

ปัญหาในทางกฎหมายการทำเหมืองแร่: ศึกษากรณีเหมืองแร่โปแตช จังหวัดอุดรธานี

Legal issues in mining: A case study on potash mine, Udon Thani province

พิสิษฐ์ ถาวรล้ำเลิศ^{1*}

Pisit Thawornlamlert^{1*}

บทคัดย่อ

ปัจจุบันการทำเหมืองแร่ในประเทศไทยมีจำนวนมากยิ่งขึ้น สาเหตุส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐได้รับประโยชน์จากการอนุญาตสัมปทาน แต่รัฐกลับไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดตามมาจากการทำเหมืองแร่ โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่นับวันจะถูกทำลายมากขึ้นเรื่อยๆ ขณะเดียวกันสิทธิของประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณที่ได้รับประทานบัตรถูกละเลยและไม่ได้รับการดูแล รวมทั้งเอาใจใส่จากรัฐมากเท่าที่ควร

ผู้เขียนมุ่งศึกษาถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับข้อความคิด ทฤษฎีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ การประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์และการประเมินผลกระทบเบื้องต้น การคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ รวมทั้งหลักเกณฑ์การคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามกฎหมายไทย โดยผู้เขียนได้เลือกศึกษาการทำเหมือง กรณีเหมืองแร่โปแตช จังหวัดอุดรธานี เป็นเกณฑ์ โดยยึดศึกษาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ โดยแยกสิทธิของประชาชนออก 2 ประการ คือสิทธิของประชาชนที่อยู่รวมกันเป็นชุมชน หรือเรียกว่า สิทธิชุมชนและสิทธิของประชาชนแต่ละรายไป ซึ่งจะมีความแตกต่างกันในส่วนของการคุ้มครองและการปฏิบัติต่อสิทธิ และกำหนดให้การดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงจะต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสุขภาพ รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อยู่ในบริเวณการทำเหมืองแร่ด้วย จากหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวทำให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ประเภทการทำเหมืองแร่ที่เข้าข่ายส่งผลกระทบอย่างรุนแรง ต้องดำเนินการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสุขภาพ แต่การกำหนดประเภทโครงการดังกล่าวทำให้มาตรการคุ้มครองผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการทำเหมืองแร่นั้นไม่ครอบคลุม เนื่องจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้พิจารณาแต่เพียงประเภท หรือกิจกรรมการดำเนินการของเหมืองแร่เท่านั้น แต่ไม่ได้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบจากการดำเนินการของเหมืองแร่ทั้งหมด ซึ่งมีได้หลายมิติ และอาจนำไปสู่การหลบเลี่ยงการดำเนินการทำเหมืองแร่ เพื่อไม่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสุขภาพ รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่

จากการศึกษามาตรการในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนแล้ว จึงเห็นสมควรให้มีการแก้ไขและปรับปรุงมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม และประกาศต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยให้ครอบคลุมทั้งกระบวนการดำเนินการทำเหมืองแร่ ไม่ใช่พิจารณา

¹ สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

¹ Department of Public Law, Faculty of Law, National Institute of Development Administration

* Corresponding author. Email: pasit.nida@gmail.com

จากลักษณะการดำเนินการแต่เพียงอย่างเดียว เพื่อให้เป็นไปเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่มุ่งส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชนอย่างสมบูรณ์

คำสำคัญ: การขอประทานบัตรเหมืองแร่สิทธิชุมชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

Abstract

Current mining in Thailand had increased a lot because the government had 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 were being destroyed continuously. The rights of people living in areas had been affected had also been neglected and were not fully taken care by the government as they should be.

The author aimed to study the legal principles on the concepts, 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 of the protection of natural resources, the environment, and the people rights under the law of Thailand. The author had 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 had set the guidelines on the protection of the rights of people affectively. This was done by separating the rights into 2 aspects: rights of people who lived together as a community or referred to as community rights and the rights of individuals, which would be broken. The implementation of projects and activities that might have serious consequences required environmental and health impact analysis report to be prepared. The implementation also required 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 stated environmental health impacted analysis and the rules also required 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 could not be fully implemented because The National Environment Committee only considered just the type or the business operations of the mines but did not study and assess the impact of all mining operations, which could 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. To cover all the finery activities, not just only the producing progress and to be in accordance of the spirit of the law.

