

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุญาตให้ทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่
Community Involvement in Mining Permits
under the Minerals Act, B.E. 2560 (2017)

วรพัทธ์ เจริญทรัพย์¹ วิมาน กฤตพลวิมาน² และจิตตศุภางค์ ตันติภิรมย์³

Woraphat Charoensap¹, Viman Kritpolviman² and Chittasuphang Tontipiromya³

Received: Dec 1, 2023 Revised: Jan 15, 2024 Accepted: Feb 19, 2024

¹ นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช นนทบุรี 11120

² รองศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช นนทบุรี 11120

³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช นนทบุรี 11120

¹ Graduate student in the Master of Laws Program in Public Law, Faculty of law, Sukhothai Thammathirat University, Nonthaburi, 11120, Thailand.

² Associate Prof. Faculty of law, Sukhothai Thammathirat University, Nonthaburi, 11120, Thailand.

³ Assistant Prof. Dr., Faculty of law, Sukhothai Thammathirat University, Nonthaburi, 11120, Thailand.

* Corresponding author: E-mail address: queenkanwara@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุญาตให้ทำเหมืองแร่ (2) ศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุญาตให้ทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่ของประเทศไทย เครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (3) วิเคราะห์ปัญหาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุญาตให้ทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และ (4) เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 และอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง โดยวิธีการดำเนินการวิจัยที่ใช้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสารกฎหมายไทยและต่างประเทศ รวมถึงข้อมูลสารสนเทศจากทางอินเทอร์เน็ต

ผลการศึกษาพบว่า (1) การมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุญาตให้ทำเหมืองแร่อยู่บนพื้นฐานของแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ ทั้งในเรื่องของสิทธิชุมชน การมีส่วนร่วม คณะกรรมการในกฎหมาย การทำเหมืองแร่ และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการแร่ (2) คณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติ ไม่ปรากฏองค์ประกอบของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากผู้แทนภาคชุมชน โดยมีจำนวนสัดส่วนของกรรมการภาครัฐมากกว่าภาคเอกชนและภาคชุมชนเหมือนกับคณะกรรมการแร่ และมีการบัญญัติกฎหมายให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในคณะกรรมการแร่จังหวัด จำนวนด้านละหนึ่งคน ส่งผลให้ขาดแคลนผู้สมัคร เนื่องจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่จะมาทำหน้าที่เฉพาะเขตจังหวัดที่ตนได้รับมอบหมายมีจำนวนน้อย อีกทั้ง การมีส่วนร่วมของชุมชนในรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นและการทำประชาคมเป็นบุคคลคนละกลุ่มกัน แต่สำหรับคณะกรรมการตามกฎหมายในส่วนการกำหนดนโยบายและส่วนการอนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินการที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติของเครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ปรากฏสมาชิกที่เป็นกรรมการจากภาคชุมชน และมีจำนวนสัดส่วนของกรรมการภาครัฐกับภาคเอกชนและภาคชุมชนที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งไม่พบปัญหาการขาดแคลนกรรมการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในคณะกรรมการดังกล่าว รวมทั้ง บุคคลที่สามารถเข้าร่วมการรับฟังความคิดเห็นและการทำประชาคมเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน (3) การมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุญาตให้ทำเหมืองแร่ทั้งในรูปแบบของคณะกรรมการ และการเข้าร่วมการรับฟังความคิดเห็นและการทำประชาคมของประเทศไทย ยังไม่สอดคล้องกับหลักแนวความคิดเรื่องสิทธิชุมชนกับการมีส่วนร่วมที่ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หลักการคานอำนาจ และหลักการบริหารจัดการแร่ ซึ่งตรงกันข้ามกับเครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่สอดคล้องกับหลักการและแนวคิดดังกล่าว โดยให้ภาคชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมตลอดทั้งกระบวนการ ซึ่งรวมถึงการเข้ามาเป็นกรรมการในคณะกรรมการ และบุคคลที่สามารถเข้าร่วมการรับฟังความคิดเห็นและการทำประชาคมต้องเป็นบุคคลที่ได้รับหรือจะได้รับผลกระทบจากการทำเหมือง ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริง (4) ควรให้เพิ่มองค์ประกอบของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากผู้แทนภาคชุมชนในคณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติ และเพิ่มจำนวนกรรมการ

ภาคเอกชนและภาคชุมชนให้มีจำนวนสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับกรรมการภาครัฐในคณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติและคณะกรรมการแร่ รวมถึง แก้ไขเพิ่มเติมอนุบัญญัติในการกำหนดผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยปัญหากรณีการขาดแคลนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ตลอดจน แก้ไขอนุบัญญัติในเรื่องกลุ่มบุคคลที่มีสิทธิเข้าร่วมการรับฟังความคิดเห็นและทำประชาคมโดยให้เป็นกลุ่มบุคคลเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและส่งเสริมหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนให้เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วม, สิทธิชุมชน, การทำเหมืองแร่

Abstract

The objectives of this thesis are : (1) To study the theoretical concept of community participation in mining permits; (2) to study legal measures on community participation in mining permits according to the mineral law of Thailand, Australia, Canada, and the Federal Republic of Germany; (3) to analyze the problem of community participation in permitting mining under the law on minerals; and (4) to suggest guidelines for amending the Minerals Act, B.E. 2560 (2017) and related subordinates. The research method is qualitative research consists of researching Thai and foreign legal documents, including information from the internet.

The findings of this study are as follows: (1) Community participation in mining permits is based on various theoretical concepts in terms of community rights, participation, legal committee, mining, and community participation in mineral management. (2) The National Mineral Management Policy Committee does not have a composition of qualified members drawn from community sector representatives. There is a greater proportion of government committee members than the private and community sectors, similar to the Minerals Committee. In addition, there is a statutory requirement that there should be one specialized member of the provincial mining committee, which leads to a shortage of candidates because there are few specialized persons to serve in the province where they are appointed. Moreover, community participation in the form of listening to opinions and holding a referendum is different for different groups of people. However, for the legal committees in policy setting and approval or permission to act in relation to the natural resources of the Commonwealth of Australia, Canada, and the Federal Republic of Germany, they appear that committee members are from the community sector and there are similar proportions of directors in the public sector and the private and community sectors. There was no shortage of experts in the said committee, including people who could participate in the hearing and the referendum as one group. (3) Community participation in granting mining permission in the form of committees and participation in public hearings and referendums in Thailand is not consistent with the concept of community rights and participation guaranteed in the Constitution of the Kingdom of Thailand. Principles of power balance between directors and mineral management principles. This is in contrast to the Commonwealth of Australia, Canada, and the Federal Republic of Germany which are consistent with the aforementioned principles

and concepts to allow the community sector to participate throughout the process. This includes serving as a member of the board of directors and the person who can participate in the public hearing and referendum must be a person who has been or will be affected by mining and who is a real stakeholder. (4) The research proposal suggests increasing the representation of qualified committee members from community representatives in the National Mineral Management Policy Committee and increasing the number of private sector and community committee members to have a proportion close to that of government members in both the National Mineral Management Policy Committee and the Mineral Committee. Additionally, it proposes further amendments to regulations to specify individuals with the authority to resolve issues in case of a shortage of qualified committee members with specific expertise. Furthermore, adjustments to regulations regarding the eligible groups participating in providing feedback and voting should be made to ensure that they consist of the same group of individuals. All these proposals aim to align with the principles established in the constitution and enhance the fairness and effectiveness of public and community participation.

