้องให้รัฐชดใช้ได้ โดยถือเป็นความเสียหายจากการเวนคืนกรรมสิทธิ์ ซึ่งรัฐได้คุ้มครองไว้เป็นอีกกรณีหนึ่งแยกต่างหาก

รัฐจะรับผิดก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยอาศัยอำนาจและภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมและเป็นไปตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ และต้องดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนด้วย (กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์ มาตรา 14) ซึ่งการชดใช้ค่าทดแทนความเสียหาย ต้องชดใช้เป็นเงินเท่านั้น โดยจะครอบคลุมค่าเสียหาย ทั้งค่าเสียหายจากการสูญเสียทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน (Substanzverlust) และค่าเสียหายที่เป็นผลสืบเนื่องและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากการเวนคืน (Folgeschaden) อีกอย่างหนึ่งโดยจะจ่ายเป็นเงินให้แก่ผู้ถูกเวนคืน หรือการให้สิทธิพิเศษบางอย่างทดแทนการเวนคืน

(2) ความรับผิดจากความเสียหายซึ่งเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สินโดยการกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย (Enteignenger Eingriff)

จากการที่รัฐได้ล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผลจากการกระทำนี้ทำให้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้รับความเสียหาย รัฐต้องชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายให้แก่เอกชนผู้เสียหาย ซึ่งศาลยุติธรรมแห่งสหพันธ์ได้สร้างและพัฒนาหลักนี้ขึ้น โดยเห็นว่า “รัฐย่อมไม่อาจเรียกร้องให้เอกชนต้องทนยอมรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำใด ๆของรัฐ ซึ่งพิจารณาแล้วเกินกว่าที่จะเรียกร้องให้เอกชนต้องทนยอมรับได้” รัฐจึงต้องชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้น ซึ่งศาลได้ยกหลักกรรมสิทธิ์แห่งบุคคลเป็นหลักในการพิจารณา

การกระทำประเภทนี้ มักจะเกิดจากการกระทำในทางกายภาพของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะการปฏิบัติการทางปกครองที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภค หรือการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมต่าง ๆ เช่น การสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซม ถนน การปรับปรุงอนุสาวรีย์ หรือตึก ที่ทรงคุณค่าทางประวัติศาสตร์ และส่งผลข้างเคียงให้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเสียหาย รวมตลอดถึงมลภาวะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการกระทำทางปกครองด้วย เช่น มลภาวะทางเสียง ซึ่งเกิดจากเครื่องบินไอพ่นที่บินขึ้นลง ณ บริเวณฐานทัพอากาศ[83] หรือมลภาวะทางกลิ่นซึ่งเกิดจากบ่อบาบัดน้ำเสียขององค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น[84]

รัฐจะรับผิดต่อเมื่อเป็นกระทำในแดนของกฎหมายปกครองแล้วก่อให้เกิดการล่วงละเมิดกรรมสิทธิ์ โดยผลที่เกิดขึ้นต้องเป็นสาเหตุโดยตรงที่ก่อให้เกิดความเสียหาย และบุคคลที่ได้รับความเสียหายจะต้องอยู่ในฐานะที่เป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ

(3) ความรับผิดจากการล่วงละเมิดสิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สิน (Aufopferung)

กฎหมายแห่งสหพันธ์ มาตรา 14 ได้กำหนดให้รัฐต้องชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายกรณีเวนคืนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินซึ่งเป็นกรณีที่รัฐก้าวล่วงเข้าไปละเมิดสิทธิในทรัพย์สิน

---

[83] BGHZ 80, 111

[84] BGHZ 291, 20

ของบุคคลเท่านั้น แต่ไม่ได้บัญญัติถึงการชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายในกรณีที่รัฐอาศัยอำนาจตามกฎหมายจากการก้าวล่วงเข้าไปละเมิด

การคุ้มครองความรับผิดประเภทนี้ นักวิชาการยังมีความเห็นไม่ตรงกัน โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 เห็นว่า สิทธิประเภทนี้ครอบคลุมถึง สิทธิในชื่อ สิทธิในเกียรติยศชื่อเสียง และสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวด้วย

กลุ่มที่ 2 เห็นว่า สิทธิเรียกร้องค่าทดแทนดังกล่าวจำกัดอยู่แต่เฉพาะสิทธิเพียงสี่ประการ[85] ตามมาตรา 2 วรรคสองแห่งกฎหมายสหพันธ์เท่านั้น

ดังนั้น ในกรณีที่รัฐล่วงละเมิดเข้าไปในแดนแห่งสิทธิแล้วทำให้ผู้ทรงสิทธิได้รับความเสียหาย แม้รัฐจะกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐก็จะต้องรับผิดชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายด้วย แม้หลักการนี้จะไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็เป็นหลักที่ยอมรับกันโดยทั่วไปมาเป็นเวลาช้านาน เป็นหลักที่เกิดจากกฎหมายจารีตประเพณี และรับการพัฒนาโดยศาลและฝ่ายวิชาการ โดยความรับผิดประเภทนี้ สามารถเกิดจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ได้ เช่น กรณีของการถูกบังคับให้ฉีดวัคซีน หรือกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการถูกจับกุมคุมขังโดยไม่มีความผิด[86]

รัฐจะต้องรับผิด ต่อเมื่อเป็นสิทธิซึ่งกฎหมายมุ่งประสงค์จะคุ้มครอง คือ สิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัยและเสรีภาพ โดยการล่วงละเมิดสิทธิโดยใช้อำนาจมหาชนและเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ

3) ความรับผิดเด็ดขาด[87]

ความรับผิดประเภทนี้ ไม่ขึ้นกับ “ความผิด (คือ เจตนาหรือประมาทเลินเล่อ)” และ “ความผิดตามกฎหมาย” แต่เป็นความรับผิดสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการกระทำเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย หรือ ครอบครองทรัพย์อันตราย เช่น ความรับผิดของผู้ครอบครองดูแลสัตว์ สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสัตว์ที่ตนดูแล โดยบุคคลที่ต้องรับผิด คือ บุคคลที่ครอบครองหรือดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์อันอาจก่อให้เกิดอันตราย

กรณีที่รัฐเป็นผู้ครอบครองทรัพย์ที่อันตราย เช่น โรงงานปฏิกรณ์ปรมาณู ไม่จำเป็นต้องแยกว่า การดูแลรักษาหรือดำเนินงานนั้นเป็นเรื่องในทางเอกชนหรือมหาชน ดังนั้นรัฐจึงต้องรับผิด

ปัจจุบันยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ในวงนิติศาสตร์เยอรมันว่า ความรับผิดโดดเด็ดขาดตามกฎหมายมหาชนจะมีได้หรือไม่ โดย Ersnst Forsthoff ได้เสนอความเห็นว่า น่าจะเป็นไปได้โดยยกตัวอย่างกรณีที่ตำรวจติดตามจับกุมคนร้ายและเกิดการต่อสู้กัน แล้วกระสุนพลาดไปถูกบุคคลอื่นที่อยู่ในละแวกเดียวกัน เนื่องจากกรณีดังกล่าว บุคคลที่ได้รับความเสียหายไม่อาจเรียกร้องให้รัฐรับผิดได้ ไม่ว่าจะเป็นตามหลักเวนคืน หรือ การล่วงล้ำสิทธิอื่นใดอันก่อให้เกิดความเสียหายเป็น

---

[85] คือ สิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ

[86] BGHZ 45, 48. (76ff)

[87] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 109.

พิเศษ ตามที่ได้ศึกษามาข้างต้นแล้ว ทำให้กรณีดังกล่าวเกิดเป็นช่องว่างของกฎหมายขึ้น และจะอุดช่องดังกล่าวได้โดยอาศัยความรับผิดเด็ดขาดนี้

แต่หากพิจารณาจากแนวคำพิพากษาของศาลแล้ว จะเห็นได้ว่า ศาลได้ไม่ได้ใช้หลักความรับผิดเด็ดขาดตามกฎหมายมหาชนมาประกอบ แต่ได้สร้างหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดความรับผิดของรัฐเสมือนเวนคืนขึ้น และขยายความรับผิดดังกล่าวไปถึงกรณีที่รัฐไม่ได้ประสงค์จะให้เกิดผลด้วย เช่น สัญญาณไฟจราจรบกพร่องทำให้ไฟเป็นสีเขียวทั้งหมด และเกิดอุบัติรถชน โดยศาลเห็นว่า เป็นกรณีที่รัฐล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิอื่นใดแล้ว และเกิดความเสียหายขึ้นซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้รัฐจะไม่ประสงค์ให้เกิดความเสียหายก็ตาม กล่าวคือ รัฐไม่มีอำนาจให้ไฟเขียวทุกด้าน ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องสร้างหลักกฎหมายความรับผิดเด็ดขาดตามที่ Forsthoff เสนอ

ความรับผิดเด็ดขาดตามกฎหมายเยอรมันนั้น จะเป็นความรับผิดตามกฎหมายมหาชนเฉพาะเรื่อง ซึ่งต้องมีกฎหมายมารองรับ เช่น ความรับผิดจากความเสียหายที่เกิดจากเครื่องบินทหาร รวมตลอดถึงการใช้มาตรการบังคับทางอาญาที่ไม่ถูกต้อง เช่น การลงโทษบุคคลที่ไม่มีความผิด เป็นต้น

4) ความรับผิดโดยปราศจากความผิด (Les Responsabilité Sans Faute)[88]

ความรับผิดประเภทนี้ เกิดขึ้นจากแนวคิดที่ว่าจะไม่ปล่อยให้เกิดความเสียหายขึ้นโดยไม่มีการชดใช้เยียวยา แนวคิดนี้ที่มีที่มาจากทฤษฎีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติ (Solidarité Nationale) สามารถเกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ ความรับผิดอันเนื่องมาจากการละเมิดหลักความเสมอภาคของประชาชนในภาระหน้าที่ที่มีต่อส่วนรวม และความรับผิดอันเนื่องมาจากการเสี่ยงภัย ซึ่งเกิดขึ้นจากแนวคิดที่ว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่จำเป็นต้องเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการกระทำผิดใด ๆ ของรัฐ แต่หากการกระทำของรัฐที่เป็นประโยชน์ของรัฐหรือประโยชน์สาธารณะ ได้ทำให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งต้องเสียหาย คือ ต้องเสียประโยชน์ใด ๆ ของตนไปมากกว่าคนอื่น ๆ แล้ว ถือว่าเขาต้องรับภาระสาธารณะมากกว่าพลเมืองคนอื่น รัฐต้องชดใช้เยียวยาให้แก่เขา ดังนั้น บุคคลที่จะได้รับการเยียวยาตามทฤษฎีดังกล่าว จึงต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายพิเศษ สามารถแบ่งหัวข้อการศึกษาได้ ดังนี้

(1) ระดับความเสียหายและประเภทของความรับผิด

เพื่อให้ง่ายต่อการศึกษา จึงขอแบ่งหัวข้อเป็น 2 ส่วน คือ ระดับความเสียหาย และประเภทของความรับผิด ดังนี้

(1.1) ระดับความเสียหาย

ความรับผิดกรณีนี้ แม้รัฐจะไม่มีความผิดแต่ถือว่าเป็นความรับผิดตามกฎหมาย เพื่อไม่ให้มีการตีความขยายความรับผิดจนเป็นภาระกับรัฐมากจนเกินไป จึงมีการกำหนดลักษณะความเสียหายที่รัฐต้องรับผิดชอบ คือ ความเสียหายนั้นต้องเป็นความเสียหายที่ชัดเจน

---

[88] สุจิวรรณ รัตนประทีป, *เรื่องเดิม,* หน้า 56.

แน่นอนไม่ใช่ความเสียหายในอนาคต และอาจคำนวณเป็นเงินได้ รวมทั้งต้องมีความเชื่อมโยงตามทฤษฎีเงื่อนไขและทฤษฎีเหตุแห่งการกระทำและผลเสียหายที่เกิดขึ้น

(1.2) ประเภทของความรับผิด

ความรับผิดกรณีนี้ ฝ่ายปกครองต้องรับผิดจากการกระทำที่หลากหลาย อาจเป็นกรณีความรับผิดอันเนื่องมาจากความเสี่ยงภัยเป็นพิเศษของประชาชน หรืออันตราย เช่น จากวัตถุระเบิดหรืออาวุธ หรือผู้ที่ได้รับผลจากวิธีการในการรักษาพยาบาล ทั้งนี้ยังรวมถึงความรับผิดของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ที่ทางานในการบริการสาธารณะด้วย นอกจากนั้นยังสามารถเกิดได้จากแนวคำพิพากษารวมถึงความผิดจากการบัญญัติกฎหมายของรัฐ และกรณีอื่น ๆ จึงสามารถแบ่งประเภทความรับผิด ออกได้เป็น 2 กรณี คือ ความรับผิดกรณีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และความรับผิดตามแนวคำวินิจฉัยของศาลชี้ขาดเขตอำนาจและศาลปกครองสูงสุด

(1.2.1) ความรับผิดกรณีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

ในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้มีการบัญญัติกฎหมายให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดในกิจกรรมต่าง ๆ เป็นการเฉพาะ โดยที่ในการรับผิดไม่ได้กำหนดเงื่อนไขให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐต้องมีการกระทำที่เป็นความผิดไว้ด้วย กรณีดังกล่าวจึงเป็นความรับผิดอย่างอื่นของรัฐที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ได้แก่ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์[89] หรือความรับผิดต่อความเสียหายที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม และเนื่องจากความรับผิดในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็น ลายลักษณ์อักษรนี้ มีลักษณะที่หลากหลายแตกต่างกัน ซึ่งจะกำหนดความรับผิดของรัฐในกฎหมายแต่ละฉบับ แต่กฎหมายเหล่านี้มีลักษณะทั่วไปที่สำคัญร่วมกันอยู่ 3 ประการ คือ

ประการแรก เหตุแห่งความรับผิด โดยทั่วไปแล้วกรณีเหล่านี้ไม่ได้เกิดจากการกระทาความผิด

ประการที่สอง ค่าสินไหมทดแทน ในบางกรณีจะอยู่ในรูปของการเหมาจ่ายโดยมิได้คำนวณจากความเสียหายที่แท้จริง แต่คำนวณด้วยกฎเกณฑ์พิเศษที่กำหนดไว้ (กรณีค่าทดแทนเหตุพิการ) หรือบางกรณีกฎหมายกำหนดอัตราสูงสุดไว้

ประการที่สาม เขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดี ในบางกรณีจะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เช่น กรณีความรับผิดที่เกิดจากบุคลากรในสถานศึกษาของรัฐ หรือในบางกรณีจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เช่น คดีปกครองเกี่ยวกับเหตุทดแทน และในบางกรณีจะอยู่ทั้งในอำนาจของศาลยุติธรรมและศาลปกครองแล้วแต่ว่าจะเป็นการฟ้องในประเด็นใด เช่นกรณีการทำเหมือง หากฟ้องผู้ประกอบกิจการเหมืองฐานละเมิด ก็เป็นศาลยุติธรรม แต้หากฟ้องหน่วยงานฐานปล่อยปละละเลย ก็เป็นศาลปกครองได้

(1.2.2) ความรับผิดตามแนวคำวินิจฉัยของศาลชี้ขาดเขตอำนาจและศาลปกครองสูงสุด

ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลชี้ขาดเขตอำนาจและศาลปกครองสูงสุด มีหลายแนวทางแต่ที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

---

[89] รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 8 มีนาคม ค.ศ. 1810

คดีนายบลองโก[90] คดีนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล โดยนายบลองโกได้ฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดจีรองค์ (Gironde) ในฐานะตัวแทนของรัฐ เพื่อขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการที่คนขับรถของโรงงานยาสูบได้ขับรถชนบุตรสาวของตนจนได้รับบาดเจ็บ ศาลชี้ขาดเขตอำนาจวินิจฉัยว่า ความเสียหายของเอกชนที่เกิดจากการกระทำของบุคคลที่รัฐจ้างให้มาดำเนินการบริการสาธารณะ จึงไม่อยู่ใต้หลักกฎหมายแพ่ง ซึ่งความรับผิดของฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้กฎพิเศษที่ผันแปรไปตามความจำเป็นของบริการสาธารณะและความจำเป็นในการประสานสิทธิและหน้าที่ของรัฐกับสิทธิหน้าที่ของเอกชน ดังนั้น คดีในลักษณะนี้จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

จากคดีนี้ศาลชี้ขาดเขตอำนาจได้ยืนยันว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักพื้นฐานของกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส ทำให้สามารถแยกเขตอำนาจศาลปกครองและเขตอำนาจศาลยุติธรรมว่า คดีไหนควรขึ้นศาล เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งที่ศาลชี้ขาดเขตอำนาจเห็นว่ารัฐไม่ควรจะต้องรับผิดสำหรับการกระทำที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะในทางกฎหมายแพ่ง เป็นเพราะเกรงว่า ความรับผิดของรัฐจะขยายออกไปมากและโดยการขยายตัวของความรับผิดนี้ รัฐอาจจะประสบปัญหาทางการเงินการคลังได้

คดีนายเกรกโค[91] คดีนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับความเสี่ยงภัย โดย คดีนายเกรกโคได้ฟ้องรัฐจากการที่ตนได้รับบาดเจ็บจากกระสุนปืนซึ่งเกิดขึ้นในขณะเกิดเหตุการณ์ชุลมุนเนื่องจากมีวัวคลั่งหนีออกมาจากคอกไล่ขวิดฝูงชน โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ยิงกระสุนปืนดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า จากกระบวนพิจารณาไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่ากระสุนปืนดังกล่าว เกิดขึ้นจากความผิดของการดาเนินบริการสาธารณะ (Faute de Service) ซึ่งฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบ แต่คดีนี้ศาลยกฟ้อง โดยเหตุว่า ไม่ใช่ความผิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ รัฐจึงไม่ต้องรับผิดในการกระทำจากความผิดที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมในการรักษาความสงบเรียบร้อย เว้นแต่เป็นเรื่องร้ายแรง (Faute lourde) เท่านั้น เพราะกิจกรรมดังกล่าวเป็นงานที่มีลักษณะเฉพาะและยากในการปฏิบัติงาน หากให้ความผิดทุกระดับรัฐจะต้องรับผิดได้แล้ว อาจทำให้การปฏิบัติงานติดขัดได้ เพราะอาจทาให้มีการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติงาน

คดีนายเรคเนาท์[92] คดีนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเก็บระเบิด โดยคลังเก็บระเบิดและวัตถุอันตรายของทหารได้เกิดระเบิดขึ้น ทำให้มีผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บจeนวนมาก และยังทำให้ทรัพย์สินของเอกชนเสียหายเป็นจำนวนมากด้วย ปรากฏว่า ราชการทหารได้เก็บวัตถุระเบิดในคลังดังกล่าวโดยมิได้มีมาตรการรักษาความปลอดภัยที่เพียงพอ ผู้เสียหายจึงฟ้องเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า การเก็บวัตถุระเบิดและวัตถุอันตรายในคลังเก็บอาวุธดังกล่าวตั้งอยู่ในเขตที่อยู่อาศัยของประชาชน เป็นการกระทำเพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการกระจายแจกจ่ายอาวุธไปยังท้องถิ่นห่างไกล การดำเนินการนี้เป็นความจำเป็นในทางการทหารขณะเดียวกันยังทำให้เกิดอุบัติเหตุและความเสียหายขึ้นโดยมิได้เกิดจากสงคราม ดังนั้น รัฐจึงต้องรับผิดแม้ความเสียหายดังกล่าวจะเกิดขึ้นโดยรัฐไม่มีความผิดก็ตาม

---

[90] (Blanco) T.C., 8 Feb. 1873

[91] C.E.,10 Jevr. 1905

[92] C.E., 28 Mars. 1919

(1.2.3) ความรับผิดอันเนื่องมาจากการละเมิดหลักความเสมอภาคของประชาชนในภาระหน้าที่ที่มีต่อส่วนรวม

เกิดจากนายคูทีแอส (Couiteas)[93] ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในตูนีเซียถูกประชาชนในพื้นที่บุกรุกและครอบครองที่ดินของตน และศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาแล้วว่าที่ดินเป็นของผู้ฟ้องคดีและให้ขับไล่ผู้บุกรุกออกจากพื้นที่ แต่รัฐบาลฝรั่งเศสปฏิเสธไม่บังคับตามคำพิพากษาให้ ด้วยเหตุผลที่ว่าการบังคับคดีตามคำพิพากษาต้องใช้กำลังเข้าดำเนินการซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมือง เนื่องจากผู้ครอบครองที่ดินเข้าใจว่าตนมีความชอบธรรมในการครอบครองที่ดินดังกล่าวจากการครอบครองที่ดินนั้นมาเป็นเวลาช้านาน นายคูทีแอสจึงได้ฟ้องศาลปกครอง ต่อมาศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่ารัฐบาลมีหน้าที่กำหนดเงื่อนไขการบังคับคดีให้เป็นไปตามคาพิพากษา การปฏิเสธใช้กาลังเข้าบังคับเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะในการรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยของสังคม แต่การกระทำดังกล่าวทำให้สิทธิในทรัพย์สินของเอกชนเสียหาย เอกชนจึงมีสิทธิได้รับการเยียวยาจากฝ่ายปกครอง ศาลปกครองสูงสุด จึงสั่งให้ส่งเรื่องดังกล่าวกลับไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณาจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในจำนวนที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงสถานการณ์ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย คดีนี้จึงเป็นการวางหลักเพิ่มเติมจากเดิมที่ศาลปกครองได้ยอมรับว่า ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบแม้ความเสียหายของเอกชนจะเกิดจากการกระทำที่ปราศจากความผิดของฝ่ายปกครองโดยสร้างทฤษฎีความเสี่ยงภัยขึ้นมาใช้ (คดี Regnult–Desroziers) ทำให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดจากวัตถุอันตราย กิจกรรมอันตราย หรือสถานการณ์อันตรายของฝ่ายปกครอง ศาลปกครองสูงสุดได้ขยายหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดด้วยการสร้างทฤษฎีความเท่าเทียมกันต่อภาระสาธารณะขึ้นมาใช้ โดยหลัก คือ ต้องรับต่อภาระสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน หากมีเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้นที่ทำให้ความเท่าเทียมเสียไป รัฐต้องชดเชยให้บุคคลที่ต้องรับภาระสาธารณะมากกว่าคนอื่น การกระทำของรัฐในคดีนี้ปฏิเสธใช้กำลังบังคับตามคาพิพากษา ดังนั้น รัฐจึงต้องชดใช้ให้กับผู้เสียหาย

บางกรณีรัฐต้องรับผิดในความเสียหายจากการที่รัฐเพิกเฉยไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายโดยที่การกระทำเช่นนั้นไม่เป็นความผิด เช่น ความรับผิดชอบต่อการฝ่าฝืนต่อหน้าที่ในการดูแลถนน ท่าเรือ และแม่น้าให้ใช้การได้ตามปกติ โดยฝ่ายปกครองปฏิเสธที่จะฟ้องคดีให้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การปฏิเสธของฝ่ายปกครองดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายแต่ก็ก่อให้เกิดความเสียหายเป็นพิเศษและไม่ปกติสำหรับเจ้าของอาคารข้างเคียงเป็นการฝ่าฝืนหลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ รัฐจึงต้องรับผิดในความเสียหายต่อเจ้าของอาคารข้างเคียงที่ได้รับผลกระทบ[94]

---

[93] C.E., 30 Nov. 1923

[94] คดี Navarra

5) ข้อยกเว้นความผิด[95]

โดยปกติรัฐต้องรับผิดต่อการกระทำทั้งหลาย รวมทั้งอาจต้องรับผิดทั้งในกรณีที่รัฐไม่มีส่วนก่อให้เกิดขึ้นด้วย ดังที่ได้ศึกษามาแล้ว แต่ความรับผิดของรัฐก็มีข้อจำกัดที่ไม่ต้องรับผิด 2 ประการ คือ การกระทำทางนิติบัญญัติและการกระทำทางบริหาร และการกระทำทางตุลาการ ดังต่อไปนี้

(1) การกระทำทางนิติบัญญัติและการกระทำทางบริหารทำให้ฝ่ายบริหารไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลใด ๆ เลย ไม่ว่าศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ดังนี้

การกระทำทางนิติบัญญัติ (Actes du Pouvoir Législatif) หมายถึง การกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับเรื่องของการออกพระราชบัญญัติ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การตราข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุมของรัฐสภา การควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล เช่น การตั้งกรรมาธิการ การตั้งกระทู้ถาม การพิจารณาตรวจสอบกรณีกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่หากเป็นกรณีที่กระทำการเกี่ยวกับเรื่องการบริหารของรัฐสภาหรือบุคลากรทางปกครองของรัฐสภาผู้มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ธุรการของรัฐสภา ซึ่งมีหน้าที่ช่วยเหลือรัฐสภาในการดำเนิน การการบริหารงานบุคคลและบริหารงานทั่วไปของรัฐสภา เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารของรัฐสภา การกระทำนั้นถือว่าเป็นการกระทาในทางปกครอง อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

โดยทั่วไปแล้ว รัฐไม่ต้องรับผิดหากเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติ กระทั่งปี ค.ศ.1938 ศาลปกครองสูงสุดได้มีคาวินิจฉัยในคดี La Fleurette[96] ยอมรับว่ารัฐต้องรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากการตรากฎหมาย แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติให้รัฐต้องรับผิด แต่ความเสียหายดังกล่าวต้องเป็นความเสียหายโดยตรงและรุนแรงเป็นพิเศษ ทั้งกฎหมายนั้นไม่ได้บัญญัติห้ามการชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายเอาไว้อย่างชัดเจน หรือกฎหมายนั้นไม่มีเจตนาในการห้ามการใช้ค่าทดแทนความเสียหายไว้

การกระทำทางบริหารหรือเรียกอีกอย่างว่า การกระทำทางรัฐบาล (Actes de Gouvernement)

ศาสตราจารย์ดูเอ้ (Duez) ได้อธิบายว่า “การกระทำทางรัฐบาลก็คือการกระทำที่ปลอดจากอำนาจของศาล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องดุลพินิจหรือเรื่องความชอบด้วยกฎหมายก็ตาม”[97]

ศาสตาจารย์ประยูร กาญจนดุล ได้อธิบายว่า “การกระทำทางรับบาล ได้แก่ การกระทำบางอย่างของรัฐ ซึ่งรัฐไม่ต้องรับผิด และเอกชนไม่อาจนำไปฟ้องต่อศาลได้ แม้จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนที่อยู่ใต้ปกครองก็ตาม”[98]

---

[95] สุจิวรรณ รัตนประทีป, *เรื่องเดิม,* หน้า 71.

[96] C.E., 14 Jan. 1938

[97] สุวีร์ ตรียุทธนากุล, 2538 อ้างถึงใน ณัฐพล คำภีระ, **การกระทำทางรัฐบาล: ศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง** (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2554), หน้า 36.

ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า การกระทำทางรัฐบาล คือ การกระทำที่รัฐไม่ต้องรับผิดชอบจากการกระทำนั้น แม้จะทำให้เกิดความเสียหายก็ตามก็ไม่อาจฟ้องร้องให้รับผิดได้ เนื่องจากไม่ใช่นิติกรรมทางปกครองนั่นเอง

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดได้พยายามที่จะวางกรอบเพื่อ “จำกัด” การกระทำของรัฐบาล ได้แก่ การกระทำที่เป็นเรื่องภายในแท้ ๆ ที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา อันได้แก่ การเรียกประชุมรัฐสภา การเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา การประกาศใช้บังคับกฎหมาย การยุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศนั้น สิ่งที่ถือว่าเป็นการกระทำของรัฐบาล ได้แก่ การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ การกระทำที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางการฑูต เป็นต้น

คดี C.E. Ass. ในวันที่ 30 มีนาคม ค.ศ.1966 ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยกลับหลักคำพิพากษาที่เคยมีมาแต่เดิมที่ว่า นิติกรรมหรือการกระทำ ที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศถือเป็น “การกระทำของรัฐบาล” โดยคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการที่สถานีวิทยุถูกเยอรมันเข้ายึดครองเพื่อใช้เป็นที่ตั้งค่ายทหารอันเป็นผลมาจากอนุสัญญาระหว่างประเทศที่รัฐได้ทำไว้ ซึ่งศาลปกครองได้เปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากผลกระทบของสัญญาระหว่างประเทศต่าง ๆ ซึ่งได้ให้สัตยาบันแล้วนั้น สามารถฟ้องให้รัฐมารับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้ตนได้ โดยนำทฤษฎีความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะของพลเมืองมาปรับ ใช้คู่กับรัฐบัญญัติ ปี ค.ศ.1907 ที่ให้สิทธิผู้ได้รับความเสียหายจากสงครามสามารถฟ้องเรียกค่าทดแทนได้ แต่คดีนี้ศาลพิพากษายกฟ้องเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้เสียหายพิเศษ เนื่องจากประชาชนฝรั่งเศสทุกคนล้วนได้รับความเสียหายเช่นเดียวกัน

(2) การกระทำทางตุลาการ (Actes du Pouvoir Judiciare)

โดยหลักแล้วฝ่ายปกครองไม่ต้องรับผิดจากการกระทำในทางตุลาการทั้งในส่วนของคำพิพากษา กระบวนวิธีพิจารณารวมทั้งการบังคับตามคาพิพากษา ตลอดจนครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อานาจตุลาการด้วย แต่ปัจจุบันได้มีกฎหมายที่กำหนดให้รัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย กรณีศาลพิพากษาลงโทษทางอาญาผิดตัวและปรากฏตัวผู้กระทำความผิดที่แท้จริงในภายหลัง เป็นต้น

---

[98] ประยูร กาญจนดุล, 2524 อ้างถึงใน ณัฐพล คำภีระ, **การกระทำทางรัฐบาล: ศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง** (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2554).

บทที่ 3

หลักเกณฑ์การทำเหมืองแร่ตามกฎหมายไทย

ในบทที่ 2 เป็นการศึกษาเกี่ยวกับลักษณะโดยทั่ว ๆ ไปของเหมืองแร่ โดยเป็นการศึกษาถึงแนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ สิ่งแวดล้อม และสิทธิของประชาชนในการทำเหมืองแร่ ซึ่งเป็นขั้นตอนพื้นฐานทั่วไป ในบทนี้จะเป็นการศึกษาโดยเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การทำเหมืองแร่ตามกฎหมายไทย ซึ่งแบ่งแยกออกได้ 2 ส่วน คือ ขั้นตอนก่อนการออกประทานบัตรเหมืองแร่ และขั้นตอนระหว่างประทานบัตรเหมืองแร่ ดังนี้

3.1 ขั้นตอนก่อนการออกประทานบัตรเหมืองแร่

ในส่วนหัวข้อนี้จะแบ่งการศึกษา ออกเป็น 2 ส่วน คือ ลักษณะและวิธีการทำเหมืองตามกฎหมายไทย ขั้นตอนการดำเนินการขอออกประทานบัตรเหมืองแร่ ดังนี้

3.1.1 ลักษณะและวิธีการทำเหมืองตามกฎหมายไทย

ตามกฎหมายแร่ของไทยได้แยก ‘แร่’ ที่เป็น ‘ส่วนหนึ่งในเนื้อดิน’ หรือ ‘เนื้อเดียวกับที่ดิน’ ออกไปจากกันด้วยการออกกฎบังคับมิให้ผู้ใดสำรวจหรือทำเหมืองแร่ในที่ใด ไม่ว่าที่นั้นจะเป็นสิทธิของบุคคลใดหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่จะได้รับสัมปทานจากรัฐ ผลของการบัญญัติเช่นนี้ทำให้ ‘แร่เป็นของรัฐ’ นั่นเอง เพื่อที่รัฐจะหาผลประโยชน์จากแร่ที่ได้อย่างเต็มที่ด้วยการออกกฎให้ผู้ประกอบการหรือนักลงทุนต้องเสีย ‘ค่าภาคหลวงแร่’ รวมทั้งภาษีและผลประโยชน์พิเศษในรูปแบบอื่น ๆ ให้กับรัฐเท่านั้น[99]

ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ได้แบ่งลักษณะการทำเหมืองแร่ออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ลักษณะและวิธีการทำเหมือง และแผนผังโครงการทำเหมือง ดังนี้

3.1.1.1 ลักษณะและวิธีการทำเหมือง[100]

การทำเหมืองแร่ตามกฎหมายไทย สามารถแยกได้เป็น 9 ประเภท โดย 8 ประเภทแรก เป็นเหมืองแร่ที่มีลักษณะกำหนดชัดเจน ส่วนประเภทสุดท้ายให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ เป็นผู้กำหนดขึ้นได้ ดังนี้

---

[99] สงคราม เทศอุดม, “สัมปทานฉ้อฉลในกฎหมายแร่ในสัมปทาน,” **วารสารแร่อิเล็กทรอนิกส์** 3 (2554): 2.