Keywords: mining license, community rights the Constitution of the Kingdom of Thailand

บทนำ

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ธุรกิจการทำเหมืองยิ่งนับวันยิ่งมีมากขึ้นในประเทศไทย โดยเหมืองแร่สร้างความร่ำรวยให้กับประเทศชาติและผู้ประกอบการอย่างมาก แต่เบื้องหลังกับสร้างความปวดร้าวให้กับประชาชนเป็นอย่างมาก (โสธิตา, 2553) นักลงทุนจากต่างประเทศ เช่น บริษัทไชน่า หมีงต้าไปแทชคอร์ปอเรชั่น จากประเทศจีน บริษัท อัคราไมนิ่ง จำกัด จากประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น ได้เข้ามาทำสัมปทานธุรกิจเกี่ยวกับเหมืองมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเหมืองประเภทใดก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำเหมืองแร่ซึ่งเป็นโครงการที่ใช้งบประมาณค่อนข้างสูงผู้ที่สามารถขอสัมปทานได้ จึงเป็นกลุ่มคนที่มีฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ และทำให้เกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจ คือ เกิดการไหลเวียนของระบบเงินตรามากขึ้นมีการจ้างงานมากขึ้น แต่การเข้ามาทำเหมืองแร่ของนักลงทุนต่างชาตินี้ กลับก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างมาก รวมทั้งได้กระทบกระทั่งต่อสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่มีการทำเหมืองแร่ ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ

ผลกระทบประการสำคัญประการหนึ่งที่กำลังเป็นปัญหาสำคัญของทุกประเทศทั่วโลก คือ ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงไปมาก เกิดจากการทำเหมืองแร่ที่มุ่งหวังแต่ผลประโยชน์ ขาดจิตสำนึกต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพราะคิดว่าตนต้องเสียค่าสัมปทานในการทำเหมืองแร่ และระยะเวลาในการทำเหมืองแร่นั้นจำกัดแม้ในความเป็นจริงแล้วการให้

สัมปทานเหมืองแร่ จะกำหนดระยะเวลาในการทำเหมืองแร่นานเท่าไรก็ตาม ทำให้กลุ่มนักธุรกิจเหมืองแร่มุ่งกอบโกยผลประโยชน์ให้เกิดแก่ตนให้มากที่สุดโดยไม่คำนึงถึงว่าทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้น กว่าจะเกิดมาได้จะต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานเพียงใดต้องผ่านกระบวนการมากน้อยเพียงใดถึงเกิดเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ปรากฏให้เห็นอย่างทุกวันนี้ไม่ว่าจะเป็นต้นไม้ ลำธารป่าไม้ ภูเขาซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงถึงความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติในอดีต

ปัจจุบันการทำเหมืองแร่ได้มีการพัฒนาเพิ่มขึ้น ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ยิ่งเสื่อมโทรมลงไปถนัดตาแม้ก่อนการทำเหมืองแร่จะมีการจัดทำ EIA หรือ Environmental Impact Assessment ซึ่งเป็นการศึกษาเพื่อคาดการณ์ผลกระทบทั้งในทางบวกและทางลบจากการพัฒนาโครงการหรือกิจการที่สำคัญ เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและใช้ในการประกอบการตัดสินใจพัฒนาโครงการหรือกิจการก็ตามแต่ผลที่ได้จากการศึกษา EIA ไม่ได้สะท้อนความเป็นจริงมากเท่าที่ควร เพราะการสำรวจ EIA นั้นจะเป็นการสำรวจความคิดเห็นเพียงด้านเดียว ไม่ได้มีการพิจารณาถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ที่สำคัญคือ กฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับเหมืองแร่นั้นไม่สามารถสอดคล้องกับปัญหาได้อย่างแท้จริง เพราะกฎหมายนั้นได้มีการบังคับใช้มาอย่างยาวนานซึ่งพระราชบัญญัติแร่ ได้มีการตราตั้งแต่ พ.ศ. 2510 แม้จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมก็ตาม แต่ก็ยังไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายคือ ปี พ.ศ.2545 อีกทั้งกระบวนการต่างๆ ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 (สำนักงานคณะกรรมการ