Keywords: participation, community rights, mining

บทนำ (Introduction)

แร่เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ อันเป็นวัตถุดิบขั้นพื้นฐานของภาคอุตสาหกรรม โดยการประกอบกิจการเหมืองแร่ของประเทศไทยจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้รัฐมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการแร่ โดยการจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรแร่ที่มีอยู่ตามธรรมชาติ การสำรวจแร่ การทำเหมือง การขุดหาแร่รายย่อย การแต่งแร่ และการประกอบโลหกรรม รวมทั้งการควบคุมกำกับดูแลการดำเนินการเรื่องดังกล่าว โดยต้องกระทำภายใต้แผนที่มีชื่อว่า “แผนแม่บทการบริหารจัดการแร่” ซึ่งมีคณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ [1] โดยการดำเนินการตามแผนแม่บทดังกล่าวต้องผูกพันหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชนอย่างยั่งยืน โดยต้องคำนึงถึงดุลยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนอย่างรอบด้าน อีกทั้ง ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมและเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนทราบเป็นระยะ เว้นแต่ กรณีข้อมูลของแร่เป็นประเภทที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ อันเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในเรื่อง “สิทธิชุมชน” ที่บัญญัติรับรองให้หน่วยงานรัฐมีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงเรื่องทรัพยากรแร่ด้วย [2]

จากการศึกษาถึงการดำเนินการตามแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่แล้วพบว่า การทำเหมืองถือเป็นการบริหารจัดการแร่ด้วยประการหนึ่ง แต่การที่ผู้ประกอบการใดจะสามารถทำเหมืองแร่ได้นั้นตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดถึงกระบวนการขั้นตอนของการทำเหมืองไว้ ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ช่วง [3] คือ ช่วงก่อนการทำเหมือง ช่วงการทำเหมือง และช่วงภายหลังการทำเหมือง โดยช่วงก่อนการทำเหมืองถือเป็นช่วงที่สำคัญเพราะมีขั้นตอนการสำรวจแร่ การขอประทานบัตร การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น และการทำประชาคมฯ ซึ่งมีบทบาทของการมีส่วนร่วมภาคชุมชนในการเข้าไปมีส่วนในการพิจารณาอนุญาต

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาของบทบัญญัติในคณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ที่องค์ประกอบกรรมการไม่สอดคล้องกับเรื่องสิทธิชุมชนที่ถูกบัญญัติรับรองในรัฐธรรมนูญและไม่สอดคล้องกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามมาตรา 12 ในหลาย ๆ ประการ [4] ซึ่งเกิดจากการที่ไม่ปรากฏองค์ประกอบของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากผู้แทนภาคชุมชนและมีจำนวนสัดส่วนกรรมการที่ไม่สมดุลกัน โดยมีจำนวนสัดส่วนของภาครัฐเกือบทั้งหมด โดยเมื่อเปรียบเทียบกับคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง [5] หรือคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน [6] ซึ่งถือเป็นคณะกรรมการนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติลักษณะเช่นเดียวกันกับคณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติ กลับให้ความสำคัญในการให้ภาคชุมชนได้เข้ามาเป็นคณะกรรมการ โดยปรากฏกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากภาคชุมชนและมีจำนวนสัดส่วนกรรมการภาครัฐกับ

ภาคเอกชนซึ่งมีภาคชุมชนที่ใกล้เคียงกันมาก อีกทั้ง เมื่อเปรียบเทียบกับคณะกรรมการตามกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ก็ปรากฏองค์ประกอบของกรรมการที่มาจากภาคชุมชนและมีจำนวนสัดส่วนกรรมการภาครัฐกับภาคเอกชนซึ่งมีภาคชุมชนที่ใกล้เคียงกันเช่นเดียวกัน จึงอาจส่งผลทำให้มุมมองการพิจารณาในแต่ละเรื่องของคณะกรรมการอยู่บนฐานการได้ประโยชน์เชิงเศรษฐกิจของประเทศมากกว่าเชิงสังคมและเชิงสิ่งแวดล้อมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่า โดยหากได้ข้อมูลความรู้จากภาคชุมชนซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะทำให้คณะกรรมการมีความเป็นกลางมากขึ้น และได้ทางเลือกในการตัดสินใจจัดทำแผนแม่บทบริหารจัดการอย่างรัดกุมและมีประสิทธิภาพ

ปัญหาต่อมาเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับจำนวนสัดส่วนกรรมการภาคชุมชนกับกรรมการภาครัฐ ในคณะกรรมการแร่ไม่สอดคล้องกับเรื่องสิทธิชุมชนในหลักการมีส่วนร่วมและหลักการคานอำนาจระหว่างกรรมการที่ถูกบัญญัติรับรองในรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดจำนวนกรรมการของภาครัฐที่ห่างกับจำนวนกรรมการของภาคเอกชนและภาคชุมชนเกือบกึ่งหนึ่ง คือ 15 : 8 และมีกรรมการภาคชุมชนเพียง 2 คน จากกรรมการทั้งหมด 23 คน [7] ซึ่งยังไม่มีความเหมาะสมเท่าที่ควร โดยเมื่อเปรียบเทียบกับคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน [8] ซึ่งถือเป็นคณะกรรมการส่วนการอนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติเช่นเดียวกับคณะกรรมการแร่ กลับมีจำนวนสัดส่วนกรรมการภาครัฐกับภาคเอกชนซึ่งมีภาคชุมชนที่ใกล้เคียงกันมาก ประกอบกับคณะกรรมการตามกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ก็ปรากฏจำนวนสัดส่วนกรรมการภาครัฐกับภาคเอกชนซึ่งมีภาคชุมชนที่ใกล้เคียงกันเช่นเดียวกัน จึงอาจส่งผลทำให้การอนุญาตให้ทำเหมืองเกิดจากการใช้ดุลพินิจของผู้ที่มีอำนาจซึ่งรับฟังความเห็นที่มีน้ำหนักจากฝ่ายภาครัฐมากกว่าภาคเอกชนและชุมชน

อีกปัญหาหนึ่ง เป็นเรื่องการขาดแคลนผู้สมัครกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในคณะกรรมการแร่จังหวัด โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในส่วนภูมิภาคที่จะมาทำหน้าที่เฉพาะเขตจังหวัดที่ตนได้รับมอบหมายนั้นมีจำนวนน้อย อันเกิดจากมาตรา 28 วรรคสาม (3) ได้ระบุกำหนดถึงจำนวนว่าต้องมีด้านละหนึ่งคน [9] ทำให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคนเดียวกันไปเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในหลาย ๆ ท้องที่หรือในเขตจังหวัดอื่น ๆ ด้วย ทั้งที่เจตนารมณ์ของกฎหมายมิได้ต้องการให้เป็นเช่นนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับคณะกรรมการตามกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแล้ว มิได้มีการระบุจำนวนที่แน่นอนในแต่ละด้าน ทำให้ไม่เกิดปัญหาในการขาดแคลนกรรมการดั่งกรณีของประเทศไทย ซึ่งหากไม่สามารถจะหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามที่กฎหมายกำหนดให้ครบถ้วนได้ จะส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาอนุญาต และอาจจะส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่มีประสิทธิภาพได้

นอกจากนี้ ยังพบปัญหาช่องว่างทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในเรื่องคุณสมบัติของประชาชนที่รับฟังความคิดเห็นในชุมชนพื้นที่ที่ขอประทานบัตรไม่ได้เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริงตามมาตรา 56 วรรคสอง

แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ประกอบกับอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกำหนดให้ต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ในหมู่บ้านของชุมชนไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น [10] ทำให้ผู้มีสิทธิ รับฟังความคิดเห็นอาจไม่ได้เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียที่แท้จริง โดยมีผลทำให้ข้อมูลหรือการรับรู้ รวมไปถึงข้อกังวล และข้อเสนอแนะไม่ได้เกิดจากผู้ที่มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริง เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีการรับฟัง ความคิดเห็นของชุมชนของเครือข่ายออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะพบว่า ต้องเป็นประชาชนที่คาดว่าจะได้รับหรือเคยได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองจริง ๆ มิใช่เป็นเพียงบุคคลที่มีชื่อ อยู่ในพื้นที่โครงการทำเหมืองแต่ข้อเท็จจริงกลับอาศัยอยู่ในพื้นที่ของเขตหมู่บ้านหรือเขตจังหวัดอื่น โดยไม่ได้ เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างแท้จริง ซึ่งไม่ตรงกับเจตนารมณ์กับที่กฎหมายกำหนดไว้