[100] กฎกระทรวงฉบับที่ 28 (พ.ศ.2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ข้อ

1) วิธีเหมืองเรือขุด ได้แก่การทำเหมืองโดยใช้เครื่องจักรและอุปกรณ์ทำเหมืองติดตั้งบนเรือหรือโป๊ะ และขุดแร่ปนดินทรายด้วยเครื่องตัก เครื่องขุดหรือเครื่องสูบ แล้วนำแร่ปนดินทรายไปเข้ารางกู้แร่หรือเครื่องอุปกรณ์แต่งแร่อย่างอื่น

2) วิธีเหมืองสูบ ได้แก่การทำเหมืองโดยใช้วิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายวิธี เช่น การใช้แรงคน พลังน้ำเครื่องขุดหรือการระเบิดพังดินทรายปนแร่หน้าเหมือง แล้วใช้เครื่องสูบทราย (Gravel Pump หรือ Sand Pump) สูบดินทรายปนแร่ขึ้นสู่รางกู้แร่ หรือเครื่องอุปกรณ์แต่งแร่อย่างอื่น

3) วิธีเหมืองฉีด ได้แก่การทำเหมืองโดยใช้วิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายวิธีพังดินทรายปนแร่หน้าเหมืองทำนองเดียวกับกรณีของเหมืองสูบ แล้วใช้เครื่องดูดด้วยพลังน้ำตามธรรมชาติ (Hydraulic Elevator) ดูดดินทรายปนแร่ขึ้นสู่รางกู้แร่หรือเครื่องอุปกรณ์แต่งแร่อย่างอื่น

4) วิธีเหมืองแล่น ได้แก่การทำเหมืองในแหล่งแร่ที่อยู่บนเนินหรือไหล่เขาโดยใช้วิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายวิธี เช่น การใช้แรงคน พลังน้ำ เครื่องขุดหรือการระเบิดพังดินทรายปนแร่หน้าเมือง แล้วปล่อยให้ดินทรายปนแร่ไหลลงรางกู้แร่หรือเครื่องอุปกรณ์แต่งแร่อย่างอื่น

5) วิธีเหมืองหาบ ได้แก่การทำเหมืองโดยใช้วิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายวิธี เช่น การใช้แรงคน เครื่องขุด หรือการระเบิดขุดหรือเปิดหน้าเหมืองให้เป็นบ่อหรือขั้นบันได หรือนำเอาหินดินทรายปนแร่เข้ารางกู้แร่หรือเครื่องอุปกรณ์แต่งแร่อย่างอื่นหรือใช้คนงานคัดเลือกแร่นำไปใช้ประโยชน์โดยตรง

6) วิธีเหมืองปล่อง ได้แก่การทำเหมืองในที่ลานแร่ที่มีเปลือกดินหนาโดยการขุดเป็นปล่องลงไปจนถึงชั้นกะสะแร่แล้วเดินอุโมงค์เพื่อนำเอาดินทรายปนแร่จากชั้นกะสะแร่ขึ้นมาแต่งแร่ด้วยรางกู้แร่หรือเครื่องอุปกรณ์แต่งแร่อย่างอื่น

7) วิธีเหมืองอุโมงค์ (Underground Mining) ได้แก่การทำเหมืองใต้ดินในที่ทางแร่หรือแหล่งแร่แบบอื่นซึ่งไม่ใช่ลานแร่ โดยการเจาะเป็นปล่องหรืออุโมงค์หรือทั้งสองอย่างโดยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายวิธี เช่น การใช้แรงคน เครื่องจักรและอุปกรณ์หรือการระเบิดเพื่อนำเอาหินปนแร่ขึ้นมาเข้าเครื่องอุปกรณ์แต่งแร่หรือนำไปใช้ประโยชน์โดยตรง

8) วิธีเหมืองเจาะงัน ได้แก่การทำเหมืองในที่ทางแร่ โดยใช้แรงคน เครื่องจักรและอุปกรณ์หรือการระเบิด ขุด หรือเปิดเป็นร่องหรืออุโมงค์เข้าไปในภูเขาเพื่อตามสายแร่ลงไปในแนวดิ่งไม่เกิน 10 เมตร แล้วนำหินปนแร่จากสายแร่ขึ้นมาล้างหรือทุบย่อยเลือกเอาแต่ก้อนแร่ที่มีปริมาณสูงหรือนำเข้าเครื่องอุปกรณ์แต่งแร่

9) ลักษณะวิธีการทำเหมืองที่อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่กำหนด

3.1.1.2 แผนผังโครงการทำเหมือง[101]

การขออนุญาตประทานบัตรเหมืองแร่ จะต้องจัดทำแผนผังโครงการทำเหมืองเพื่อประกอบการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ด้วย โดยแผนผังโครงการทำเหมืองแร่จะต้องประกอบไปด้วยส่วนต่าง ๆ ดังนี้

1) ลักษณะพื้นที่ภูมิประเทศในเขตคำขอประทานบัตร

2) ลักษณะของแหล่งแร่ ถ้าเป็นที่ลานแร่ให้บอกเนื้อที่ที่จะทำเหมืองได้ ความลึกปริมาณดินที่จะขุดเอาแร่ได้ และความสมบูรณ์ของแหล่งแร่โดยเฉลี่ย ถ้าเป็นที่ทางแร่หรือสายแร่หรือแหล่งแร่ลักษณะอื่นให้บอกทิศทางและขนาด กว้าง ยาว ลึก เท่าที่ตรวจพบด้วย

3) วิธีการทำเหมืองและการแต่งแร่

4) แผนที่ที่ถูกต้องตามมาตราส่วน แสดงที่ตั้งอาคารต่าง ๆ ของเหมือง ทิศทางและการวางตัวของสายแร่ บริเวณตั้งต้นเปิดการทำเหมือง ทางเดินหน้าเหมือง บริเวณที่เก็บขังมูล ดินทราย และน้ำขุ่นข้นจากการทำเหมืองและการแต่งแร่ ทำนบและประตูระบายน้ำ

5) แบบรูปทำนบ ประตูระบายน้ำที่ถูกต้องตามมาตราส่วน และถ้ามีการเจาะหรือทำอุโมงค์ ให้แสดงการค้ำจุนปล่องหรืออุโมงค์ด้วย

6) ชนิด ขนาด จำนวน เครื่องจักรและอุปกรณ์ รวมทั้งจำนวนคนงานที่ใช้ในการทำเหมืองและการแต่งแร่

7) วิธีชักน้ำมาใช้ในการทำเหมือง

8) วิธีเก็บขังน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายและวิธีระบายน้ำจากการทำเหมือง

9) แนวย้ายทางน้ำ ทางหลวงหรือทางสาธารณะอย่างอื่นภายในเขตคำขอประทานบัตรและให้แสดงแนวทางไว้ในแผนที่ตาม 4) ด้วย โดยให้วิศวกรผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมลงชื่อรับรองในเอกสารต่าง ๆ ของแผนผังโครงการทำเหมืองที่มีลักษณะของงานอยู่ในข่ายควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพวิศวกรรม พร้อมกับระบุประเภทของวิศวกรสาขางานวิศวกรรมและหมายเลขใบอนุญาตไว้โดยครบถ้วน

โดยก่อนเปิดการทำเหมือง ผู้ถือประทานบัตรชั่วคราว หรือผู้ถือประทานบัตรต้องนำพนักงานเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบการเตรียมการเหมืองก่อน เมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ให้เปิดการทำเหมืองแล้ว จึงเริ่มเปิดการทำเหมืองได้[102]

3.1.2 ขั้นตอนการดำเนินการขอออกประทานบัตรเหมืองแร่[103]

เมื่อผู้ขอยื่นคำขอประทานบัตรพร้อมเอกสารประกอบคำขอ เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่จะต้องดำเนินการ เป็น 8 ขั้นตอน ได้แก่ ดังนี้

---

[101] กฎกระทรวงฉบับที่ 28 (พ.ศ.2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ข้อ 13

[102] กฎกระทรวงฉบับที่ 28 (พ.ศ.2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ข้อ 16

[103] สภาการเหมืองแร่, **ขั้นตอนดำเนินการอนุญาตประทานบัตร**, ค้นวันที่ 30 มิถุนายน 2559 จาก http://www.miningthai.org/detail.asp?id=31&news=2

3.1.2.1 เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ รับคำขอ และนัดผู้ขอเพื่อนำรังวัดกำหนดเขต ทำการรังวัดสอบเขต ไต่ส่วน และจัดทำแผนที่เขตประทานบัตร

3.1.2.2 ผู้ยื่นคำขอจะต้องดำเนินการแจ้งหน่วยราชการในกรณีพื้นที่ที่จะขอประทานบัตรอยู่ในเขตพื้นที่ทำเหมืองนั้น เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ หรือพิจารณาอนุมัติให้เข้าทำประโยชน์ แต่หากเป็นกรณีพื้นที่ที่จะประทานบัตรเหมืองแร่อยู่ในเขตที่ดินที่มีบุคคลอื่นเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองในที่ประทานบัตรนั้น ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรจะต้องนำหนังสืออนุญาตของบุคคลที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น และต้องมีคำรับรองจากนายอำเภอประจำท้องที่ประกอบการอนุญาตด้วย

3.1.2.3 ผู้ยื่นคำขอต้องแจ้งสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ และให้จังหวัดดำเนินการแจ้งให้อำเภอและกำนันท้องที่ปิดประกาศ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอและที่ทำการกำนันท้องที่แห่งละหนึ่งฉบับเป็นเวลา 20 วันทำการ

3.1.2.4 ผู้ขอประทานบัตรเหมืองแร่ต้องส่งแผนผังโครงการทำเหมืองและรายการคำนวณอายุประทานบัตร รายงานลักษณะธรณีวิทยาแหล่งแร่ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่

3.1.2.5 เมื่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่รวบรวมเอกสารดังกล่าว เพื่อส่งต่อให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ แต่หากเป็นรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ส่งไปยังสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมพิจารณาให้ความเห็นชอบ

3.1.2.6 สำนักเหมืองแร่และสัมปทาน กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ตรวจสอบเอกสาร พร้อมทั้งพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมส่งมาให้ และหนังสืออนุญาตให้ใช้พื้นที่จากหน่วยงานรัฐกรณีเป็นพื้นที่ของหน่วยงานนั้น ๆ หรือหนังสืออนุญาตของผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครอง

3.1.2.7 คณะกรรมการพิจารณาเกี่ยวกับการขอสิทธิสำรวจและทำเหมืองแร่ของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่พิจารณาก่อนนำเสนอคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติแร่ และให้คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติแร่เสนอความเห็นต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อพิจารณาอนุญาตประทานบัตร

3.1.2.8 กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่สอบถามปัญหาในด้านมวลชนหรือการคัดค้านของราษฎรจากสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด และส่งเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมอนุญาตประทานบัตร

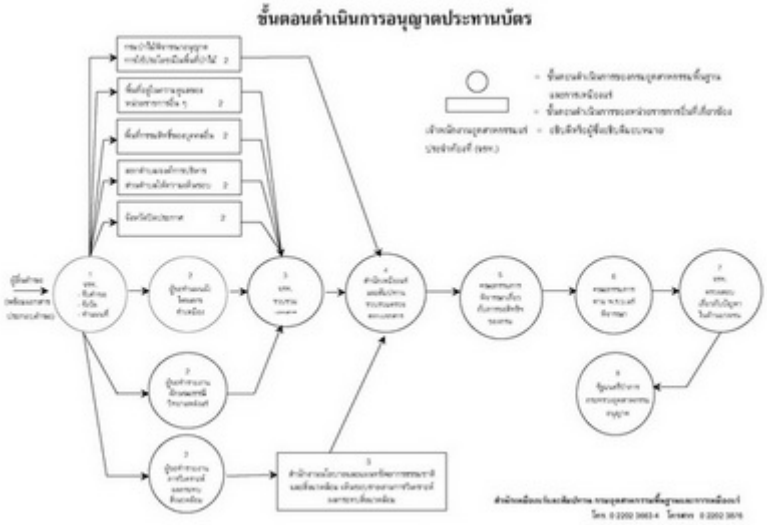
3.1.3 เอกสารหลักฐานที่ใช้ประกอบคำขอประทานบัตร

เอกสารที่ใช้ประกอบคำขอประทานบัตร จะต้องแบ่งพิจารณาออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ กรณีเป็นบุคคลธรรมดา และกรณีเป็นนิติบุคคล ดังนี้

3.1.3.1 กรณีที่เป็นบุคคลธรรมดา ผู้ขอประทานบัตรจะต้องสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกสภาการเหมืองแร่ หลักฐานที่เชื่อถือ

ได้ว่าพบแร่ หรือมีแร่ชนิดที่ประสงค์จะเปิดการทำเหมืองในเขตคำขอนั้น ๆ และหนังสือมอบอำนาจกรณีที่มีการมอบอำนาจ ประกอบการยื่นคำขอ

3.1.3.2 กรณีที่ผู้เป็นนิติบุคคล หากผู้ขอประทานบัตรเป็นนิติบุคคลจะต้องแนบสำเนาหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท สำเนาหนังสือสำคัญการจดทะเบียนนิติบุคคล สำเนาหนังสือรับรองของนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท มีอายุไม่เกิน 6 เดือน สำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นที่นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทรับรอง สำเนาหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกสภาการเหมืองแร่ หลักฐานที่เชื่อถือได้ว่าพบแร่ หรือมีแร่ชนิดที่ประสงค์จะเปิดการทำเหมืองในเขตคำขอนั้น และหนังสือมอบอำนาจกรณีที่มีการมอบอำนาจ ประกอบการยื่นคำขอ



ภาพที่ 3.1 ขั้นตอนการดำเนินการอนุญาตประทานบัตร

3.1.4 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกประทานบัตร

การพิจารณาออกประทานบัตรแร่ จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมและตรวจสอบด้วยกันหลายฉบับ ดังจะแยกพิจารณา ต่อไปนี้

3.1.4.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประเทศไทยได้เริ่มมีการบัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46 ความว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เพียงแต่ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีการบัญญัติคำว่า “. . .ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จึงเป็นปัญหาว่าสิทธิชุมชนมีมากหรือน้อยเพียงใด แต่ต่อมาในปี พ.ศ.2549 ได้มีประเด็นประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ขึ้นสู่ศาล ต่อมาศาลฎีกาได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับ

อำนาจฟ้องของ “สิทธิชุมชน” ไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5818/2549 ว่า “บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 290 และ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 23” แสดงให้เห็นว่า ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลโจทก์ที่ 1 และที่ 2 มีหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น เมื่อโจทก์ที่ 1 และที่ 2 อ้างว่าจำเลยที่ 4 และที่ 5 พยายามทำลายทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในเขตหาดมาหยาที่โจทก์ที่ 1 และที่ 2 มีหน้าที่รับผิดชอบ โจทก์ที่ 1 และที่ 2 จึงมีอำนาจฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามมิให้จำเลยที่ 4 และที่ 5 กระทำหรือขอให้บังคับจำเลยที่ 4 ที่ 5 ปรับปรุงแก้ไขหาดมาหยาให้กลับคืนสภาพเดิมตามธรรมชาติได้ ซึ่งรวมทั้งฟ้องรัฐมนตรีว่า การกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จำเลยที่ 1 กับจำเลยที่ 2 และที่ 3 ที่มีคำสั่งอนุญาตให้จำเลยที่ 4 และที่ 5 เข้าไปถ่ายทำภาพยนตร์ได้ด้วย

คำว่า “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 46 ยังไม่มีคำนิยามความหมายหรือขอบเขตที่แน่นอน ทั้งบทบัญญัติมาตรานี้มีเงื่อนไขที่ต้องมีกฎหมายบัญญัติออกมาตามมาตรานี้ เมื่อในขณะที่โจทก์ที่ 3 ถึงที่ 19 ซึ่งเป็นบุคคลในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของจังหวัดกระบี่และอาศัยอยู่บริเวณรอบอ่าวมาหยายื่นฟ้องยังไม่มีกฎหมายบัญญัติออกมาใช้บังคับ จึงไม่อาจถือได้ว่ามีการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของโจทก์ที่ 3 ถึงที่ 19 แล้ว โจทก์ที่ 3 ถึงที่ 19 จึงยังไม่มีอำนาจฟ้อง”

จากคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้ วินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 46 ได้บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เมื่อยังไม่มีกฎหมายออกมา จึงยังไม่สามารถใช้บังคับได้ ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ตัดคำว่า “. . .ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออก ซึ่งแสดงให้เห็นว่าตามคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้ ศาลฎีกามุ่งเน้นการออกกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญให้กำหนด เมื่อยังไม่มีกฎหมายออกมาตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้ว สิทธิในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลของชุมชนจึงไม่มี แต่ขณะเดียวกันในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 303 (1)[104] กำหนดให้

---

[104] มาตรา 303 บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก ให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้ ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด

(1) กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพตามมาตรา 40 มาตรา 44 บทบัญญัติในส่วนที่ 7 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน ส่วนที่ 8 สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา ส่วนที่ 9 สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ ส่วนที่ 10 สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา 56 ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระตามมาตรา 61 วรรคสอง กฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมืองตามมาตรา 78 (7)

คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง สิทธิชุมชน ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา แต่ก็ไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนแต่อย่างใด จนกระทั่งได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าว ดังนั้นสิ่งที่ต้องพิจารณา คือ สิทธิชุมชนซึ่งได้มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะต้องบังคับอย่างไร[105]

ในเรื่องนี้ ต้องพิจารณาถึงหลักการและสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เสียก่อนว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550มีเจตนารมณ์ และหลักการอย่างไร ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์และสาระสำคัญ คือ คุ้มครอง ส่งเสริม และขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่[106]

ดังนั้น ในเบื้องต้นแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะได้ตัดคำว่า “. . .ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ตามที่เคยมีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ตาม แต่เมื่อได้กำหนดในบทเฉพาะกาลให้มีการจัดทำกฎหมายในเรื่องนี้ด้วย นั่นย่อมหมายความว่า การใช้สิทธิชุมชนจำเป็นต้องมีการจัดระบบ วิธีการ เงื่อนไขของการใช้สิทธิ โดยเหตุที่ว่า เนื้อหาของ “สิทธิและเสรีภาพ” ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ ย่อมได้รับความคุ้มครองทันที แต่วิธีการบังคับใช้จะทำอย่างไร โดยหลักต้องมีการตรากฎหมาย เพื่อกำหนดวิธีการขั้นตอนในเรื่องนั้น ๆ ด้วย ซึ่งจะต้องผ่านวิธีการทางนิติบัญญัติ แต่ในทางปฏิบัติยังไม่ได้มีการออกกฎหมายมาเพื่อกำหนดขอบเขตและวิธีการใช้กฎหมายประเภทนี้ จึงจำเป็นต้องเทียบเคียงใช้หลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายซึ่งกำหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันกำหนดไว้ตามสมควรแก่กรณี ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงหลักการและสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งาราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งบัญญัติเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญแห่งาราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ด้วย เช่น การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรง ต้องศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งให้องค์กรอิสระให้ความเห็นก่อนดำเนินการ ดังนั้นในการพิจารณาจึงต้องพิจารณาถึงหลักการหรือสาระสำคัญด้วย[107]

เมื่อนำคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.334/2550 มาพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า ศาลได้วินิจฉัยในลักษณะเดียวกับหลักการข้างต้น คือ สิทธิตามมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ย่อมได้รับการคุ้มครอง การที่ยังไม่มีบทบัญญัติ

กฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา 81 (4) กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาเกษตรกรตามมาตรา 84 (8) กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามมาตรา 87 (4) และกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา 256 ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 176”

[105] กรรณิกา สุทธิประดิษฐ์, “สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง,” **วารสารวิชาการศาลปกครอง** 13, 1 (มกราคม-มีนาคม 2556): 8.

[106] *เรื่องเดียวกัน,* หน้า 8.

[107] *เรื่องเดียวกัน,* หน้า 8-9.

แห่งกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้สิทธิ ไม่ใช่เหตุที่องค์กรรัฐจะยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างเพื่อปฏิเสธไม่ให้ความคุ้มครองตามสิทธิดังกล่าวได้ หน่วยงานจะต้องใช้หลักเกณฑ์และวิธีการที่สมควรแก่กรณี เมื่อพิจารณาประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2552 ที่กล่าวว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์ให้สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีสภาพบังคับได้ทันทีตั้งแต่วันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ จึงหมายความว่า สิทธิและเสรีภาพตามมาตรา 66 และมาตรา 67 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ย่อมได้รับความคุ้มครองทันที แต่ในส่วนของรายละเอียดจะต้องปรับใช้เทียบเคียงไปพลางก่อนระหว่างรอกฎหมายลูกกำหนดรายละเอียดต่อไป[108]

คำสั่งคำร้องศาลปกครองสูงสุดที่ ร.247/2552 ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการรวมกลุ่ม ดังนี้ “เมื่อการรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชนและประเทศชาติตามหลักสิทธิชุมชนซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมมายาวนานและมีการรวมกลุ่มกันของบุคคลหลาย ๆ คน ย่อมได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 64 วรรคหนึ่ง มาตรา 66 มาตรา 67 วรรคหนึ่ง และมาตรา 67 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง[109]

กรณีนี้ศาลปกครองถือเป็นกรณีที่บุคคลที่รวมกันเป็นชุมชนและสามารถแสดงให้เห็นได้ว่า สิทธิของตนตามวัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มนั้นถูกกระทบจากการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมเป็นผู้ทรงสิทธิของชุมชนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ เนื่องจากเป็นกรณีที่กฎหมายได้บัญญัติรับรองสิทธินี้ไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งเป็นลักษณะของส่วนได้เสียที่กฎหมายรับรองให้นำมาฟ้องเป็นคดีได้ ที่เรียกว่า “ส่วนได้เสียที่ชอบด้วยกฎหมาย”[110]

การพิจารณาเรื่องความมีส่วนได้เสียของบุคคลหรือกรณีที่ต้องพิจารณาว่า บุคคลที่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวพันกับสิทธิชุมชนเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนการกระทำทางปกครองนั้น หากพิจารณาตามหลักวิธีพิจารณาคดีปกครองข้างต้นก็ถือได้ว่า บุคคลที่อาศัยอยู่ในชุมชนเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งแม้ว่าชุมชนดังกล่าวจะไม่ได้กำหนดวัตถุประสงค์หรือผลประโยชน์ในการอยู่ร่วมกันอย่างชัดแจ้งก็สามารถใช้สิทธิตามมาตรา 67 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ และสามารถเทียบได้กับคำพิพากษาของศาลปกครองกลางที่ 1763-1766/2549 ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 4 เป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จึงเป็นบุคคลซึ่งมีสิทธิและหน้าที่ในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชน ในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 จึง

---

[108] *เรื่องเดียวกัน,* หน้า 9-10.

[109] *เรื่องเดียวกัน,* หน้า 11.

[110] *เรื่องเดียวกัน,* หน้า 11-12.

เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดในการจัดการป้องกัน แก้ไขปัญหา และกำหนดมาตรการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามมาตรฐานและถูกต้องได้[111]

นอกจากนี้ “สิทธิในการฟ้องคดี” ตามมาตรา 67 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550[112] ได้กล่าวถึงสิทธิของบุคคลที่มีส่วนร่วม ดังนั้น สิทธิการฟ้องคดีตามมาตรานี้ จึงน่าจะเป็น “สิทธิของบุคคล” มากกว่า “สิทธิชุมชน” เพราะจะสอดคล้องกับมาตรา 67 ที่เป็นการเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองให้เป็นไปตามมาตรา 67 ได้มากกว่าการเป็นสิทธิชุมชน ซึ่งย่อมเป็นการดีกว่าแทนที่จะใช้กระบวนการอื่นเพราะให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอคดีต่อศาลได้มากขึ้น[113]

ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้มีการแก้ไขบทบัญญัติเป็นตามมาตรา 66 ความว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ตัดเงื่อนไขการรับรองและดำเนินการคุ้มครองบางอย่างออกไป เช่น “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จึงสามารถทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิได้ทันทีโดยไม่ต้องรอให้มีการออกกฎหมายเสียก่อน จากแนวคิดการร่างกฎหมายดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ผู้ร่างกฎหมายได้ยอมรับถึงความมีอยู่ของชุมชน และความสำคัญของประเพณี วัฒนธรรม หรือความเชื่อของชุมชนท้องถิ่น ว่ามีอยู่เหนือทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในชุมชนนั้น[114]

หลังจากที่ได้มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการฟ้องคดีสิทธิชุมชนโดยได้วินิจฉัยในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 453/2553 ว่า “ผู้ร้องสอดทั้งสามสิบสามคนมีภูมิลำเนา ประกอบอาชีพ และอยู่อาศัยในบริเวณดังกล่าว ย่อมมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ตามบทบัญญัติของกฎหมาย ตลอดจนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้ เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน อันเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครอง ตามมาตรา 67 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 การออกเอกสารสิทธิ น.ส. 3 ก. ให้แก่ที่ดินจำนวน 52 แปลง ในบริเวณดังกล่าว จึงกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของผู้ร้องสอด

---

[111] *เรื่องเดียวกัน,* หน้า 12-13.

[112] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสาม บัญญัติว่า “สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

[113] กรรณิกา สุทธิประดิษฐ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 14.

[114] ฟ้าดาว คงนคร, *เรื่องเดิม,* หน้า 25.

ทั้งสามสิบสามคน การร้องสอดของผู้ร้องทั้งสามสิบสามคนจึงเป็นการร้องสอดเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองสิทธิของผู้ร้องในการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน”

จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดฉบับดังกล่าวจึงถือได้ว่า หากบุคคลใดมีผลประโยชน์ร่วมกันในบริเวณพื้นที่ที่ได้อยู่อาศัย ย่อมมีสิทธิในการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และปกป้องคุ้มครองสิทธิของชุมชนและสิทธิของปัจเจกชนได้ ตามมาตรา 66 และมาตรา 67 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้

ต่อมาได้มีการออกประกาศของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งปัจจุบันมี 34 ประเภทและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจจะมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงซึ่งมี 11 ประเภทซึ่งประกาศทั้ง 2 ฉบับ แบ่งโครงการออกเป็น 6 กลุ่ม ดังนี้

1) โครงการด้านเหมืองแร่และการพัฒนาปิโตรเลี่ยม ได้แก่ การทำเหมืองแร่ เช่น เหมืองแร่หินปูนเพื่ออุตสาหกรรมปูนซิเมนต์ เหมืองแร่ถ่านหิน เหมืองแร่โพแทช เหมืองแร่ใต้ดิน เหมืองแร่เกลือหิน เหมืองแร่โลหะทุกชนิด เหมืองแร่ที่มีการใช้วัตถุระเบิด รวมถึงการสำรวจปิโตรเลี่ยมโดยวิธีเจาะสำรวจและผลิตปริโตเลี่ยม

2) โครงการด้านอุตสาหกรรม ได้แก่ โครงการนิคมอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมผลิตเยื่อกระดาษ อุตสาหกรรมเกี่ยวกับน้ำตาล อุตสาหกรรมเหล็กหรือเหล็กกล้า อุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันปิโตรเลี่ยม อุตสาหกรรมผลิตปูนซิเมนต์ อุตสาหกรรมแยกหรือแปรสภาพก๊าซธรรมชาติ

3) โครงการด้านคมนาคม ได้แก่ ระบบขนส่งมวลชนที่ใช้ราง ทางหลวงหรือถนนที่ตัดผ่านพื้นที่อ่อนไหว เช่น พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 2 เป็นต้น

4) โครงการด้านบริหารชุมชนและที่พักอาศัย ได้แก่ โครงการโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล โครงการบ้านจัดสรร โครงการโรงแรมและโครงการอาคารที่พักอาศัยที่มีห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป หรือมีพื้นที่ใช้สอยตั้งแต่ 4,000 ตารางเมตรขึ้นไป

5) โครงการด้านแหล่งน้ำและพัฒนาเกษตรกรรม อันได้แก่ โครงการเขื่อนเก็บน้ำตั้งแต่ 100 ล้านลูกบาศก์เมตรขึ้นไป หรือที่มีพื้นที่กักเก็บน้ำตั้งแต่ 15 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป รวมไปถึงประทานที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 80,000 ไร่ขึ้นไป

6) โครงการด้านการพลังงาน ได้แก่ โครงการระบบขนส่งปิโตรเลียมและน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อ โครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีพลังการผลิตตั้งแต่ 10 เมกะวัตต์ขึ้นไป

โครงการทั้ง 6 ประเภทดังกล่าวจะต้องมีการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) โดยผู้เป็นเจ้าของโครงการตามประเภทที่ระบุไว้จะต้องว่าจ้างนิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.) เป็นผู้จัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) และเมื่อเสร็จเรียบร้อยแล้วผู้รับมองอำนาจหรือเจ้าขอโครงการต้องนำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) ไปยื่นต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เพื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และหากการพิจารณาผ่านการเห็นชอบแล้วจึงสามารถนำไปประกอบการยื่นขออนุญาตโครงการ

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดให้โครงการเหมืองแร่โพแทชทุกขนาด ต้องขอประทานบัตร และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2553 ได้กำหนดโครงการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ดังนี้

1) เหมืองแร่ใต้ดิน เฉพาะที่ออกแบบให้โครงสร้างมีการยุบตัวภายหลังการทำเหมืองโดยไม่มีค้ำยัน และไม่มีการใส่วัสดุทดแทนเพื่อป้องกันการยุบตัว

2) เหมืองแร่ตะกั่ว เหมืองแร่สังกะสี หรือเหมืองแร่โลหะอื่นที่ใช้ไซยาไนด์ หรือ ปรอท หรือตะกั่วไนเตรด ในกระบวนการผลิต หรือเหมืองแร่โลหะอื่นที่มีอาร์เซโนไพไรต์ (Arsenopyrite) เป็นแร่ประกอบ (Associated Mineral)

3) เหมืองแร่ถ่านหิน เฉพาะที่มีการลำเลียงแร่ถ่านหินออกนอกพื้นที่โครงการด้วยรถยนต์ เฉพาะเหมืองขนาด 200,000 ตัน/เดือน หรือตั้งแต่ 2,400,000 ตัน/ปี ขึ้นไป

4) เหมืองแร่ในทะเล

ในกรณีนี้ ทำให้เกิดการที่คัดค้านของชาวบ้าน ด้วยเห็นว่าเป็นการกำหนดที่ไม่ชอบ และอ้างสิทธิชุมชน[115] โดยนายสุวิทย์ กุหลาบวงษ์ ที่ปรึกษากลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอุดรธานี ได้แสดงความคิดเห็นว่า เมื่อมองจากมติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เกี่ยวกับประเด็นการพิจารณาประเภทโครงการรุนแรง ตามรัฐธรรมนูญมาตราที่ 67 นั้น ชาวบ้านมิสิทธิ์ที่จะคัดค้านมติดังกล่าว เพราะว่าการพิจารณาโครงการรุนแรงที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนนั้น เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับสภาพวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้าน เพราะที่ผ่านมาการดำเนินโครงการขนาดใหญ่มักจะส่งผลกระทบต่อคนในชุมชนจนไม่สามารถหาหนทางเยียวยาแก้ไขได้ ยกตัวอย่างเช่นที่ เหมืองทองคำ จังหวัดเลย ซึ่งในความเป็นจริงน่าจะเป็นชาวบ้านที่มิสิทธิที่จะพิจารณาและตัดสินใจว่าโครงการประเภทใดบ้างที่เป็นโครงการรุนแรง[116]

โดยการทำเหมืองแร่ตามประกาศดังกล่าวข้างต้น จะต้องเสนอรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในชั้นขอประทานบัตร

การดำเนินการตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) นั้น สำนักนโยบายแผนและสิ่งแวดล้อม (สผ.)เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการติดตามตรวจสอบหากตรวจสอบแล้วพบว่าเจ้าของโครงการไม่ปฏิบัติตามมาตรการที่

---

[115] สมพงศ์ อาษากิจ, **กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม อุดรฯ ค้านมติ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม ฮึ่ม! เตรียมเคลื่อนไหว**, ค้นวันที่ 15 สิงหาคม 2556 จาก http://prachatai.com/journal/2010/09/31069

[116] *เรื่องเดียวกัน.*

กำหนด สผ.จะแจ้งแก่หน่วยงานอนุญาตให้กำกับดูแลโครงการให้ปฏิบัติตามมาตรการที่ระบุในเงื่อนไขการอนุญาต

นอกจากนั้น หากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว จะเห็นได้ว่า ตามรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดมาตรการในการควบคุมการขอประทานบัตรเหมืองแร่ ไว้ในมาตรา 66 และมาตรา 67 โดยแบ่งกระบวนการตรวจสอบออกเป็นการตรวจสอบโดยชุมชนและการตรวจสอบโดยบุคคล ดังนี้

1) การตรวจสอบโดยชุมชน หรือ สิทธิชุมชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 66 พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

และมาตรา 67 วรรคท้าย บัญญัติว่า “สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวในมาตรา 66 ได้แบ่งชุมชนออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนดั้งเดิม ดังนั้นความคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงไม่ได้คุ้มครองเฉพาะกลุ่มคนที่อาศัย ในบริเวณเดียวกัน แต่ยังหมายรวมถึงกลุ่มคนที่มีวิถีชีวิต ประเพณี ความเป็นอยู่ ผลประโยชน์ หรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันด้วย[117] ซึ่งมีสิทธิในการดำเนินการ ดังนี้

(1) สิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ

สิทธิประเภทนี้เป็นการยอมรับบทบาทของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในเรื่องของศักยภาพ ความเข้มแข็ง และภูมิปัญญาของประชาชนในชุมชน ให้มีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม ซึ่งชุมชนจะมีส่วนสำคัญ เนื่องจากอยู่ใกล้ชิดและเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนนั้น สิทธิประเภทนี้ คือ สิทธิที่จะตัดสินใจหรือกำหนดชะตากรรมของตนเอง หรือเรียกว่า Self Determination[118]

ในการใช้สิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ นั้น อาจเกิดปัญหาหรือข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้สิทธิ เพื่อให้ง่ายต่อการศึกษาสามารถแยกสิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ ออกเป็น 2 แบบ คือ สิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติโดยแท้ และสิทธิในการ

---

[117] ฟ้าดาว คงนคร, *เรื่องเดิม,* หน้า 31.

[118] กิตติศักดิ์ ปรกติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 129.

อนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติโดยปริยาย ดังนี้[119]

(1.1) สิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติโดยแท้

หมายถึง สิทธิที่จะยืนยันการธำรงรักษาจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ในการทำการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วยการฟื้นฟูขึ้นใหม่ การปกป้องรักษา ขจัดการรบกวน หรือแทรกแซง หรือสอดเข้าเกี่ยวข้องโดยมิชอบหรือปราศจากเหตุผลอันสมควร

สิทธิประเภทนี้อาจตกเป็นข้อพิพาทได้หลายลักษณะ เช่น ชุมชนที่นับถือศาสนาอิสลาม อ้างการรักษาจารีตประเพณี หรือวัฒนธรรม หรือคำสอน ให้ฆ่าสัตว์ด้วยวิธีเชือดคอ แต่อาจมีกฎหมายห้ามมิให้ฆ่าสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมโดยไม่ทำให้หมดสติก่อน (เช่น ประเทศเยอรมัน) หรือภูมิปัญญาของชนเผ่าเกี่ยวกับการทำไร่ด้วยวิธีเผาป่า แต่ในขณะเดียวกันทางราชการห้ามเข้าไปทำกิจกรรมหรือจุดไฟในเขตป่าสงวน หรือผู้เช่าที่ดินหรืออาคารหรือผู้อาศัยที่อยู่รวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นต้องการใช้ที่ดินหรืออาคารประกอบพิธีกรรมหรือกิจกรรมบางอย่าง เพื่อนรักษาจารีตประเพณี หรือวัฒนธรรม แต่เจ้าของที่ดินหรืออาคารไม่อนุญาตโดยอ้างสิทธิเด็ดขาดที่ทรัพย์สินที่ให้เช่า ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นประเด็นสำคัญของข้อพิพาทเป็นการยืนยันมาตรการบางอย่างในทางธำรงรักษาไว้ซึ่งสิทธิในจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติโดยตรง

(1.2) สิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติโดยปริยาย

บางประเด็นเป็นเรื่องที่อาศัยมาตรการพิเศษหรือการได้รับการปฏิบัติเป็นพิเศษด้านจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เป็นปัจจัยในการบรรลุถึงการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างอื่น เช่นการรักษามาตรฐานในการให้บริการสาธารณสุขหรือให้การรักษาพยาบาลแก่บุคคลที่เข้ารับการรักษาพยาบาลที่ยึดถือ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่น แตกต่างจากคนส่วนใหญ่อาจต้องการมาตรการพิเศษบางประการ เช่น การขอตั้งสถานบริการ หรือร้านขายยาเพิ่มเติมเพื่อให้บริการแก่ชุมชน การคุ้มครองสิทธิเพื่อให้เกิดความยุติธรรมในศาล เป็นต้น

โดยแนวทางในการคุ้มครองสิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ ซึ่งสิ่งที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองอันดับแรก คือ รัฐหรือหน่วยงานของรัฐต้องไม่กระทำการใด ๆ ต่อบุคคลที่รวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ทั้งในการละเลยหรือมองข้ามหรือไม่ยอมรับความมีอยู่หรือไม่เคารพต่อการดำรงอยู่ของบุคคลในฐานะที่เป็นสมาชิกของชุมชนนั้น

อันดับต่อมา รัฐและหน่วยงานของรัฐต้องละเว้นการจำกัด หรือการล่วงละเมิด หรือพยายามกระทำการใดให้การอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นดั้งเดิมเกิดข้อขัดข้อง ระงับหรือสลายตัวไปโดยปราศจากเหตุผลอัน

---

[119] *เรื่องเดียวกัน,* หน้า 138

สมควร เช่น ไม่ห้ามการแต่งการตามจารีตประเพณีในการติดต่อราชการ นอกจากนั้นรัฐหรือหน่วยงานของรัฐต้องไม่แสดงหรือกระทำการใดในลักษณะดูถูก เหยียดหยามประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของบุคคลที่รวมตัวกันเป็นชุมชน

(2) สิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

แนวคิดนี้แตกต่างจากเดิมที่กำหนดให้รัฐเป็นผู้บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศแต่เพียงลำพังตลอดมา โดยในการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตนเองที่มีมาแต่อดีต เช่น การจัดการป่าชุมชน การทำประมงพื้นบ้าน เป็นต้น[120]

สิทธิประเภทนี้แตกต่างจากสิทธิขั้นพื้นฐานหรือเสรีภาพทั่วไปที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเป็นความหมายของสิทธิเสรีภาพโดยทั่วไป อันหมายถึงความชอบธรรมที่บุคคลอาจยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับรัฐได้ เพื่อไม่ให้แทรกแซงหรือก้าวก่ายในเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอิสระของบุคคล เช่นสิทธิในร่างกาย สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว สิทธิในทรัพย์สิน ฯลฯ แต่สิทธิประเภทนี้ เนื้อหาแห่งสิทธิจะไปในทางสิทธิเรียกร้องให้รัฐรับรอง จัดให้มีขึ้นหรือยอมให้ผู้ทรงสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐในระดับและขอบเขตที่แน่นอน โดยเฉพาะบรรดาสิทธิหรือประโยชน์ทางสังคมซึ่งตามปกติต้องมีการจัดสรรปันส่วนหรือกำหนดชอบเขตที่ขัดเจน

เหตุผลสำคัญที่รัฐยอมให้ผู้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการประเภทนี้ เนื่องจากเห็นว่า การแบ่งปันส่วนโดยวิธีการนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมสูงสุด และโดยทั่วไปการจัดสรรปันส่วนโดยวิธียอมให้บุคคล คณะบุคคล หรือหน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมนั้น ล้วนแต่เป็นการแบ่งสันปันส่วนประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม ที่เรียกว่า Common Good or Public Goods เป็นสำคัญ[121]

(3) สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล

สิทธิประเภทนี้มีพัฒนาการมาจากแนวคิดที่ว่า คุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติร่วมกันของชุมชน และประชาชนที่ได้มอบหมายให้รัฐเป็นผู้ดูแล หากรัฐปฏิเสธหรือไม่สามารถกระทำหน้าที่ดังกล่าวได้ ชุมชนหรือประชาชนผู้เป็นเจ้าของสิ่งแวดล้อมย่อมมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องได้[122] เช่น การฟ้องเพิกถอนโฉนดที่ดินที่รัฐออกให้โดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

---

[120] ฟ้าดาว คงนคร, *เรื่องเดิม,* หน้า 32.

[121] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 42.

[122] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 38.

2) การตรวจสอบโดยบุคคล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 67 พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า

> สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม
>
> วรรคสอง บัญญัติว่า
>
> การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากร ธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงสามารถแยกสิทธิออกได้ดังนี้

(1) สิทธิในการประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน ซึ่งมีสิทธิในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน

สิทธิประเภทนี้รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองอย่างกว้างขวางและครอบคลุมถึงสิทธิในการฟ้องร้องหรือเรียกร้องให้มีการคุ้มครองสิทธิของตนตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้[123] ซึ่งจะเกี่ยวพันกับสิทธิประเภทของชุมชนในการฟ้อง เพื่อบังคับตามสิทธิของตนด้วย ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

(2) สิทธิในการให้ความเห็นต่อโครงการทำเหมืองแร่หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ

---

[123] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 44

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้ โครงการทำเหมืองแร่ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ก่อนที่จะดำเนินการทำโครงการหรือกิจการนั้นได้

ศาลจังหวัดอุดรธานีได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ 1385/2549 คดีหมายเลขแดงที่ 2223/2550 ฉบับลงวันที่ 20 ธันวาคม 2550 ซึ่งเป็นคดีแรก ๆ ที่ศาลได้ใช้หลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถึงแม้ในขณะวินิจฉัยจะยังคงอ้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ตาม แต่ก็สามารถนำมาเป็นฐานในการพิจารณาได้ โดยได้อธิบายเกี่ยวกับหลักการของสิทธิชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยคดีนี้พนักงานอัยการจังหวัดอุดรธานี ได้ฟ้องชาวบ้านจำนวน 5 ราย ฐานบุกรุก ในการเข้าไปในที่ดินของผู้เสียหาย ซึ่งศาลได้วินิจฉัยว่า การที่จำเลยทั้ง 5 ราย ซึ่งเป็นบุคคลในชุมชนได้เข้าไปในที่ดินของผู้เสียหายนั้น เกิดจากการที่ผู้เสียหายได้ทำการปักหมุดโดยที่ไม่มีอำนาจผิดพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การที่จำเลยทั้งพากันไปสอบถามจึงเป็นการใช้สิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน อีกทั้งเป็นการได้สอทธิจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการส่งเสริม คุ้มครอง และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของคนการกระทำของจำเลยทั้งห้า จึงไม่เป็นความผิดพิพากษายกฟ้อง

จากคำพิพากษาฉบับนี้จะเห็นได้ว่า ศาลได้นำหลักการเรื่องสิทธิชุมชนมาใช้ประโยชน์ในการพิจารณาคดี และเห็นว่าจำเลยทั้งห้ามีสิทธิในการดำเนินการเพื่อนุรักษ์ และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การกระทำของจำเลยทั้งห้าจึงไม่เป็นความผิด

3.1.4.2 กระบวนการตรวจสอบและควบคุมตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510

ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มีขั้นตอนการตรวจสอบ 3 ขั้นตอน ได้แก่ คุณสมบัติและเงื่อนไขในการขอออกอาชญาบัตรและประทานบัตร การควบคุมการขอประทานบัตร และการกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมในการทำเหมืองแร่ ดังนี้

1) คุณสมบัติและเงื่อนไขในการขอออกอาชญาบัตรและประทานบัตรเหมืองแร่[124]

ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 สามารถแบ่งประเภทแร่ออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ แร่ทั่วไป และแร่ทองคำ ดังนี้

---

[124] ตามมาตรา 6 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 กำหนดคุณสมบัติของผู้ขอ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ อาชญาบัตรพิเศษ ประทานบัตรชั่วคราว ประทานบัตร และใบอนุญาต ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ 19 (พ.ศ.2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510

(1) แร่ทั่วไป

ผู้มีสิทธิยื่นคำขอ สามารถยื่นคำขอได้ทั้งบุคคลธรรมดา[125] และนิติบุคคล[126] โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

กรณีเป็นบุคคลธรรมดา จะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ขึ้นทะเบียนเป็นสมาชิกของสภาการเหมืองแร่ เป็นบุคคลปรกติ ไม่เป็นบุคคลวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ บุคคลไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ หรือเป็นบุคคลล้มละลาย ต้องไม่เคยถูกยกคำขอหรือถูกเพิกถอนอาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ อาชญาบัตรพิเศษ ประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตร และยังไม่พ้นกำหนด 12 เดือนแล้ว และไม่เคยต้องโทษฐานฝ่าฝืนข้อห้ามการสำรวจแร่[127] หรือข้อห้ามการทำเหมือง[128] และยังพ้นกำหนดโทษมาไม่เกิน 12 เดือน

กรณีเป็นนิติบุคคล จะต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร และจดทะเบียนเป็นสมาชิกของสภาการเหมืองแร่ แต่ถ้าผู้ขออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ อาชญาบัตรพิเศษ ประทานบัตรชั่วคราวและประทานบัตร เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ไม่ต้องจดทะเบียนเป็นสมาชิกของสภาการเหมืองแร่ ไม่เคยถูกยกคำขอหรือถูกเพิกถอนอาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ อาชญาบัตรพิเศษ ประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตร และยังไม่พ้นกำหนด 12 เดือนแล้ว และไม่เคยต้องโทษฐานฝ่าฝืนข้อห้ามการสำรวจแร่ หรือข้อห้ามการทำเหมือง และยังพ้นกำหนดโทษมาไม่เกิน 12 เดือน

การทำเหมืองแร่ตามหัวข้อนี้ จะครอบคลุมแร่ทุกประเภท ยกเว้น แร่ทองคำ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ เนื่องจาก แร่ มีหลายประเภท การทำเหมืองแร่ย่อมมีความแตกต่างกันไปตามที่ประเภทแร่ ที่ได้ดำเนินการขอประทานบัตรเหมืองแร่นั้น ๆ ซึ่งมีลักษณะการทำที่แตกต่างกันหลายประเภท แต่ในงานศึกษาวิจัยชิ้นนี้ เน้นการศึกษาการทำเหมืองแร่โปแตช ซึ่งลักษณะของการทำเหมืองแร่โปแตชนั้น จะต้องเจาะลึกลงไปใต้ผิวดิน ซึ่งการทำเหมืองใต้ดิน ดังนั้นในส่วนนี้จึงจะศึกษากฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองใต้ดินโดยเฉพาะ ซึ่งขั้นตอนการขอประทานบัตรเหมืองใต้ดิน มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

(1.1) ต้องทำในระดับความลึกที่ปลอดภัย โดยพิจารณาจากโครงสร้างทางธรณีวิทยา รวมทั้งวิธีการทำเหมืองตามหลักวิศวกรรมเหมืองแร่ในแต่ละพื้นที่ และความปลอดภัยของสิ่งมีชีวิต (มาตรา 88/2) รวมทั้งต้องทำลึกในระดับความลึกจากผิวดินที่มากกว่า 100

---

[125] กฎกระทรวงฉบับที่ 19 (พ.ศ.2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ข้อ 1

[126] กฎกระทรวงฉบับที่ 19 (พ.ศ.2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ข้อ 1

[127] มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดสำรวจแร่ในที่ใดไม่ว่าที่ซึ่งสำรวจแร่นั้นจะเป็นสิทธิของบุคคลใดหรือไม่ เว้นแต่จะได้รับอาชญาบัตรสำรวจแร่ อาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ หรืออาชญาบัตรพิเศษ”

[128] มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดทำเหมืองในที่ใดไม่ว่าที่ซึ่งทำเหมืองนั้นจะเป็นสิทธิของบุคคลใดหรือไม่ เว้นแต่จะได้รับประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตร”

เมตร หากไม่เกิน 100 เมตร ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรจะต้องมีสิทธิทำเหมืองในเขตที่ดินนั้นได้ (มาตรา 88/3) แต่เขตเหมืองแร่ต้องไม่รุกล้ำเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (มาตรา 99/4)

(1.2) คำขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดิน ต้องมีรายละเอียดการทำเหมือง แผนผัง โครงการที่ครบถ้วน โดยต้องระบุข้อมูลโดยสังเขปแสดงความลึก มาตรการทางเทคนิค แผนที่แสดงเขตเหมืองแร่โดยสังเขป พร้อมข้อมูลประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในบริเวณต่าง ๆ ที่ได้ทำการประเมินเอาไว้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 กำหนดแต่เพียงการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) เท่านั้น แต่ในการดำเนินการต้องคำนึงถึงการประเมินตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น รัฐธรรมนูญ เป็นต้น ข้อมูลทางเทคนิค และเหตุผลในวิธีการทำเหมืองและแต่งแร่โดยสังเขป ทั้งทางวิศวกรรมเหมืองแร่ และที่ผู้ขอประทานบัตรเห็นสมควรจะนำมาใช้ ข้อมูล แผนผัง ขั้นตอน วิธีการในการทำเหมือง การแต่งแร่ และการฟื้นฟูพื้นที่ภายหลังการทำเหมืองใต้ดินที่แสดงถึงมาตรการในการลดผลกระทบ หรือรักษาไว้ซึ่งคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่อาจกระทบต่อการดำรงอยู่ของธรรมชาติและชุมชน ข้อเสนอเพื่อการมีส่วนร่วมตรวจสอบการทำเหมืองใต้ดินของตัวแทนผู้มีส่วนได้เสีย ที่ระบุถึงจำนวนกองทุนสนับสนุน และระเบียบการตรวจสอบการทำเหมืองที่ผู้ขอประทานบัตรจะเสนอให้ผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมืองได้เข้าร่วมตรวจสอบการทำเหมือง เส้นทางขนส่ง และแหล่งน้ำที่จะใช้ในโครงการ ทั้งที่มีอยู่แล้ว และที่จะพัฒนาขึ้นพร้อมทั้งรายละเอียดการใช้สอยตลอดโครงการ ที่จะแสดงให้เห็นว่าไม่ส่งผลกระทบต่อการดำรงอยู่ทั้งของชุมชน และธรรมชาติ รวมทั้งข้อเสนอเอาประกันภัยความรับผิด ที่ระบุถึงวงเงินและระยะเวลาเอาประกันไว้โดยชัดเจน (มาตรา 88/6)

(1.3) ต้องจัดรับฟังความคิดเห็น โดยการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียนั้น ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรเหมืองแต่ใต้ดินจะต้องแสดงข้อมูลโครงการ และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบกับความเห็นของผู้พิจารณารายงาน เพื่อเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย (มาตรา 88/7)

(1.4) หากผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินต้องการปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสียเพื่อพัฒนาโครงการทำเหมืองใต้ดินของตน จะต้องยื่นคำขอต่ออธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและเหมืองแร่เพื่อให้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการรับไปดำเนินการจัดประชุมปรึกษาตามขั้นตอน (มาตรา 88/9) โดยขั้นตอนการปรึกษาหารือเบื้องต้นนั้นจะเป็นไปตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม[129]

(2) กรณีการขอประทานบัตรแร่ทองคำ ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรจะต้องเป็นนิติบุคคลเท่านั้น ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 กำหนดให้ผู้ยื่นคำขอต้องเป็น “บริษัท” และมีทุนจดทะเบียนไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท หรือมีทุนจดทะเบียนและสินทรัพย์ที่เป็นทุนรวมกันไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท ซึ่งจะแตกต่างจากกรณีการขออาชญประทานบัตรบัตรเหมืองแร่โดยทั่วไป โดยผู้ขอประมานบัตรจะต้องเป็นสมาชิกของสภาการเหมืองแร่ ไม่เคยถูกยกคำขอหรือถูก

---

[129] ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมเรื่อง ขั้นตอน หลักเกณฑ์ วิธีการ การปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสียสำหรับโครงการทำเหมืองใต้ดิน

เพิกถอนอาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ อาชญาบัตรพิเศษ ประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตร และยังไม่พ้นกำหนด 12 เดือนแล้ว นับแต่วันมีคำสั่งยกคำขอหรือเพิกถอนครั้งสุดท้าย แต่ถ้าการยกคำขอหรือการเพิกถอนนั้นมิใช่ความผิดของผู้ยื่นคำขอหรือผู้ถูกเพิกถอนสามารถดำเนินการขอประทานบัตรเหมืองแร่ได้ ไม่เคยต้องโทษฐานฝ่าฝืนข้อห้ามการสำรวจแร่ หรือข้อห้ามการทำเหมือง และยังพ้นกำหนดโทษมาไม่เกิน 12 เดือน และจะต้องมีเครื่องมือ เครื่องจักร อุปกรณ์ และผู้เชี่ยวชาญเพียงพอที่จะสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ

หากผู้ขอขาดคุณสมบัติในข้อใดข้อหนึ่งที่กล่าวมาข้างต้น จะไม่สามารถยื่นคำขออาชญประทานบัตรได้ เว้นแต่มีบริษัทซึ่งกรมทรัพยากรธรณีเชื่อถือ ต้องมีเครื่องมือ เครื่องจักร อุปกรณ์ และผู้เชี่ยวชาญเพียงพอที่จะสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ และที่สำคัญต้องมีความสัมพันธ์ในด้านทุนหรือการจัดการกับผู้ขอ ให้การรับรองเครื่องมือ เครื่องจักรอุปกรณ์และผู้เชี่ยวชาญในจำนวนที่เพียงพอที่จะทำการสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำ

2) การควบคุมการขอประทานบัตร

ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510[130] ได้มีกระบวนการในการควบคุมการขอออกประทานบัตรเหมืองแร่ ดังนี้

(1) ต้องมีการดำเนินการจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่ง “ผู้มีส่วนได้เสีย”[131] หมายถึง ผู้มีสิทธิในที่ดิน หรืออยู่อาศัยในเขตที่ประสงค์จะทำเหมืองใต้ดิน ไม่ว่าจะได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือองค์กรของผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่ก็ตาม

(2) จัดให้มีการปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสีย และกำหนดหลักเกณฑ์การรับรองกลุ่มหรือองค์กรอันเกิดจากการรวมตัวของผู้มีส่วนได้เสียและการได้มาซึ่งตัวแทนที่จะเข้าร่วมปรึกษา ทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มบริหาร สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มผู้มีสิทธิในที่ดินหรืออาศัยในเขตเหมืองแร่

การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณเขตเหมือง ซึ่งจะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการเปิดประทานเหมืองแร่ได้มีโอกาสตรวจสอบข้อมูล พิจารณาดูเสียก่อน ว่าจะมีปัญหาหรือผลกระทบอย่างไรหรือไม่ รวมทั้งจะได้ตรวจสอบถึงมาตรการในการป้องกันและเยียวยาแก้ไขผลกระทบดังกล่าวก่อนการดำเนินการทำเหมืองด้วย แต่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 ให้สิทธิแก่ผู้มีส่วนได้เสียในการตรวจสอบก่อน เฉพาะแต่การทำเหมืองใต้ดินเท่านั้น ยังไม่ได้ครอบคลุมการทำเหมืองประเภทอื่น ๆ

---

[130] พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510

[131] ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมเรื่อง ขั้นตอน หลักเกณฑ์ วิธีการ การปรึกษาเบื้องต้น

3) การกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมในการทำเหมืองแร่[132]

มาตรการในการกำกับดูแลด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในการทำเหมืองแร่ตามขั้นตอนในช่วงก่อนการขออนุญาตประทานบัตรเหมืองแร่ จะประกอบด้วย 4 ส่วน ได้แก่ การกลั่นกรองด้านคุณค่าและความสำคัญของพื้นที่ การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม การขอความเห็นชอบจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดให้มีการค้ำประกันการทำเหมืองและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

(1) การกลั่นกรองด้านคุณค่าและความสำคัญของพื้นที่

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ จะตรวจสอบว่า พื้นที่ที่จะอนุญาตไม่อยู่ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่คุ้มครอง และพื้นที่หวงห้ามตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาความเหมาะสมของโครงการและการจัดทำแผนผังโครงการทำเหมือง

(2) การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA)

ผู้ขอประทานบัตรต้องดำเนินการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) เสนอให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) พิจารณาให้ความเห็นชอบ และกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการ ซึ่งกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จะกำหนดเงื่อนไขแนบท้ายประทานบัตร เพื่อให้ถือปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด

(3) การขอความเห็นชอบจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

กระทรวงอุตสาหกรรมกำหนดให้การขอประทานบัตรต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งแต่ปี พ.ศ.2537 เพื่อให้ประชาชนในท้องที่ได้รับทราบรายละเอียดและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงการทำเหมืองแร่ และมีส่วนร่วมในการพิจารณาให้ความเห็นต่อโครงการ

(4) การจัดให้มีการค้ำประกันการทำเหมืองและสิ่งแวดล้อม

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ได้ออกระเบียบว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับคำขอประทานบัตร การต่ออายุประทานบัตร และการโอนประทานบัตร พ.ศ. 2547[133] ซึ่งกำหนดให้ผู้ขอประทานบัตรต้องทำสัญญาและจัดให้มีธนาคารหรือสถาบันค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญา ภายในวงเงินตั้งแต่ 200,000 บาท ถึง 10,000,0000 บาทต่อคำขอประทานบัตร ซึ่งขึ้นกับวิธีการทำเหมือง เพื่อที่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จะนำเงินดังกล่าวไปแก้ไข

---

[132] คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, คณะอนุกรรมการเพื่อการศึกษาและตรวจสอบปัญหากรณีเหมืองแร่, **โครงการศึกษาข้อมูลวิชาการกรณีปัญหาเหมืองแร่ เพื่อกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย** (กรุงเทพฯ: คณะอนุกรรมการเพื่อการศึกษาและตรวจสอบปัญหากรณีเหมืองแร่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2547).

[133] ปัจจุบันมีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับคำขอประทานบัตร การต่ออายุประทานบัตร และการโอนประทานบัตร ถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2554

ปรับปรุงและฟื้นฟูสภาพแวดล้อม ในกรณีที่ผู้ขอประทานบัตรก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือละเลยไม่ดำเนินการฟื้นฟูเหมืองแร่

3.1.4.3 กระบวนการตรวจสอบและควบคุมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535

เนื่องจากการทำเหมืองแร่แต่ละโครงการ ย่อมต้องมีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก ดังนั้นจึงต้องมีการควบคุมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการมุ่งส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมและส่งเสริมให้รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมถึงสิทธิในการที่จะได้รับการชดใช้ค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนจากรัฐในกรณีที่มีความเสียหายจากการแพร่กระจายของมลพิษ หรือภาวะพิษอันมีสาเหตุจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุน หรือดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ และมีสิทธิร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่พบเห็นการกระทำผิดเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นสิทธิและหน้าที่ในการให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนี้[134]

1) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน

2) กำหนดประเภท ขนาดของโครงการ หรือกิจการของรัฐหรือเอกชนที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จะต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) เพื่อขอเสนอความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แล้วแต่กรณี ก่อนดำเนินโครงการ

3) กำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษ โดยยึดหลักว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากแหล่งกำเนิดมลพิษ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าเป็นเพราะเหตุสุดวิสัย หรือเป็นการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือความเสียหายเกิดจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้เสียหาย

ในส่วนนี้จึงขอแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ หลักเกณฑ์การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกระบวนการควบคุมการขอประทานบัตร ดังนี้

1) หลักเกณฑ์การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีดังนี้

(1) ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และไม่ได้มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง หรือประกอบธุรกิจเพื่อหากำไรจากการดำเนินการดังกล่าว มีสิทธิขอจด

---

[134] สุรชัย ตรงงาม, 2546 อ้างถึงใน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, คณะอนุกรรมการเพื่อการศึกษาและตรวจสอบปัญหากรณีเหมืองแร่, **โครงการศึกษาข้อมูลวิชาการกรณีปัญหาเหมืองแร่ เพื่อกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย** (กรุงเทพฯ: คณะอนุกรรมการเพื่อการศึกษาและตรวจสอบปัญหากรณีเหมืองแร่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2547).

ทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้[135] แต่กรณีที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศ จะต้องมีสำนักงานสาขาทำการอยู่ในประเทศไทยด้วย และให้องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และให้องค์กรดังกล่าวเสนอรายงานเกี่ยวกับกิจกรรมด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่ออธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง”[136]

---

[135] มาตรา 7 เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในองค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมรยต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมิได้มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองหรือมุ่งค้ากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

[136] กฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพ.ศ.2535 โดยกำหนด ดังนี้

ข้อ 2 องค์กรเอกชนที่มีสิทธิจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติ และมิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว และกรณีที่เป็นองค์กรเอกชนที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศจะต้องมีสำนักงานสาขาทำการอยู่ในประเทศไทยด้วย

ข้อ 3 ให้องค์กรเอกชนตามข้อ 2 ที่มีความประสงค์จะขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ยื่นคำขอตามแบบ คส. 1 ท้ายกฎกระทรวงนี้ต่ออธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม พร้อมด้วยเอกสารหลักฐาน ดังต่อไปนี้

(1) สำเนาใบสำคัญแสดงการเป็นนิติบุคคลที่มีคำรับรองขององค์กรเอกชน

(2) สำเนาข้อบังคับขององค์กรเอกชน

(3) หลักฐานการเป็นตัวแทนขององค์กรเอกชน

(4) หลักฐานแสดงกิจกรรมหรือแผนงานด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

ในกรณีที่ผู้ขอจดทะเบียนตามวรรคหนึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศ ให้แนบสำเนาใบสำคัญแสดงการเป็นนิติบุคคลที่มีคำรับรองของรัฐบาลแห่งประเทศที่องค์กรเอกชนนั้นจัดตั้งเป็นนิติบุคคลแทนเอกสารตามวรรคหนึ่ง (1)

หนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ให้ใช้แบบ คส.2 ท้ายกฎกระทรวงนี้

(2) กรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรืออันตรายต่อสาธารณชนอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ หรือภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ อันจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐอย่างมาก นายกรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจสั่งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลใด รวมทั้งบุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับอันตรายหรือความเสียหายดังกล่าว กระทำหรือร่วมกันกระทำการใด ๆ ที่จะควบคุม ระงับ หรือบรรเทาความเสียร้ายจากเหตุดังกล่าวที่เกิดขึ้นนั้น และให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจสั่งบุคคลที่เป็นต้นเหตุ ระงับการกระทำที่ดังกล่าวในระหว่างที่มีเหตุภยันตรายดังกล่าวด้วย (มาตรา 9)

(3) หากพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น หรืออาจถูกทำลาย หรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้ง่าย หรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์และพื้นที่นั้นยังไม่มีการประกาศเป็นเขตอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจออกกฎกระทรวง[137] กำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม (มาตรา 43) โดยกำหนดมาตรการ ดังต่อไปนี้ (มาตรา 44)

ข้อ 4 ให้องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ได้จดทะเบียนแล้วเสนอรายงานเกี่ยวกับกิจกรรมด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่ออธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

[137] ปัจจุบันมีกฎกระทรวงที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่จำนวน 7 ฉบับ ดังนี้

1) กฎกระทรวง (พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

2) กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

3) กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

4) กฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

5) กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

6) กฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

7) กฎกระทรวง ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2550) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

(3.1) กำหนดให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติ หรือไม่ให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ หรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(3.2) ห้ามกระทำการใด ๆ ที่อาจเป็นอันตราย หรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติ หรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(3.3) กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของหน่วยงานส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ที่จะดำเนินการในพื้นที่นั้นต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

(3.4) กำหนดวิธีการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่บริเวณนั้น และกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่มีหน้าที่ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน รักษาสภาพธรรมชาติหรือระบบนิเวศน์ หรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในพื้นที่นั้น

(3.5) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้น

4) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยต้องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยให้เสนอพร้อมกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทและแต่ละขนาดด้วย (มาตรา 46)

5) กรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือร่วมทำกับเอกชน ต้องเสนอเพื่อขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ให้หน่วยงานดังกล่าวนั้น จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ระยะทำการศึกษาความเหมาะสมของโครงการเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยในการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม คณะรัฐมนตรีอาจขอให้บุคคลหรือสถาบันใดซึ่งเป็นผู้ชำนาญการหรือเชี่ยวชาญทำการศึกษา และเสนอรายงานหรือความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้ แต่ถ้าโครงการใดไม่จำเป็นที่จะต้องเสนอเพื่อขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ให้หน่วยงานดังกล่าวจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการ (มาตรา 47)

6) การพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้กรรมการผู้ชำนาญการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมาย มีอำนาจตรวจสถานที่ของโครงการที่เสนอขอรับความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ตามความเหมาะสม เมื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาสั่งอนุญาต หรือต่ออายุใบอนุญาต และให้นำมาตรการตามที่เสนอในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมกำหนดเป็น

เงื่อนไขในการสั่งอนุญาต หรือต่ออายุใบอนุญาต และให้ถือว่าเป็นเงื่อนไขที่กำหนดตามกฎหมายในเรื่องนั้นด้วย (มาตรา 50)

7) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจกำหนดให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ต้องจัดทำหรือได้รับการรับรองจากบุคคลซึ่งได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ชำนาญการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ (มาตรา 51)

8) ถ้าท้องที่ใดมีปัญหามลพิษซึ่งอาจร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนดให้ท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษได้ (มาตรา 59)

9) การเก็บรวบรวม การขนส่ง และการจัดการ เพื่อบำบัดและขจัดขยะมูลฝอยหรือของเสียอื่นที่อยู่เป็นของแข็ง การป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจากการทำเหมืองแร่ทั้งบนบกและในทะเล หรือมีที่มาจากการสำรวจ และขุดเจาะน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติและสารไฮโดรคาร์บอนทุกชนิดทั้งบนบกและในทะเล หรือมีที่มาจากการปล่อยทิ้งน้ำมัน และการทิ้งเทของเสียและวัตถุอื่น ๆ จากเรือเดินทะเล เรือบรรทุกน้ำมัน และเรือประเภทอื่น ให้ดำเนินการตามกฎหมายนั้น ๆ (มาตรา 78)

10) แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิด หรือทำให้เกิดการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขอนามัย หรือทำให้ทรัพย์สินของผู้อื่น หรือของรัฐเสียหาย เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ ยกเว้นเป็นกรณีที่เกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม หรือทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ หรือเป็นความผิดของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือเสียหายเองนั้นเอง จึงไม่ต้องรับผิด (มาตรา 96)

11) หากบุคคลใดกระทำ หรือละเว้นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีผลเป็นการทำลาย หรือทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น (มาตรา 97)

เป็นที่น่าสังเกตว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีผลใช้บังคับตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 แล้ว ซึ่งขณะนั้นยังไม่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ต้องมีการจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว เพียงแต่โครงการใดจะต้องดำเนินการหรือไม่นั้น ยังยึดติดกับประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี หรือประกาศกระทรวงต่าง ๆ ยังไม่ได้มีการกำหนดให้ต้องรับฟังความเห็นของประชาชนแต่อย่างใด

นอกจากนี้พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ผู้ที่ก่อให้เกิด หรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่น หรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ การดำเนินการทำเหมืองรวมถึงเหมืองแร่โปแตชในแต่ละครั้งย่อมก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพของ

ประชาชนอย่างมาก จากเศษฝุ่นละออง และมลพิษที่เกิดจากการทำเหมือง ดังนั้นจึงย่อมได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้

2) กระบวนการควบคุมการขอประทานบัตร

เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 กำหนดให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการดำเนินโครงการหรือกิจการ ได้รับชดใช้ค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับความเสียหายจากภยันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุน หรือดำเนินการ โดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และให้มีการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติ หรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ หรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม หรือกระทำหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจเป็นอันตราย หรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติ หรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่จะทำการก่อสร้างหรือดำเนินการในพื้นที่นั้น ให้มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และกำหนดวิธีจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้น รวมทั้งการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในพื้นที่นั้นหรือกำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้น

นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐมนตรีประกาศประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบ ซึ่งโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนั้น จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ในระยะทำการศึกษาความเหมาะสมของโครงการเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ส่วนโครงการหรือกิจการของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 46 ซึ่งไม่จำต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนั้น จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา 48 และมาตรา 49

ในส่วนของการดำเนินการทำเหมืองนั้น ลักษณะของการทำเหมืองเป็นโครงการที่ย่อมส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากสภาพลักษณะของการดำเนินการที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงต่อการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปได้ เช่น

การทำเหมืองเกลือ ย่อมประสบต่อปัญหาที่ผู้ประกอบการเหมืองปล่อยน้ำเกลือจำนวนมากลงสู่ท้องนา ทำให้ชาวบ้านได้รับความเสียหาย[138]

ในส่วนของการทำเหมืองแร่โปแตชนั้น สามารถทำได้ 2 ประเภท คือ การทำเหมืองบนดินและการทำใต้ดิน ซึ่งปัญหาที่สำคัญ[139] คือ จะทำในบริเวณแหล่งน้ำจืดที่มีเกลือปนอยู่เยอะ เช่น แถบทะเลสาบเดดซี (Dead Sea) โดยใช้แสงอาทิตย์ทำให้น้ำระเหยจนเกลือตกผลึกเข้มข้น ขณะที่เหมืองใต้ดินทำบริเวณที่มีแหล่งแร่ด้วยการ เจาะอุโมงค์ใต้ดินสลับกับการเว้นผนังไว้ให้เป็นเสาค้ำยัน (เพื่อกันอุโมงค์ถล่ม) โดยใช้เครื่องเจาะที่มีหัวเจาะขนาดใหญ่ในการทะลุทะลวงชั้นหินลงไปถึงตัวแหล่งแร่ที่ความลึกระหว่าง 400-1,000 เมตร จากนั้นจะต้องมีการลำเลียงหินที่มีแร่ขึ้นมาบนผิวดินเพื่อย่อยและแต่งจนได้เป็นโปแตช. ขั้นตอนหนึ่งของการแต่งแร่นี้ทำให้มี “ของเสีย” เป็นเกลือแร่ต่าง ๆ ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เป็นจำนวนมาก เรียกว่า “หางเกลือ” ซึ่งในการทำเหมืองที่จังหวัดอุดรธานีนี้มีการคาดการณ์ว่ากองเกลือทิ้งนี้จะสูงขนาดตึก 16 ชั้นบนสนามฟุตบอลทีเดียว โดยผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจากการทำเหมืองโปแตชนี้อาจแบ่งได้เป็น ผลกระทบต่ออากาศ น้ำ ดิน และสังคม ทั้งนี้ตัวแปรสำคัญที่จะทำให้มีผลกระทบมากหรือน้อยที่สำคัญมาก ได้แก่ วิธีในการขุดเจาะ กระบวนการย่อยและแต่งแร่ การทิ้งหางเกลือ ปริมาณการขุดเจาะ และระยะห่างของเหมืองจากชุมชน รวมทั้งตัวแปรที่สำคัญรองลงมา ได้แก่ ลักษณะของหินแร่ ชนิดของผิวดินที่ปกคลุมแร่อยู่ (เลนทุ่งนา ภูเขา) ภูมิอากาศ ระบบนิเวศโดยรอบ