กฤษฎีกา, 2510) ยังไม่ครอบคลุมตามหลักเกณฑ์ การคุ้มครองที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนด และได้ออกพระราช กฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอน อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2545 เพื่อบริหารให้เป็นไปตามหลักการที่ ปรากฏในพระราชบัญญัติดังกล่าว

นอกจากนั้นการดำเนินการโครงการที่อาจ ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสุขภาพนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (ซึ่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว (พ.ศ. 2557) ได้กำหนดเอาไว้ในมาตรา 4 ยังกำหนดบทบาทของชุมชนในการตรวจสอบการ ดำเนินการโครงการนั้นๆ และยังให้อำนาจแก่ ประชาชนที่อยู่อาศัยในละแวกพื้นที่ในการตรวจสอบ อีกด้วย ซึ่งหากพิจารณาในแง่ของลักษณะและวิธีการ ดำเนินการของเหมืองแร่ทุกชนิดแล้ว จะเห็นได้ว่าการดำเนินการโครงการเหมืองแร่ย่อมอาจก่อให้เกิด ผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็น การระเบิด การขุดเจาะหน้าดิน ฝุ่นละออง และอาจ ก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพได้ ดังนั้นการทำเหมือง แร่จึงควรจัดอยู่ในโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อม และสุขภาพทั้งสิ้น จึงต้องเปิด โอกาสให้ประชาชน และชุมชนเข้ามามีบทบาทและ ตรวจสอบการดำเนินการขอประทานบัตรเหมืองแร่ได้

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจในการศึกษา มาตรการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาของ ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้เกิดการอยู่ร่วมกันของ

ระหว่างทรัพยากรธรรมชาติ ประชาชน และการทำ เหมืองแร่ และเป็นการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของ ประเทศได้ โดยปราศจากข้อขัดแย้งอย่างที่ปรากฏขึ้น ในปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
2. เพื่อศึกษากรณีการทำที่ละเมิดต่อกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิทธิของประชาชน รวมทั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการและการ แก้ปัญหา
3. เพื่อศึกษาลักษณะการทำเหมืองแร่ได้ดิน
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการเหมืองแร่

วิธีการศึกษา

เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ที่กำหนด ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. ศึกษาค้นคว้าข้อมูลและเอกสารจาก แหล่งข้อมูลต่างๆ โดยค้นคว้าจากเอกสารภาษาไทย งานวิจัย งานวิทยานิพนธ์ หนังสือพิมพ์ บทความวารสารวิชาการตำราทางกฎหมาย ตำบทยกกฎหมาย เอกสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการค้นคว้า ทางอินเทอร์เน็ต เพื่อรวบรวมข้อคิดเห็น และ ข้อเสนอแนะในเชิงป้องกันและปราบปรามการกระทำ ผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ
2. รวบรวมข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้า ทำเค้าโครงวิจัย รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล สรุปผลการวิจัย จัดทำและเรียบเรียงงานวิจัย รวมทั้ง สังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการวิจัย

ผลการศึกษา

ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาถึงแนวคิดสิทธิชุมชน อันเป็นหลักเกณฑ์สำคัญที่ทำให้ชุมชนมีสถานะทางกฎหมายและสังคม และสามารถใช้สิทธิได้ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนด

สิทธิชุมชนมีรากฐานมาจากการพัฒนาปรัชญาทางการเมือง ที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศตะวันตกช่วงศตวรรษที่ 16-17 ซึ่งให้ความสำคัญกับ “สิทธิของปัจเจกชน” อันมีฐานมาจากระบบการปกครองในระบบประชาธิปไตย และระบบทรัพย์สินส่วนบุคคล หรือ “กรรมสิทธิ” จนกระทั่งต่อมาระบบดังกล่าวได้ถูกทำลายลง และทำให้เกิดกลุ่มนักคิดสายสังคมนิยมซึ่งเห็นว่าสิทธิปัจเจกชนและระบบทรัพย์สินส่วนบุคคลนั้น เป็นต้นเหตุทำให้เกิดความเสื่อมทรมทางด้านศีลธรรม เนื่องจากในระบบทรัพย์สินส่วนบุคคลนั้น ทำให้เกิดการแก่งแย่งกันครอบครองทรัพย์สินอันเป็นที่มาของการทุจริตทางชนชั้น และลดทอนศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ลง ดังนั้นจึงควรให้ความสนใจแก่ “สิทธิกลุ่ม” “สิทธิร่วม” และนอกจากจะมีสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองยังต้องมี “สิทธิทางเศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรม” ด้วย (กิตติศักดิ์, 2550)

สิทธิชุมชนจะไม่มีรูปแบบที่แน่นอน แต่จะเป็นไปตามแต่บริบทของสังคมนั้นๆ จนหล่อหลอมออกมาในรูปของสิทธิชุมชน ซึ่งสามารถแบ่งลักษณะของสิทธิชุมชนได้กว้างๆ ดังนี้ (ฟ้าดาว, 2555)

1. อุดมการณ์ของสิทธิชุมชน จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการต่อสู้ของประชาชนเพื่อความอยู่รอดของชุมชนนั้นๆ

2. การเกิดสิทธิชุมชนในแต่ละพื้นที่จะเกิดขึ้นจากกระบวนการภายในของชุมชนในแต่ละพื้นที่ที่ได้ผ่านการทดลองเรียนรู้และสั่งสมขึ้นมาจนกระทั่งได้พัฒนากลายเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างสังคมในระดับชุมชน ซึ่งในบางครั้งสิทธิชุมชนอาจเกิดจากการลอกเลียนแบบประสบการณ์ หรืออาจเกิดขึ้นจากความขัดแย้งและชุมชนต้องการจะแก้ไขปัญหาหนึ่งๆ

3. สิทธิชุมชนตั้งอยู่บนสำนึกและความรับรู้ร่วมกันของชุมชนเป็นหลัก ดังนั้นการพัฒนาการของสิทธิชุมชนส่วนใหญ่จึงมักจะไม่ปรากฏในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร

4. กลไกในการบังคับสิทธิชุมชน จะมีลักษณะและวิธีการของแต่ละชุมชนนั้นๆ ผ่านแสดงออกผ่านทางระบบความสัมพันธ์ในด้านต่างๆ ที่มีอยู่ในชุมชน

5. สิทธิชุมชนเป็นลักษณะของความพยายามของชุมชนที่จะจัดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของชุมชนให้สอดคล้องกับการกระทำที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้และมีทางเลือก

6. สิทธิชุมชนจะเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไข ไม่ใช่สิทธิเด็ดขาด โดยจะขึ้นอยู่กับปัจจัยและสภาพการณ์ทั้งหมดที่มีอยู่ในชุมชน

7. สิทธิชุมชนมักจะมีกลไกจัดการภายในชุมชน ที่แบ่งเฉลี่ยการใช้สอยทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ และให้อาสาสมัครสมาชิกของชุมชนในการใช้อย่างเท่าเทียมกัน

แต่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกลับขาดความรู้ความเข้าใจและใส่ใจต่อสิทธิชุมชนมากเท่าที่ควร ดังตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5818/2549 ความว่า “บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 290 และ พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการ

และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 23 แสดงให้เห็นว่า ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลโจทก์ที่ 1 และที่ 2 มีหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น เมื่อโจทก์ที่ 1 และที่ 2 อ้างว่าจำเลยที่ 4 และที่ 5 พยายามทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในเขตหาดมหายาที่โจทก์ที่ 1 และที่ 2 มีหน้าที่รับผิดชอบ โจทก์ที่ 1 และที่ 2 จึงมีอำนาจฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามมิให้จำเลยที่ 4 และที่ 5 กระทำหรือขอให้บังคับจำเลยที่ 4 ที่ 5 ปรับปรุงแก้ไขหาดมหายาให้กลับคืนสภาพเดิมตามธรรมชาติได้ ซึ่งรวมทั้งฟ้องรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จำเลยที่ 1 กับจำเลยที่ 2 และที่ 3 ที่มีคำสั่งอนุญาตให้จำเลยที่ 4 และที่ 5 เข้าไปถ่ายทำภาพยนตร์ได้ด้วยคำว่า “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 46 ยังไม่มีคำนิยามความหมายหรือขอบเขตที่แน่นอน ทั้งบทบัญญัติมาตรานี้มีเงื่อนไขที่ต้องมีกฎหมายบัญญัติออกมาตามมาตรา 11 เมื่อในขณะที่โจทก์ที่ 3 ถึงที่ 19 ซึ่งเป็นบุคคลในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของจังหวัดกระบี่และอาศัยอยู่บริเวณรอบอ่าวมหายาขึ้นฟ้องยังไม่มีกฎหมายบัญญัติออกมาใช้บังคับ จึงไม่อาจถือได้ว่าการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของโจทก์ที่ 3 ถึงที่ 19 แล้วโจทก์ที่ 3 ถึงที่ 19 จึงยังไม่มีอำนาจฟ้อง”

แม้ต่อมาศาลปกครองจะได้มีคำสั่งเกี่ยวกับการยอมรับความเป็นอยู่ของชุมชน และสิทธิชุมชนตามคำสั่งคำร้องศาลปกครองสูงสุดที่ ร.247/2552 ซึ่งได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการรวมกลุ่มว่า “เมื่อการรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชนและประเทศชาติตามหลักสิทธิชุมชนซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่

มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมมายาวนานและมีการรวมกลุ่มกันของบุคคลหลายๆ คน ย่อมได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 64 วรรคหนึ่ง มาตรา 66 มาตรา 67 วรรคหนึ่งและมาตรา 67 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง” ก็ตาม แต่ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่เกี่ยวข้องกับประชาชนมากกว่า กลับเข้าใจหลักการของสิทธิชุมชนและการรับรองสิทธิชุมชน รวมทั้งสิทธิของปัจเจกชนเพื่อแก้ไขและเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้นในชุมชนนั้น ไม่มากเท่าที่ควร

สรุป

จากการศึกษาในปัจจุบันการทำเหมืองแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2545 ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ของการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสุขภาพ (HIA) เหมือนดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดเอาไว้ (ซึ่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว (พ.ศ. 2557) ได้กำหนดเอาไว้ในมาตรา 4) จึงน่าเป็นห่วงว่าการกระทบหรือการละเมิดสิทธิของประชาชนในฐานะเจ้าของสิทธิชุมชนนั้น จะสามารถดำเนินการหรือรักษาสติของตนเองไว้ หรือหาทางเยียวยาหรือแก้ไขปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ตนเองได้มากเท่าใด นอกจากนั้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 66 และมาตรา 67 ซึ่งเกี่ยวกับการกำหนดให้

บุคคลมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงอยู่ได้อย่างปกติและไม่ส่งผลหรือก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม การดำเนินการใดๆ ก็แล้วแต่ในที่นี้หมายถึงการทำเหมืองแร่ที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตดังกล่าวของประชาชน ประชนย่อมมีสิทธิที่จะปกป้องสิทธิของตนได้ตามพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้ ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะสร้างความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นในสังคมนั่นเอง แต่กฎหมายที่ออกมาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าว กลับไม่ครอบคลุมการคุ้มครองสิทธิของประชาชน และสิทธิชุมชนอีกทั้งมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมครั้งที่ 4/2553 (นัดพิเศษ) ได้กำหนดเกณฑ์โครงการที่มีผลกระทบรุนแรง ทำให้เหมืองแร่ที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพนั้นมีเพียงแค่ 11 ประเภท เท่านั้น และก่อให้เกิดการหลีกเลี่ยงกฎหมายได้ซึ่งย่อมจะส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนและสิทธิชุมชนในการตรวจสอบได้