อีกทั้ง คุณสมบัติของประชาชนในชุมชนที่มีส่วนได้เสียในการทำประชาคมคือการขอประทานบัตร ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 56 วรรคสาม ประกอบกับอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง เป็นประเด็น ปัญหาอีกประการหนึ่งที่สำคัญ เนื่องจากนิยามของประชาชนในเขตชุมชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตรที่รับฟัง ความคิดเห็นกับนิยามของผู้มีสิทธิลงประชามติมีความแตกต่างกันหรือกล่าวได้ว่า ไม่ได้เป็นกลุ่มบุคคลเดียวกัน โดยการทำการประชาคมกำหนดให้เฉพาะประชาชนที่อยู่ในหมู่บ้านที่มีการยื่นขอประทานบัตรเท่านั้น อันเป็นการ ไม่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชนอย่างมากที่ต้องคำนึงถึงประชาชนผู้ได้รับ ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชนข้างเคียงด้วย จนนำไปสู่การดำเนินการฟ้องร้อง คดีกันระหว่างประชาชนในชุมชนพื้นที่ประทานบัตรกับภาครัฐ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของเครือข่าย ออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะพบว่า เป็นประเทศที่มีหลักการในการให้ ความสำคัญกับชุมชนในพื้นที่เป็นสำคัญโดยได้มีการจำกัดกลุ่มของผู้ที่ได้รับผลกระทบในชุมชนให้มีความ แตกต่างกัน

ด้วยปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงนำไปสู่ความสนใจที่จะศึกษาและวิเคราะห์ในเรื่องการมีส่วนร่วมของ ชุมชนในการอนุญาตให้ทำเหมือง รวมทั้งมาตรการทางกฎหมายของหลักการดังกล่าวในระบบกฎหมายไทย และต่างประเทศ เพื่อให้เกิดองค์ความรู้ความเข้าใจ และนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ว่าด้วยแร่และอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความถูกต้อง ชัดเจน สามารถนำไปบังคับใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมกับประชาชนหรือชุมชนผู้ที่มีส่วนได้เสียจากการทำเหมือง

วัตถุประสงค์การวิจัย (Objective)

1. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุญาตให้ทำเหมืองแร่
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุญาตให้ทำเหมืองตามกฎหมาย ว่าด้วยแร่ของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุญาตให้ทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 และอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

ระเบียบวิธีการวิจัย (Methodology)

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากวรรณกรรมทางกฎหมาย เช่น ตำราทางวิชาการในสาขานิติศาสตร์ งานวิจัยวิทยานิพนธ์ บทความที่เกี่ยวข้อง บทบัญญัติของกฎหมายทั้งไทยและต่างประเทศ ความเห็นของนักนิติศาสตร์ และข้อมูลจาก Website ต่าง ๆ

ผลการวิจัย (Results)

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุญาตให้ทำเหมืองแร่

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุญาตให้ทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่ทั้งในรูปแบบของคณะกรรมการ และการเข้าร่วมการรับฟังความคิดเห็นและการทำประชาคมติ ประกอบด้วยแนวคิดทฤษฎีที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

1.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชน

1.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชน

“สิทธิชุมชน” หมายถึง สิทธิที่ไม่ใช่ของส่วนบุคคลหรือของประชาชนแต่ละคน และไม่ใช่ของรัฐ แต่เป็นสิทธิของชุมชนที่จะจัดการใช้ประโยชน์และมีหน้าที่บำรุงรักษาเหนือทรัพยากร [11] โดยมีลักษณะที่สำคัญ คือ เน้นการมีส่วนร่วม ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนไว้อย่างชัดเจนไว้หลายกรณี เช่น [12] กรณีสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติตามมาตรา 43 (2) โดยการใช้ประโยชน์ดังกล่าวได้กำหนดหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ หลักการพัฒนาอย่างสมดุลและยั่งยืน หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการกระจายอำนาจ โดยในส่วนของการละเมิดของการมีส่วนร่วมดำเนินการและการได้รับประโยชน์จากการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ กรณีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการรับรู้และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อบุคคลและส่วนรวม เพื่อเป็นหลักประกันว่าการดำเนินการของรัฐหรือการอนุญาตให้ดำเนินการใดที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตวิถีชีวิตของประชาชนหรือชุมชนอย่างรุนแรง รัฐต้องศึกษา ประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพตามมาตรา 58 วรรคหนึ่ง และกรณีให้สิทธิแก่บุคคลและชุมชนได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามมาตรา 58 วรรคสอง เป็นต้น

1.1.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

“การมีส่วนร่วมของประชาชน” คือ การเข้ามาช่วยเหลือหรือร่วมในกระบวนการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถ่องแท้และสอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิต ทำให้เกิดประสิทธิผลและสร้างความสมดุลระหว่างรัฐซึ่งเป็นผู้ปกครองกับประชาชน ซึ่งเป็นผู้ได้รับการปกครองแห่งรัฐ [13] ซึ่งทฤษฎีที่สำคัญแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ [14] 1) ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบตัวแทน และ 2) ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมสามารถเป็นไปได้ คือ ความเป็นพลเมืองที่มีเสรีภาพและมีความเท่าเทียมกัน อันเป็นหลักการสำคัญที่สุดของทฤษฎีประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญมาโดยตลอด

หลักการมีส่วนร่วมสามารถแบ่งเงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญได้ออกเป็น 3 ประการ คือ [15] ต้องมีอิสรภาพ ต้องมีความเสมอภาค และต้องมีความสามารถ โดยหากขาดเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว การมีส่วนร่วมในระดับต่าง ๆ อาจขาดความสมบูรณ์ อันจะส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์ที่ควรจะเป็นและไม่สามารถทำให้เป้าหมายเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยรูปแบบของการมีส่วนร่วมแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ 1) การมีส่วนร่วมโดยตรง แบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม คือ [16] กลุ่มการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร กลุ่มการประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งปัจจุบันสามารถพบเห็นได้ 2 กรณี ได้แก่ กรณีการประชุมในระดับชุมชนและกรณีการประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ และกลุ่มการร่วมในการตัดสินใจ 2) การมีส่วนร่วมโดยอ้อม กล่าวคือ เป็นการใช้กลไกทางกฎหมายเป็นลักษณะของการเรียกร้องและป้องกันสิทธิของตนเอง อันเนื่องมาจากการไม่ได้รับความเป็นธรรมและเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ตนเองคิดว่าควรจะได้รับ ซึ่งประชาชนสามารถใช้สิทธิของตนตามกฎหมายทั้งในรูปแบบของปัจเจกและในรูปแบบขององค์กรตามที่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ

1.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการในกฎหมาย

คณะกรรมการสามารถแบ่งประเภทตามหลักการจัดองค์กรและการบริหารได้เป็น 4 ประเภท คือ [17] 1) คณะกรรมการนโยบาย เป็นผู้วางนโยบายหลักให้แก่องค์กรนั้น ๆ เพื่อรับไปปฏิบัติตามแนวนโยบายดังกล่าว โดยคุณสมบัติของกรรมการจึงต้องอยู่ในระดับสูง ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ คณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายระดับชาติและคณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายในระดับองค์กรฝ่ายปกครอง 2) คณะกรรมการที่ปรึกษา เป็นคณะกรรมการที่ให้คำปรึกษาหรือความเห็นใด ๆ ต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจในองค์กร โดยมีคุณสมบัติที่สำคัญ คือ ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องนั้น ๆ เป็นอย่างดี เช่น นอกจากจะมีกรรมการจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องแล้วมักจะต้องมี “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ” อีกจำนวนหนึ่งเพื่อร่วมให้ความรู้ในเรื่องนั้น ๆ 3) คณะกรรมการบริหาร เป็นคณะกรรมการที่ค่อนข้างพบน้อย แต่มักจะใช้ในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเงินประเภทกองทุนต่าง ๆ องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพอิสระ และสภาการศึกษา ระดับอุดมศึกษา และ 4) คณะกรรมการปฏิบัติ เป็นองค์กรในระดับล่างที่จะเป็นผู้ดำเนินการต่าง ๆ โดยทำหน้าที่ปะปนกับหน้าที่ในสามประเภทข้างต้น โดยทั่วไปคณะกรรมการจะประกอบไปด้วยส่วนต่าง ๆ ทั้งหมด 4 ส่วน ได้แก่ [18] 1) ประธานกรรมการ ผู้ที่อาจกำหนดให้เป็นประธานกรรมการได้มี 3 ประเภท คือ ผู้ดำรงตำแหน่ง