ผลกระทบต่ออากาศเกิดจากฝุ่น ก๊าซ และไอระเหยจากการเผาไหม้เชื้อเพลิง เช่น คาร์บอนไดออกไซด์ คาร์บอนมอนอกไซด์ ซัลเฟอร์ไดออกไซด์และอาจพบก๊าซมีเทนจากแหล่งใต้ดินรั่วซึมออกมาซึ่งทั้งคาร์บอนมอนอกไซด์และมีเทน จัดเป็นก๊าซเรือนกระจกมีผลทำให้โลกร้อนขึ้น

ผลกระทบต่อคุณภาพน้ำเกิดจากการกัดเซาะ หน้าดินบริเวณที่ขุดเจาะและการปนเปื้อนของน้ำเค็ม นอกจากนั้นกระบวนการแต่งแร่ต้องใช้น้ำปริมาณมากจนอาจทำให้แหล่งน้ำธรรมชาติขาดแคลน จนระบบนิเวศอาจถูกรบกวนและมีปัญหาแย่งแหล่งน้ำกับชาวบ้านหรือผู้ประกอบการอื่น

ผลกระทบต่อดินเกิดจากการขุดเจาะดินและดินถล่มภายหลังการขุดเจาะ ที่สำคัญมาก คือ การขุดเจาะทำให้ต้องหยุดการเพาะปลูก อาจมีผลกระทบ ต่อระบบน้ำในดิน ระบบนิเวศ และห่วงโซ่อาหาร รวมทั้งอาจกระทบต่อวัฒนธรรมประเพณีของชาวบ้านด้วย

---

[138] ณัฐวุฒิ กรมภักดี, **เครือข่ายผู้ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่อีสาน ถก พ.ร.บ. แร่ภาคประชาชน จี้ยกเลิกกฎหมายเอื้อนายทุน**, ค้นวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 จาก http://thaingo.org/thaingo/node/1572

[139] ฉันทนา ผดุงทศ, **โปแตช ข้อดี ข้อเสีย การทำเหมือง การผลิต และการควบคุมผลกระทบ**, ค้นวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 จาก http://boonchoothepotashminer.wordpress.com/2011/07/01/%E0%B9%82%E0%B8%9B%E0%B9%81%E0%B8%95%E0%B8%8A-%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%94%E0%B8%B5-%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B9%80%E0%B8%AA%E0%B8%B5%E0%B8%A2-%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%97/

3.1.4.4 กระบวนการตรวจสอบและควบคุมตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550

พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550 เป็นกฎหมายที่เน้นด้านการเสริมสร้างสุขภาวะของมนุษย์ให้ครบสมบูรณ์ ทั้งกาย จิตใจ ปัญญา และสังคม ซึ่งเชื่อมโยงและครอบคลุมกันเป็นระบบ เพื่อแก้ไขปัญหาสุขภาพของประชาชน[140] ซึ่งจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ กระบวนการคุ้มครองสุขภาพของประชาชน และสิทธิของประชาชนที่อาศัยบริเวณเหมือง ดังนี้

1) กระบวนการคุ้มครองสุขภาพของประชาชน

กรณีที่จะมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนเกิดขึ้น หน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว ต้องเปิดเผยข้อมูลนั้นและวิธีป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพให้ประชาชนทราบและจัดหาข้อมูลให้โดยเร็ว โดยการเปิดเผยข้อมูลจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของบุคคลใดเป็นการเฉพาะ (มาตรา10) นอกจากนี้บุคคลหรือคณะบุคคลมีสิทธิร้องขอให้มีการประเมินและมีสิทธิร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพจากนโยบายสาธารณะ และมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพของตนหรือของชุมชนและแสดงความเห็นของตนต่อเรื่องดังกล่าว (มาตรา 11)

2) สิทธิของประชาชนที่อาศัยบริเวณเหมือง

บุคคลที่อยู่ในบริเวณเหมืองแร่ ย่อมได้รับผลกระทบจากฝุ่นละออง หรือก๊าซต่าง ๆ ที่ใช้ในการทำเหมือง หรือสารพิษต่าง ๆ ที่เกิดจากการระเบิดเหมือง การเปิดเหมือง หรือแม้กระทั่งเสียงการขุด เจาะ ทำเหมืองแร่ ซึ่งบุคคลที่อาศัยอยู่โดยรอบ ย่อมได้รับผลดังกล่าวตรง ๆ อย่างไม่สามารถเลี่ยงได้ ดังนั้นบุคคลดังกล่าวจึงย่อมมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพของตนหรือของชุมชนและแสดงความเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว รวมทั้งต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลและวิธีการป้องกันผลกระทบจากการดำเนินการทำเหมืองแร่ ให้กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณได้ทราบ

นอกจากนี้ ผู้ที่ได้รับประทานบัตรเหมืองแร่ มีหน้าที่ที่จะต้องระมัดระวังป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณโดยรอบเหมือง ซึ่งโรคที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะเป็นโรคที่เกิดกับระบบทางเดินหายใจ เช่น

โรซิลิโคสิส[141] (Silicosis) เกิดจากการหายใจเอาฝุ่นที่มี Free Crystalline Silicaเข้าไปในปอดเป็นเวลานาน ทำให้เกิดโรคปอดแบบ Chronic Diffuse Interstitial Fibro Nodule จะพบมากในผู้ทำงานที่เกี่ยวข้องกับ ฝุ่นหิน เช่น การขุดเจาะพื้นดินที่มีหินเป็นองค์ประกอบเพื่อทำเหมืองแร่ ขุดอุโมงค์ โรงโม่หินหรือระเบิดหิน เกิดเนื่องจากสูดซิลิกาเข้าไป ทำให้สะสมใน

---

[140] เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติสุขภาพ พ.ศ.2550

[141] อดุลย์เดช ไศลบาท, **โรคระบบหายใจที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงาน**, ค้นวันที่ 10 สิงหาคม 2556 จาก http://www.bio.sci.ubu.ac.th/.../Occupational%20Respiratory%20Diseases.pdf

หลอดลมฝอยและถุงลม และไปทำลายหรือกระตุ้น Alveolar Macrophage ให้สร้าง Mediator ไปส่งผลให้เซลล์เกิดอาการอักเสบหรือตาย ทำให้เกิดผังผืด ซึ่งจะทำให้หอบเหนื่อยเวลาออกแรง ไอเรื้อรัง มีเสมหะมาก เป็นต้น

3.1.4.5 กระบวนการตรวจสอบและควบคุมตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เป็นกฎหมายเพื่อป้องกันและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งการประกอบการเหมืองแร่ในพื้นที่ป่าเป็นการดำเนินกิจกรรมซึ่งมีลักษณะที่ก่อให้เกิดผลกระทบด้านการสูญเสียป่าไม้ และแผ้วถางป่าเพื่อดำเนินการทำเหมืองแร่หรือระเบิดและย่อยหินในพื้นที่ป่าธรรมดา[142] นอกจากนั้นยังก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมาจากการสูญเสียป่าด้วย

ในส่วนนี้จะแยกหัวข้อออกเป็น 2 ส่วน คือ หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และกระบวนการควบคุมการขอประทานบัตร ดังนี้

1) หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

“ป่า” หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตาม กฎหมาย[143]

หากที่ใดเป็นป่าพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้กำหนดเกณฑ์ในการคุ้มครองโดยการห้ามก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตเกษตรกรรมที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ประกาศ หรือได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา 54) โดยการขออนุญาตและการอนุญาต จะเป็นไปตามกฎกระทรวงฉบับที่ 16 (พ.ศ.2498) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช 2484 ว่าด้วยการแผ้วถางป่า[144]

กรณีที่มีความต้องสร้างเขื่อนชลประทานหรือเขื่อนพลังน้ำ หรือเพื่อการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือความมั่นคงของชาติ หรือเพื่อรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการดังต่อไปนี้ (มาตรา 67 ทวิ)

---

[142] คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, คณะอนุกรรมการเพื่อการศึกษาและตรวจสอบปัญหากรณีเหมืองแร่, *เรื่องเดิม.*

[143] สำนักงานจัดการทรัพยากรป่าไม้ 4, **สำนักงานจัดการทรัพยากรป่าไม้ 4 สาขาพิษณุโลก**, ค้นวันที่ 10 สิงหาคม 2556 จาก http://www.forest.go.th/phitsanulok/index.php?option=com_content&view= article&id=518%3Ap10&catid=13%3A2010-06-04-06-%25M-%25S&lang=th

[144] กฎกระทรวง ฉบับที่ 16 (พ.ศ.2498) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช 2484 ว่าด้วยการแผ้วถางป่า กำหนดให้ผู้ใดประสงค์จะแผ้วถางป่าให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แห่งท้องที่ป่า และให้พนักงานเจ้าหน้าที่แห่งป่านั้นเป็นผู้พิจารณาสั่ง

(1) ให้สัมปทานที่มีพื้นที่สัมปทานทับพื้นที่ดังกล่าวสิ้นสุดลงทั้งแปลง

(2) ให้ผู้รับสัมปทานหยุดการทำกิจการที่ได้รับสัมปทานเป็นการชั่วคราวในพื้นที่ดังกล่าวตามระยะเวลาที่เห็นสมควร

(3) ตัดเขตพื้นที่ดังกล่าวออกจากพื้นที่ในสัมปทาน

ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 กำหนดให้การดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับป่า จะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐมนตรี คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือมีเหตุความจำเป็นตามที่กฎหมายได้กำหนด

2) กระบวนการควบคุมการขอประทานบัตร

เนื่องจากการทำเหมืองแร่ จะทำในที่ดินที่เป็นของรัฐ โดยผู้ขอประทานบัตรเหมืองแร่จะได้รับสัมปทานในการทำ มีกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดในสัญญา บางครั้งที่ดินที่ได้รับสัมปทานในการขอประทานบัตรเหมืองแร่นั้น อาจเป็นที่ป่าก็เป็นไปได้ ซึ่งจะต้องมีการทำลายหน้าดินลงไป หรือแม้กระทั่งการทำเหมืองใต้ดิน อาณาบริเวณในเขตประทานบัตรเหมืองแร่อาจจะมีขอบเขตที่ดินเนื้อที่เข้าไปในบริเวณที่เป็นเขตป่าก็ได้ แต่เป็นการล้ำเข้าไปใต้ดินไม่ใช่บนดิน แต่ก็ย่อมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อป่าไม้บริเวณอย่างเลี่ยงไม่ได้ ทั้งการขุดเจาะ การใช้สารต่าง ๆ ดังนั้นจึงย่อมต้องขออนุญาตในการดำเนินการทำเหมืองแร่ดังกล่าว เนื่องจากเอยู่ในขอบเขตของป่าไม้

3.1.4.6 กระบวนการตรวจสอบและควบคุมตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

ป่าสงวนแห่งชาติ คือ ป่าที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศว่าเป็นป่าสงวน (มาตรา 4) ส่วนป่าสงวน อีกกรณีหนึ่งเป็นป่าซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกกฎกระทรวง ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยพิจารณาจากความจำเป็นเพื่อการรักษาสภาพป่าไม้ ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น และในกฎ กระทรวงดังกล่าวจะต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตของป่าสงวนไว้ด้วย อีกทั้งเมื่อประกาศแล้ว ต้องปิดประกาศสำเนากฎกระทรวงไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และในหมู่บ้านในเขตที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประชาชนทราบ[145]

การประกาศพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้น มีข้อห้ามว่าต้องไม่เป็น ที่ดินของเอกชนที่มีสิทธิครอบครองอยู่แล้วก่อนที่จะมีการประกาศเป็นเขตป่า สงวนแห่งชาติ ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นที่รกร้างว่างเปล่า หรือเป็นที่ที่อยู่ในความครอบครองของรัฐหรือทบวงการเมือง[146]

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เป็นกฎหมายที่ป้องกันการสูญเสียทรัพยากรป่าไม้อีกเช่นเดียวกัน แต่เป็นป่าที่มีการสงวนและรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรป่าไม้ จึงเป็นป่าที่มีความสำคัญมาก เหตุที่ต้องมีการสงวนเนื่องจากเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยืน[147]

ในส่วนนี้จะแยกหัวข้อออกเป็น 2 ส่วน คือ หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 และกระบวนการควบคุมการขอประทานบัตร

---

[145] สำนักงานจัดการทรัพยากรป่าไม้ 4, *เรื่องเดิม.*

[146] *เรื่องเดียวกัน.*

[147] กรมป่าไม้, **กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**, ค้นวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 จาก http://www.forest.go.th

1) หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

หากที่ใดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา 14) เว้นแต่ทำไม้หรือเก็บหาของป่า (มาตรา 15) หรือเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามที่อธิบดีกรมป่าไม่อนุญาตให้อยู่อาศัย (มาตรา 16) หรือให้ใช้ประโยชน์เกี่ยวกับการใช้หรือผ่านทาง หรือการนำหรือปล่อยสัตว์เลี้ยง (มาตรา 18) หรือเพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ หรืออนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่า (มาตรา 19) หรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมแต่ต้องไม่เกิน 2,000 ไร่ (มาตรา 20)

หากบุคคลใดมีสิทธิ หรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติใดอยู่ก่อนวันที่ได้กำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่กฎกระทรวง[148] นั้นใช้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนด ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น

การดำเนินการเหมืองแร่ในบริเวณเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นอำนาจของอธิบดีกรมป่าไม้ในการอนุญาตให้ผู้ที่ได้รับประทานบัตรเข้าไปทำเหมืองแร่ในบริเวณป่าสงวนแห่งชาติได้

2) กระบวนการควบคุมการขอประทานบัตร

การทำเหมืองแร่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเมื่อผู้ขออนุญาตได้รับอนุญาตใช้พื้นที่ป่าสงวนเพื่อดำเนินกิจกรรมเหมืองแร่ จะต้องบันทึกว่าจะดำเนินการปลูกป่าชดเชยและบำรุงรักษาป่าในพื้นที่ที่มีโครงการจะทำเหมืองภายในระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตด้วยตนเอง หรือส่งมอบเงินชดเชยค่าปลูกป่าชดเชยและบำรุงรักษาป่า และกำหนดให้ผู้ขออนุญาตทำเหมืองวางเงินมัดจำหรือหนังสือค้ำประกันของธนาคารในอัตราคำขอละ 200,000 บาท เพื่อเป็นหลักประกันในการแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการ[149]

หากผู้ขอประทานบัตรเหมืองแร่ไม่ยอมดำเนินการตามที่กำหนดเอาไว้ ย่อมไม่สามารถเข้าไปดำเนินการทำเหมืองแร่ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้

---

[148] มาตรา 6 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 บัญญัติว่า “เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวงซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย”

[149] คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, คณะอนุกรรมการเพื่อการศึกษาและตรวจสอบปัญหากรณีเหมืองแร่, *เรื่องเดิม.*

3.2 ขั้นตอนระหว่างการออกประทานบัตร

เมื่อได้ผ่านขั้นตอนการขออนุญาตประทานบัตร และได้รับประทานบัตรเรียบร้อยแล้ว เพื่อเป็นการป้องกันอันตราย หรือการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายจนอาจก่อให้เกิดอันตรายได้ จึงต้องมีกระบวนการควบคุมการทำเหมืองแร่ โดยผู้ประกอบการทำเหมืองแร่ที่ทำผิดต่อกฎหมาย หรือบางครั้งการออกประทานบัตรมีการผิดพลาดเกิดขึ้น จึงให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการดำเนินการต่าง ๆ ได้

การควบคุมการทำเหมืองแร่ จะเป็นกรณีที่ผู้ประกอบการได้ใบอนุญาตประกอบการเหมืองแร่แล้ว เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย จึงมีมาตรการต่าง ๆ มีดังนี้

3.2.1 กรณีที่มีการออกประทานบัตรโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

ในกรณีดังกล่าวนี้ กฎหมายกำหนดให้สามารถยกเลิกประทานบัตร หรือสั่งให้แก้ไข หรือเพิกถอนประทานบัตรเป็นการชั่วคราวได้ ที่สำคัญมีดังนี้

3.2.1.1 มีการออกอาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราว ประทานบัตร หรือใบอนุญาตโดยคลาดเคลื่อน หรือสำคัญผิดในข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ แต่ผู้ถืออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ไม่ได้ดำเนินการลงมือสำรวจแร่ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับอาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ และยื่นรายงานผลการดำเนินงาน และการสำรวจที่กระทำไปในระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันได้รับอาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ ตามแบบที่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่กำหนดต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ ภายในสามสิบวันนับแต่วันสิ้นกำหนดนั้น รวมทั้งไม่ได้ยื่นรายงานผลการดำเนินงาน และการสำรวจที่ได้กระทำไปภายหลังนั้น ภายในสามสิบวันก่อนอาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่สิ้นอายุ

3.2.1.2 กรณีผู้ถืออาชญาบัตรพิเศษจะต้องกระทำการ จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขและข้อผูกพันสำหรับการสำรวจของแต่ละปีที่กำหนดไว้ในอาชญาบัตรพิเศษ และลงมือสำรวจแร่ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันได้รับอาชญาบัตรพิเศษ โดยต้องรายงานผลการดำเนินงานและการสำรวจให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ทราบทุกรอบระยะเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันได้รับอาชญาบัตรพิเศษ

3.2.1.3 เพิกถอนประทานบัตรชั่วคราว เนื่องจากมีเหตุตามพระราชบัญญัตินี้เกิดขึ้น ซึ่งหากมีการเพิกถอนประทานบัตรชั่วคราวรายใดแล้ว ให้คำขอประทานบัตรรายนั้นเป็นอันตกไป

3.2.1.4 ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ผู้อำนวยการแร่ควบคุมแร่ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเขตควบคุมแร่ประจำเขตมีอำนาจหน้าที่กำหนด โดยแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ ข้อกำหนดเกี่ยวกับ เรือขุดหาแร่ เขตเหมืองแร่และเขตแต่งแร่ และมาตรการอื่น ๆ

1) เรือขุดหาแร่ ได้ดำเนินการต่อหรือสร้างเรือขุดหาแร่ ประกอบหรือสร้างส่วนหนึ่งส่วนใดของเรือขุดหาแร่ในพื้นที่กำหนด หรือต่อเติม แก้ไข หรือซ่อมแซมเรือขุดหาแร่ เว้นแต่ได้ทำเครื่องหมายเพื่อแสดงประเภทเรือให้เป็นที่สังเกตเห็นได้จากภายนอกแล้ว และเส้นทางเดินเรือ

ท่าจอดเรือ และท่าพักเรือของเรือขุดหาแร่ ไม่เป็นตามที่กำหนด หรือนำเรือขุดหาแร่เข้าไป เข้าไปในบริเวณที่ห้าม เครื่องมือ เครื่องใช้ เครื่องจักร หรืออุปกรณ์ สำหรับใช้ในการทำเหมืองหรือแต่งแร่ที่อนุญาตให้ใช้หรือติดตั้งไว้ในเรือขุดหาแร่ ไม่เป็นตามกำหนด หรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดสภาพและคุณภาพของแร่ รวมทั้งปริมาณสูงสุดของแร่ที่จะเก็บหรือมีไว้ในครอบครองในเรือขุดหาแร่ รวมทั้งไม่ดำเนินการจดแจ้งประเภท ขนาด และสมรรถนะของเรือขุดหาแร่ และทำเครื่องหมายแสดงประเภทเรือให้ชัดเจน

2) เขตเหมืองแร่ และเขตแต่งแร่ ผู้ประกอบการเหมืองแร่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับประเภทและสภาพของเครื่องมือ เครื่องใช้ เครื่องจักร หรืออุปกรณ์ สำหรับใช้ในการทำเหมือง หรือในการแต่งแร่ หรือตามข้อกำหนดสภาพและคุณภาพของแร่ รวมทั้งปริมาณสูงสุดของแร่ที่จะเก็บหรือมีไว้ในครอบครองในเขตเหมืองแร่ หรือในเขตแต่งแร่ รวมทั้งไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ตั้ง หรือสภาพของอาคาร หรือที่ซึ่งใช้ในการเก็บแร่ แต่งแร่ หรือมีแร่ไว้ในครอบครอง

3) มาตรการอื่น ๆ จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข และวิธีการในการขนแร่หรือเคลื่อนย้ายแร่ ข้อกำหนดสภาพและคุณภาพของแร่ และปริมาณที่ผู้ประกอบการสามารถเก็บแร่ได้สูงสุด เป็นต้น

3.2.1.5 ได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งจะมีหลายกรณี แต่ที่สำคัญ ๆ ได้แก่

1) ไม่ทำเหมืองตามวิธีการทำเหมือง แผนผัง โครงการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการออกประทานบัตร

2) ปลูกสร้างอาคารเกี่ยวกับการทำเหมือง การจัดตั้งสถานที่เพื่อการแต่งแร่หรือการเก็บขังน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายจะกระทำนอกเขตเหมืองแร่

3) ทำเหมืองใกล้ทางหลวง หรือทางน้ำสาธารณะภายในระยะห้าสิบเมตร โดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ หรือไม่มีข้อกำหนดในประทานบัตร

4) ปล่อยน้ำขุ่นข้น หรือมูลดินทราย อันเกิดจากการทำเหมืองออกนอกเขตเหมืองแร่

5) น้ำขุ่นข้น หรือมูลดินทรายที่ผู้ถือประทานบัตรปล่อยออกนอกเขตเหมืองแร่ ต้องจัดการป้องกันมิให้น้ำขุ่นข้น หรือมูลดินทรายนั้นไปทำให้ทางน้ำสาธารณะตื้นเขิน หรือเสื่อมประโยชน์แก่การใช้ทางน้ำนั้น

6) กระทำหรือละเว้นกระทำการใดอันน่าจะเป็นเหตุให้แร่ที่มีพิษ หรือสิ่งอื่นที่มีพิษก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์สิน

7) นำหรือยอมให้ผู้อื่นนำมูลแร่ตลอดจนมูลดินทรายออกจากเขตเหมืองแร่ โดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ และไม่ได้ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตนั้น

3.2.2 กระบวนควบคุมการช่วงเหมืองแร่

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 กำหนดให้ประทานบัตรให้ใช้ได้เฉพาะตัวผู้ถือประทานบัตร และให้คุ้มถึงลูกจ้างของผู้ถือประทานบัตรเท่านั้น (มาตรา 75) คุณสมบัติขอผู้ขอประทานบัตรแร่เป็น

สิ่งสำคัญ ดังนั้น จึงไม่สามารถที่จะเปลี่ยนหรืออนุญาตให้บุคคลที่ได้รับประทานบัตรเหมืองแร่สามารถยินยอมให้บุคคลใด ๆ ทำการช่วงเหมืองแร่ที่ตนได้รับประทานบัตรได้ (มาตรา 76) หากผู้ที่ได้รับประทานบัตรเหมืองแร่ประสงค์ที่จะให้บุคคลอื่นช่วงนั้น จะต้องขออนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม หรือบุคคลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งให้เป็นผู้พิจารณา ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมหรือบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งนั้น (มาตรา 76) จะใช้ดุลพินิจอนุญาตเป็นรายกรณีไป เนื่องจากก่อนที่จะได้รับประทานบัตรเหมืองแร่ได้ ผู้ขออนุญาตประทานบัตรเหมืองแร่นั้น จะต้องมีคุณสมบัติตามที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 กำหนด จึงจะเป็นผู้ที่มีสิทธิขอประทานบัตรเหมืองแร่ได้ หากคุณสมบัติไม่เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 กำหนดแล้ว ก็ย่อมที่จะไม่สามารถขอได้ จึงห้ามการช่วงเหมืองแร่ เพื่อป้องกันการแต่งตั้งให้บุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ไปทำการขอประทานบัตรเหมืองแร่แทน แล้วทำการเปลี่ยนแปลงผู้ประกอบการเหมืองแร่ในภายหลัง แต่เป็นที่น่าวังเกตว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้ชัดเจน กลับให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งเป็นผู้พิจารณาอนุญาตได้ โดยการพิจารณานั้นสามารถกำหนดเงื่อนไขการรับประทานบัตรเหมืองแร่ได้ และผู้รับช่วงประทานบัตร จะมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายเหมือนเป็นผู้ขอประทานบัตรเหมืองแร่เอง (มาตรา 77)

3.2.3 การจัดสรรเงินกองทุนตรวจสอบเหมืองแร่

ผู้ถือประทานบัตรเหมืองแร่จะต้องจัดสรรเงินกองทุนสนับสนุนการจ้างผู้เชี่ยวชาญเพื่อช่วยเหลือผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมืองแร่ตามที่กำหนดไว้ในประทานบัตร โดยต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนภายใน 30 วัน นับแต่ได้ผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมืองแร่ โดยผู้เชี่ยวชาญจะได้รับเงินก็ต่อเมื่อได้รับแจ้งสัญญาและรายละเอียดการว่าจ้างจากผู้มีสิทธิตรวจสอบแล้ว และผู้มีสิทธิตรวจสอบได้มีคำรับรองในเนื้องาน อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จึงจะจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้เชี่ยวชาญได้ (มาตรา 88/11)

ผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมืองแร่นั้น อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จะเรียกประชุมผู้มีส่วนได้เสียเพื่อกำหนดบุคคลที่จะเป็นผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมืองแร่

3.2.4 การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่อยู่บริเวณประทานบัตร

โดยที่การทำเหมืองแร่โปแตชนั้น ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า เป็นการทำเหมืองใต้ดิน ซึ่งการทำเหมืองใต้ดิน จะต้องมีการขุดลงไปในพื้นดิน ดังนั้นพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 จึงคุ้มครองสิทธิของประชาชนหรือผู้ที่อาศัยอยู่ในบริเวณหรือที่ใกล้เคียงการทำเหมืองแร่โปแตชนั้น สามารถแยกได้ 2 ประเด็น ดังนี้

3.2.4.1 พื้นที่ประทานบัตรเหมืองแร่

การทำเหมืองใต้ดินโดยหลักแล้ว จะต้องกระทำในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต ไม่รุกล้ำไปในเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า รวมทั้งในที่ที่มีกรรมสิทธิ์ของบุคคลอื่นที่ถือครองอยู่ด้วย แต่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 คุ้มครองไม่ให้รุกล้ำการทำเหมืองแร่เข้าไปในที่ที่มีกรรมสิทธิ์ในระดับความลึกที่ไม่เกิน 100 เมตร ซึ่งในกรณีนี้ผู้ขอประทานบัตรเหมืองแร่จะต้องแสดงหลักฐานต่อ

เจ้าพนักงานว่า มีสิทธิทำประทานบัตรเหมืองแร่ในที่บริเวณนั้นได้ เท่านั้น หากมีการทำเหมืองแร่ใต้ดินเกิน 100 เมตร แล้ว สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องแสดงหลักฐานหรือขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานแต่อย่างใด (มาตรา 88/3)

กรณีนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และแดนกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือไม่

ในเรื่องนี้ได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 59/2545 ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับประเด็นนี้ว่า “แม้จะไม่มีสภาพบังคับให้ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรสำหรับการทำเหมืองใต้ดินที่อยู่ในระดับความลึกจากผิวดินเกินหนึ่งร้อยเมตรต้องขออนุญาตจากเจ้าของที่ดินก่อนแต่ก็ไม่ได้หมายความว่า เป็นการยกเลิกแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในส่วนที่ลึกเกินกว่าหนึ่งร้อยเมตร เพราะเมื่อพิจารณาประกอบกับร่างพระราชบัญญัติแร่ ฯ ในส่วนที่เพิ่มความเป็นส่วนที่ 4 ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ จะเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้ยังคงให้การรับรองคุ้มครองแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในส่วนของผู้ได้รับความเสียหายจากการทำเหมืองแร่ใต้ดินในทุกระดับความลึกที่มีวิธีการทำเหมืองไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประทานบัตร

การกำหนดให้การทำเหมืองที่มีความลึกเกินกว่าหนึ่งร้อยเมตร ไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าของที่ดินนั้น เป็นเพียงการจำกัดสิทธิในการใช้สอยแดนแห่งกรรมสิทธิ์เพียงเท่าที่เจ้าของที่ดินจะใช้ประโยชน์ได้ แต่มิได้เป็นการยกเลิกแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในความลึกที่เกินหนึ่งร้อยเมตรนั้น เนื่องจากในขณะนี้ความลึกดังกล่าวยังเกินความสามารถของบุคคลทั่วไปในการใช้สอย”

ในประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาถึงอำนาจการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของเจ้าของกรรมสิทธิ์เป็นสำคัญว่า บุคคลที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์นั้น ไม่สามารถใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ลึกเกินกว่า 100 เมตรได้ ดังนั้นจึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สามารถใช้บังคับได้

3.2.4.2 ความรับผิดของผู้ประกอบการเหมืองแร่

หากการทำเหมืองแร่นั้นได้ทำในระดับความลึกจากผิวดินน้อยกว่าที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขประทานบัตรทำเหมืองใต้ดิน และไม่เกินหนึ่งร้อยเมตรหรือไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในเงื่อนไขประทานบัตรเหมืองแร่ บุคคลที่ได้รับความเสียหายนั้น สามารถเรียกให้ผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินระงับการกระทำและจัดการแก้ไขตามที่จำเป็นเพื่อป้องปัดภยันตรายอันอาจเกิดขึ้นได้ (มาตรา 88/12) รวมทั้งกรณีที่ได้ทำประทานบัตรเหมืองแร่ เป็นเหตุให้พื้นดินบริเวณใดในเขตเหมืองแร่ของประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินทรุดตัวลง และทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม ให้ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า การทรุดตัวของพื้นดินนั้นเกิดขึ้นจากการทำเหมืองใต้ดิน และถ้าหากเป็นที่ยุติว่าการทำเหมืองใต้ดินเป็นต้นเหตุแห่งการทรุดตัวของพื้นที่ดินนั้น ให้ผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินและหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบในการตรวจสอบการทำเหมืองร่วมกันรับผิดต่อผู้เสียหายในทุกกรณี และหากหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายแล้วให้ใช้สิทธิไล่เบี้ยต่อผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินได้ (มาตรา 88/13)

ดังนั้น หากผู้ประทานบัตรเหมืองแร่ ได้ดำเนินการทำประทานเหมืองแร่แล้ว เกิดทำให้แผ่นดินทรุด หรือยุบตัว หรือเกิดจากเหตุอื่นใด ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ได้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ขอประทานบัตรเหมืองแร่เป็นฝ่ายผิด ซึ่งเป็นการยกเว้นหลักการพิจารณา และการสืบพยานโดยทั่วไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84/1 เนื่องจากเป็นกรณีที่มีข้อ

กฎหมายสันนิษฐานเป็นฝ่ายใด ฝ่ายที่ได้รับประโยชน์ก็เพียงนำสืบแต่ให้ครบว่า มีการดำเนินการตามที่กฎหมายต้องการ ดังนั้น ในกรณีนี้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการทำประทานบัตรเหมืองแร่ก็เพียงแต่นำสืบหรือแสดงพยานหลักฐานเพียงว่า ได้พักอาศัยอยู่ในบริเวณทำเหมืองแร่เท่านั้น และพื้นที่บริเวณนั้นเกิดแผ่นดินทรุดก็เพียงพอแล้ว ไม่ต้องนำสืบในประเด็นที่ว่า แผ่นดินที่ทรุดนั้น เกิดมากจากการทำเหมืองแร่ที่ได้รับอนุญาต เนื่องจากพระราชบัญญัติแร่ได้สันนิษฐานไว้เป็นคุณแก่ผู้เสียหาย เนื่องจากเห็นว่า ผู้เสียหายนั้นเป็นประชาชนที่อาศัยอยู่โดยทั่วไป หากให้นำสืบให้ชัดแจ้งว่าความเสียหายเกิดจากการทำเหมือง ย่อมเป็นการยากที่จะนำสืบพิสูจน์ได้ และตามพระราชบัญญัติ พ.ศ.2510 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายทันที หากฟังได้ว่า พื้นที่ที่ทรุดนั้น เกิดจากการทำเหมืองแร่ แล้วหน่วยงานของรัฐค่อยฟ้องไล่เบี้ยเรียกค่าเสียหายคืนจากผู้ได้รับประทานบัตรเหมืองแร่ต่อ

บทที่ 4

การทำเหมืองแร่โปแตชในแหล่งอุดรธานี

หลังจากที่ได้ศึกษาลักษณะและวิธีการทำเหมืองแร่โปแตชไปแล้ว ในบทนี้จะศึกษาถึงลักษณะความเป็นมา และกระบวนการทำเหมืองแร่ในประเทศไทย ดังนี้

4.1 ความเป็นมาของการทำเหมืองแร่โปแตช อุดรธานี[150]

แร่โพแทช เกิดขึ้นมาจากการตกตะกอนของสารประกอบในน้ำทะเลเมื่อประมาณ 100 ล้านปีที่ผ่านมา ตามลักษณะทางธรณีมีประวัติความเป็นมาอธิบายลักษณะทางธรณีสัณฐานบริเวณภาคอีสานของประเทศไทยว่าเคยเป็นทะเลมาก่อน ต่อมาเกิดน้ำทะเลถดถอยและเกิดการยกตัวของเทือกเขาภูพานทำให้เกิดเป็นทะเลสาบน้ำเค็มขนาดใหญ่ 2 แอ่ง คือแอ่งโคราชและแอ่งสกลนคร ประกอบกับภูมิอากาศที่แห้งแล้ง ปริมาณน้ำฝนน้อยจึงทำให้น้ำระเหยจนกลายเป็นแอ่งเกลือที่พบแร่ 2 ชนิดคือ เกลือหินหรือโซเดียมคลอไรด์ (NaCl) ที่เราใช้บริโภคและโพแทช ตกตะกอนทับถมอยู่ใต้ธรณีอีสานเป็นปริมาณมากในปัจจุบัน[151]

แร่โพแทช ส่วนใหญ่มากกว่า 90 % นำไปใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตปุ๋ยเคมี (โพแทสเซียม) ที่เหลือนำไปใช้ในอุตสาหกรรมอื่น ๆ เช่น สบู่ สารซักฟอก กระจก เซรามิกส์ ยางสังเคราะห์ และอาวุธ เป็นต้น[152]

ประทศไทยมีการสำรวจพบแหล่งแร่โพแทชบริเวณที่ราบสูงโคราช หรือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบสูงคล้ายกระทะหงาย เป็นแอ่งจำนวน 2 แอ่ง ได้แก่ แอ่งสกลนคร หรือแอ่งเหนือ และแอ่งโคราชหรือแอ่งใต้ โดยมีเทือกเขาภูพานกั้นอยู่ระหว่างแอ่งทั้งสอง โดยแอ่งสกลนครมีพื้นที่ 19,500 ตารางกิโลเมตร เป็นแร่โพแทชชนิดคาร์นัลไลต์ (Carnallite) และแทชชีไฮไดรท์ (Tachyhydrite) หนา 93-252 ฟุต ส่วนแอ่งโคราชมีพื้นที่ 37,200 ตารางกิโลเมตร เป็นแร่โพแทชชนิดคาร์นัลไลต์ เกิดร่วมกับเกลือหินและแทชชีไฮไดรท์ หนา 9-311 ฟุต ลึกจากผิวดินประมาณ 379-846 ฟุต

---

[150] บำเพ็ญ ไชยรัตน์, **ต่างดวงตา คุณค่าก็แตกต่าง บทเรียนจากกระบวนการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ กรณีโครงการเหมืองแร่โพแทช จังหวัดอุดรธานี** (กรุงเทพฯ: ศูนย์ประสานงานการพัฒนาระบบและกลไกการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 2554), หน้า 61.