ข้อเสนอแนะ

จากการที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนแล้ว จึงพบว่ามาตรการในการดำเนินการและข้อกฎหมาย มีข้อบกพร่องและควรแก้ไข ดังนี้

1. แก้ไขประกาศคณะกรรมการควบคุมสิ่งแวดล้อม โดยให้เหมืองแร่ทุกประเภทเป็นการ

ดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบต่อสุขภาพ และรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว เพื่อคุ้มครองสิทธิชุมชน และสิทธิของประชาชนที่จะได้รับผลกระทบ

2. แก้ไขหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 โดยเปลี่ยนการใช้ดุลพินิจของรัฐมนตรีในการอนุญาตให้ชั่งน้ำหนักได้ เป็นการกำหนดคุณสมบัติผู้ที่จะขอประทานบัตรให้ชัดเจน หรือให้เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเหมือนกับผู้ขอประทานบัตรในขั้นต้น

3. แก้ไขความรับผิดชอบของผู้ขอประทานบัตรเหมืองแร่ ตามมาตรา 88/13 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 โดยกำหนดความรับผิดชอบให้ครอบคลุมความเสียหายทุกประเภทและหากเกิดเหตุอันตรายขึ้นไม่ว่าจะเป็นประการใด ให้หยุดการทำประทานบัตรเหมืองแร่เป็นการชั่วคราวก่อน จนกว่าจะพบสาเหตุของการเกิดเหตุการณ์นั้นและควรกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบหาสาเหตุของความเสียหายให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้นานจนเกินสมควรและเป็นการถ่วงเวลา

4. การพิจารณาจากผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควรกำหนดขอบเขตระยะการดำเนินการประทานบัตรที่อยู่ห่างจากชุมชน และส่งผลกระทบต่อธรรมชาติให้น้อยที่สุด รวมทั้งให้มีการปรับปรุงและดูแลให้อยู่ในสภาพที่ใกล้เคียงแบบเดิมมากที่สุด หากรัฐต้องการที่จะเปิดประทานบัตรเหมืองแร่

5. ควรส่งเสริมและกำหนดมาตรการที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิชุมชน และสิทธิของประชาชนอย่างจริงจัง

6. ควรกำหนดหลักเกณฑ์การฟ้องคดี และกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิชุมชน หรือสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบเป็นบทบัญญัติต่างหาก เพื่อให้เกิดความสะดวกและง่ายต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

คำขอขอบคุณ

ขอขอบคุณ สถาบันบัณฑิตบริหารศาสตร ที่ได้กรุณาให้ทุนการศึกษาจนสำเร็จการศึกษา และเกิดเป็นงานวิจัยชิ้นนี้ ขอกราบขอบพระคุณ ศ.ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ผศ.ดร.อมรรัตน์ กุลสุจริต และ ดร.พัชรพรรณ นุชประยูร ที่ให้คำแนะนำจนทำให้งานวิจัยนี้สำเร็จได้ และขอขอบคุณคุณปรีดา คงแป้น และคุณสมพร เพ็งคำ ที่ช่วยสนับสนุนเนื้อหา

เอกสารอ้างอิง

- กิตติศักดิ์ ปรกิต. 2550. สิทธิของบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน. วิทยุชุมชน, กรุงเทพฯ.
- ฟ้าดาว คงนร. 2555. สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กรุงเทพฯ.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557. 2557. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 131 ตอนที่ 55ก (22 กรกฎาคม 2557).
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. 2550. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 124 ตอนที่ 47ก (24 สิงหาคม 2550).
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2510. พระราชบัญญัติแ้ว พ.ศ. 2510. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, กรุงเทพฯ.
- โสริดา นุราช. 2553. สิทธิในที่ดิน สิทธิในแ้ว. วารสารอิเล็กทรอนิกส์ 1(2): 2-7.