ทางการเมือง ข้าราชการประจำ และผู้ทรงคุณวุฒิ 2) กรรมการโดยตำแหน่ง 3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และ 4) เลขานุการ ทั้งนี้ ไม่จำเป็นว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการจะต้องประกอบด้วย 4 ส่วนดังกล่าวเสมอไป และจำนวนของคณะกรรมการควรมีผู้เป็นกรรมการจำนวนเท่าใดนั้น คงขึ้นอยู่กับภารกิจและวัตถุประสงค์ของ คณะกรรมการ ซึ่งในแง่ของการเขียนกฎหมายแล้วต้องคำนึงถึงองค์ประชุมด้วย เนื่องจากถ้ากำหนดให้มี กรรมการมากจะมีปัญหาองค์ประชุมตามมา อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการควรมีสัดส่วนระหว่างกรรมการที่เป็น ฝ่ายบริหารและกรรมการที่ไม่เป็นฝ่ายบริหารที่สะท้อนอำนาจที่ถ่วงดุลกันอย่างเหมาะสม โดยกรรมการ สามารถทำงานร่วมกับคณะกรรมการทั้งหมดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถแสดงความเห็นได้อย่างอิสระ

1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 4 ได้กำหนดนิยามของ “แร่” และในมาตราเดียวกันได้ กำหนดถึงนิยามของ “ทำเหมือง” ซึ่งหมายความว่า การกระทำแก่พื้นที่ไม่ว่าจะเป็นที่บกหรือที่น้ำ เพื่อให้ได้มา ซึ่งแร่ด้วยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด แต่ไม่รวมถึงการขุดหาแร่รายย่อยและการ ร่อนแร่ โดยการทำเหมืองถือเป็นการบริหารจัดการแร่อย่างหนึ่ง [19] ซึ่งขั้นตอนของการดำเนินการทำเหมืองที่ สำคัญและปรากฏการณ์มีส่วนร่วมของชุมชน คือ ช่วงก่อนการทำเหมือง กล่าวคือ หากภายหลังจากการสำรวจ แร่แล้วพบว่าปริมาณแร่ที่เพียงพอจะนำไปใช้ในเชิงพาณิชย์ได้ ผู้ประสงค์จะทำเหมืองแร่ต้องปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ กระบวนการขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เมื่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้รับความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจแล้ว ผู้ประสงค์ที่จะทำเหมืองจึงมีสิทธิได้รับการพิจารณาว่าจะได้รับประทาน บัตรสำหรับการทำเหมืองหรือไม่ โดยรัฐมีการดำเนินการหรือกิจกรรมที่ต้องกระทำก่อนการพิจารณาออก ประทานบัตรตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ซึ่งในการทำเหมืองนี้จะปรากฏการณ์มีส่วนร่วม ของชุมชนทั้งในรูปแบบของคณะกรรมการและรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นและการทำประชาคม [20]

การทำเหมืองแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ [21] ประเภทที่หนึ่ง ได้แก่ การทำเหมืองในเนื้อ ที่ไม่เกิน 100 ไร่ และเป็นโครงการเหมืองแร่ที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประเภทที่สอง ได้แก่ การ ทำเหมืองในเนื้อที่ไม่เกิน 625 ไร่และเป็นโครงการเหมืองแร่ที่ไม่เข้าข่ายเป็นโครงการหรือกิจการที่อาจ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมออกตามความในกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และประเภทที่สาม ได้แก่ การทำเหมืองอย่างใดอย่างหนึ่งใน 8 กรณี ได้แก่ การทำเหมืองที่ไม่ใช่การทำเหมืองประเภทที่ 1 หรือการทำเหมืองประเภทที่ 2 การทำเหมืองแร่ในทะเล การ ทำเหมืองแร่ใต้ดิน การทำเหมืองแร่ทองคำ การทำเหมืองแร่ถ่านหิน การทำเหมืองแร่กัมมันตรังสีโครงการทำ เหมืองแร่ที่จะต้องขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี และการทำเหมืองแร่ที่มีกิจกรรมโดยตรงหรือมีกิจกรรมที่ เกี่ยวเนื่องกับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพ

สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมออกตามความในกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

2. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุญาตให้ทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่ของประเทศไทยและต่างประเทศ

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุญาตให้ทำเหมืองได้ปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมายทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ดังต่อไปนี้

2.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุญาตให้ทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่ของประเทศไทย

2.1.1 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มีการบัญญัติถึงการมีส่วนร่วมของภาคชุมชนในขั้นตอนก่อนอนุญาตการทำเหมือง ซึ่งแบ่งรูปแบบได้ ดังนี้

1) การมีส่วนร่วมของชุมชนในรูปแบบของคณะกรรมการที่มีอำนาจกำหนดนโยบาย พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการบริหารจัดการแร่ ซึ่งการทำเหมืองถือเป็นการบริหารจัดการแร่อย่างหนึ่ง ที่ต้องกระทำภายใต้แผนที่ชื่อว่า “แผนแม่บทการบริหารจัดการแร่” ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 17 ได้กำหนดให้ “คณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติ” เป็นผู้รับผิดชอบจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่และให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งแผนแม่บทดังกล่าวถือเป็นกรอบในการบริหารจัดการแร่ของประเทศไทย ประกอบด้วยการดำเนินการต่าง ๆ เช่น การจำแนกเขตพื้นที่ศักยภาพแร่ พื้นที่หรือชนิดแร่ที่สมควรสงวนหวงห้ามหรืออนุรักษ์ไว้ และพื้นที่ที่มีแหล่งแร่อุดมสมบูรณ์และมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงที่จะกำหนดให้เป็นเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองการทำเหมือง เป็นต้น โดยการดำเนินการต่าง ๆ ตามแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ต้องมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ และเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนทราบเป็นระยะ โดยผูกพันหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทฯ และให้มีการจัดทำหรือปรับปรุงแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ทุกห้าปี [22] ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีองค์ประกอบตามมาตรา 8 ซึ่งประกอบด้วยสัดส่วนของภาครัฐเกือบทั้งหมด กล่าวคือ มีจำนวนภาครัฐทั้งสิ้น 22 คน และภาคเอกชนมีจำนวนเพียง 5 คน จากคณะกรรมการทั้งหมด 27 คน อีกทั้ง เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแล้วพบว่า ไม่ปรากฏผู้แทนองค์กรชุมชน ทั้งนี้ การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎกระทรวงการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติ พ.ศ. 2561

2) การมีส่วนร่วมของชุมชนในรูปแบบของคณะกรรมการที่มีอำนาจอนุมัติหรืออนุญาตให้ทำเหมืองแร่ กล่าวคือ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 เห็นว่า ในหมวด 2 ได้บัญญัติกำหนดคณะกรรมการอยู่ด้วยกัน 2 ส่วน คือ [23] ส่วนที่ 1 คณะกรรมการแร่และส่วนที่ 2 คณะกรรมการแร่จังหวัดอธิบายได้ดังนี้

(1) คณะกรรมการแร่ กล่าวคือ ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการแร่ ซึ่งมีจำนวนภาคีรัฐทั้งสิ้น 15 คน และภาคเอกชนจำนวน 8 คน โดยมีจำนวนสัดส่วนของชุมชนเพียงจำนวนไม่เกิน 2 คน จากจำนวนของคณะกรรมการทั้งหมด 23 คน ทั้งนี้ การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการแร่ให้เป็นไปตามกฎกระทรวงการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการแร่ พ.ศ. 2561 โดยคณะกรรมการแร่มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ซึ่งในส่วนเฉพาะขึ้นก่อนการทำเหมือง อันรวมถึงการอนุญาตให้ทำเหมืองนั้น มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ อำนาจหน้าที่ในเรื่องของการให้ความเห็นชอบในการอนุญาตหรือไม่อนุญาต การต่ออายุ การโอน การเพิกถอน และกำหนดเงื่อนไขใด ๆ เกี่ยวกับประทานบัตรสำหรับการทำเหมืองประเภทที่ 2 และประเภทที่ 3