[151] ปกรณ์ สุวานิช, 2546 อ้างถึงใน *เรื่องเดียวกัน,* หน้า 66.

[152] *เรื่องเดียวกัน.*

แร่โพแทชที่พบมี 2 ชนิด คือ แร่โพแทชที่มีส่วนผสมของแมกนีเซียม เรียกว่า “แร่คาร์นัลไลต์” (Carnallite) ซึ่งเป็นแร่โพแทชที่มีคุณภาพต่ำ มีองค์ประกอบทางเคมีเป็น KCl.MgCl.6H2O โดยมีปริมาณโพแทสเซียม (K) เพียงร้อยละ 4.07 หรือโพแทสเซียมออกไซด์ (K2O) สูงเพียงร้อยละ 16.95 หรือคิดเป็นโพแทสเซียมคลอไรด์ (KCl) ร้อยละ 26.83 และอีกชนิดหนึ่ง เรียกว่า “แร่ซิลไวต์” (Sylvite) มีส่วนประกอบทางเคมีเป็น KCl เป็นแร่โพแทชที่มีความสำคัญมากที่สุดหรือมีคุณภาพดีที่สุดในโลก โดยมีปริมาณของโพแทสเซียม (K) สูงสุดถึงร้อยละ 52.44 หรือโพแทสเซียมออกไซด์(K2O) สูงถึงร้อยละ 63.17 หรือโพแทสเซียมคลอไรด์ (KCl) ร้อยละ 100 ซึ่งสูงที่สุดในโลกในบรรดาแร่โพแทชด้วยกัน

กรมทรัพยากรธรณีเริ่มสำรวจแร่โพแทชและเกลือหินอย่างจริงจัง โดยการเจาะสำรวจหลุมแรกที่สำนักงานชลประทานจังหวัดอุดรธานี ในปี พ.ศ.2516 จากนั้นเจาะกระจายไปทั่วทั้งอีสานทั้งแอ่งเหนือและแอ่งใต้ ประมาณ 200 หลุม โดยพบเกลือหินเป็นแร่หลักโดยพบทั่วไปทั้งแอ่ง และพบแร่คาร์นัลไลต์รองลงไปกระจายเกือบทั้งแอ่ง (ยกเว้นบริเวณโดมเกลือ) ส่วนแร่ซิลไวต์พบในบางบริเวณที่เป็นไหล่โดมเกลือ การสำรวจครั้งนั้นสิ้นสุดโครงการประมาณปี พ.ศ.2526 (รวมระยะเวลาในการสำรวจ 10 ปี) การค้นพบแหล่งแร่โพแทชที่อุดรธานีในเขตอำเภอเมืองมีการเจาะสำรวจโพแทชทั้งสิ้น 5 หลุม ได้แก่

1) ที่สำนักงานชลประทานจังหวัด ถนนวัฒนา เจาะเมื่อเดือนกันยายน - ตุลาคม พ.ศ.2516 มีเกลือหิน 2 ชั้น พบแร่โพแทชชนิดคาร์นัลไลต์ที่ 89.71-129.08 เมตร

2) ที่บ้านหนองขอนกว้าง เจาะเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ.2524 มีเกลือหินชั้นเดียว พบแร่ซิลไวต์สลับกับเกลือหินที่ระดับ 195.07-348.34 เมตร

3) ที่บ้านหนองไผ่ เจาะเมื่อเดือนพฤษภาคม-มิถุนายน พ.ศ.2524 มีเกลือหิน 2 ชั้น พบแร่ซิลไวต์ที่ 302.32-311.71 ม. คาร์นัลไลต์ที่ 311.71-323.09 เมตร

4) ที่บ้านหนองตะไก้ เจาะเมื่อเดือนมิถุนายน-สิงหาคม พ.ศ.2524 มีเกลือหิน 2 ชั้น พบแร่ซิลไวต์ที่ 262.74-266.58 คาร์นัลไลต์ที่ 266.58-292.61 เมตร

5) ที่บ้านหนองคอนแสน เจาะเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ.2524 มีเกลือหิน 2 ชั้น พบแร่คาร์นัลไลต์ที่ 244.50-296.50 เมตร

จากข้อมูลการสำรวจ พบว่าพื้นที่ที่น่าสนใจสำหรับแหล่งแร่โพแทชชนิดซิลไวต์ คือแหล่งแร่บริเวณบ้านหนองขอนกว้าง และบ้านหนองไผ่ล้อมซึ่งรวมถึงบ้านหนองตะไก้ด้วย โดยแหล่งแร่โพแทชบ้านหนองขอนกว้างเป็นหลุมเจาะที่พบว่ามีชั้นแร่ซิลไวต์หนาที่สุด ซึ่งมีจุดเจาะอยู่บริเวณข้างถนนฝั่งตะวันออก เส้นทางอุดรธานี-ขอนแก่น มีเกลือหินชั้นเดียวแต่มีโซนของชั้นแร่โพแทชชนิดซิลไวต์อยู่ถึง 3 ชั้น และไม่มีชั้นแร่คาร์นัลไลต์เกิดร่วมด้วย แร่ซิลไวต์ชั้นบนสุดพบที่ระดับความลึก 195.07 เมตร และหนาถึง 17.35 เมตร ชั้นที่ 2 พบที่ดับความลึก 238 เมตร และหนา 60.70 เมตร ในขณะที่ชั้นที่ 3 พบที่ระดับความลึก 341.68 เมตร หนา 6.66 เมตร มีชั้นซิลวิไนต์ที่หนาที่สุดคือ 3.44 เมตร และมีเปอร์เซ็นต์ซิลไวต์สูงสุด 80 เปอร์เซ็นต์นอกนั้นเป็นชั้นบาง ๆ หนา 2-8 เซนติเมตร

โครงการเหมืองแร่โพแทช จังหวัดอุดรธานี เกิดขึ้นเนื่องจากกรมทรัพยากรธรณี ได้สำรวจพบว่าพื้นที่ภาคอีสานเป็นพื้นที่ที่เป็นแหล่งแร่โพแทช จึงมีการประกาศเชิญชวนให้เอกชนมาลงทุนสำรวจและทำเหมืองในพื้นที่จังหวัดอุดรธานี และมีบริษัท ไทยอะกริโก โปแตช ได้รับสิทธิให้สำรวจ

จากการประมูล ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2524 โดยทำสัญญากับกระทรวงอุตสาหกรรมเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ.2527 จากนั้นได้เริ่มดำเนินการสำรวจ และเปลี่ยนชื่อจากชื่อบริษัท ไทยอะกริโก โปแตซ มาเป็นบริษัท เอเซียแปซิฟิคโปแตซ คอร์ปอเรชั่น จำกัด หรือ เอพีพีซี ในเดือนสิงหาคม พ.ศ.2536 บริษัทได้ยื่นขออาชญาบัตรพิเศษเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ.2543 และยื่นขอประทานบัตรในวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ.2546 ที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดอุดรธานี ปัจจุบันบริษัทในเครือบริษัท อิตาเลียนไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่คือร้อยละ 90 ที่เหลือร้อยละ 10 ถือหุ้นโดยรัฐบาลไทย[153]

แหล่งแร่โพแทชอีกบริเวณหนึ่งพบในเขตอำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี ที่มีชั้นแร่โพแทชชนิดซิลไวต์ที่น่าสนใจ คือบ้านหนองไผ่ล้อมซึ่งมีบริเวณติดต่อไปจนถึงบ้านหนองตะไก้ที่อยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของบ้านหนองไผ่ล้อมประมาณ 1 กิโลเมตร โดยอยู่ทางทิศใต้ของตัวเมืองอุดรธานีประมาณ 20 กิโลเมตร หลุมเจาะที่พบซิลไวต์มี 2 หลุมคือ ที่บริเวณบ้านหนองไผ่ล้อมพบชั้นแร่ซิลไวต์ที่ระดับความลึก 302.32 เมตร และพบหนา 9.39 เมตร พบซิลไวต์ประมาณร้อยละ 10 ตอนล่างลงมาอีกพบหนา 5.94 เมตร มีปริมาณซิลไวต์เพิ่มมากขึ้นถึงร้อยละ 70-80 ส่วนใต้ชั้นซิลไวต์ลงไป พบว่าเป็นชั้นโพแทชชนิดคาร์นัลไลต์เป็นส่วนใหญ่ หนา 11.38 เมตร ซึ่งล่างสุดยังพบว่ามีซิลไวต์เกิดร่วมอยู่ด้วยประมาณร้อยละ 10 สำหรับหลุมเจาะที่บ้านหนองตะไก้ อยู่ห่างออกไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของบ้านหนองไผ่ล้อมประมาณ 1 กิโลเมตร พบซิลไวต์ที่ระดับความลึก 262.74 เมตร แต่พบหนาเพียง 3.84 เมตร และมีปริมาณตั้งแต่ร้อยละ 10-55 และพบว่ามีคาร์นัลไลต์อยู่ถัดลงไปหนาถึง 26.03 เมตร เมื่อพบแร่ซิลไวต์ที่น่าสนใจ ทางกรมทรัพยากรธรณีจึงมีการวางแผนสำรวจโดยการเจาะต่อเพื่อเชื่อมโยงแหล่งแร่โพแทชบ้านหนองขอนกว้างกับหนองไผ่ล้อม และบริเวณใกล้เคียงแต่แผนการถูกล้มเลิกเนื่องจากบริษัท ไทยอะกริโก โปแตซ จำกัด ขอสำรวจต่อโดยได้ทำสัญญาและยื่นขออาชญาบัตรพิเศษต่อกรมทรัพยากรธรณีพื้นที่แหล่งแร่โพแทชนี้ได้ถูกทิ้งมานานเป็น 10 ปี จึงมีการเจาะสำรวจต่อโดยบริษัท เอเซียแปซิฟิค โปแตซ คอร์ปอเรชั่น จำกัด (เอพีพีซี) ผลการสำรวจในเชิงพาณิชย์ภายหลัง พบว่าเป็นแหล่งแร่โพแทชชนิดซิลไวต์ที่มีปริมาณมหาศาล ซึ่งสามารถเชื่อมต่อระหว่างแหล่งบ้านหนองขอนกว้าง บ้านหนองไผ่ล้อม บ้านหนองตะไก้ และต่อไปจนถึงบ้านโนนสมบูรณ์และพื้นที่ใกล้เคียง ส่วนพื้นที่ตัวเมืองอุดรธานีส่วนใหญ่พบเป็นแร่คาร์นัลไลต์ แหล่งโพแทชที่อุดรธานี ถือว่ามีความสมบูรณ์ระดับโลกแห่งหนึ่ง โดยปริมาณสำรองของแร่โพแทชในพื้นที่โครงการเหมืองแร่โพแทชอุดรธานี (ในพื้นที่ประมาณ 25 ตารางกิโลเมตร ที่กำลังดำเนินการยื่นขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ในปัจจุบัน) มีปริมาณประมาณ 300 ล้านตัน อยู่ลึกลงไปใต้ดินประมาณ 300-350 เมตร มีชั้นแร่หนาเฉลี่ย 3-4 เมตร นอกจากนี้ยังพบว่าบริเวณใต้ผืนดินของตัวเมืองอุดรธานีมีแร่โพแทชด้วยเช่นกัน คาดว่ามีปริมาณสำรองมากถึง 1,000 ล้านตัน เลยทีเดียว สำหรับประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ

หากเปรียบเทียบกับแหล่งโพแทชที่คาร์ลสแบด รัฐนิวเม็กซิโก สหรัฐอเมริกา และที่ซัสคัสซีแวน ประเทศแคนาดา ถึงแม้ความหนาโดยรวมจะน้อยกว่า แต่ความสมบูรณ์ของแร่สูงกว่าและ อยู่ในระดับความลึกที่น้อยกว่านอกจากนี้มีการเจาะสำรวจเพิ่มเติมของบริษัท เอพีพีซี พบปริมาณสำรองแร่

---

[153] *เรื่องเดียวกัน.*

ซิลไวต์ที่อุดรธานี อีกประมาณ 65 หลุม ซึ่งคาดว่าจะมีแร่ซิลไวต์ที่บริสุทธิ์ประมาณไม่น้อยกว่า 300 ล้านตัน โดยคาดว่าปริมาณแร่ที่จะขุดทำเหมืองในช่วงอายุประทานบัตรตามกฎหมายเวลา 22 ปี (อายุประทานบัตร 25 ปี ระยะก่อสร้าง 3 ปี ผลิตแร่ 22 ปี) ประมาณได้เท่ากับ 111 ล้านตัน และมีความสมบูรณ์ของโพแทส-เซียมออกไซด์ (K2O) ประมาณ 23.50 %

4.2 วิธีการดำเนินการทำเหมืองแร่โปแตช อุดรธานี

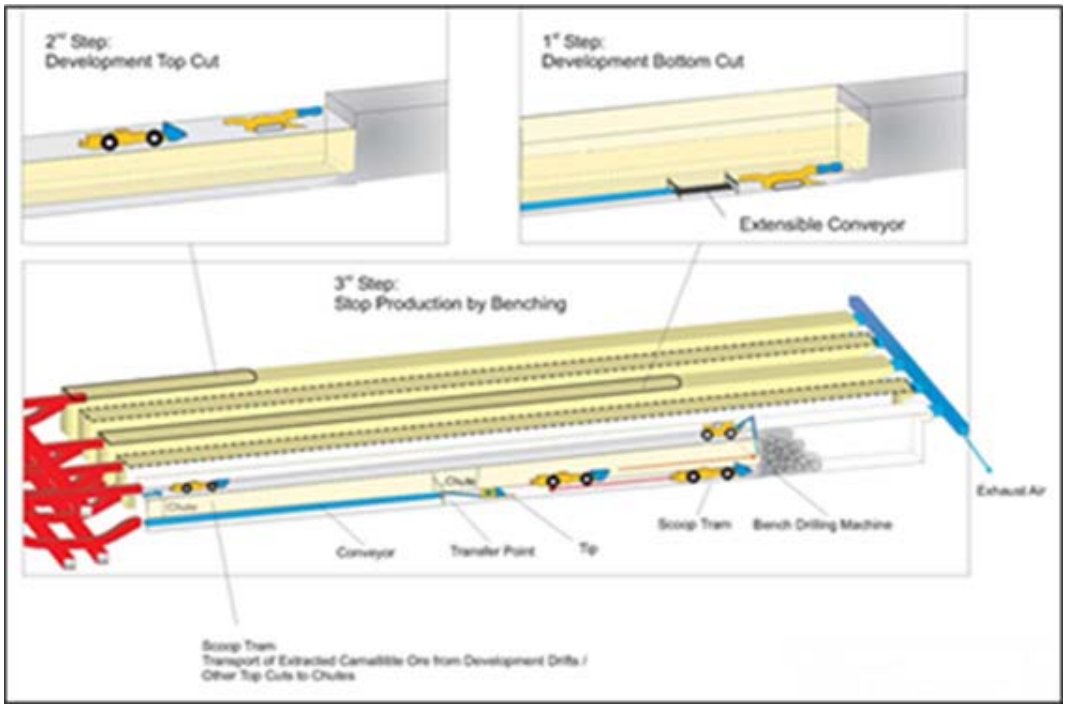
ในจำนวนแหล่งแร่ที่พบนั้น แหล่งแร่โพแทชที่ทำการสำรวจเพิ่มเติมอย่างละเอียดคือแหล่งอุดรใต้ ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่คาบเกี่ยวระหว่างอำเภอเมืองและอำเภอประจักษ์ศิลปาคม จังหวัดอุดรธานี โดยอยู่ห่างจากตัวเมืองอุดรธานีประมาณ 15 กิโลเมตร และห่างจากกรุงเทพฯประมาณ 500 กิโลเมตร

ปริมาณแร่โพแทชสำรองแหล่งอุดรใต้มีประมาณ 302 ล้านตัน ที่ความสมบูรณ์ของโพแทสเซียมออกไซด์ (K2O) ประมาณ 23.5 % บริษัทคาดว่าโครงการทำเหมืองแร่โพแทชที่แหล่งอุดรใต้นี้สามารถขุดเอาแร่ซิลวิไนต์จากชั้นแร่ที่มีความหนาเฉลี่ย 3.8 เมตร ที่ระดับความลึกประมาณ 300 ถึง 380 เมตรจากผิวดิน เป็นการทำเหมืองแร่ใต้ดินโดยขุดอุโมงค์ลาดสองอุโมงค์ขนานกันเพื่อใช้เป็นทางลงสู่ชั้นแร่และขุดทำเหมืองแบบช่องทางสลับเสาค้ำยัน และอุโมงค์ลาดนี้ยังใช้เป็นช่องระบายอากาศจากเหมืองใต้ดิน ส่วนการแยกแร่ซิลไวต์ (แร่โพแทชสำหรับจำหน่าย) ออกจากแร่ซิลวิไนต์นั้นกระทำโดยการลำเลียงแร่ซิลวิไนต์ที่ขุดได้ไปเข้าโรงแยกแร่ ซึ่งตั้งอยู่บนผิวดินเพื่อผ่านกระบวนการลอยแร่ (Flotation) การตกผลึก (Crystallization) และการระเหย (Evaporation) จนได้แร่ซิลไวต์หรือแร่โพแทชที่บริสุทธิ์

ในช่วง 5 ปีแรกของการทำเหมือง จะผลิตแร่โพแทชแห้งบริสุทธิ์ได้ประมาณ 3,000 ตัน/วัน และได้ขยายกำลังการผลิตเป็น 6,000 ตัน/วัน ในปีที่ 6 แร่โพแทชบริสุทธิ์ที่ผลิตได้จะขนส่งโดยรถบรรทุก โดยจะใช้ถนนลาดยางสี่ช่องทางที่ตัดผ่านหมู่บ้านโคกนาคองและพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมเข้าสู่ถนนมิตรภาพเพื่อนำไปจำหน่ายแก่ลูกค้าภายในประเทศและขนส่งไปยังท่าเรือมาบตาพุดเพื่อส่งออกจำหน่ายไปยังต่างประเทศในช่วงที่ขยายกำลังการผลิตจะมีการใช้เส้นทางรถไฟซึ่งตั้งอยู่ใกล้พื้นที่โครงการเพื่อเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการขนส่งแร่บริสุทธิ์ โดยร้อยละ 85 ของปริมาณแร่โพแทชบริสุทธิ์ที่ผลิตได้จะส่งไปจำหน่ายในประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และประเทศจีน สำหรับเกลืออุตสาหกรมที่เป็นผลพลอยได้จากกระบวนการผลิตแร่โพแทช จะขนส่งโดยรถบรรทุกไปยังท่าเรือมาบตาพุด เพื่อส่งออกจำหน่ายยังต่างประเทศ

การทำเหมืองโปแตช ที่แหล่งอุดรใต้ ใช้วิธีการทำเหมืองแบบช่องทางสลับค้ำยัน (Room and Pillar) โดยการเจาะช่องอุโมงค์จากพื้นดินลงไปลักษณะลาดเอียง ขนาดกว้าง 6 เมตร สูง 4.5 เมตร จำนวน 2 ช่อง ยาวประมาณ 2.7 กิโลเมตร เพื่อเป็นเส้นทางลงสู่ชั้นแร่และขนส่งลำเลียงแร่ จนเมื่อถึงชั้นความลึกที่ระดับประมาณ 300 เมตร จากนั้นจะขุดเป็นอุโมงค์ใต้ดินไปตามสายชั้นแร่ในแนวราบ ขณะเดียวกันก็จะเว้นผนังบางส่วนไว้เป็นเสาค้ำยันเพื่อป้องกันดินทรุด ดังนั้นจะมีการขุดเอาแร่ออกประมาณ 60-70 % ส่วนที่เหลือทิ้งไว้ให้เป็นเสาค้ำยัน เมื่อทำการขุดแร่จะถูกลำเลียงโดยสายพานสู่โรงแต่งแร่บนพื้นดิน โดยตัวโรงงานแยกแร่จะอยู่บนพื้นที่ 2,000 ไร่ ใช้วิธีการลอยแร่ ตกตะกอนแยก

แร่ และอบแห้ง เพื่อให้ได้โพแทชสำหรับเป็นวัตถุดิบทำปุ๋ย มีกำลังการผลิตที่ประมาณ 6,000 ตัน/วัน หรือสูงสุดปีละ 2 ล้านตัน



ภาพที่ 4.1 กราฟฟิคภาพการค้ำยันเหมืองแร่โปแตช

ภาพที่ 4.2 การทำเหมืองแร่โปแตชแบบค้ำยัน

4.3 ผลกระทบจากการทำเหมืองโปแตช

สารเคมีต่าง ๆ ที่ใช้ในกระบวนการผลิตในขั้นตอนต่าง ๆ ประกอบด้วยเอมีนที่ใช้ในการลอยแร่ (Flotation Amine) กรดไฮโดรคลอริก น้ำมันสำหรับแยกแร่ (Process Oil) สารทำฟอง (Frother) สารสกัดเมือก (Slime Collector) สารช่วยตกตะกอน (Settling Flocculant) สารป้องกันการจับตัวเป็นก้อน (Anticaking Amine) และน้ำมันขจัดฝุ่น (Dedusting Oil) สารเคมีเหล่านี้บางส่วนก็จะทิ้งคุณสมบัติไว้กับผลิตภัณฑ์ บางส่วนจะติดไปกับหางแร่หรือน้ำเกลือจากการแต่งแร่ซึ่งจะลงไปสู่บ่อบำบัดต่อไป สารเคมีจะขนส่งโดยรถบรรทุก หรือ รถไฟ โดยทั่วไปสารเคมีแต่ละชนิดจะเก็บไว้ในพื้นที่โรงงานในปริมาณที่เพียงพอสำหรับการใช้งานใน 1 เดือน

4.4 การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ โครงการเหมืองแร่โพแทช อุดรธานี

4.4.1 การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder Analysis)

การวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโครงการเหมืองแร่โพแทชจังหวัดอุดรธานี ทำโดยการทบทวนเอกสาร บทความที่เกี่ยวข้อง ว่ามีบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กร ฯลฯ ใดบ้างที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการเหมืองแร่ฯ จากนั้นก็จัดทำเป็นร่างผลการวิเคราะห์ว่าใครบ้างที่ควรเป็นผู้มีส่วนได้เสีย แล้วนำร่างผลจากวิเคราะห์นั้นไปนำเสนอต่อที่ประชุมกลุ่ม ภาคีเครือข่ายภาครัฐ เอกชน นักวิชาการ และภาคประชาชนจังหวัดอุดรธานี ที่สนใจเข้าร่วมกระบวนการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ เพื่อตรวจสอบความครบถ้วนของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย เมื่อได้ความเห็นเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียจากกลุ่มต่าง ๆ แล้วก็จะได้ผลการวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและเชิญเข้ามาร่วมกระบวนการประเมินผลกระทบฯ และการวิเคราะห์ผลกระทบทางสุขภาพที่มีต่อกลุ่มต่าง ๆ

การคิดวิเคราะห์ในชั้นนี้ จะเชื่อมโยงกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งหมดทั้งในทางตรงและทางอ้อม โดยเริ่มตั้งแต่ก่อน ระหว่าง และสิ้นสุดโครงการ

4.4.2 การให้คุณค่าโครงการของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (Identify Stakeholder Value)

จากการจัดเวทีระดมความคิดใน 3 กลุ่ม คือ ภาคราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาชน สามารถสรุปได้ดังนี้

4.4.2.1 ภาคราชการ

1) ต้องการเงินลงทุนจากต่างประเทศ
2) เพิ่มรายได้จากภาษีค่าภาคหลวง
3) เพิ่มรายได้มวลรวมประชาชาติ (Gross Domestic Product: GDP) จากการจัดเก็บค่าภาคหลวง
4) ขยายอำนาจจากศูนย์กลางเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมในภูมิภาคชนบท

4.4.2.2 ภาคเอกชน

1) คาดหวังรายได้และผลกำไร รวมทั้งสิทธิในการทำเหมืองแร่
2) ต้องการความสนับสนุนจากภาครัฐ

3) ตระหนักถึงสิ่งแวดล้อม สุขภาพคนงาน ภายใต้เกณฑ์มาตรฐาน

4) จะไม่ค่อยพิจารณาและตระหนักสนใจถึงแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน

4.4.2.3 ภาคประชาชน

1) ไม่เห็นด้วยกับการทำเหมืองแร่โปแตช

2) ไม่ต้องการเปลี่ยนเป็นสังคมอุตสาหกรรม

3) ต้องการดำรงชีวิต ประเพณี วัฒนธรรมในสังคม

4.4.3 การกำหนดขอบเขตการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ (Public Scoping)

การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA) คือ การกระบวนตัดสินคุณค่าของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ โดยพิจารณาที่ผลกระทบและการกระจายของผลกระทบนั้นที่อาจจะเกิดขึ้นต่อสุขภาพของประชาชน โดยใช้วิธีการ กระบวนการและเครื่องมือในการประเมินหลายชนิดร่วมกัน[154]

การกำหนดขอบเขตการประเมินกระทบทางสุขภาพจัดทำขึ้น เพื่อคัดกรองและวิเคราะห์ให้เห็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลต่อการตัดสินใจโครงการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการประเมินผลกระทบฯ ที่ไม่ต้องศึกษาในประเด็นที่กว้างและมีน้ำหนักต่อการตัดสินใจน้อย อีกทั้งยังทำให้สามารถศึกษาเชิงลึกได้ในประเด็นที่ทุกฝ่ายห่วงกังวล สามารถสรุปได้ดังนี้

4.4.3.1 ข้อดีและประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการเหมืองแร่โพแทช จ.อุดรธานี

1) นำรายได้เข้าสู่ประเทศ

2) สร้างรายได้ให้กับคนในพื้นที่จากการจ้างงาน

3) เศรษฐกิจดีขึ้น เงินสะพัดเพราะคนต่างชาติมากขึ้น

4) ทำให้ประชาชนในจังหวัดอุดรธานีมีอาชีพที่หลากหลายมากขึ้น

5) ทำให้เกิดการพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น การคมนาคมและน้ำประปา

6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณพัฒนาท้องถิ่นเพิ่มขึ้นจากค่าภาคหลวง

7) ก่อให้เกิดการรวมตัวและขับเคลื่อนภาคประชาชนในการติดตามโครงการ

8) คนไทยที่ทำงานในเหมืองได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีการทำเหมืองแร่

9) ลดการนำเข้าปุ๋ยจากต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทย

4.4.3.2 ผลกระทบที่สำคัญที่ส่งผลกระทบรุนแรง

1) มิติด้านสุขภาพ การทำเหมืองแร่มีผลกระทบต่อสุขภาพทั้ง 4 มิติ คือ

(1) ด้านร่างกาย (Physical Health) การแพร่กระจายของฝุ่นเกลือและมลภาวะทางอากาศที่เกิดขึ้นจากกระบวนการแต่งแร่ทำให้เกิดโรคระบบทางเดินหายใจ โรคระบบผิวหนัง การปนเปื้อนของเกลือลงในแหล่งน้ำดื่มทำให้เกิดโรคไตวายเรื้อรัง เกิดอุบัติเหตุจากการ

---

[154] ธีชัช บุญญะการกุล, *เรื่องเดิม*, หน้า 3.

ทำงานสารเคมีที่ใช้ทำเหมืองอาจปนเปื้อนในอากาศและแหล่งน้ำเมื่อสะสมมากพออาจทำให้เกิดโรคระบบทางเดินอาหาร และโรคมะเร็ง ประชาชนเจ็บป่วยเพิ่มขึ้น จากสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

(2) ด้านจิตใจ (Mental Health) ทำให้เกิดความเครียด วิตกกังวล เกี่ยวกับ แผ่นดินทรุด น้ำเสีย ดินเค็ม เดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัย สัญญาที่ไม่เป็นธรรม มาตรการรองรับเมื่อเกิดปัญหา กลัวการเจ็บป่วยจากการสะสมสารพิษในกล้ามเนื้อ ซึ่งจะทำให้เป็นโรคมะเร็ง มีความหวาดระแวงจากความขัดแย้งด้านความคิด

(3) ด้านสังคม (Social Health) การที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ชุมชนถูกลิดรอนสิทธิ์ โดยเฉพาะสิทธิในที่ดิน ส่งผลให้วิถีชีวิตเปลี่ยนไป จากสังคมเกษตรกรรมเป็นอุตสาหกรรม ทำให้ชุมชนแตกแยก เกิดการแบ่งแยก แตกความสามัคคี ทุนทางสังคมลดลงมีการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้ามาจากที่อื่น คนงานต่างถิ่น ต่างด้าว เกิดปัญหาโรคระบาด เช่น โรคเอดส์ วิถีชีวิต อารยธรรม วัฒนธรรมสูญสลาย ชาวบ้านไม่สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมแบบเดิมได้เพราะน้ำเค็ม ดินเค็ม โรงงานแย่งน้ำ และสูญเสียพื้นที่ด้านการเกษตร ซึ่งมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจชุมชนโดยตรง

(4) ด้านจิตวิญญาณ/ปัญญา (Spiritual Health) ทำให้ประเพณี วัฒนธรรม อารยธรรมสูญสลาย ภูมิปัญญาหายไป เพราะถูกครอบงำด้วยความคิดและค่านิยมที่เอาเงินเป็นตัวตั้ง

2) มิติด้านสิ่งแวดล้อม คือ ทำให้เกิดการทรุดตัวของแผ่นดิน ดินเค็ม น้ำเสีย ถนนเสีย มลพิษทางอากาศ ผลกระทบต่อการก่อสร้าง เช่น ทำให้เหล็กหรือสังกะสีหลังคาบ้านผุเร็วแหล่งใด รวมถึงโอกาสการใช้น้ำในอุตสาหกรรมต่อเนื่องด้วย

3) มิติด้านเศรษฐกิจ คือ แนวคิดการพัฒนาโครงการเหมืองแร่โพแทชสวนทางกับแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง และยังส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการทำเกลือรายย่อยอีกด้วย

4.4.3.3 ข้อมูลสำคัญที่ใช้เพื่อประกอบการตัดสินใจ

คำถามสำคัญที่ต้องค้นหาคำตอบให้ชัดเจนก่อนตัดสินใจให้ประทานบัตรการทำเหมืองแร่ คือ

1) การทำเหมืองแร่โพแทช จะทำให้เศรษฐกิจของจังหวัดอุดรธานีดีขึ้นจริงหรือและหลักการของโครงการขัดกับแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวหรือไม่

2) ผลกระทบทางด้านสุขภาพในมิติต่าง ๆ จะมีความรุนแรงมากน้อยเพียงใด สามารถลดผลกระทบได้แค่ไหน และหากมีเหตุการณ์ผลกระทบศักยภาพของจังหวัดจะสามารถควบคุมสถานการณ์ได้ดีเพียงใด

3) ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม รุนแรงแค่ไหน ลดผลกระทบได้จริงหรือและมากน้อยขนาดไหน

4) จะจัดการปัญหาการแย่งชิงน้ำระหว่างโครงการกับชาวบ้านอย่างไร

4.4.3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง (Baseline Data)

จากการจัดเวทีกำหนดขอบเขตการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ ได้เสนอให้มีการศึกษาข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ กรณี โครงการเหมืองแร่โพ

แทชจังหวัดอุดรธานี 4 เรื่องใหญ่ ๆ คือ ข้อมูลทั่วไปของจังหวัดอุดรธานี ปัจจัยกำหนดสุขภาพ สถานะสุขภาพของคนอุดรธานี และข้อมูลสุขภาพของประชาชนพื้นที่โครงการ

1) ข้อมูลทั่วไปของจังหวัดอุดรธานี

การศึกษาข้อมูลทั่วไปของจังหวัดอุดรธานี โดยศึกษาเฉพาะส่วนที่สำคัญ มีรายละเอียด ดังนี้

(1) ขนาดพื้นที่และเขตการปกครอง[155]

จังหวัดอุดรธานี มีพื้นที่ 11,730.30 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 7,331,438.75 ไร่ เป็นจังหวัดที่มีพื้นที่มากเป็นอันดับ 4 ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตั้งอยู่ที่เส้นรุ้งที่ 17 องศาเหนือ เส้นแวงที่ 103 องศาตะวันออก อยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย ห่างจากกรุงเทพมหานครตาม ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2 ระยะทาง 564 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับจังหวัดหนองคาย
ทิศใต้	ติดต่อกับจังหวัดขอนแก่น และจังหวัดกาฬสินธุ์
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับจังหวัดสกลนคร และจังหวัดกาฬสินธุ์
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับจังหวัดหนองบัวลำภู และจังหวัดเลย

(2) ลักษณะภูมิประเทศและภูมิอากาศ[156]

(2.1) ลักษณะภูมิประเทศ โดยสรุป ดังนี้

ประกอบด้วยภูเขา ที่สูง ที่ราบ ที่ราบลุ่ม และพื้นที่ลูกคลื่นลอนตื้น แบ่งออกได้ 2 บริเวณ คือบริเวณที่สูงทางทิศตะวันตกและทางทิศใต้ สภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ภูเขา บางส่วนเป็นพื้นที่ลูกคลื่นลอนตื้นถึงลอนลึก มีความสูงจากระดับน้ำทะเลปานกลางประมาณ 200 เมตร สภาพภูมิประเทศลักษณะนี้ ครอบคลุมพื้นที่ในเขตอำเภอน้ำโสม อำเภอหนองวัวซอ อำเภอโนนสะอาด อำเภอศรีธาตุ อำเภอวังสามหมอ และด้านตะวันตกของอำเภอกุดจับและอำเภอบ้านผือ มีเทือกเขาสูงสลับเนินเตี้ย บางส่วนเป็นพื้นที่ลูกคลื่นลอนตื้นสลับพื้นที่นา มีที่ราบลุ่มอยู่บริเวณริมแม่น้ำ เช่น ลำน้ำโมง ลำปาว เป็นต้น