(2) คณะกรรมการแร่จังหวัด กล่าวคือ ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการแร่จังหวัด ซึ่งมีจำนวนภาคีรัฐทั้งสิ้น 11 คน และภาคเอกชนจำนวน 8 คน โดยมีจำนวนสัดส่วนของชุมชนเพียงจำนวนไม่เกิน 2 คน จากจำนวนของคณะกรรมการทั้งหมด 19 คน และมีการกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในคณะกรรมการแร่จังหวัด จำนวนด้านละหนึ่งคน ทั้งนี้ การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการแร่จังหวัดให้เป็นไปตามกฎกระทรวงการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการแร่จังหวัด พ.ศ. 2561 โดยคณะกรรมการแร่จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 โดยในส่วนเฉพาะขึ้นก่อนการทำเหมือง ซึ่งรวมถึงการอนุญาตให้ทำเหมืองนั้น มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คืออำนาจหน้าที่ในเรื่องการให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการอนุญาตหรือไม่อนุญาต การต่ออายุ การโอน การเพิกถอน หรือการกำหนดเงื่อนไขใด ๆ เกี่ยวกับประทานบัตรสำหรับการทำเหมืองประเภทที่ 1 และอำนาจหน้าที่ในเรื่องการให้คำปรึกษา คำแนะนำ และความเห็นแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการแร่ในจังหวัดนั้น

3) การมีส่วนร่วมของชุมชนในรูปแบบการประชุมรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตรและขั้นตอนในการทำประชาคมติการขอประทานบัตร กล่าวคือ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 56 ได้กำหนดถึงรูปแบบของการมีส่วนร่วมของภาคชุมชนรูปแบบของการประชุมรับฟังความคิดเห็นและรูปแบบของการทำประชาคมติการขอประทานบัตร โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในอนุบัญญัติ

2.1.2 อนุบัญญัติที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยแร่

1) ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตร พ.ศ. 2561 ลงวันที่ 18 เมษายน 2561 เป็นอนุบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 56 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ซึ่งได้กำหนดถึงคุณสมบัติของบุคคลในชุมชนพื้นที่ที่ขอประทานบัตรที่เข้าร่วมในการแสดงความคิดเห็นด้วย ซึ่งกรณีชุมชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตรนั้น หมายถึง หมู่บ้านที่มีระยะห่างจากแนวเขตคำขอประทานบัตรประเภทต่าง ๆ มีหลักเกณฑ์ที่ต้องพิจารณาสำหรับการจัดรับฟังความคิดเห็น ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 4 กรณี ได้แก่ กรณีที่หนึ่ง คือ กรณีคำขอประทาน

บัตรเพื่อการทำเหมืองประเภทที่ 1 ระยะห่างไม่เกิน 100 เมตร กรณีที่สอง คือ กรณีคำขอประทานบัตรเพื่อการทำเหมืองประเภทที่ 2 ระยะห่างไม่เกิน 500 เมตร กรณีที่สาม คือ กรณีคำขอประทานบัตรเพื่อการทำเหมืองประเภทที่ 3 ระยะห่างไม่เกิน 1 กิโลเมตร และกรณีที่สี่ คือ กรณีคำขอประทานบัตรเพื่อการทำเหมืองใต้ดินตามหมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 เฉพาะภายในแนวเขตคำขอประทานบัตร ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตรให้เชิญกลุ่มบุคคลภาคชุมชนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น กล่าวคือ เป็นกลุ่มของประชาชนทุกหมู่บ้านในเขตชุมชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตร ซึ่งประชาชนดังกล่าวต้องมีชื่อ อยู่ในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านของชุมชนนั้นไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น และแจ้งผู้ขอประทานบัตรเข้าร่วมชี้แจงการดำเนินโครงการด้วย [24]

2) ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และค่าใช้จ่ายในการทำประชามติการขอประทานบัตร พ.ศ. 2561 เป็นอนุบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 56 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ซึ่งได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และค่าใช้จ่ายในการทำประชามติการขอประทานบัตรภายหลังจากการที่ผู้ขอประทานบัตรไม่สามารถจะวินิจฉัยให้ข้อยุติได้ อันมีสาเหตุมาจากประชาชนในชุมชนไม่เห็นด้วยกับการทำเหมืองในพื้นที่ในครั้งการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น และกำหนดกลุ่มผู้มีสิทธิลงประชามติ ซึ่งหมายถึง ประชาชนซึ่งมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในหมู่บ้าน ที่มีการยื่นขอประทานบัตรไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันทำประชามติ โดยต้องมีคุณสมบัติ คือ เป็นผู้ มีสัญชาติไทย หากเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี และมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ในวันทำประชามติ นอกจากนี้ ต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม คือ ต้องไม่ถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือต้องไม่เป็นเป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช [25]

2.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุญาตให้ทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่ของต่างประเทศ

มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศได้กำหนดถึงการมีส่วนร่วมของภาคชุมชนไว้หลายรูปแบบ ดังนี้

2.2.1 การมีส่วนร่วมของชุมชนในรูปแบบของคณะกรรมการที่มีอำนาจกำหนดนโยบาย กล่าวคือ คณะกรรมการที่มีอำนาจกำหนดนโยบายของรัฐนิวเซาท์เวลส์แห่งเครือรัฐออสเตรเลีย คือ “คณะกรรมการส่งเสริมศักยภาพเหมืองแร่และปิโตรเลียม (Mining and Petroleum Competence Board)” มีองค์ประกอบของกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยสัดส่วนของภาครัฐจำนวน 2 คน และภาคเอกชนจำนวนไม่เกิน 9 คน จากคณะกรรมการทั้งหมดไม่เกิน 11 คน ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแล้วพบว่า ปรากฏสมาชิกของคณะกรรมการที่มาจากภาคชุมชน [26] และคณะกรรมการที่มีอำนาจกำหนดนโยบายของรัฐควิเบกแห่งประเทศแคนาดา คือ “สภาที่ปรึกษารัฐมนตรี (Minister’s Advisory Council)” มีองค์ประกอบของสมาชิก ซึ่งประกอบด้วยสัดส่วนของภาครัฐจำนวน 2 คน และภาคเอกชนจำนวนไม่เกิน 12 คน จากคณะกรรมการทั้งหมดไม่เกิน 14 คน ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของกรรมการแล้วพบว่า ปรากฏสมาชิกของคณะกรรมการ

ที่มาจากภาคชุมชน [27] รวมถึง คณะกรรมการที่มีอำนาจกำหนดนโยบายของรัฐบาเดิน-เวือร์ทเทมแบร์กแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คือ “คณะกรรมการเหมืองแร่ของรัฐบาลกลาง-รัฐ (Bund-Länder-Ausschusses Bergbau)” มีองค์ประกอบของกรรมการ ซึ่งแม้จะไม่ปรากฏจำนวนสมาชิกที่แน่นอน ซึ่งอาจแตกต่างกันไปตามเวลา เนื่องจากขึ้นอยู่กับองค์ประกอบเฉพาะที่กำหนดโดยแต่ละรัฐบาล แต่เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของกรรมการแล้วพบว่า ปรากฏสมาชิกของคณะกรรมการที่มาจากภาคชุมชน [28]

2.2.2 การมีส่วนร่วมของชุมชนในรูปแบบของคณะกรรมการที่มีอำนาจอนุมัติหรืออนุญาตให้ทำเหมืองแร่ กล่าวคือ คณะกรรมการที่มีอำนาจอนุมัติหรืออนุญาตให้ทำเหมืองแร่ของรัฐนิวเซาท์เวลส์แห่งเครือรัฐออสเตรเลีย คือ “คณะกรรมการผู้วางผังท้องถิ่น (local planning panels)” มีองค์ประกอบของกรรมการ ซึ่งมีจำนวนภาครัฐทั้งสิ้น 1 คน และภาคเอกชนจำนวน 3 คน โดยมีจำนวนสัดส่วนของชุมชนจำนวน 1 คน จากจำนวนของคณะกรรมการทั้งหมด 4 คน [29] และคณะกรรมการที่มีอำนาจอนุมัติหรืออนุญาตให้ทำเหมืองแร่ของรัฐควิเบกแห่งประเทศแคนาดา คือ “คณะกรรมการประชาพิจารณ์ด้านสิ่งแวดล้อม (Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE))” มีองค์ประกอบของกรรมการ ซึ่งมีจำนวนภาครัฐทั้งสิ้น 2 คน และภาคเอกชนจำนวนไม่เกิน 3 คน โดยมีจำนวนสัดส่วนของชุมชนจำนวนไม่เกิน 2 คน จากจำนวนของคณะกรรมการทั้งหมดไม่เกิน 5 คน [30] รวมถึง คณะกรรมการที่มีอำนาจอนุมัติหรืออนุญาตให้ทำเหมืองแร่ของรัฐบาเดิน-เวือร์ทเทมแบร์กแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐ คือ “คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านเหมืองแร่ (Sachverständigenausschuss Bergbau)” มีองค์ประกอบของกรรมการ ซึ่งมีจำนวนภาครัฐทั้งสิ้นไม่เกิน 8 คน และภาคเอกชนจำนวนไม่เกิน 7 คน โดยมีจำนวนสัดส่วนของชุมชนจำนวนไม่เกิน 2 คน [31] จากจำนวนของคณะกรรมการทั้งหมดไม่เกิน 15 คน [32]

2.2.3 การมีส่วนร่วมของชุมชนในรูปแบบการประชุมรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตรและขั้นตอนในการทำประชาคมติการขอประทานบัตร กล่าวคือรัฐนิวเซาท์เวลส์แห่งเครือรัฐออสเตรเลียได้ปรากฏการมีส่วนร่วมรูปแบบนี้หลังจากการยื่นคำขอใบอนุญาตการทำเหมือง โดยข้อมูลการยื่นประกอบการสมัครทั้งหลายจะถูกจัดแสดงต่อสาธารณะเพื่อให้ผู้สนใจสามารถแสดงความคิดเห็นหรือคัดค้านได้ ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีของสภากายในเขตปกครองท้องถิ่นที่มีการแจ้งให้ทราบข้อมูล อาจคัดค้านการอนุญาตให้เข้าเหมืองหรืออาจเสนอให้รวมเงื่อนไขที่ระบุในสัญญาเข้าเหมืองและกรณีของประชาชนทั่วไป ซึ่งบุคคลใด ๆ อาจคัดค้านการให้การเข้าเหมืองแร่ได้ ส่วนกรณีเอกสารที่ประกอบใบสมัครซึ่งมีมาตรการและพื้นที่ที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยงานท้องถิ่นหรือชุมชนในพื้นที่โครงการทำเหมือง หน่วยงานที่รับผิดชอบในรัฐอาจจัดทำรายงานโครงการทำเหมืองดังกล่าวเผยแพร่ต่อสาธารณะ [33] โดยการเผยแพร่ต่อสาธารณะนี้มีข้อกำหนดบังคับที่ต้องกระทำ คือ ข้อกำหนดในการจัดนิทรรศการสาธารณะ ข้อกำหนดในการแจ้งต่อสาธารณะ และการให้เหตุผลสำหรับการตัดสินใจโดยหน่วยงานด้านการวางแผน รวมถึงวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนรูปแบบอื่น ๆ ที่เหมาะสม ซึ่งข้อกำหนดเหล่านี้จำเป็นต้องมีการปรึกษาหารือกับชุมชนโดยผู้ขอใบอนุญาตหรือผู้สมัคร เพื่อขอความยินยอมหรือการอนุมัติอื่น ๆ ทั้งนี้ กระบวนการมีส่วนร่วมรูปแบบต่าง ๆ นี้ หน่วยงานด้าน

การวางแผนจะต้องจัดทำแผนการมีส่วนร่วมของชุมชนเกี่ยวกับวิธีการและเวลาที่จะดำเนินการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยมีระยะเวลาสำหรับการดำเนินการตามแผนดังกล่าวภายในกำหนด 28 วัน [34]

ส่วนกรณีรัฐควิเบกแห่งประเทศแคนาดา หากผู้ขอใบอนุญาตประสงค์จะขอใบอนุญาตสำหรับโครงการทำเหมือง ผู้ขอใบอนุญาตซึ่งเป็นผู้ขอเช่าเหมืองต้องดำเนินการจัดให้มีการปรึกษาหารือสาธารณะก่อนดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดในระเบียบกฎหมายที่ตั้งโครงการ จากนั้นผู้ขอใบอนุญาตจะต้องส่งรายงานการหารือไปยังรัฐมนตรีผู้อนุญาต [35] โดยการดำเนินการดังกล่าวนี้มีรูปแบบต่าง ๆ เช่น การประชุมสาธารณะ การจัดการประชุม และการเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในข้อเสนอโครงการหรือนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแร่ธาตุ เป็นต้น โดยรูปแบบของการจัดการประชุมสาธารณะหรือการประชุมรับฟังความคิดเห็นต้องออกเป็นประกาศ ซึ่งเปิดโอกาสให้บุคคลใดเสนอความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรไม่เกิน 30 วันหลังจากเปิดการประชุมสาธารณะ และต้องตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์รายวันหรือรายสัปดาห์ที่จำหน่ายในภูมิภาคที่โครงการตั้งอยู่อย่างน้อย 30 วันก่อนการประชุมสาธารณะ [36] ขณะเดียวกัน เมื่อภายหลังที่ผู้ขอใบอนุญาตได้ยื่นใบสมัครหรือคำขอใบอนุญาตการทำเหมืองแล้ว หน่วยงานผู้อนุญาตจะดำเนินการตรวจสอบใบสมัครและอาจขอข้อมูลเพิ่มเติมหรือขอคำชี้แจง รวมทั้ง ต้องปรึกษากับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ชุมชนพื้นเมือง เทศบาลท้องถิ่น และองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อพิจารณาถึงมุมมองและข้อกังวลของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากการทำเหมือง โดยคำนึงถึงสิทธิและผลประโยชน์ของชุมชนชาวพื้นเมืองเป็นส่วนสำคัญของกิจกรรมการทำเหมืองหรือกับการใช้พื้นที่อื่น ๆ ทั้งนี้ รัฐมนตรีผู้อนุญาตจะเป็นผู้จัดทำ เปิดเผยต่อสาธารณชน และติดตามนโยบายการปรึกษาหารือของชุมชนชาวพื้นเมืองที่เป็นปัจจุบันโดยเฉพาะสำหรับภาคการทำเหมือง [37]

นอกจากนี้ กรณีของรัฐบาลเดนมาร์กแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะพบในช่วงที่เอกสารประกอบใบสมัครซึ่งมีมาตรการและพื้นที่ที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ที่รับผิดชอบของชุมชน หน่วยงานอื่น เทศบาล หรืออำเภอชนบท หน่วยงานที่รับผิดชอบในรัฐจะต้องส่งข้อมูลและให้โอกาสกับหน่วยงานทั้งหมดที่ได้รับผลกระทบในการแสดงความคิดเห็นก่อนตัดสินใจเกี่ยวกับการสมัคร เพื่อปกป้องผลประโยชน์สาธารณะและป้องกันผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ [38] กรณีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องส่งร่างแผนหรือแผนงานและรายงานด้านสิ่งแวดล้อมไปยังหน่วยงานที่ได้รับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจากแผนหรือโครงการนั้น และจะขอความเห็นจากหน่วยงานข้างต้น โดยมีกำหนดเวลาอย่างน้อย 1 เดือนสำหรับการส่งความคิดเห็น และกรณี ประชาชนที่ได้รับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการทำเหมืองและประชาชนในชุมชนในพื้นที่ดังกล่าว จะได้รับโอกาสในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งในขั้นเริ่มต้นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะแจ้งให้สาธารณชนทราบเกี่ยวกับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมือง [39] และเมื่อแจ้งข้อมูลร่างแผนหรือแผนงานและรายงานสิ่งแวดล้อมแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องจัดทำเอกสารอย่างน้อยดังต่อไปนี้ให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบได้ คือ 1) รายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม 2) รายงานและคำแนะนำที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่เกี่ยวกับการตัดสินใจและมีให้สำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจ ณ เวลาที่กระบวนการมีส่วนร่วมเริ่มขึ้น และ 3) ข้อมูลเพิ่มเติมอื่นใดที่อาจมีความสำคัญต่อการตัดสินใจอนุมัติ โดยจะต้องเปิดเผย