บริเวณพื้นที่ลูกคลื่นทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือและทิศตะวันออก สภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ลูกคลื่นลอนตื้น มีที่ดอนสลับที่นา บางส่วนเป็นที่เนินเขาเตี้ย ๆ มีความสูงจากระดับน้ำทะเลปานกลางเฉลี่ยประมาณ 187 เมตร สภาพภูมิประเทศลักษณะนี้ครอบคลุมพื้นที่บริเวณอำเภอบ้านผือ อำเภอกุดจับ อำเภอเมือง อำเภอกุมภวาปี อำเภอหนองแสง อำเภอไชยวาน อำเภอเพ็ญ อำเภอทุ่งฝน อำเภอสร้างคอมและอำเภอบ้านดุง มีที่ราบลุ่มเป็นบริเวณกว้างในเขตอำเภอเมือง และอำเภอกุมภวาปี ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของลำน้ำปาว พื้นที่ลูกคลื่นดังกล่าวจะมีพื้นที่สูง ซึ่งเป็นป่าสงวนแห่งชาติเดิมทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือในเขตอำเภอบ้านดุง นอกจากนี้ ยังมีพื้นที่ราบ

---

[155] สำนักงานจังหวัดอุดรธานี, กลุ่มข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร, **อุดรธานี,** ค้นวันที่ 12 กรกฎาคม 2559 จาก http://www.udonthani.go.th/2014/content.php?p=1

[156] *เรื่องเดียวกัน.*

ลุ่มบริเวณแม่น้ำต่าง ๆ เช่น ห้วยน้ำสวย ห้วยหลวง ลำน้ำเพ็ญ ห้วยดาน ห้วยไฟจานใหญ่และแม่น้ำสงคราม เป็นต้น

โดยทั่วไปเป็นที่ราบสูง สูงกว่าระดับน้ำทะเล โดยเฉลี่ยประมาณ 187 เมตร พื้นที่เอียงลาดลงสู่แม่น้ำโขงทางจังหวัดหนองคาย ประกอบด้วยทุ่งนา ป่าไม้ และภูเขา พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นดินปนทรายและดินลูกรัง ชั้นล่างเป็นดินดาน ไม่เก็บน้ำหรืออุ้มน้ำในฤดูแล้ง พื้นที่บางแห่งเป็นดินเค็มซึ่งประกอบการกสิกรรมไม่ค่อยได้ผลดี พื้นที่บางส่วนเป็นลูกคลื่นลอนลาด มีพื้นที่ราบแทรกอยู่กระจัดกระจายสภาพพื้นที่ทางตะวันตกมีภูเขาและป่าติดต่อกันเป็นแนวยาว มีเทือกเขาสำคัญคือ เทือกเขาภูพานทอดเป็นแนวยาวตั้งแต่เขตเหนือสุดของจังหวัด

(2.2) สภาพภูมิประเทศ เมื่อมองจากแผนที่จังหวัดอุดรธานี ซึ่งลักษณะคล้ายผีเสื้อตัวใหญ่กระพือปีกบิน ในปีกผีเสื้อมีลักษณะภูมิประเทศทั่วไปประกอบไปด้วยภูเขาที่สูง ที่ราบลุ่มและพื้นที่ลูกคลื่นลอนตื้น แบ่งออกได้ 2 บริเวณ คือ

(2.2.1) บริเวณที่สูงทางทิศตะวันตกและทางทิศใต้ สภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ภูเขา บางส่วนเป็นพื้นที่ลูกคลื่น ลอนตื้น หรือลอนลึก มีความสูงจากระดับน้ำทะเลปานกลาง ประมาณ 200 เมตร สภาพภูมิประเทศลักษณะเช่นนี้ครอบคลุมพื้นที่ในเขตอำเภอน้ำโสม อำเภอหนองวัวซอ อำเภอโนนสะอาด อำเภอศรีธาตุ อำเภอวังสามหมอ และด้านตะวันตกของอำเภอกุดจับ และอำเภอบ้านผือ มีเทือกเขาสูงสลับเนินเตี้ย บางส่วนเป็นพื้นที่ลูกคลื่นลอนตื้นสลับพื้นที่นา มีที่ราบลุ่มอยู่บริเวณริมแม่น้ำ เช่น ลำน้ำโมง ลำปาว เป็นต้น

(2.2.2) บริเวณพื้นที่ลูกคลื่นทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือและทิศตะวันออก สภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ลูกคลื่นลอนตื้น มีที่ดอนสลับที่นา บางส่วนเป็นที่เนินเขาเตี้ย ๆ มีความสูงจากระดับน้ำทะเลปานกลางเฉลี่ยประมาณ 187 เมตร สภาพภูมิประเทศลักษณะนี้ครอบคลุมพื้นที่บริเวณอำเภอบ้านผือ อำเภอกุดจับ อำเภอเมือง อำเภอกุมภวาปี อำเภอหนองแสง อำเภอไชยวาน อำเภอเพ็ญ อำเภอทุ่งฝน อำเภอสร้างคอมและอำเภอบ้านดุง มีที่ราบลุ่มเป็นบริเวณกว้างในเขตอำเภอเมือง และอำเภอกุมภวาปี ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของลำน้ำปาว พื้นที่ลูกคลื่นดังกล่าวจะมีพื้นที่สูง ซึ่งเป็นป่าสงวนแห่งชาติเดิมทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือในเขตอำเภอบ้านดุง นอกจากนี้ ยังมีพื้นที่ราบลุ่มบริเวณแม่น้ำต่าง ๆ เช่น ห้วยน้ำสวย ห้วยหลวง ลำน้ำเพ็ญ ห้วยดาน ห้วยไฟจานใหญ่และแม่น้ำสงคราม เป็นต้น

(3) ลักษณะภูมิอากาศ

จังหวัดอุดรธานีอยู่ใต้อิทธิพลของลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้และลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ ลักษณะภูมิอากาศโดยทั่วไปจะมีอากาศร้อนจัดในฤดูร้อนและหนาวจัดในฤดูหนาว ช่วง 5 ปีย้อนหลัง (ช่วงประมาณปี พ.ศ.2554-2558) อุณหภูมิสูงสุดวัดได้ 42 องศาเซลเซียส อุณหภูมิต่ำสุดที่วัดได้ 9.8 องศาเซลเซียส

2) ปัจจัยกำหนดสุขภาพ (Determinants of Health) การศึกษาปัจจัยกำหนดสุขภาพของประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่โครงการเหมืองแร่โพแทช จังหวัดอุดรธานี แบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ

(1) ช่วงที่ 1 การศึกษากระบวนทัศน์เกี่ยวกับสุขภาพ และปัจจัยกำหนดสุขภาพ ผ่านการสนทนากลุ่ม (Focus Group) พบว่าประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่โครงการเหมืองแร่โพแทช จังหวัดอุดรธานีได้ให้ความหมายของคำว่า “สุขภาพดี” ครอบคลุมสุขภาวะทั้ง 4 มิติ ดังนี้

มิติที่ 1 มิติทางด้านร่างกาย หมายถึง การมีสุขภาพร่างกายแข็งแรง ไม่เจ็บ ไม่ป่วย ไม่มีโรคภัยเบียดเบียนไม่มีโรคแทรกซ้อน อยู่เย็น และเป็นสุข

มิติที่ 2 มิติทางด้านจิตใจ หมายถึง การไม่มีเรื่องกลุ้มใจและเรื่องกระทบต่าง ๆ จิตใจดี สบายใจเบิกบาน ร่าเริง แจ่มใส จิตใจปลอดโปร่ง สมองปลอดโปร่ง ไม่มีความกังวลกับสิ่งแวดล้อม ไม่คิดมาก ไม่ต้องคิดกลุ้มใจเรื่องโพแทช นอนหลับดี นอนหลับสบาย ไม่มีคนบังคับ เป็นอิสระ

มิติที่ 3 มิติทางด้านสังคม หมายถึง การมีสภาพแวดล้อมดี ได้แก่ ธรรมชาติปลอดสารพิษ ได้รับ อากาศดี ไม่เป็นพิษ มีน้ำดื่มน้ำใช้ที่สะอาดปลอดสารพิษและสารเคมี มีบ่อน้ำที่เกิดจากน้ำธรรมชาติในป่า มีบ่อน้ำต่าง ๆ ที่เกิดจากรากไม้ซึ่งเป็นยาตามธรรมชาติ ไม่มีปัญหาครอบครัว มีลูก มีหลาน ระบบเครือญาติ รักใคร่กัน แบ่งปันกันฉันพี่น้อง มีชุมชนที่เข้มแข็ง แบ่งปันกันกิน ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เอื้ออาทรต่อกัน มีงานทำ มีอาชีพ ที่มั่นคง เช่น ทำนา หาปลา ได้ทำไร่ทำนา ทำสวน ได้หากินตามธรรมชาติ ไม่มีสารพิษ มีวัวควายเลี้ยง มีนา มีข้าว เศรษฐกิจพอเพียง ที่ทำกินอุดมสมบูรณ์ มีเงินพอใช้ ไม่เป็นหนี้สิน

มิติที่ 4 มิติทางด้านจิตวิญญาณ หมายถึง การมีวิถีชีวิตที่ดั้งเดิม พอใจในความเป็นอยู่ของตน มีศาสนา วัฒนธรรม ประเพณีที่ดีงาม ได้ไปวัดทำบุญตามประเพณี

(2) ช่วงที่ 2 นำประเด็นจากช่วงที่ 1 มาสร้างแบบสอบถามปัจจัยกำหนดสุขภาพ มีทั้งหมด 6 ปัจจัย เพื่อสอบถามประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่โครงการเหมืองแร่โพแทช ใน 4 ตำบลคือ ตำบลโนนสูง ต.หนองไผ่ อำเภอเมือง ต.ห้วยสามพาดและ ต.นาม่วง กิ่งอำเภอประจักษ์ศิลปาคม ผลการศึกษาพบปัจจัยสำคัญที่กำหนดสุขภาพ ดังนี้

ปัจจัยที่ 1 ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ภาวะเศรษฐกิจมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดสุขภาพ เพราะการมีรายได้ที่พอเพียงจะทำให้บุคคลสามารถดูแลสุขภาพของตนเองได้ดี แต่หากมีเงินมาก ๆ ก็จะนำมาซึ่งความขัดแย้งและเกิดความหวาดระแวงต่อผู้คนรอบข้าง ซึ่งการดำเนินชีวิตตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง และการใช้ชีวิตท่ามกลางทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ จะทำให้มีคุณภาพชีวิตที่และสุขภาพแข็งแรง

ปัจจัยที่ 2 ปัจจัยทางด้านสังคม ชาวบ้านที่อยู่ในเขตพื้นที่โครงการเหมืองแร่โพแทชส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงจากสังคมชนบทเป็นสังคมเมืองจะทำให้ปัญหาสุขภาพของประชาชนมีความรุนแรงมากขึ้น เพราะการพัฒนาที่มุ่งเน้นความเจริญทางวัตถุ จะทำให้ทุกคนพร้อมที่จะทำทุกอย่างเพื่อเงิน รวมถึงการอพยพมาขายแรงงานของคนต่างถิ่นก็จะทำให้เกิดโรคติดต่อและโรคระบาดได้ง่าย ทั้งนี้การรักใคร่ช่วยเหลือเกื้อกูลช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และคนในหมู่บ้านและชุมชนใกล้เคียงมีความสามัคคีกัน จะทำให้ชุมชนเข้มแข็งและเกิดเป็นเครือข่ายความช่วยเหลือทางสังคม ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างเสริมสุขภาพ

ปัจจัยที่ 3 ปัจจัยทางด้านระบบบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข สุขภาพของประชาชนขึ้นอยู่กับความพร้อมของระบบบริการสาธารณสุข โดยเฉพาะชุมชนที่อยู่ใกล้กับโรงงานขนาดใหญ่ ซึ่งความพร้อมนี้รวมถึงจำนวนและศักยภาพบุคลากร เครื่องมือ/เทคโนโลยีทางการแพทย์ และความเท่าเทียมในการเข้าถึงระบบบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขของประชาชนในทุกระดับ

ปัจจัยที่ 4 ปัจจัยทางด้านการเมือง มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มีผลต่อสุขภาพเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ประชาชนเกิดสุขหรือทุกขภาวะ เพราะหากนักการเมืองไม่มีความรู้ ความเข้าใจ ความสามารถที่เพียงพอ ขาดคุณธรรมและไม่เข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างชีวิต สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและศีลธรรม ก็มักจะเป็นผู้ทำลายสุขภาพมากกว่าการสร้างสุขภาพในประชาชน โดยเฉพาะทิศทางการพัฒนาประเทศที่มุ่งเงินเป็นหลัก ดังนั้นการพัฒนาประเทศควรยึดความสุขของประชาชนเป็นตัวตั้งโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หรือออกกฎหมายต่าง ๆ ที่กระทบต่อสุขภาพของประชาชน เพื่อการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ใช้ประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน

ปัจจัยที่ 5 ปัจจัยทางด้านสิ่งแวดล้อม การที่คนอยู่ในพื้นที่ที่มีมลพิษมาก ๆ เช่น ฝุ่น เสียงดัง ควันพิษ ฯลฯ จะทำลายสุขภาพทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ นอกจากนี้การขยายตัวของเมืองจะทำให้ยานพาหนะเพิ่มขึ้น และทำให้ปัญหาอุบัติเหตุมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นด้วย และที่สำคัญการตั้งโรงงานในแหล่งชุมชนจะทำให้เกิดการปนเปื้อนสารเคมี และของเสียจากกระบวนการผลิตลงสู่แหล่งน้ำ ดิน และอากาศ ซึ่งจะทำให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

ปัจจัยที่ 6 ปัจจัยทางด้านตัวบุคคล ความรู้ ความเชื่อ ค่านิยม วิถีการดำเนินชีวิต และทักษะในการคิดหาเหตุผล ลักษณะการทำงานและการมีที่ดินทำกิน มีความสัมพันธ์แบบเส้นตรงกับสุขภาวะ ในทางตรงกันข้ามการที่บุคคลมีรายได้สูง มีการศึกษาดี มิได้หมายความว่าจะเป็นคนที่มีสุขภาพดีเสมอไป

3) สถานะสุขภาพของประชาชนในจังหวัดอุดรธานี

ประชาชนในจังหวัดอุดรธานี มีอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มขึ้น จาก ปี พ.ศ.2541 ประชากรเพศหญิงมีอายุขัยเฉลี่ย 72.5 ปี เพิ่มขึ้นเป็น 76.5 ปี ในปี พ.ศ.2551 ซึ่งสูงกว่าค่าอายุขัยเฉลี่ยเพศหญิงของประเทศไทยเล็กน้อยที่มีอายุขัยเฉลี่ย 74.9 ปี

สำหรับประชากรเพศชายในปี พ.ศ.2541 มีอายุขัยเฉลี่ย 66 ปี เพิ่มขึ้นเป็น 71.2 ปี ในปี พ.ศ.2551 ซึ่งสูงกว่าค่าอายุขัยเฉลี่ยเพศชายของประเทศไทยเล็กน้อยที่มีอายุขัยเฉลี่ย 69.9ปี จากข้อมูลข้างต้นอาจจะกล่าวได้ว่าในภาพรวมประชากรจังหวัดอุดรธานี มีสุขภาพอนามัยดีขึ้น

ภาพที่ 4.3 อายุขัยเฉลี่ยของประชากรในจังหวัดอุดรธานี

4) ข้อมูลสุขภาพของประชาชนพื้นที่โครงการ

ในที่นี้จะเน้นด้านข้อมูลสุขภาพจิต ซึ่งได้ทำการสำรวจความรู้สึกของประชาชนต่อโครงการเหมืองแร่โพแทช จังหวัดอุดรธานี ผลการสำรวจ สามารถสรุปได้ ดังนี้

(1) ชาวบ้านส่วนใหญ่ ร้อยละ 75 มีความกังวลหากมีเหมืองแร่เกิดขึ้น โดยมีข้อห่วงกังวล เกี่ยวกับเรื่อง ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม คือ แผ่นดินทรุด ดินเค็ม น้ำเค็ม ปัญหาฝุ่นละออง น้ำดื่มน้ำใช้ขาดแคลน ผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สังคมที่จะเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากทำมาหากินตามธรรมชาติลำบากขึ้นกว่าเดิม มีคนแปลกหน้ามากขึ้น ผลกระทบทางเศรษฐกิจและการเกิดข้อขัดแย้งรุนแรงในชุมชน ผลกระทบต่อสุขภาพจากสารพิษต่าง ๆ และปัญหาโสเภณี

(2) กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 34 เห็นว่าโครงการเหมืองแร่โพแทชส่งผลต่อความสุขในชีวิต โดยกลุ่มตัวอย่างจำนวน 28 คน ระบุว่าโครงการนี้ทำให้ความสุขลดลงหรือไม่มีความสุขเลย เนื่องจากกลัวผลกระทบที่จะเกิด คิดกังวลมาก ชาวบ้านทะเลาะกัน หวาดระแวงเรื่องความปลอดภัย กลัวสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนไปจากเดิมและกลัวบ้านพัง

(3) กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 43.5 ระบุว่าโครงการเหมืองแร่โพแทชฯ ได้ทำให้ชุมชนเกิดความแตกแยก ขัดแย้งและทะเลาะกันอย่างรุนแรง เนื่องจากมีการแบ่งออกเป็นฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านโครงการ

4.5 ผลการวิเคราะห์ผลกระทบโครงการเหมืองแร่โปแตช จังหวัดอุดรธานี

จากการศึกษาและติดตามถึงผลกระทบและปัญหาต่าง ๆ จากการทำเหมืองแร่ โดยสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และได้จัดทำรายงานการศึกษาการวิเคราะห์ผลกระทบโครงการเหมืองโปแตช จังหวัดอุดรธานี โดยรายงานการศึกษาการวิเคราะห์ผลกระทบโครงการเหมืองโปแตช จังหวัดอุดรธานี มีหน้าที่ศึกษาทบทวนและให้ความเห็นต่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการเหมืองโปแตช แหล่งอุดรใต้ (รายงานฉบับสมบูรณ์) ที่บริษัท เอเชียโปแตชคอร์เปอร์เรชั่น จำกัด จัดทำขึ้น และมีความเห็นว่า การจัดทำโดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมในโครงการ ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542และพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และบริษัท เอเชียแปซิฟิคโปแตชคอร์ปอร์เรชั่น จำกัด ยังผิดสัญญาที่ทำไว้กับรัฐบาลและกระทรวงอุตสาหกรรม ในเรื่องการมีส่วนร่วมของคนไทย และรายงานยังไม่มีการรับรองความปลอดภัยของเหมืองที่ได้ออกแบบไว้[157]

จากรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนดังกล่าว จึงแสดงให้เห็นได้ว่า การดำเนินโครงการเหมืองแร่ยังไม่เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบที่กำหนด มีการหลบเลี่ยงกฎหมาย อยู่ ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 รวมทั้งประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ส่วนใหญ่ที่การดำเนินโครงการเหมืองแร่ไม่ถูกต้องตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดนั้น จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการหลบเลี่ยงการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสุขภาพ และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการที่มีผลกระทบรุนแรง

ผู้ขออนุญาตประทานเหมืองส่วนใหญ่จะอ้างว่า โครงการที่ตนขอประทานบัตรเหมืองแร่นั้นไม่เข้าเกณฑ์ตามประกาศคณะกรรมการควบคุมสิ่งแวดล้อม โดยอ้างว่า โครงการขอตนนั้น มีการดำเนินการถูกต้องตามประกาศฉบับดังกล่าว ดังนั้นจึงไม่ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่ขอประทานบัตรเหมืองแร่ซึ่งไม่ชอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยมีเหตุดังต่อไปนี้[158]

1) การประชาสัมพันธ์และการให้ข้อมูลประกอบการจัดเวทีประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นนั้นเป็นการประชาสัมพันธ์ในวงกว้าง ซึ่งไม่ได้เข้าถึงผู้มีส่วนได้เสียที่แท้จริง ก็คือการจัดส่งเอกสารไปยังผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง

โดยปรากฏว่ามีผู้มีส่วนได้เสียเป็นจำนวนมาก ทั้งกรณีผู้มีสิทธิในที่ดิน และผู้อยู่อาศัยที่ไม่ได้รับหนังสือเชิญและเอกสารประกอบ ได้แก่ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และรายงานเพิ่มเติม เพื่อศึกษาข้อมูลก่อนเข้าร่วมการประชุม จึงส่งผลให้ผู้มีส่วนได้เสียที่แท้จริง

---

[157] หาญณรงค์ เยาวเลิศ, พัฒนจรินทร์ สวนแก้วมณี, ปารวี ไพบูลย์ยิ่ง, ธิติมา รุญเจริญ และเพ็ญพรรณ อินทปันตี, **กระบวนการต่อสู้เพื่อรักษาทรัพยากรชุมชน** (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2548), หน้า 160-161.

[158] สมพงศ์ อาษากิจ, *เรื่องเดิม.*

ดังกล่าวขาดการมีส่วนร่วมและเสียสิทธิที่จะได้รับฟังและแสดงความคิดเห็นผลการศึกษา รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และรายงานเพิ่มเติม (ตามมาตรา 88/7) และข้อมูลผู้มีส่วนได้เสียในขอบเขตเหมืองเนื้อที่จำนวนกว่า 26,400 ไร่ ยังคลุมเครือ ไม่มีความชัดเจน และไม่มีการแก้ไขข้อมูลให้เป็นไปอย่างถูกต้องและสมบูรณ์

2) การจัดเวทีประชุมรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียในโครงการเหมืองแร่โปแตช จังหวัดอุดรธานี ไม่มีบรรยากาศของการมีส่วนร่วมในการรับฟังและแสดงความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริง ขาดความโปร่งใส เป็นธรรม และไม่ได้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เนื่องจากมีสถานการณ์มีความขัดแย้ง ตึงเครียด และวุ่นวายอยู่ตลอดเวลา

บทที่ 5

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่และสิทธิชุมชน

ดังที่ได้ศึกษาในบทที่แล้ว เกี่ยวกับลักษณะของการทำเหมืองแร่โปแตชว่ามีลักษณะอย่างไร ต้องดำเนินการอย่างไร มีกฎหมายใดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการขอประทานบัตรเหมืองแร่บ้าง และสิทธิชุมชนคืออะไร มีลักษณะอย่างไร

ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวเนื่องกับการขอประทานบัตรโดยเกี่ยวโยงมาจากบทที่แล้ว ซึ่งจะพอเห็นสภาพปัญหาจากทางกฎหมายจากการดำเนินการขอประทานบัตรเหมืองแร่ ส่วนใหญ่จะเกิดจากการไม่เคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย อีกทั้งมีการหลบเลี่ยงในการที่จะต้องดำเนินการทางกฎหมาย รวมทั้งมีปัญหาเกี่ยวกับคอร์รัปชั่นในวงการราชการที่เกี่ยวข้องกับการขอประทานบัตร ดังเช่น รายงานการศึกษาการวิเคราะห์ผลกระทบโครงการเหมืองโปแตช จังหวัดอุดรธานี มีหน้าที่ศึกษาทบทวนและให้ความเห็นต่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการเหมืองโปแตช แหล่งอุดรใต้ (รายงานฉบับสมบูรณ์) ที่บริษัท เอเชียโปแตชคอร์เปอร์เรชั่น จำกัด จัดทำขึ้น และมีความเห็นว่า การจัดทำโดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมในโครงการ ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542และพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และบริษัท เอเชียแปซิฟิคโปแตชคอร์ปอร์เรชั่น จำกัด ยังผิดสัญญาที่ทำไว้กับรัฐบาลและกระทรวงอุตสาหกรรม ในเรื่องการมีส่วนร่วมของคนไทย และรายงานยังไม่มีการรับรองความปลอดภัยของเหมืองที่ได้ออกแบบไว้ ซึ่งได้กล่าวถึงแล้วในบทที่แล้ว

เป็นที่น่าสังเกตว่าบริษัทที่ขอประทานบัตรนั้นได้รับอนุญาตให้ประทานบัตรเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งหากไม่มีการต่อต้าน หรือการรณรงค์ให้ความรู้จากเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนแล้ว บริษัทที่ได้รับอนุญาตประทานบัตรก็จะดำเนินการจนสร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นแก่ชุมชนจนยากที่จะแก้ไขได้ ทั้ง ๆ ที่การดำเนินการไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติ ที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครองดูแล อนุรักษ์ รักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานที่ได้อาศัยอยู่มาก่อน เป็นสิทธิดั้งเดิม และปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่จะเกิดจากการที่ประชาชนไม่มีความรู้ ความเข้าใจด้านกฎหมาย และสิทธิต่าง ๆ ที่ชุมชนมีอยู่ นอกจากนั้นขาดการประชาสัมพันธ์จากภาครัฐที่ดีพอ และกฎหมายที่ไม่มีความครอบคลุมพอในการดำเนินการ

ในบทนี้จะแบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็น 5 ส่วน ด้วยกัน คือ ปัญหาในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) และการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA) ปัญหาในด้านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ปัญหาการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบรุนแรง และโครงการที่มีผลกระทบไม่รุนแรง และ ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนี้

5.1 ปัญหาในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) และการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA)

ปัญหาในด้านขั้นตอนกระบวนการกระบวนการทำเหมืองแร่ หากพิจารณาจากพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 แล้ว จะเห็นว่าในพระราชบัญญัติแร่ กำหนดแต่เพียงให้ผู้ขออนุญาตประทานบัตร จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม[159] และการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียเท่านั้น[160] แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสอง บัญญัติว่า

---

[159] มาตรา 88/6 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 บัญญัติว่า “คำขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดิน ต้องประกอบด้วย รายละเอียดการทำเหมือง แผนผัง โครงการที่ครบถ้วน ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนดในประกาศกระทรวง ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลต่อไปนี้

(1) ข้อมูลโดยสังเขปแสดงความลึก และมาตรการทางเทคนิค ตามมาตรา 88/2

(2) แผนที่แสดงเขตเหมืองแร่โดยสังเขป พร้อมข้อมูลประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในบริเวณต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาตามมาตรา 88/4 วรรคสอง

(3) ข้อมูลทางเทคนิคในวิธีการทำเหมืองและแต่งแร่โดยสังเขป ทั้งทางเลือกทางวิศวกรรมเหมืองแร่ที่มีอยู่โดยทั่วไป และทางเลือกที่ผู้ขอประทานบัตรเห็นสมควรจะนำมาใช้ พร้อมเหตุผลของทางเลือกดังกล่าว

(4) ข้อมูล แผนผัง ขั้นตอน วิธีการในการทำเหมือง การแต่งแร่ และการฟื้นฟูพื้นที่ภายหลังการทำเหมืองใต้ดินโดยสังเขป ที่แสดงถึงมาตรการในการลดผลกระทบ หรือรักษาไว้ซึ่งคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่อาจกระทบต่อการดำรงอยู่ของธรรมชาติและชุมชน

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

(6) เส้นทางขนส่ง และแหล่งน้ำที่จะใช้ในโครงการ ทั้งที่มีอยู่แล้ว และที่จะพัฒนาขึ้น พร้อมรายละเอียดการใช้สอยตลอดโครงการ ที่เพียงพอจะประเมินให้เห็นได้ว่าการทำเหมืองใต้ดินในโครงการจะไม่ส่งผลกระทบต่อการดำรงอยู่ทั้งของชุมชน และธรรมชาติ

(7) ข้อเสนอเอาประกันภัยความรับผิดตามมาตรา 88/13 ที่ระบุถึงวงเงินและระยะเวลาเอาประกันไว้โดยชัดเจน”

[160] มาตรา 88/7 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 บัญญัติว่า “เมื่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินใดได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว ให้รัฐมนตรีประมวลข้อมูลต่อไปนี้ เข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือระเบียบราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อประกอบการกำหนดเงื่อนไขอันจำเป็นในประทานบัตรต่อไป”

> การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้กำหนดเงื่อนไขในการดำเนินการของโครงการที่มีผลกระทบรุนแรงไว้ ตามมาตรา 66 และ 67 ดังนี้

1) ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม
2) ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ
3) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
4) ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า กระบวนการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 นั้น ไม่ได้ครบขั้นตอนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับมติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่กำหนดโครงการที่มีผลกระทบรุนแรง เพียง 11 โครงการ ซึ่งการทำเหมืองจะเป็นโครงการที่มีผลกระทบได้ ต้องไม่มีการค้ำยันเหมือง ดังนั้นการกำหนดโครงการดังกล่าวจึงไม่น่าชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะขอลงรายละเอียดในหัวข้อ 4 เรื่องปัญหาการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบรุนแรง และโครงการที่มีผลกระทบไม่รุนแรง

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะเป็นกฎหมายสูงสุดที่กฎหมายอื่น ๆ จะต้องดำเนินการตามหรือบัญญัติตามก็ตาม แต่ในส่วนของตัวบทบัญญัติดังกล่าวใช้คำว่า “โครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรง” เท่านั้น ซึ่งเป็นดุลพินิจในการพิจารณาว่าโครงการใดจะมีผลกระทบรุนแรงหรือไม่ ดังนั้น จึงสามารถตีความได้ว่า การดำเนินการทำกิจการแบบใดถือเป็นโครงการที่มีผลกระทบรุนแรงหรือไม่ จากปัญหาดังกล่าวจึงมีการออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการฯ ในการกำหนดรูปแบบประเภทของเหมืองแร่ขึ้น ซึ่งกำหนดครอบคลุมการทำเหมืองที่เป็นโครงการที่มีผลกระทบรุนแรง คือ

1) เหมืองแร่ใต้ดิน เฉพาะด้วยวิธีออกแบบให้โครงสร้างยุบตัวภายหลังการทำเหมืองโดยไม่มีค้ำยันและไม่มีการใส่คืนวัสดุทดแทนเพื่อป้องกันการยุบตัวทุกขนาด

2) เหมืองตามกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่ สำหรับแร่ตะกั่ว แร่สังกะสี หรือเหมืองแร่โลหะอื่นที่ใช้ไซยาไนด์หรือปรอทหรือตะกั่วไนเตรต ในกระบวนการผลิต หรือเหมืองแร่โลหะอื่นที่มีอาร์เซโนไพไรต์ (Arsenopyrite) เป็นแร่ประกอบ (Associated Mineral) ทุกขนาด

3) เหมืองถ่านหิน เฉพาะกรณีลำเลียงออกนอกพื้นที่โครงการด้วยรถยนต์ขนาดตั้งแต่ 200,000 ตันต่อเดือน หรือตั้งแต่ 2,400,000 ตันต่อปี ขึ้นไป

4) เหมืองแร่ในทะเล ทุกขนาด

ตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจนกระทั่งได้ออกเป็นประกาศดังกล่าวข้างต้นนั้น หากพิจารณาจากหลักเกณฑ์การกำหนดกิจการหรือประเภทโครงการ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พิจารณาโดยอาศัยเกณฑ์ของประเภทหรือกิจการเป็นหลักในการดำเนินการ ซึ่งเป็นการไม่แน่เสมอไป ซึ่งในบางครั้งการดำเนินโครงการอาจจะส่งผลกระทบในภายหลังก็ได้ เช่น กรณีเหมืองใต้ดินที่ประเทศชิลีถล่ม ซึ่งเป็นเหมืองประเภทเหมืองทอง และทองแดง หรือกรณีเหมืองถ่านหินที่ประเทศตุรกีซึ่งเกิดน้ำท่วมภายในเหมืองขึ้น

จากตัวอย่างหากเปรียบเทียบกับมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และประกาศดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการทำเหมืองกรณีนี้ในตอนแรกการทำเหมืองอาจไม่เข้าข่ายของโครงการที่มีผลกระทบรุนแรง จึงไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสุขภาพ แต่ในระหว่างที่ดำเนินการนั้น กลับก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว ดังนั้น กิจการหรือโครงการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงควรคำนึงถึงองค์ประกอบ ลักษณะวิธี ขั้นตอนการทำเหมือง ตลอดจนกระทั่งภายหลังจากการดำเนินการทำเหมืองแร่เสร็จสิ้นแล้ว เนื่องจาก การดำเนินการในแต่ละส่วน แต่ละขั้นตอน นั้น ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่เหมือนกัน การดำเนินการทำเหมืองจึงควรพิจารณาอย่างรอบด้าน

จากการศึกษาวิจัยแล้ว เห็นว่า ลักษณะวิธีการดำเนินการของเหมืองแร่นั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ภยันตรายจากสารเคมี สารโลหะหนัก ปนเปื้อนของสารเคมีลงในแหล่งน้ำ ดังนั้น การดำเนินการทำเหมืองแร่ทุกประเภทจึงควรจะกำหนดเป็นโครงการที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งต้องจะต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสุขภาพ โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้[161]

1) การทำเหมืองระเบิดหิน จะทำให้ทิศทางการไหลของน้ำใต้ดินเปลี่ยนไป ทำให้ส่งผลกระทบถึงแหล่งน้ำภายนอกด้วย

2) การทำเหมืองแร่โปแตชที่จังหวัดอุดรธานี คาดว่าภายใน 20 ปี เหมืองจะทรุดตัวลง 1.2 เมตร ในระดับความลึกที่ 380 เมตร และทรุดตัวลง 0.6 เมตร ในระดับความลึกที่ 250 เมตร ส่วนผิวหน้าดินจะทรุดตัวลงประมาณ 70 เซนติเมตร .ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 25 ตารางกิโลเมตร

ส่วนการทำเหมืองแร่โปแตชของประเทศรัสเซีย ได้เกิดหลุมยุบขนาดใหญ่และขยายวงกว้างขึ้น ปัจจุบันมีความกว้าง 40 เมตร. ยาว 80 เมตร. และลึก 200 เมตร และต่อมาได้เป็นหนึ่งในหลุมยุบขนาดใหญ่ที่สุดในภายหลังจากที่เกิดน้ำท่วมในบริเวณใกล้กับเหมือง

---

[161] ธัญญาภรณ์ สุรภักดี, **ผลกระทบกรณีเหมืองแร่กับมาตรา 67: โอกาสทองของการเรียนรู้** (กรุงเทพฯ: มูลนิธินโยบายสุขภาวะ, ม.ป.ป.).