ต่อสาธารณะในรูปแบบกระดาษ ซึ่งในระยะแรกเป็นเวลาอย่างน้อย 1 เดือน ในสถานที่สาธารณะอย่างน้อยหนึ่งแห่ง ซึ่งจะถูกกำหนดโดยหน่วยงานที่มีอำนาจ อย่างไรก็ตาม เมื่อสมาชิกของประชาชนในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการได้รับแจ้งข้อมูลและได้เข้าถึงเอกสารดังกล่าวข้างต้นแล้ว สามารถแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการภายใต้กรอบของการมีส่วนร่วม โดยการแถลงเป็นลายลักษณ์อักษรหรือให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบันทึกไว้เป็นส่วนหนึ่งของการเข้าร่วม ซึ่งการแสดงความคิดเห็นและการคัดค้านของประชาชนนี้จะมีระยะเวลาการสิ้นสุด 1 เดือนหลังจากสิ้นสุดระยะเวลาการนำเสนอเอกสาร [40]

เมื่อศึกษากรณีของทั้งสามประเทศข้างต้นจะพบว่า กลุ่มบุคคลผู้ที่เข้าร่วมในการรับฟังความคิดเห็นหรือการมีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ ได้ให้ภาคชุมชนได้เข้ามามีบทบาทตลอดทั้งกระบวนการก่อนการอนุญาตให้ทำเหมือง ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับกลุ่มบุคคลที่ได้รับและอาจจะได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองโดยเป็นบุคคลทุกระดับ ไม่จำกัดเพศ ไม่จำกัดอายุ จึงถือได้ว่าได้ให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริง

3. ปัญหาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุญาตให้ทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่

3.1 ปัญหาจำนวนสัดส่วนของกรมภาครัฐที่มีมากกว่ากรมการภาคเอกชนและไม่มีกรมการภาคชุมชนแต่อย่างใดในคณะกรรมการส่วนการกำหนดนโยบายตามกฎหมายว่าด้วยแร่

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการจัดตั้งคณะกรรมการซึ่งดำเนินการในเรื่องของสิทธิชุมชนในมาตรา 8 คือ “คณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติ” ซึ่งถือเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยมีอำนาจในการกำหนดนโยบายที่มีความสำคัญและผลต่อการอนุญาตให้ทำเหมืองในขั้นตอนก่อนการทำเหมืองเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งหากพิจารณาถึงภาพรวมขององค์ประกอบของสมาชิกในคณะกรรมการชุดนี้จะพบว่า เป็นคณะกรรมการที่มีสมาชิกที่หลากหลายมีการนำบุคคลของภาคเอกชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกรมการมีไว้แต่เพียงกรมการของรัฐแต่เพียงอย่างเดียว อันจะทำให้แผนแม่บทการบริหารจัดการแร่มีของเนื้อหาที่ครอบคลุมและหลากหลายแต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า เมื่อแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่เป็นการวางกรอบของทุกมิติในการทำเหมืองเพื่อให้การบริหารจัดการแร่เกิดประโยชน์สูงสุด ภายใต้ดุลยภาพด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม แต่เหตุใดการจะมีดุลยภาพด้านสังคมได้นั้น จึงมองข้ามกลุ่มบุคคลภาคชุมชน ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความใกล้ชิดกับพื้นที่ในการทำเหมืองมากที่สุดและอาจเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองมากที่สุด กลับไม่ได้มีบทบาทในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในคณะกรรมการชุดนี้แต่อย่างใด ประกอบกับเมื่อพิจารณาในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ที่ได้กำหนดถึงองค์ประกอบและจำนวนของคณะกรรมการ ซึ่งมีจำนวนสัดส่วนคณะกรรมการที่ไม่สมดุลกัน โดยเฉพาะจำนวนสัดส่วนคณะกรรมการภาคเอกชนและคณะกรรมการภาครัฐ มีสัดส่วนของภาครัฐเกือบทั้งหมด กล่าวคือ มีจำนวนภาครัฐทั้งสิ้น 22 คน และภาคเอกชนมีจำนวนเพียงไม่เกิน 5 คน จากคณะกรรมการทั้งหมดไม่เกิน 27 คน อีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของกรมการผู้ทรงคุณวุฒิแล้วพบว่าไม่ปรากฏผู้แทนองค์กรชุมชนแต่อย่างใด

อีกทั้ง การไม่มีกรรมการของภาคชุมชนแต่อย่างใดในคณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติ แสดงให้เห็นถึงการไม่สอดคล้องเรื่องสิทธิชุมชนที่ถูกบัญญัติรับรองในรัฐธรรมนูญ มาตรา 43 (2) และ ไม่สอดคล้องกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติในมาตรา 12 (1) (4) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 รวมทั้ง คณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติ เป็นคณะกรรมการที่มีต้องมีการระดมความรู้ความสามารถอย่างรอบด้าน ซึ่งการเสนอยุทธศาสตร์ นโยบาย และจัดทำแผนแม่บทบริหารจัดการแร่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ถือเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถอย่างหลากหลาย อันมีลักษณะสหวิทยาการซึ่งไม่สามารถจะหาจากบุคคลคนเดียวได้ ทำให้ได้ ทางเลือกในการตัดสินใจมากกว่าเพราะมีความหลากหลายของข้อมูล โดยเฉพาะคณะกรรมการที่มาจาก หลากหลายอาชีพและความเชี่ยวชาญหลายสาขา และให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งหากได้ข้อมูลความรู้ จากภาคชุมชนโดยผ่านทางตัวแทน ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือตัวแทนจากผู้มีส่วนได้เสียจากการบริหารจัดการ แร่โดยตรงจะทำให้คณะกรรมการได้รับข้อมูลอย่างรอบด้านมากขึ้นและได้ทางเลือกในการตัดสินใจจัดทำ แผนแม่บทบริหารจัดการแร่อย่างรัดกุมและมีประสิทธิภาพ

3.2 ปัญหาจำนวนสัดส่วนของกรรมการที่ไม่เหมาะสมและการขาดแคลนกรรมการผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในคณะกรรมการส่วนการอนุมัติหรืออนุญาตให้ทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่

3.2.1 ปัญหาจำนวนสัดส่วนของกรมภาครัฐที่มีมากกว่ากรรมการภาคเอกชนและภาคชุมชนในคณะกรรมการแร่ กล่าวคือ คณะกรรมการแร่ถือเป็นคณะกรรมการบริหารราชการที่จำเป็นต้องมีตัวแทน ฝ่ายต่าง ๆ และเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายปกครองที่มีระดับความสำคัญ ในองค์กรในระดับสูง ซึ่งเป็นผู้ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ หรือความเห็นใด ๆ ต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจในองค์กร เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะในเรื่องนั้น ๆ เป็นอย่างดี ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบและจำนวนของ คณะกรรมการแร่ปรากฏว่า ในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดถึงองค์ประกอบ รวมถึงจำนวนของคณะกรรมการที่มีจำนวนภาครัฐทั้งสิ้น 15 คน และภาคเอกชนจำนวนไม่เกิน 6 คน โดยมี จำนวนสัดส่วนของชุมชนเพียงจำนวนไม่เกิน 2 คน จากจำนวนของคณะกรรมการทั้งหมด 23 คน ประกอบกับ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ในส่วนเฉพาะขึ้นก่อนการ ทำเหมือง ซึ่งรวมถึงการอนุญาตให้ทำเหมืองนั้น มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องของการให้ความเห็นชอบในการอนุญาต หรือไม่อนุญาต การต่ออายุ การโอน การเพิกถอน และกำหนดเงื่อนไขใด ๆ เกี่ยวกับประทานบัตรสำหรับการ ทำเหมืองประเภทที่ 2 และประเภทที่ 3 จะพบปัญหาว่า การมีจำนวนสัดส่วนของภาครัฐและภาคเอกชนที่ไม่ เหมาะสมหรือมีจำนวนสมาชิกกรรมการของภาครัฐที่ห่างกับจำนวนสมาชิกกรรมการของภาคเอกชนและ ภาคชุมชนเกือบกึ่งหนึ่ง คือ 15 : 8 แสดงให้เห็นถึงหลักการที่ไม่มีการกระจายอำนาจในรูปแบบของ คณะกรรมการแร่อย่างแท้จริง กล่าวอีกนัยได้ว่า เมื่อคณะกรรมการแร่เป็นคณะกรรมการประเภท คณะกรรมการที่ปรึกษา ซึ่งเป็นผู้ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ หรือความเห็นใด ๆ ต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ ในองค์กร การคานอำนาจหรือการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกรรมการเป็นเรื่องที่สำคัญ หากมีสัดส่วนกรรมการ