3) เหมืองทอง Zortman Landusky รัฐ Montana สหรัฐอเมริกา มีการรั่วไหลของสารไซยาไนด์ หนึ่งในนั้นเป็นสารละลายไซยาไนด์ และเหมืองทอง Summitville สหรัฐอเมริกา นำหินทิ้งจากเหมืองซึ่งมีทองแดงเหล็ก แมงกานีส สังกะสี อะลูมิเนียม และแคดเมียมไปฝังไว้บริเวณต้นน้ำของแม่น้ำ Alamosa ทำให้เกิดน้ำทิ้งสภาวะกรด ซึ่งทำลายสิ่งมีชีวิตในน้ำ

จะเห็นได้ว่า ผลกระทบดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มแรก แต่เกิดขึ้นจากการที่ได้ดำเนินการทำเหมืองแร่ไปแล้ว และเกิดผลกระทบขึ้น ดังนั้นการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมได้จำกัดการตรวจสอบและจำกัดโครงการที่ต้องดำเนินการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

5.2 ปัญหาด้านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรง และโครงการที่มีผลกระทบไม่รุนแรง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังความเห็นเอาไว้ในคดีหมายเลขดำที่ อ.644/2549 คดีหมายเลขแดงที่ อ.49/2554 ให้โครงการใดก็ตามที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย หรืออาจเกิดความเสียหายแก่สังคมหรือชุมชน และอาจนำไปสู่ข้อโต้แย้งหลายฝ่าย ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่จะดำเนินการนั้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าการรับการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะและประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นว่าจะต้องมีทั้งองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา และความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน ซึ่งหากไม่ดำเนินการตามระเบียบดังกล่าวแล้ว ย่อมทำให้การดำเนินการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ได้กำหนดแต่เพียงว่าให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียเท่านั้น ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวย่อมไม่ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเอาไว้

การดำเนินการทำเหมืองแร่โปแตชอาจจะไม่เข้าเงื่อนไขของโครงการที่มีผลกระทบรุนแรงก็ตาม แต่เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้แล้วว่าหากมีผลกระทบสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคม ก็จะต้องมีการจัดให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าการรับการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะและประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 เช่นเดียวกัน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดฉบับนี้ได้วางหลักว่า โครงการใดก็ตามที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย หรืออาจเกิดความเสียหายแก่สังคมหรือชุมชน และอาจนำไปสู่ข้อโต้แย้งหลายฝ่าย ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่จะดำเนินการได้ ซึ่งสามารถถือได้ว่าคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดฉบับนี้ เป็นการวางหลักเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ฝ่ายปกครองหรือรัฐในฐานะผู้ปฏิบัติมีหน้าที่ต้องเคารพและดำเนินการตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดฉบับนี้ หากฝ่ายปกครองหรือรัฐเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามหลักที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางเอาไว้นี้แล้ว ประชาชนหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบย่อมสามารถฟ้องขอต่อศาลปกครองเพื่อขอให้

ดำเนินการคุ้มครองและรับรองสิทธิตามหลักที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางเอาไว้ตามคำพิพากษาฉบับนี้ได้

การพิจารณาโครงการรุนแรงที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนนั้น เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับสภาพวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้าน เพราะที่ผ่านมาการดำเนินโครงการขนาดใหญ่มักจะส่งผลกระทบต่อคนในชุมชนจนไม่สามารถหาหนทางเยียวยาแก้ไขได้ ดังนั้น การกำหนดประเภทโครงการที่อาจส่งผลกระทบรุนแรงต่อชุมชนตามแนวทางแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 67 วรรคสอง จึงถือเป็นปราการด่านแรกที่ช่วยคัดกรองให้โครงการต่าง ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต้องดำเนินการตามกลไก 3 ข้อนี้ก่อนที่จะเดินหน้าโครงการ ได้แก่ การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ การจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และให้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพให้ความเห็นประกอบ[162]

ต่อมาได้มีการออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2553 ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2556) ที่ได้กำหนด “โครงการที่มีผลกระทบรุนแรง” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ออกมาอีก จึงเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบรุนแรง ให้มีเพียง 11 ประเภทโครงการเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่ตามความเป็นจริง โครงการใดจะก่อให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงหรือไม่รุนแรง ย่อมจะต้องดูเป็นรายโครงการไป ไม่สมควรที่ออกประกาศมากำหนดโครงการเหล่านั้น

จากผลของการออกประกาศดังกล่าวข้างต้น ทำให้เป็นช่องทางหนึ่งในการหลีกเลี่ยงโครงการที่จะมีผลกระทบรุนแรงได้ เนื่องจากได้มีการกำหนดลักษณะของโครงการเอาไว้อย่างชัดเจนแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “เหมืองแร่” หากจะเป็นโครงการที่มีผลกระทบรุนแรงนั้น จะต้องต้องเป็นเหมืองแร่ใต้ดินที่ใช้วิธีออกแบบให้โครงสร้างยุบตัวภายหลังการทำเหมืองโดยไม่มีค้ำยันและไม่มีการใส่คืนวัสดุทดแทนเพื่อป้องกันการยุบตัวทุกขนาด หรือเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่ สำหรับแร่ตะกั่ว แร่สังกะสี หรือ เหมืองแร่โลหะอื่นที่ใช้ไซยาไนด์หรือปรอทหรือตะกั่วไนเตรต ในกระบวนการผลิต หรือเหมืองแร่โลหะอื่นที่มีอาร์เซโนไพไรต์ (Arsenopyrite) เป็นแร่ประกอบ (Associated Mineral) ทุกขนาด ดังนั้น หากมีการทำเหมืองแร่โปแตช แต่การค้ำยันและวัสดุคืนที่แล้ว ก็จะไม่เข้า

---

[162] ธัญญาภรณ์ สุรภักดี และศุภกิจ นันทะวรการ, **ฝ่าข้ามความขัดแย้ง แสวงหาทางออก . . .โครงการที่อาจส่งผลกระทบรุนแรง,** ค้นวันที่ 20 กันยายน 2556 จาก http://www. manager. co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9530000135798

องค์ประกอบของคำว่า “รุนแรง” ตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล และสิทธิของบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชนที่มีตามรัฐธรรมนูญ การดำเนินการจำกัดสิทธิ โดยออกเป็นประกาศจึงย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงน่าที่จะไม่มีผลบังคับใช้ได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ (มาตรา 6) ประกาศทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว และหากพิจารณาจากความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแล้ว ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบ” เท่านั้น ดังนั้นความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญจึงกว้างมาก แต่การที่คณะกรรมการได้ออกประกาศกลับเป็นการจำกัดสิทธิได้การตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นของประชาชน ดังนั้นประกาศคณะกรรมการทั้ง 2 ฉบับ จึงเป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทำให้ประกาศคณะกรรมการทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าว ไม่มีผลใช้บังคับได้

5.3 ปัญหาการฟ้องคดี

เนื่องจากประเทศไทยเป็นระบบศาลคู่ คือ มีทั้งศาลยุติธรรม และศาลปกครอง ซึ่งแต่ละศาลมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาที่แตกต่างกัน ดังนี้

ศาลยุติธรรม มีอำนาจในการพิจารณาคดีทั่วไประหว่างเอกชนกับเอกชน หรือรัฐกับเอกชนในฐานะที่รัฐเท่าเทียมกับเอกชน ไม่ได้ใช้เอกสิทธิ์ที่เหนือกว่า สามารถพิจารณาได้ทั้งคดีแพ่ง และคดีอาญา

ศาลปกครอง มีอำนาจในการพิจารณาคดีระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับเอกชน ในฐานะที่รัฐที่มีเอกสิทธิ์เหนือกว่าเอกชน และศาลปกครองจะสามารถรับคดีไว้พิจารณาได้จะต้องเข้าองค์ประกอบตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนัญพิเศษอื่น

ซึ่งเกี่ยวกับการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการดำเนินการทำเหมืองแร่นั้น สามารถฟ้องได้ทั้งศาลยุติธรรม และศาลปกครอง โดยถ้าเป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ ปล่อยปละละเลย ไม่ตรวจสอบ ควบคุม ดูแล การประทานบัตรเหมืองแร่ ซึ่งอยู่ในขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของตนแล้วแต่กลับไม่สนใจกระทำ จะต้องฟ้องที่ศาลปกครอง เนื่องจากเป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน โดยรัฐ คือ หน่วยงานของรัฐที่ปล่อยปละละเลย ไม่สนใจดำเนินการให้ถูกต้อง หรือเป็นไปตามข้อกฎหมาย ส่วนเอกชน คือ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ

แต่หากเป็นกรณีที่ประชาชนผู้ได้รับความผลกระทบฟ้องผู้ประกอบการเหมืองแร่ ในฐานไม่ดูแล ปล่อยปละละเลย ก่อให้เกิดปัญหา มลภาวะ ขึ้น กรณีดังกล่าวนี้ย่อมต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม เพราะฟ้องในฐานะที่เป็นเอกชนเหมือนกัน คือ ผู้ประกอบการเหมืองแร่ กับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ

ในประเด็นสิทธิชุมชนนั้น หากพิจารณาจากแนวคำพิพากษาของศาลแล้ว สามารถแบ่งกลุ่มได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่หนึ่ง เป็นกลุ่มที่ใช้เรียกร้อง หรือฟ้องคดี กลุ่มที่สอง เป็นการใช้สิทธิในการต่อสู้คดี โดยอ้างสิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้

กลุ่มที่หนึ่ง กลุ่มที่ใช้สิทธิเรียกร้องหรือฟ้องคดี

ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจฟ้องของ “สิทธิชุมชน”ไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5818/2549 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการฟ้องคดีของประชาชนผู้อยู่อาศัยในพื้นที่และได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความว่า “บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540[163] มาตรา 290 และ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 23 แสดงให้เห็นว่า ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลโจทก์ที่ 1 และที่ 2 มีหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น เมื่อโจทก์ที่ 1 และที่ 2 อ้างว่าจำเลยที่ 4 และที่ 5 พยายามทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในเขตหาดมาหยา

---

[163] บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ที่โจทก์ที่ 1 และที่ 2 มีหน้าที่รับผิดชอบ โจทก์ที่ 1 และที่ 2 จึงมีอำนาจฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามมิให้จำเลยที่ 4 และที่ 5 กระทำหรือขอให้บังคับจำเลยที่ 4 ที่ 5 ปรับปรุงแก้ไขหาดมาหยาให้กลับคืนสภาพเดิมตามธรรมชาติได้ ซึ่งรวมทั้งฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จำเลยที่ 1 กับจำเลยที่ 2 และที่ 3 ที่มีคำสั่งอนุญาตให้จำเลยที่ 4 และที่ 5 เข้าไปถ่ายทำภาพยนตร์ได้ด้วย

คำว่า "ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม" ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 46 ยังไม่มีคำนิยามความหมายหรือขอบเขตที่แน่นอน ทั้งบทบัญญัติมาตรานี้มีเงื่อนไขที่ต้องมีกฎหมายบัญญัติออกมาตามมาตรานี้ เมื่อในขณะที่โจทก์ที่ 3 ถึงที่ 19 ซึ่งเป็นบุคคลในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของจังหวัดกระบี่และอาศัยอยู่บริเวณรอบอ่าวมาหยายื่นฟ้องยังไม่มีกฎหมายบัญญัติออกมาใช้บังคับ จึงไม่อาจถือได้ว่ามีการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของโจทก์ที่ 3 ถึงที่ 19 แล้ว โจทก์ที่ 3 ถึงที่ 19 จึงยังไม่มีอำนาจฟ้อง”

คำสั่งคำร้องศาลปกครองสูงสุดที่ ร. 247/2552 ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการรวมกลุ่ม ดังนี้ “เมื่อการรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชนและประเทศชาติตามหลักสิทธิชุมชนซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมมายาวนานและมีการรวมกลุ่มกันของบุคคลหลาย ๆ คน ย่อมได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 64 วรรคหนึ่ง มาตรา 66 มาตรา 67 วรรคหนึ่ง และมาตรา 67 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

กลุ่มที่สอง กลุ่มที่ใช้สิทธิในการต่อสู้คดี

ศาลจังหวัดอุดรธานีได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ 1385/2549 คดีหมายเลขแดงที่ 2223/2550 ฉบับลงวันที่ 20 ธันวาคม 2550 ได้มีคำวินิจฉัยว่า การที่จำเลยทั้ง 5 ราย ซึ่งเป็นบุคคลในชุมชนได้เข้าไปในที่ดินของผู้เสียหายนั้น เกิดจากการที่ผู้เสียหายได้ทำการปักหมุดโดยที่ไม่มีอำนาจผิดพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การที่จำเลยทั้งพากันไปสอบถามจึงเป็นการใช้สิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน อีกทั้งเป็นการได้สอทธิจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการส่งเสริม คุ้มครอง และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของคน การกระทำของจำเลยทั้งห้า จึงไม่เป็นความผิดพิพากษายกฟ้อง

จากตัวอย่างที่ยกมาข้างต้น จึงทำให้เห็นได้ว่า สิทธิตามรัฐธรรมนูญประชาชนผู้ถูกละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้น ย่อมสามารถอ้างหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาเป็นข้อต่อสู้และข้อแก้วตัวให้พ้นผิดได้ ซึ่งตามตัวอย่างนี้ คือ สิทธิของประชาชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และในการส่งเสริม คุ้มครอง และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของคน

หากเปรียบเทียบคำพิพากษาศาลฎีกา คำพิพากษาศาลจังหวัดอุดรธานี และคำสั่งคำร้องศาลปกครองสูงสุดแล้ว จะเห็นได้ว่า คำพิพากษาศาลฎีกานั้นยึดติดอยู่กับคำในตัวบทของรัฐธรรมนูญมาก

เกินไป ทั้งที่ความจริงแล้ว การตีความของศาล ศาลควรตีความในลักษณะของการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้เสียหาย และโดยฐานที่รัฐธรรมนูญคือกฎหมายสูงสุด ย่อมเป็นหลักเกณฑ์และความมุ่งหมายในการกำหนดกรอบของกระบวนการดำเนินหรือการใช้ การตีความของกฎหมาย ต่าง ๆ รัฐธรรมนูญไม่ได้มุ่งจำกัดสิทธิของบุคคล ซึ่งจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญทุกฉบับจะกำหนดให้ ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ ที่ไม่ถูกปิดกั้นหรือถูกจำกัด เว้นแต่มีกฎหมายห้ามหรือกฎหมายบัญญัติเอาไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น ดังนั้นการตีความของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46 นี้ จึงควรตีความในลักษณะของการรับรองสิทธิเช่นกัน โดยไม่ต้องรอกฎหมายออกมา

ขณะเดียวกันคำพิพากษาของศาลจังหวัดอุดรธานีกลับเห็นได้ถึงการพยายามพัฒนาและคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยเป็นการวางหลักของกฎหมายเอาไว้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากคำพิพากษาของศาลจังหวัดอุดรธานียิ่งแสดงให้เห็นว่า จำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาในคดีมีสิทธิที่จะอ้างรัฐธรรมนูญมาเป็นข้อกฎหมายหรือข้อแก้ตัวให้พ้นผิดได้ อีกทั้งคำพิพากษาฉบับนี้ยังเป็นการแสดงถึงการยอมรับในสิทธิชุมชนว่า บุคคลที่รวมตัวเป็นชุมชน หากมีเจตนาที่จะดำเนินการเพื่อพิทักษ์ รักษา ปกป้อง จารีต ประเพณี วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ และตามคำสั่งคำร้องของศาลปกครองสูงสุดยิ่งแสดงให้เห็นได้ว่า ประชาชนสามารถอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ในการต่อสู้และฟ้องร้องคดีได้ และได้เป็นการวางหลักเกี่ยวกับสิทธิการฟ้องคดี ในลักษณะที่เป็น “สิทธิชุมชน” หากการรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชนและประเทศชาติตามหลักสิทธิชุมชนซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมมายาวนานและมีการรวมกลุ่มกันของบุคคลหลาย ๆ คน ย่อมได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 64 วรรคหนึ่ง มาตรา 66 มาตรา 67 วรรคหนึ่ง และมาตรา 67 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และเนื่องจากการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมนั้น มีผลผูกพันเฉพาะคู่ความ ไม่ได้เป็นข้อบังคับว่า ศาลจะต้องยึดถือตามหลักการเดิม ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ ดังนั้นศาลฎีกาจึงควรกำหนดหลักการฟ้องคดีและการต่อสู้คดีในส่วนของสิทธิของชุมชนโดยมุ่งเน้นถึงประโยชน์สาธารณะและจุดมุ่งหมายในการฟ้องคดี เพื่อเป็นการป้องกันและอนุรักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามแนวทางที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักเอาไว้ ซึ่งได้กล่าวแล้วว่า เป็นหลักกฎหมายและหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน จึงจะถูกต้องตามเจตนารมณ์ตามหลักการของรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติขึ้น

5.4 ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตประทานบัตร

ตามมาตรา 88/3 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 บัญญัติว่า “การทำเหมืองใต้ดินของที่ดินใดที่มิใช่ที่ว่าง หากอยู่ในระดับความลึกจากผิวดินไม่เกินหนึ่งร้อยเมตร ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องแสดงหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าผู้ขอจะมีสิทธิทำเหมืองในเขตที่ดินนั้นได้”

ตามพระราชบัญญัติแร่นี้ อนุญาตให้ผู้ขอประทานบัตรเหมืองแร่ สามารถทำประทานบัตรเหมืองแร่ได้ หากทำเหมืองแร่ดังกล่าวลึกกว่า 100 เมตร ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ ประธานวุฒิสภา ได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า “แม้จะไม่มีสภาพบังคับให้ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรสำหรับการทำเหมืองใต้ดินที่อยู่ในระดับความลึกจากผิวดินเกินหนึ่งร้อยเมตรต้องขออนุญาตจากเจ้าของที่ดินก่อน

แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า เป็นการยกเลิกแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในส่วนที่ลึกเกินกว่าหนึ่งร้อยเมตร เพราะเมื่อพิจารณาประกอบกับร่างพระราชบัญญัติแร่ ฯ ในส่วนที่เพิ่มความเป็นส่วนที่ 4 ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ จะเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้ยังคงให้การรับรองคุ้มครองแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในส่วนของผู้ได้รับความเสียหายจากการทำเหมืองแร่ใต้ดินในทุกระดับความลึกที่มีวิธีการทำเหมืองไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประทานบัตร การกำหนดให้การทำเหมืองที่มีความลึกเกินกว่าหนึ่งร้อยเมตร ไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าของที่ดินนั้น เป็นเพียงการจำกัดสิทธิในการใช้สอยแดนแห่งกรรมสิทธิ์เพียงเท่าที่เจ้าของที่ดินจะใช้ประโยชน์ได้ แต่มิได้เป็นการยกเลิกแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในความลึกที่เกินหนึ่งร้อยเมตรนั้น เนื่องจากในขณะนี้ความลึกดังกล่าวยังเกินความสามารถของบุคคลทั่วไปในการใช้สอย”

ในประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาถึงอำนาจการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของเจ้าของกรรมสิทธิ์เป็นสำคัญว่า บุคคลที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์นั้น ไม่สามารถใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ลึกเกินกว่า 100 เมตรได้ ดังนั้นจึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สามารถใช้บังคับได้

โดยที่คำวินิจฉัยของศาลวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น เกี่ยวกับสิทธิ และเสรีภาพ นั้นผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง[164] ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงสามารถวางเป็นหลัก และต้องปฏิบัติตาม โดยมีผลต่อทุกภาคส่วน รวมทั้งศาลยุติธรรม และศาลปกครองด้วย ไม่ใช่เพียงแต่คู่ความ เหมือนกับคำพิพากษาของศาลอื่น ๆ ดังนั้นจึงน่าพิจารณาต่อว่า ผู้ขอประทานบัตรเหมืองแร่ย่อมต้องขออนุญาตและกำหนดขอบเขตเนื้อที่ประทานบัตร หากกำหนดให้สามารถทำเหมืองแร่ในระดับที่ลึกกว่า 100 เมตรได้ ผู้ขอประทานบัตรสามารถใช้พื้นที่ได้อย่างไม่มีขอบเขตหรือไม่ และหากเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินเกิน 100 เมตร จะทำอย่างไร เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า การกำหนดให้การทำเหมืองที่มีความลึกเกินกว่าหนึ่งร้อยเมตร ไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าของที่ดินนั้น เป็นเพียงการจำกัดสิทธิในการใช้สอยแดนแห่งกรรมสิทธิ์ แสดงว่าเป็นการจำกัดสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยปริยายหรือไม่

หากพิจารณาจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญยอมรับการทำเหมืองแร่ที่ลึกเกิน 100 เมตร ว่าไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจากความหมายนี้จึงเห็นได้ว่า สิทธิในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ น่าจะด้อยกว่า สิทธิตามพระราชบัญญัติ แร่ พ.ศ.2510 ถึงแม้จะมีการบุคคลใดสามารถใช้ประโยชน์ในระดับความลึกที่เกิน 100 เมตรได้ แต่บุคคลที่จะใช้ประโยชน์ได้จะเป็นบุคคลเฉพาะราย ไม่ใช่บุคคลทั่วไปตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยมา ดังนั้นจากคำวินิจฉัยศาล

---

[164] มาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง”

รัฐธรรมนูญนี้จึงน่าตีความได้ว่า สิทธิของบุคคลจะถูกจำกัดโดยสิทธิการทำเหมืองแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510

ในที่นี้ หากพิจารณาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 แล้ว จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้อธิบายและตีความการใช้ประโยชน์ใต้ผิวดินในส่วนที่ลึกเกิน 100 เมตร ว่า การที่ผู้ขอประทานบัตรเหมืองแร่ได้ทำเหมืองแร่ที่มีความลึกมากกว่า 100 เมตร โดยไม่ต้องขออนุญาตนั้น เนื่องจากเป็นความลึกที่ประชาชนทั่วไปหากไม่มีอุปกรณ์หรือเครื่องมือที่ใช้เป็นการเฉพาะแล้ว คงไม่สามารถใช้สอยประโยชน์จากที่ดินในระดับความลึกเช่นนั้นได้ ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญน่าจะไม่ถูกต้องนัก เนื่องจากหากพิจารณาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1335[165] และมาตรา 1336[166] แล้ว จะเห็นได้ว่า อำนาจการใช้สอยทรัพย์สอยเป็นทั้งเหนือพื้นดินและใต้ดิน ดังนั้นถ้าพิจารณาในแง่นี้ หากมีใครมารบกวนการครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ ผู้ที่รบกวนการครอบครองนั้นย่อมมีความผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญาด้วย ซึ่งผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ไม่จำเป็นต้องรับรู้และใช้สอยทรัพย์นั้น และก่อให้เกิดการทำเหมืองอย่างไม่มีที่สิ้นสุด และเกินขอบเขตประทานบัตร เนื่องจากเป็นการทำเหมืองแร่ใต้ดิน ยากแก่การตรวจสอบได้

5.5 ปัญหาภายหลังจากการดำเนินการเปิดประทานบัตร

ก่อนที่จะดำเนินการเปิดประทานบัตรเหมืองแร่ ผู้ขอประทานบัตรจะต้องดำเนินการตามข้อกฎหมายและบทบัญญัติต่าง ๆ ให้ครบถ้วนก่อน จึงสามารถขออนุญาตเปิดประทานบัตรเหมืองแร่ได้ แต่ภายหลังจากที่ได้อนุญาตให้เปิดประทานบัตรเหมืองแร่ได้ กระบวนการควบคุมการทำเหมืองแร่มีปัญหาที่ต้องพิจารณาดังนี้

5.5.1 การอนุญาตให้ช่วงแร่

ตามมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 บัญญัติว่า “เมื่อผู้ถือประทานบัตรประสงค์จะให้ผู้อื่นรับช่วงการทำเหมืองให้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ระบุบุคคลผู้จะรับช่วงการทำเหมืองในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ภายในอายุของประทานบัตรและส่วนของเขตเหมืองแร่ที่จะให้รับช่วงการทำเหมืองรัฐมนตรีหรือผู้ที่รัฐมนตรีมอบหมายเป็นผู้ออกใบอนุญาตให้มีการรับช่วงการทำเหมืองได้ตามที่จะพิจารณาเห็นสมควร และในการนี้จะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ในใบอนุญาตนั้นก็ได้

---

[165] มาตรา 1335 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นท่านว่าแดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นกินทั้งเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินด้วย”

[166] มาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย”

ผู้ถือประทานบัตรที่ได้ให้ผู้อื่นรับช่วงการทำเหมืองดังกล่าวในวรรคหนึ่ง คงมีหน้าที่และความรับผิดตามกฎหมาย และให้ผู้รับช่วงการทำเหมืองนั้นมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดตามกฎหมายเสมือนเป็นผู้ถือประทานบัตรด้วย”

จะเห็นได้ว่า กระบวนการให้ผู้อื่นรับช่วงการทำเหมืองแร่ต่อจากผู้ขอประทานบัตรนั้น กฎหมายกำหนดเพียงแต่ให้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่เท่านั้น แต่ในส่วนของคุณสมบัติของผู้ขอช่วงการทำเหมืองแร่นั้น พระราชบัญญัติแร่ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติใด ๆ เอาไว้เลย ซึ่งแตกต่างจากกรณีของผู้ประทานบัตรเหมืองแร่โดยทั่วไป ดังนั้นหากมีกรณีของการหลบเลี่ยงเนื่องจากคุณสมบัติของผู้ขอประทานบัตรเหมืองแร่ไม่ผ่าน และได้ตั้งให้ผู้อื่นซึ่งมีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดสามารถขออนุญาตเป็นผู้รับประทานบัตรเหมืองแรได้ ถึงแม้จะมีกระบวนการกลั่นกรอง คือ ให้เป็นดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในการพิจารณาเป็นรายกรณีไป แต่ก็ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ หรือคุณสมบัติที่ชัดเจนลงเหมือนกับการขอประทนบัตรเหมืองแร่ ทำให้เกิดช่องว่างในการหลบเลี่ยง จึงกฎหมายควรจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนในกระบวนการเปลี่ยนผู้ขอประทานบัตรเหมืองแร่ในภายหลัง

5.5.2 ความรับผิดกรณีที่ทำให้เกิดความเสียหาย

ตามมาตรา 88/13 แห่งพระราชบัญญัติแร่ ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่พื้นดินบริเวณใดในเขตเหมืองแร่ของประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินทรุดตัวลง จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม ให้นำหลักความรับผิดต่อไปนี้มาใช้บังคับกับความเสียหายทั้งปวงที่เกิดขึ้น

1) ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า การทรุดตัวของพื้นดินนั้นเกิดขึ้นจากการทำเหมืองใต้ดิน

2) หากเป็นที่ยุติว่าการทำเหมืองใต้ดินเป็นต้นเหตุแห่งการทรุดตัวของพื้นที่ดินนั้น ให้ผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินและหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบในการตรวจสอบการทำเหมืองร่วมกันรับผิดต่อผู้เสียหายในทุกกรณี และหากหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายแล้วให้ใช้สิทธิไล่เบี้ยต่อผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินได้

อีกทั้งหากพิจารณาจากในแง่ของความเป็นจริงแล้ว การทำเหมืองใต้ดิน เมื่อมีการขุดดินลงไปทำเหมืองในระดับที่มีความลึกแล้ว ย่อมเกิดช่องว่างของดินขึ้น เมื่อระยะเวลาได้ผ่านไปในช่วงระยะเวลาหนึ่งซึ่งอาจเป็นภายหลังจากที่เหมืองนั้นได้ปิดประทานบัตรไปแล้ว พื้นดินได้เกิดทรุดตัวลงมา ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจะเรียกร้องได้ที่ไหน และจะถือหลักตามมาตรา 88/13 ได้หรือไม่

แม้ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 88/13 นี้ จะไม่ได้กำหนดว่า ต้องเกิดการทรุดตัวของพื้นดินในขณะทำประทานบัตรเหมืองแร่ก็ตาม ดังนั้นแม้จะเกิดการทรุดตัวในภายหลัง หากอยู่ในเขตประทานบัตรเหมืองแร่แล้ว ย่อมได้รับประโยชน์ แต่ก็จะต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบจนกรณีเป็นที่ยุติว่า การทำเหมืองใต้ดินนั้นเป็นต้นเหตุให้เกิดความรับผิด ซึ่งอาจจะเยียวยาไม่ทันการณ์หรือช้าเกินกว่าสมควรได้ และกฎหมายคุ้มครองแต่เพียงการทรุดตัวของพื้นดินเท่านั้น แต่หากประชาชนได้รับผลกระทบอย่างอื่น เช่น เจ็บป่วยจากฝุ่นควัน หรือสารเคมี หรือเสียงดังอันเป็นอันตรายต่อสุขอนามัย กฎหมายกลับไม่ได้วิธีแก้ไขหรือเยียวยาเอาไว้ ดังนั้นหากเกิดกรณีดังกล่าว คงต้องฟ้องร้องผู้ดำเนินการทำเหมืองแร่ฐานละเมิด ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ

พาณิชย์[167] โดยผู้ได้รับความเสียหายต้องเป็นผู้นำสืบ และหากอาการของโรคบางอย่างไม่ได้เกิดขึ้นโดยทันที ย่อมเป็นการบากที่จะพิสูจน์ให้ศาลเห็นได้

[167] มาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่ง อย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

ปัจจุบันประเทศไทย มีการอนุญาตให้สัมปทานบัตรเหมืองแร่กันหลากหลาย โดยจุดประสงค์เพื่อต้องการค่าสัมปทานจากเอกชนที่ได้รับอนุญาต แต่หากพิจารณาแล้วค่าสัมปทานที่รัฐได้นั้นเป็นเงินจำนวนน้อยนิด เมื่อเทียบกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนผู้อยู่อาศัยในพื้นที่นั้น ซึ่งรัฐหา ๆได้นำมาประกอบการพิจารณาเท่าที่ควรไม่ การทำเหมืองแร่ในประเทศไทยนั้นมีอยู่หลากหลายวิธีด้วยกันมีทั้งทำในพื้นที่บกและพื้นที่น้ำเพื่อให้ได้มาซึ่งแร่ด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายวิธี ทั้งนี้ในการทำเหมืองแร่ใต้ดินนั้น เป็นการทำเหมืองแร่ด้วยวิธีการเจาะเป็นปล่องหรืออุโมงค์ลึกลงไปใต้ผิวดิน เพื่อให้ได้มาซึ่งแร่ใต้ผิวดินซึ่งในการทำเหมืองแร่ดังกล่าวต้องทำในระดับความลึกในระดับที่เกิน 100 เมตร ซึ่งต้องพิจารณาโครงสร้างทางธรณีวิทยารวมทั้งวิธีการทำเหมืองตามหลักวิศวกรรมเหมืองแร่ในแต่ละพื้นที่ และที่สำคัญจะต้องคำนึงถึงความปลอดภัยต่อสิ่งมีชีวิตและผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ แต่บ่อยครั้งที่การทำเหมืองแร่กลับก่อลักษณะที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง

จากการศึกษาในปัจจุบันการทำเหมืองแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ.2545 นั้นมีการกำหนดให้สามารถดำเนินการทำเหมืองแร่ใต้ดินลึกเกิน 100 เมตรลึกไปกว่านั้นเป็นของซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายกฎหมายดังกล่าวนอกจากจะมีลักษณะที่ขัดต่อการใช้สิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องแดนกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินแห่งแล้วยังเป็นการกระทำที่รุกล้ำสิทธิส่วนบุคคลของประชาชนอีกด้วย อีกทั้งขัดยังหลักส่วนควบของทรัพย์อีก นอกจากนี้การทำเหมืองแร่ยังมีการปล่อยสารพิษเป็นผลให้ชาวบ้านหรือประชาชนเจ็บป่วย ซึ่งหากประชาชนต้องการฟ้องร้องยังติดขัดในเรื่องของกฎหมาย ทั้งกฎหมายวิธีพิจารณาความที่กำหนดให้ ผู้ที่เสนอประเด็นใดต่อศาลต้องมีภาระการพิสูจน์[168] ดังนั้นประชาชนผู้ได้รับผลกระทบซึ่งส่วนใหญ่ไม่ค่อยรู้เรื่องกฎหมาย จึงต้องรับภาระในการนำสืบข้อเท็จจริงต่อศาล ซึ่งหากไม่สามารถนำสืบได้ ผู้ประกอบการก็ไม่ต้องรับผิดหรือชดใช้ค่าเสียหายจากการดำเนินการทำเหมืองแร่ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพ อนาคต และชีวิต ได้เลย

---

[168] มาตรา 84/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า “คู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนคำคู่ความของตน ให้คู่ความฝ่ายนั้นมีภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้น แต่ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายหรือมีข้อสันนิษฐานที่ควรจะเป็นซึ่งปรากฏจากสภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์เป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใด คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว”

นอกจากนี้ปัจจุบันรัฐธรรมนูญ[169] ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ของการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสุขภาพ (HIA) เหมือนดังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ด้วย จึงน่าเป็นห่วงว่าต่อไปการกระทบหรือการละเมิดสิทธิของประชาชนในฐานะเจ้าของสิทธิชุมชนนั้น จะสามารถดำเนินการหรือ รักษาสิทธิของตนเอาไว้ หรือหาทางเยียวยาหรือแก้ไขปัญหาผลกระทบที่เกิดแก่ตนเองได้มากเท่าใด

นอกจากนี้จากการศึกษารัฐธรรมนูญ[170] มาตรา 66 และมาตรา 67 ซึ่งเกี่ยวกับการกำหนดให้บุคคลมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงอยู่ได้อย่างปกติและไม่ส่งผลหรือก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม การดำเนินการใด ๆก็แล้วแต่ในที่นี้หมายถึงการทำเหมืองแร่ที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตดังกล่าวของประชาชน ประชนย่อมมีสิทธิที่จะปกป้องสิทธิของตนซึ่งโดยสรุปแล้วบทกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ คือการสร้างความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม ให้เกิดขึ้นในสังคมนั่นเอง แต่กฎหมายที่ออกกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าว กลับไม่คลอบคลุม อีกทั้งได้มีมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมครั้งที่ 4/2553 (นัดพิเศษ) กำหนดเกณฑ์โครงการที่มีผลกระทบรุนแรง ทำให้เหมืองแร่ที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพนั้น เพียงแค่ 11 ประเภท เท่านั้น ทำให้เกิดการหลีกเลี่ยงที่เข้าข่ายโครงการที่มีผลกระทบรุนแรงได้ ซึ่งน่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าว

อีกทั้งในส่วนของบทบัญญัติมาตรา 88/3 นั้น กำหนดให้ผู้ได้รับประทานบัตรเหมืองแร่ใต้ดิน ซึ่งเหมืองแร่โปแตช คือ เหมืองแร่ประเภทนี้ สามารถทำเหมืองแร่ใต้ดินที่มีความลึกมากกว่า 100 เมตร ได้ โดยไม่ต้องขออนุญาตต่อเจ้าของที่ดินด้วย ซึ่งน่าจะถือได้ว่า บทบัญญัติ มาตรา 88/3 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 นี้ มีผลและสถานะเหนือกว่า แดนกรรมสิทธิ์แห่งประมวลกฎหมายและพาณิชย์

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนแล้ว จึงพบว่ามาตรการในการดำเนินการและข้อกฎหมาย มีข้อบกพร่องและควรแก้ไข ดังนี้

1) แก้ไขประกาศคณะกรรมการควบคุมสิ่งแวดล้อม โดยให้เหมืองแร่ทุกประเภทเป็นการดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบต่อสุขภาพ และรายงายผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว และเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นเกณฑ์ที่กว้าง เพื่อจุดประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่จะได้รับผลกระทบ จึงจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบให้

---

[169] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

[170] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ชัดเจนและถี่ถ้วน เพื่อให้เกิดความชัดเจนของการประเมินผลกระทบที่ทำการศึกษาไว้เพื่อให้สามารถติดตามได้ว่ามาตรการลดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ถูกนำไปใช้จริงหรือไม่

2) แก้ไขมาตรา 77 โดยเปลี่ยนการใช้ดุลพินิจของรัฐมนตรีในการอนุญาต เป็นการกำหนดคุณสมบัติผู้ที่จะขอประทานบัตรให้ชัดเจน หรือให้เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเหมือนกับผู้ขอประทานบัตรในชั้นต้น

3) แก้ไขมาตรา 88/3 ให้เกิดความชัดเจน มากยิ่งขึ้น เกี่ยวกับพื้นที่ประทานบัตรเหมืองแร่ เพื่อไม่ให้มีการใช้พื้นที่ที่เกินขอบแห่งความจำเป็น รวมทั้งไม่กระทบต่อสิทธิของผู้มีสิทธิเหนือที่ดินดังกล่าว และควรแจ้งผู้มีสิทธิในที่ดินดังกล่าวให้ทราบด้วยว่ามีการใช้ทำประทานบัตรเหมืองแร่อยู่ในบริเวณดังกล่าว โดยควรเพิ่มคำว่า “. . .ไม่เกินทั้งนี้เพียงเท่าที่จำเป็น และเท่าที่ไม่ขัดต่อการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของผู้มีสิทธิในที่ดินนั้น”

4) แก้ไขมาตรา 88/13 โดยกำหนดความรับผิดให้ครอบคลุมความเสียหายทุกประเภท และหากเกิดเหตุอันตรายขึ้น ไม่ว่าจะเป็นประการใด ให้หยุดการทำประทานบัตรเหมืองแร่เป็นการชั่วคราวก่อน จนกว่าจะพบสาเหตุ และกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบหาสาเหตุของความเสียหายนั้นให้ชัดเจน เพื่อไม่ให้นานจนเกินสมควรและเป็นการถ่วงเวลา

5) หากพิจารณาจากผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสุขอนามัยที่จะส่งผลระยะยาว หาใช่เพียงเท่าที่มีการดำเนินการประทานบัตรเหมืองแร่ จึงควรกำหนดขอบเขตระยะการดำเนินการประทานบัตรที่อยู่ห่างจากชุมชน และส่งผลกระทบต่อธรรมชาติให้น้อยที่สุด รวมทั้งให้มีการปรับปรุงและดูแลให้อยู่ในสภาพที่ใกล้เคียงแบบเดิมมากที่สุด หากรัฐต้องการที่จะเปิดประทานบัตรเหมืองแร่

6) ควรส่งเสริมและกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิชุมชนของประชาชนอย่างจริงจัง

7) ควรกำหนดหลักเกณฑ์การฟ้องคดี และกระบวนพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิชุมชน หรือสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบเป็นบทบัญญัติต่างหาก เพื่อให้เกิดความสะดวกและง่ายต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

บรรณานุกรม

กฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535. ค้นวันที่ 12 ธันวาคม 2558 จาก http://law.longdo.com/law/587/sub41948

กฎกระทรวง ฉบับที่ 16 (พ.ศ.2498) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484. ค้นวันที่ 12 ธันวาคม 2558 จาก http://law.longdo.com/law/372/sub23702

กฎกระทรวง ฉบับที่ 19 (พ.ศ.2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510. ค้นวันที่ 12 ธันวาคม 2558 จาก http://law.longdo.com/law/484/sub33809

กฎกระทรวง ฉบับที่ 28 (พ.ศ.2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510. ค้นวันที่ 12 ธันวาคม 2558 จาก http://law.longdo.com/law/484/sub33816

กรมควบคุมมลพิษ และมูลนิธิศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อม (ประเทศไทย). โครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม. ใน **เอกสารประกอบการประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็นครั้งที่ 2-6 สำหรับ 5 ภูมิภาคทั่วประเทศ**. ค้นวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 จาก http://infofile.pcd.go.th/law/Environmental%20law55_1.pdf?CFID=2351722&CFTOKEN=63928079

กรมทรัพยากรธรณี. **บทนิยาม/ความหมาย-แร่-GLOSSARY OF GEOLOGY.** ค้นวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 จาก http://www.dmr.go.th/ewt_news.php?nid=3893&filename=min1

กรมทางหลวง. **การประเมินผลกระทบเบื้องต้น (Initial Environmental Examination หรือ IEE).** ค้นวันที่ 22 มีนาคม 2559 จาก http://www.tescogis.com/nong-ian-stung-bot/detail.php?WP=qmMZAJ0lM190p2y3rTIjoz1Cq5OZhJ3tM3y0MJyerUWjMJ10q3AZLJ1gMlM0Z2x5rQSjG22Dq7yZ4T1xM2y0qTyhrTSjqT1hq29ZL20zMmS0G2zDrYyj4T13q29ZnT1GM2I0M2yurSNo7o3Q# 22

กรมป่าไม้. **กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**. ค้นวันที่ 12 สิงหาคม 2556 จาก http://www.forest.go.th

กรมป่าไม้. **การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**. ค้นวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 จาก www.phetchabun.go.th/download_pmqa/.../1327407278_a25kmk72.pdf

กรมอนามัย. **ผลกระทบจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 (มาตรา 60) ที่มีต่อการบริหารราชการแผ่นดิน.** ค้นวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 จาก http://www.anamai.moph.go.th/ewt_news.php?nid=801

กรมอนามัย. **สถานการณ์และผลกระทบจากการทำเหมืองแร่.** ค้นวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 จาก www.anamai.moph.go.th/download/download/HIA/020309/10%20HIA.doc

กรรณิกา สุทธิประดิษฐ์. สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง. **วารสารวิชาการศาลปกครอง.** 13, 1 (มกราคม-มีนาคม 2556): 8.

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2556).**

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ. **เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม.**

การออกเสียงประชามติ (Referendum). ค้นวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 จาก http://www.ect.go.th/newweb/th/referendum/

กิตติชัย ดวงมาลย์. **ความจริงที่ต้องรู้เกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบ**. ค้นวันที่ 12 สิงหาคม 2556 จาก http://www.ku.ac.th/web2012/index.php?c=adms&m=seltab_th&time=20130124081823&page=%A2%E8%D2%C7%CA%D2%C3%E1%C5%D0%A1%D4%A8%A1%C3%C3%C1&page1=%A2%E8%D2%C7%C1%CB%D2%C7%D4%B7%C2%D2%C5%D1%C2&ip=10&load=tab&lang=thai&id=353&id1=0

กิตติศักดิ์ ปรกติ. **สิทธิของบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน.** กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2550.

โกเมศ ทองภิญโญชัย. **การรักษาสิ่งแวดล้อมกับมิติการมีส่วนร่วมของประชาชน (สิทธิที่หายไปหรือสิทธิที่ถูกปฏิเสธ?).** กรุงเทพฯ: ม.ป.พ., ม.ป.ป.

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล. **สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาและการชดใช้ความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงและกว้างขวาง: คู่มือนักปฏิบัติ.** กรุงเทพฯ: คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล สำนักงานภูมิภาคเอเชีย แปซิฟิก, 2553.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, คณะอนุกรรมการเพื่อการศึกษาและตรวจสอบปัญหากรณีเหมืองแร่. **โครงการศึกษาข้อมูลวิชาการกรณีปัญหาเหมืองแร่ เพื่อกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย.** กรุงเทพฯ: คณะอนุกรรมการเพื่อการศึกษาและตรวจสอบปัญหากรณีเหมืองแร่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2547.

คำนาย อภิปรัชญากุล. **คู่มือพัฒนาความสามารถด้านโลจิสติกส์ของอุตสาหกรรมและการเหมืองแร่.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: บริษัท โฟกัสมีเดีย แอนด์ พับลิชชิ่ง, 2555.

เครือข่ายธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมประเทศไทย. **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม.** ค้นวันที่ 12 ธันวาคม 2558 จาก http://www.tei.or.th/tai/2014-Book-EIA.pdf

ฉันทนา ผดุงทศ. **โปแตช ข้อดี ข้อเสีย การทำเหมือง การผลิต และการควบคุมผลกระทบ**. ค้นวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 จาก http://boonchoothepotashminer.wordpress.com/2011/07/01/%E0%B9%82%E0%B8%9B%E0%B9%81%E0%B8%95%E0%B8%8A-%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%94%E0%B8%B5-%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B9%80%E0%B8%AA%E0%B8%B5%E0%B8%A2-%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%97/

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551.

ณัฐพล คำภีระ. **การกระทำทางรัฐบาล: ศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2554.

ณัฐวุฒิ กรมภักดี. **เครือข่ายผู้ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่อีสาน ถก พ.ร.บ. แร่ภาคประชาชน จี้ยกเลิกกฎหมายเอื้อนายทุน**. ค้นวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 จาก http://thaingo.org/thaingo/node/1572

ทรูปลูกปัญญา. **ความหมายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**. ค้นวันที่ 10 สิงหาคม 2556 จาก http://www.trueplookpanya.com/new/cms_detail/knowledge/409-00/

ธัญญาภรณ์ สุรภักดี. **ผลกระทบกรณีเหมืองแร่กับมาตรา 67: โอกาสทองของการเรียนรู้.** กรุงเทพฯ: มูลนิธินโยบายสุขภาวะ, ม.ป.ป.

ธัญญาภรณ์ สุรภักดี และศุภกิจ นันทะวรการ. **ฝ่าข้ามความขัดแย้ง แสวงหาทางออก...โครงการที่อาจส่งผลกระทบรุนแรง**. ค้นวันที่ 20 กันยายน 2556 จาก http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9530000135798

ธีชัช บุญญะการกุล. การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA). ใน **เอกสารประกอบการบรรยายการประชุมวิชาการสมาคมพิษวิทยาแห่งประเทศไทย ปี 2550.** วันที่ 22-23 พฤศจิกายน 2550 ณ ห้องเมจิก 2 โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ คอนเวนชั่น. หน้า 3.

บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.

บำเพ็ญ ไชยรัตน์. **ต่างดวงตา คุณค่าก็แตกต่าง บทเรียนจากกระบวนการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ กรณีโครงการเหมืองแร่โพแทช จังหวัดอุดรธานี.** กรุงเทพฯ: ศูนย์ประสานงานการพัฒนาระบบและกลไกการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 2554.

ปกรณ์ สุวานิช, 2546 อ้างถึงใน บำเพ็ญ ไชยรัตน์. **ต่างดวงตา คุณค่าก็แตกต่าง บทเรียนจากกระบวนการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ กรณีโครงการเหมืองแร่โพแทช จังหวัดอุดรธานี.** กรุงเทพฯ: ศูนย์ประสานงานการพัฒนาระบบและกลไกการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 2554.

ประยูร กาญจนดุล, 2524 อ้างถึงใน ณัฐพล คำภีระ. **การกระทำทางรัฐบาล: ศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2554.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542. **ราชกิจจานุเบกษา.** 116, 114 (17 พฤศจิกายน 2542).

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542. ค้นวันที่ 12 ธันวาคม 2558 จาก http://law.crru.ac.th/attachments/article/93/Admin1.pdf

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507. ค้นวันที่ 12 ธันวาคม 2558 จาก http://portal.dnp.go.th/DNP/FileSystem/download?uuid=188000d3-7cf7-40a6-acf7-084562da32cb.pdf

พระราชบัญญัติสุขภาพ พ.ศ.2550. **ราชกิจจานุเบกษา.** 124, 16ก (19 มีนาคม 2550).

พูนบาสา. **อีไอเอ คืออะไร.** ค้นวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556 จาก http://www.tamlaydee.com/forum/index.php?topic=938.0

ฟ้าดาว คงนคร. **สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555.

มติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งครั้งที่ 4/2553 (นัดพิเศษ) วันที่ 23 สิงหาคม 2553. ค้นวันที่ 12 ธันวาคม 2558 จาก http://www.onep.go.th/neb/3.%20 Resolution/data/2553/mati%204-53%20special%20Final.pdf

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี, คณะศิลปศาสตร์. **แนวทางการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม.** ค้นวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556 จาก https://www.google.co.th/url?url=https://econenv536.files.wordpress.com/2009/02/01-eia_introduction.ppt&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ved=0ahUKEwjDpIfOqMXPAhXDoJQKHZ1lAjsQFggfMAI&usg=AFQjCNGoDMD6dLOK5QM7ifNRRD7-0q17XA

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, สำนักวิชาวิศวกรรมศาสตร์. **งานส่วนที่ 4: การประเมินผลกระทบเบื้องต้น (IEE) โครงการจัดทำแผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนเมืองนครราชสีมา.** ค้นวันที่ 22 มีนาคม 2559 จาก http://ktran.sut.ac.th/dupal/content/งานส่วนที่-4-การศึกษาความเหมาะสมเบื้องต้นด้านสิ่งแวดล้อม-iee

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. **สิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ**. ค้นวันที่ 10 สิงหาคม 2556 จาก http://www.tu.ac.th/org/socadm/news/2012/sar/.../Attachments25.pdf

ยุพาพร รูปงาม. **การมีส่วนร่วมของข้าราชการสำนักงบประมาณในการปฏิรูป ระบบราชการ**. ภาคนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2545.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557**. ราชกิจจานุเบกษา.** 131, 55ก (22 กรกฎาคม 2557).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. **ราชกิจจานุเบกษา.** 114, 55ก (11 ตุลาคม 2550).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**. ราชกิจจานุเบกษา.** 124, 47ก (24 สิงหาคม 2550).

ราชบัณฑิตยสถาน. **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542.** กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์ พับลิเคชั่น, 2546.

โรงเรียนกันทรารมณ์. **ชนิดและสมบัติของแร่**. ค้นวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 จาก http://www.kr.ac.th/tech/det48m2 /soil10.htm

โรงเรียนเม็งรายมหาราชวิทยาคม. **แร่ (Minerals)**. ค้นวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556 จาก http://tc.mengrai.ac.th/sinuan/test/ Se/p5.htm

ฤทัยวรรณ โชคทรัพย์พาณิชย์. **บทที่ 8 สิทธิ เสรีภาพ และความรับผิดชอบในการรายงานข่าว**. ค้นวันที่ 10 สิงหาคม 2556 จาก http://elearning.nsru.ac.th/2550/report_beginning/%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%208.html

เลิศชาย ศิริชัย และคณะ. **โครงการสิทธิชุมชนภาคใต้, สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคอีสาน.** กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2547.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

วรพจน์ ทองอุปการ. **แนวทางการปรับปรุงมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการเหมืองแร่**. ค้นวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 จาก http://www.onep.go.th /eia/images/stories/mining2.pdf

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2538 อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.

วิจิตร บุณยะโหตระ. **ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**. ค้นวันที่ 10 สิงหาคม 2556 จาก https://web.ku.ac.th/schoolnet/snet6/envi2/subwater/sub.htm

ศูนย์การเรียนรู้อุตสาหกรรมเหมืองแร่. **แร่.** ค้นวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 จาก http://lc.dpim.go.th/kb/342

ศูนย์ประสานงานการพัฒนาระบบและกลไกการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ. **HIA คืออะไร**. ค้นวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556 จาก http://www.thia.in.th/welcome/content/1

สงคราม เทศอุดม. สัมปทานฉ้อฉลในกฎหมายแร่ในสัมปทาน**. วารสารแร่อิเล็กทรอนิกส์**. 3 (2554): 2.

สภาการเหมืองแร่. **ขั้นตอนดำเนินการอนุญาตประทานบัตร.** ค้นวันที่ 30 มิถุนายน 2559 จาก http://www.miningthai.org/detail.asp?id=31&news=2

สมพงศ์ อาษากิจ. **กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม อุดรฯ ค้านมติ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม ฮึ่ม! เตรียมเคลื่อนไหว**. ค้นวันที่ 15 สิงหาคม 2556 จาก http://prachatai.com/ journal/2010/09/31069

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. **พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510.** ค้นวันที่ 12 ธันวาคม 2558 จาก http://www.supremecourt.or.th/file/Environmental/Data/1_6.pdf

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. **สมัชชาสากลว่าด้วยนโยบายสิทธิมนุษยชน การทุจริตและสิทธิมนุษยชน**. กรุงเทพฯ: มติชน, ม.ป.ป.

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. **สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สยามเจริญพาณิชย์ (กรุงเทพ), 2549.

สำนักงานจังหวัดอุดรธานี, กลุ่มข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร. **อุดรธานี**. ค้นวันที่ 12 กรกฎาคม 2559 จากhttp://www.udonthani.go.th/2014/content .php?p=1

สำนักงานจัดการทรัพยากรป่าไม้ 4. **สำนักงานจัดการทรัพยากรป่าไม้ 4 สาขาพิษณุโลก**. ค้นวันที่ 10 สิงหาคม 2556 จาก http://www.forest.go.th/phitsanulok/index.php?option=com_content&view=article&id=518%3Ap10&catid=13%3A2010-06-04-06-%25M-%25S&lang=th

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: บี. วี. ออฟเซ็ต, 2554.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **HIA คืออะไร**. ค้นวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556 จาก http://www.onep.go.th/index.php?option=com_content &task=view&id=1411&Itemid=98

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (สวผ.). **สรุปรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอให้ สผ. (ฉบับ) ปีงบประมาณ 2556-2558**. ค้นวันที่ 12 ธันวาคม 2556 จาก http://www.onep.go.th/eia/index.php?option=com_content&view=article&id=56&Itemid=114

สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม. **โครงการศึกษาการจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมงานขึ้นรูปความเที่ยงตรงสูง.** ค้นวันที่ 14 เมษายน 2559 จาก http://www.oie.go.th/en/academic/ แผนแม่บทอุตสาหกรรมรายสาขา-สาขาอุตสาหกรรมงานขึ้นรูปความเที่ยงตรงสูง

สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม. **สิทธิได้รู้ข้อมูลข่าวสาร**. ค้นวันที่ 10 สิงหาคม 2556 จาก http://www.oie.go.th/sites/default/files/attachments/announcement/Guideline_Information_law2540.pdf

สุจิวรรณ รัตนประทีป. **ความรับผิดของรัฐ: ศึกษากรณีการรับภาระเกินปกติ.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2555.

สุรชัย ตรงงาม, 2546 อ้างถึงใน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, คณะอนุกรรมการเพื่อการศึกษาและตรวจสอบปัญหากรณีเหมืองแร่. **โครงการศึกษาข้อมูลวิชาการกรณีปัญหาเหมืองแร่ เพื่อกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย**. กรุงเทพฯ: คณะอนุกรรมการเพื่อการศึกษาและตรวจสอบปัญหากรณีเหมืองแร่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2547.

สุวีร์ ตรียุทธนากุล, 2538 อ้างถึงใน ณัฐพล คำภีระ. **การกระทำทางรัฐบาล: ศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2554.

โสดา นุราช. สิทธิในที่ดิน สิทธิในแร่, สัมปทาน. **วารสารแร่อิเล็กทรอนิกส์.** 1, 2 (ตุลาคม-ธันวาคม 2553): 2. ค้นวันที่ 12 ธันวาคม 2559 จากhttp://www.web.greenworld.or.th/sites/default/files/sumpratarnV2.pdf

ห้องสมุดสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA).** ค้นวันที่ 22 มีนาคม 2559 จาก http://www.onep.go.th/library/index.php?option=com_ content &view =article&id=71:-strategic-environmental-assessment-sea&catid=22 :2012-03-12-02-54-55&Itemid=31

หาญณรงค์ เยาวเลิศ, พัฒนจรินทร์ สวนแก้วมณี, ปารวี ไพบูลย์ยิ่ง, ธิติมา รุญเจริญ และเพ็ญพรรณ อินทปันตี. **กระบวนการต่อสู้เพื่อรักษาทรัพยากรของชุมชน.** กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2548.

อดุลย์เดช ไศลบาท. **โรคระบบหายใจที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงาน**. ค้นวันที่ 10 สิงหาคม 2556 จาก http://www.bio.sci.ubu.ac.th/.../Occupational%20Respiratory%20 Diseases.pdf

อินทิรา เอื้อมลฉัตร. **แนวทางการจัดทำรายงาน EIA**. ค้นวันที่ 12 สิงหาคม 2556 จาก http:// www. onep.go.th/eia/images/10km/km2

ภาคผนวก

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง ขั้นตอน หลักเกณฑ์ วิธีการ การปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสียสำหรับ โครงการทำเหมืองใต้ดิน

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมเรื่อง ขั้นตอน หลักเกณฑ์ วิธีการ การปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสียสำหรับโครงการทำเหมืองใต้ดิน กำหนดหลักเกณฑ์ ดังนี้

ข้อ 1 ผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินซึ่งประสงค์จะให้มีการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสียต้องยื่นคำขอให้มีการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นต่ออธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ โดยมีรายงานเบื้องต้นของโครงการ ดังนี้

(1) ข้อมูลแนะนำโครงการของผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินที่แสดงแนวความคิด (Conception) ต่าง ๆที่เกี่ยวกับขอบเขตและวิธีการทำเหมืองใต้ดิน การแต่งแร่ การฟื้นฟูพื้นที่ภายหลังการทำเหมืองใต้ดิน การขนส่ง การใช้น้ำ การใช้สาธารณูปโภคที่เกี่ยวข้องกับประชาชน การจัดการกากแร่หรือผลพลอยได้หรือของเสีย การประเมินความเหมาะสมของโครงการและผลประโยชน์ที่รัฐและท้องถิ่นจะได้รับจากโครงการ หรือข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองใต้ดิน

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

ข้อ 2 ผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่ ผู้มีสิทธิในที่ดิน หรืออยู่อาศัยในเขตที่ประสงค์จะทำเหมืองใต้ดิน ทั้งนี้ไม่ว่าจะได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือองค์กรของผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่ก็ตาม โดยในวันคัดเลือกตัวแทนเพื่อเข้าร่วมประชุมปรึกษาเบื้องต้นผู้มีส่วนได้เสียต้องมีหลักฐานอันแสดงสิทธิในที่ดินอย่างใดอย่างหนึ่ง และหรือสำเนาทะเบียนราษฎร์หรือหลักฐานจากทางราชการที่สามารถยืนยันได้ว่าเป็นผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ที่จะทำเหมืองใต้ดิน

ในกรณีที่ผู้มีส่วนได้เสียในหมู่บ้านเดียวกันลงลายมือชื่อร่วมกันเกินห้าสิบคนและยื่นรายชื่อต่อผู้ใหญ่บ้านที่ตนอยู่ในเขตการปกครองภายใน 20 วันนับแต่วันปิดประกาศแจ้งกำหนดวันจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้น ให้ถือเป็นกลุ่มหรือองค์กรอันเกิดจากการรวมตัวของผู้มีส่วนได้เสีย ถ้าในการลงลายมือชื่อร่วมกันดังกล่าวระบุให้บุคคลใดเป็นผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรอันเกิดจากการรวมตัวของผู้มีส่วนได้เสียหรือมีข้อความเป็นปริยายให้เข้าใจได้เช่นนั้นให้ถือว่าผู้มีถูกระบุชื่อดังกล่าวเป็นผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรของผู้มีส่วนได้เสียนั้น

ในกรณีที่มีกลุ่มหรือองค์กรของผู้มีส่วนได้เสียเกินกว่าหนึ่งกลุ่มหรือองค์กรหรือกลุ่มหรือองค์กรของผู้มีส่วนได้เสียไม่มีการกำหนดให้บุคคลใดเป็นผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรตามวรรคสอง และหรือมีผู้มีส่วนได้เสียอื่นที่มิได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือองค์กรของผู้มีส่วนได้เสีย ให้ผู้ใหญ่บ้านที่ผู้มีส่วนได้เสียอยู่ในเขตการปกครองคัดเลือกบุคคลที่ผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายข้างมากเห็นชอบเป็นตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียจำนวนไม่เกิน 2 คนให้แล้วเสร็จ โดยในการลงคะแนนเสียงให้ถือว่าผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรอันเกิด

จากการรวมตัวของผู้มีส่วนได้เสียมีคะแนนเสียงเท่ากับจำนวนสมาชิกของกลุ่มหรือองค์กรซึ่งตนเป็นผู้แทน และในการลงคะแนนเสียงผู้มีส่วนได้เสียสามารถใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงได้เพียงครั้งเดียวเท่านั้น เมื่อได้บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเป็นตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียแล้วให้ผู้ใหญ่บ้านแจ้งชื่อบุคคลดังกล่าวให้คณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นทราบ แต่ทั้งนี้ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 20 วันนับแต่วันได้รับแจ้งจากคณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้น

ตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียต้องเป็นบุคคลธรรมดาและเป็นผู้บรรลุนิติภาวะ

ผู้มีส่วนได้เสียจะบอกเลิกการให้ตัวแทนดำเนินการแทนตนเมื่อใดก็ได้ โดยมีหนังสือแจ้งการบอกเลิกการให้เป็นตัวแทนพร้อมทั้งระบุชื่อบุคคลซึ่งจะเป็นตัวแทนของตนให้คณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นทราบก่อนเริ่มประชุมปรึกษาเบื้องต้น

กรณีตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียตายให้นำความในวรรคสองและวรรคสามมาใช้โดยอนุโลม

ตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียจะบอกเลิกการเป็นตัวแทนเมื่อใดก็ได้ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นทราบและต้องแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกรายทราบด้วย และให้นำความในวรรคสองและวรรคสามมาใช้โดยอนุโลม

หากระยะเวลาเหลือน้อยกว่า 20 วันนับถึงวันจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นถ้าผู้มีส่วนได้เสียมิอาจระบุชื่อบุคคลใดเป็นตัวแทนได้ให้ถือว่าผู้ใหญ่บ้านที่ผู้มีส่วนได้เสียอยู่ในเขตการปกครองเป็นตัวแทนผู้มีส่วนได้เสีย

นอกจากตัวแทนตามวรรคสามแล้ว ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มผู้บริหารและสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เขตที่ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินอยู่ในเขตการปกครองเป็นตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียด้วย

ข้อ 3 ตัวแทนที่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมปรึกษาเบื้องต้น ได้แก่

(1) ตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียหมู่บ้านละไม่เกิน 2 คน

(2) กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคนที่เขตที่ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินอยู่ในเขตการปกครอง

(3) ตัวแทนกลุ่มผู้บริหารและสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เขตที่ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินอยู่ในเขตการปกครองหน่วยงานละไม่เกิน 2 คน

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

หน่วยงานตาม (3) และ (4) ต้องแจ้งรายชื่อตัวแทนที่จะเข้าร่วมประชุมปรึกษาเบื้องต้นเป็นลายลักษณ์อักษรให้คณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นทราบภายใน 20 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้น

ข้อ 4 ให้อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเป็นคณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นให้แล้วเสร็จภายใน 7 วันนับแต่วันที่ผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินแสดงความประสงค์ให้มีการปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสีย

คณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน นายอำเภอหรือหัวหน้ากิ่งอำเภอในเขตที่ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินหรือผู้แทน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดหรือผู้แทน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือผู้แทน ผู้แทนจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในเขตจังหวัดที่ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินสถาบันละ 1 คน ผู้แทนกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดหรือผู้แทน ประชาสัมพันธ์จังหวัดหรือผู้แทน และบุคคลอื่นซึ่งอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่แต่งตั้งไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ อุตสาหกรรมจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ หัวหน้าฝ่ายอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ 5 ให้คณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นมีหน้าที่ ดังนี้

(1) แจ้งให้ผู้ใหญ่บ้านที่ผู้มีส่วนได้เสียอยู่ในเขตการปกครองคัดเลือกตัวแทนผู้มีส่วนได้เสีย

(2) จัดส่งรายงานเบื้องต้นของโครงการตามข้อ 1 ให้ตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียเพื่อพิจารณาล่วงหน้าก่อนการประชุมปรึกษาเบื้องต้น

(3) สรุปประเด็นข้อซักถามและหรือข้อคิดเห็นจากตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียจัดส่งให้ผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินเพื่อชี้แจงในการประชุมปรึกษาเบื้องต้น

(4) ดำเนินการประชุมปรึกษาเบื้องต้น

(5) สรุปผลการประชุมปรึกษาเบื้องต้นส่งให้แก่ตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดิน และผู้เกี่ยวข้อง

(6) ประมาณการและเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นจากผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดิน และรวบรวมใบสำคัญค่าใช้จ่ายและเงินคงเหลือให้แก่ผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดิน

ข้อ 6 การเตรียมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้น มีดังนี้

(1) เมื่อคณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นได้รับรายงานเบื้องต้นของโครงการที่ครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว ให้กำหนดวันจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นโดยวันจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นต้องมีกำหนดระยะเวลาห่างจากวันได้รับรายงานเบื้องต้นของโครงการไม่น้อยกว่า 90 วัน แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 100 วันนับจากวันดังกล่าว และปิดประกาศภายใน 15 วันนับแต่วันได้รับรายงานเบื้องต้นของโครงการและให้ส่งประกาศให้ประชาสัมพันธ์จังหวัดในท้องที่ที่ประสงค์จะทำเหมืองใต้ดินเพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผ่านเครือข่ายของประชาสัมพันธ์จังหวัดเพื่อแจ้งให้ทราบถึงกำหนดวันและเวลาการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้น พร้อมเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุม โดยระบุขั้นตอนการประชุม การลงทะเบียนเข้าร่วมประชุมและระยะเวลาล่วงหน้าซึ่งผู้มีส่วนได้เสียจะได้ศึกษาข้อมูลตามสมควรก่อนการประชุมปรึกษาเบื้องต้น

การปิดประกาศ ให้ปิด ณ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ที่ทำการกำนัน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการจังหวัด และที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตที่ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดิน โดยต้องจัดให้มีสำเนารายงานเบื้องต้นของโครงการตามข้อ 1 พร้อมการปิดประกาศเพื่อเผยแพร่ให้ผู้มีส่วนได้เสียศึกษาและให้ข้อคิดเห็นต่อตัวแทน

(2) ภายใน 10 วันนับแต่วันปิดประกาศให้คณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้น แจ้งผู้ใหญ่บ้านที่ผู้มีส่วนได้เสียอยู่ในเขตการปกครองเพื่อให้แจ้งรายชื่อตัวแทนผู้มีส่วนได้เสีย

(3) ภายใน 10 วัน นับแต่วันได้รับแจ้งรายชื่อตัวแทนตาม (2) ให้คณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นส่งรายงานเบื้องต้นของโครงการทำเหมืองใต้ดินโดยการส่งจดหมายลงทะเบียนตอบรับให้ตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียศึกษา พิจารณา และรวบรวมข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้เสีย

(4) เมื่อตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียศึกษา พิจารณา และรวบรวมข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้เสียแล้วให้ส่งประเด็นอภิปรายหรือประเด็นที่ต้องการให้ผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินชี้แจงในที่ประชุมปรึกษาเบื้องต้นให้คณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นแต่ทั้งนี้ไม่น้อยกว่า 20 วันนับถึงวันจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้น

ข้อ 7 ขั้นตอนการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้น มีดังนี้

(1) บุคคลตามข้อ 3 และผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินต้องมาถึงที่จัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นและลงทะเบียนเข้าร่วมประชุมก่อนเริ่มการประชุมปรึกษาเบื้องต้น

(2) การประชุมปรึกษาเบื้องต้นต้องมีบุคคลไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนของบุคคลตามข้อ 3 จึงเป็นองค์ประชุม

เมื่อล่วงเวลานัดไปแล้วถึงหนึ่งชั่วโมง จำนวนผู้เข้าร่วมประชุมยังไม่เข้าครบถ้วนเป็นองค์ประชุม ให้คณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นนัดใหม่อีกคราวหนึ่งภายใน 14 วัน และการประชุมปรึกษาเบื้องต้นครั้งหลังนี้ไม่บังคับว่าจำต้องครบองค์ประชุม

(3) ให้ประธานคณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นเป็นประธานในที่ประชุมปรึกษาเบื้องต้น

ถ้าประธานคณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้น ไม่มีตัวก็ดีหรือไม่เข้าประชุมจนล่วงเวลานัดไปแล้วสิบห้านาทีก็ดี ให้ผู้เข้าร่วมประชุมซึ่งอยู่ในที่ประชุมเลือกผู้เข้าร่วมประชุมคนหนึ่งในจำนวนซึ่งมาประชุมเป็นประธาน

ให้เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการของที่ประชุมปรึกษาเบื้องต้น

ข้อ 8 เมื่อคณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นสรุปผลการประชุมปรึกษาเบื้องต้นแล้วเสร็จ ให้คณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นปิดประกาศสรุปผลการประชุมปรึกษาเบื้องต้น ณ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ที่ทำการกำนัน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการจังหวัด และที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตที่ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินเพื่อประชาสัมพันธ์ให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบภายใน 15 วันนับแต่วันที่การประชุมปรึกษาเบื้องต้นเป็นที่ยุติ

กรณีที่ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นว่า ประกาศสรุปผลการประชุมปรึกษาเบื้องต้นไม่ตรงต่อความจริงตามที่ได้จากการประชุมให้โต้แย้งต่อคณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นเป็นลายลักษณ์อักษรภายใน 15 วัน นับแต่วันปิดประกาศของการประชุมปรึกษาเบื้องต้น

เมื่อพ้นกำหนด 15 วันนับแต่วันปิดประกาศสรุปผลการประชุมปรึกษาเบื้องต้นหากมีผู้คัดค้านให้ประธานคณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นพิจารณาแก้ไขสรุปผลการประชุมปรึกษาเบื้องต้นให้ถูกต้องตามผลการพิจารณาของที่ประชุม

ถ้าพ้นกำหนด 15 วันนับแต่วันปิดประกาศสรุปผลการประชุมปรึกษาเบื้องต้นแล้วไม่มีผู้ใดคัดค้าน หรือเมื่อได้แก้ไขตามข้อโต้แย้งของผู้เข้าร่วมประชุมแล้วให้แจ้งสรุปผลการประชุมปรึกษาเบื้องต้นให้ผู้ประสงค์จะทำเหมืองใต้ดินทราบ และรวมไว้ในรายงานผลการประชุมปรึกษาเบื้องต้นที่เสนอต่ออธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล	นายพสิษฐ์ ถาวรล้ำเลิศ
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 1) มหาวิทยาลัยศรีปทุม ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ.2551
	เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษาเนติบัณฑิตยสภาแห่งประเทศไทย ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ.2552
ประสบการณ์ทำงาน	พ.ศ.2553-ปัจจุบัน ทนายความ สำนักงานศักดิ์ศรีทนายความและธุรกิจ