ของภาครัฐที่ห่างกับจำนวนสมาชิกกรรมการของภาคเอกชนและภาคชุมชนมากจนเกินไป อาจมีผลให้ความเห็นของคณะกรรมการอยู่บนฐานการได้ประโยชน์เชิงเศรษฐกิจของประเทศมากกว่าเชิงสังคมและเชิงสิ่งแวดล้อมอันจะส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชนได้ หากมีการอนุญาตให้ทำเหมืองโดยรับฟังความเห็นที่มีน้ำหนักจากทางภาครัฐมากกว่าภาคเอกชนและชุมชน

3.2.2 ปัญหาการขาดแคลนผู้สมัครกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในคณะกรรมการแร่จังหวัด กล่าวคือ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 28 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่งที่มีชื่อว่า “คณะกรรมการแร่จังหวัด” ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจอนุมัติหรืออนุญาตให้ทำเหมืองแร่อีกชุดหนึ่งโดยมีองค์ประกอบและจำนวนของกรรมการในคณะกรรมการแร่จังหวัดจากภาครัฐทั้งสิ้น 11 คน และภาคเอกชนจำนวนไม่เกิน 6 คน โดยมีจำนวนสัดส่วนของชุมชนเพียงจำนวนไม่เกิน 2 คน จากจำนวนของคณะกรรมการทั้งหมด 19 คน ประกอบกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแร่จังหวัดในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ในส่วนเฉพาะขึ้นก่อนการทำเหมือง อันรวมถึงการอนุญาตให้ทำเหมืองนั้น มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องของการให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการอนุญาตหรือไม่อนุญาต การต่ออายุ การโอน การเพิกถอน หรือการกำหนดเงื่อนไขใด ๆ เกี่ยวกับประทานบัตรสำหรับการทำเหมืองประเภทที่ 1 จะพบปัญหาว่า การจะกำหนดสัดส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแต่ละกลุ่มต้องคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงของการจะสรรหาหรือคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เนื่องจากปัจจุบันในทางปฏิบัติการกำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยเฉพาะกลุ่มของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ด้านการเหมืองแร่ ด้านสังคมศาสตร์ ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านสุขภาพในส่วนภูมิภาคนั้น ๆ มาทำหน้าที่เฉพาะเขตจังหวัดที่ตนได้รับมอบหมายมีจำนวนน้อย โดยมาตรา 28 วรรคสาม (3) ได้ระบุกำหนดถึงจำนวนว่าต้องมีด้านละหนึ่งคน ทำให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคนเดียวกันไปเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในหลาย ๆ ท้องที่หรือในเขตจังหวัดอื่น ๆ ด้วย ทั้งที่เจตนารมณ์ของกฎหมายมิได้ต้องการให้เป็นเช่นนั้น จึงเป็นปัญหาอุปสรรคในการพิจารณาอนุญาตที่ไม่สามารถจะหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามที่กฎหมายกำหนดได้ครบถ้วนได้ อันส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาอนุญาตและอาจจะส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่มีประสิทธิภาพได้ ซึ่งจากปัญหานี้ จะพบว่า ในหลาย ๆ จังหวัดที่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการแร่จังหวัดเพื่อมาทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการอนุญาตหรือไม่อนุญาต การต่ออายุ การโอน การเพิกถอน หรือการกำหนดเงื่อนไขใด ๆ เกี่ยวกับประทานบัตรสำหรับการทำเหมืองประเภทที่ 1 ได้มีการออกประกาศขยายเวลาการรับสมัครและการเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการแร่จังหวัด เช่น คณะกรรมการแร่ของจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้มีการออกขยายเวลาการรับสมัครถึง 3 ครั้ง [41] หรือคณะกรรมการแร่ของจังหวัดอุทัยธานี ได้มีการออกขยายเวลาการรับสมัครถึง 4 ครั้ง [42] เป็นต้น

3.3 ปัญหาช่องว่างทางกฎหมายในการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่มีส่วนร่วม ในการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตรและในการทำประชาคมติการขอประทานบัตร

3.3.1 ปัญหาคุณสมบัติของประชาชนที่รับฟังความคิดเห็นในชุมชนพื้นที่ที่ขอประทาน

บัตรไม่ได้เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริง กล่าวคือ จากบทบัญญัติในข้อ 5 วรรคสอง (1) ของประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตร พ.ศ. 2561 ที่ได้กำหนดบุคคลในการเข้าร่วมการรับฟังความคิดเห็น จะพบปัญหาว่า เมื่อพิจารณาถึงผู้ที่มีส่วนได้เสียที่แท้จริงกับการมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็น กฎหมายดังกล่าวจะสามารถสะท้อนถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชนผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้ที่มีส่วนได้เสียในพื้นที่ได้อย่างไร เนื่องจากมีช่องว่างทางกฎหมายของบทบัญญัติดังกล่าว กล่าวคือ หากพิจารณาตามกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานนั้น ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่จะทราบได้อย่างไรว่า ประชาชนในเขตชุมชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตรใดแม้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านของชุมชนไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น แต่แท้จริงแล้วเป็นผู้ที่ไม่ได้อยู่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวจริง โดยอาจจะอยู่อาศัยต่างหมู่บ้าน ต่างอำเภอ หรือต่างจังหวัด ซึ่งไม่ได้มีความสัมพันธ์กับพื้นที่ตามทะเบียนบ้านแต่อย่างใด เพียงแต่มีเหตุผลหลายประการ เช่น แต่เดิมเคยอยู่อาศัยมีชื่อในทะเบียนบ้านจริงแต่ปัจจุบันได้ออกไปทำงานต่างพื้นที่ไม่ได้กลับมาอาศัยดังเช่นแต่ก่อน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านจริง แต่ได้ปล่อยบ้านให้บุคคลอื่นเช่าเป็นต้น ทำให้บุคคลที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จริง ๆ แต่ไม่ได้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านของชุมชนไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น แม้จะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบหากมีการอนุญาตในทำเหมืองโดยตรง แต่ก็ไม่สามารถเป็นบุคคลตามข้อ 5 วรรคสอง (1) ของประกาศฉบับข้างต้นได้ ซึ่งนั่นเป็นปัญหาที่อาจแสดงให้เห็นได้ว่า หากการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่การทำเหมือง ไม่ได้เกิดจากบุคคลผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างแท้จริง จะทำให้ข้อมูลหรือการรับรู้ รวมไปถึงข้อกังวลและข้อเสนอแนะไม่ได้เกิดจากผู้ที่มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริงจะเป็น

3.3.2 ภาษานิยามของกลุ่มบุคคลที่เข้าร่วมในการทำประชาคมการขอประทานบัตรเป็น

คนละกลุ่มกับบุคคลที่เข้าร่วมในการรับฟังความคิดเห็น หากพิจารณาในส่วนของผู้มีสิทธิลงประชามติในประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และค่าใช้จ่ายในการทำประชาคมการขอประทานบัตร พ.ศ. 2561 จะพบว่า นิยามของ “ผู้มีสิทธิลงประชามติ” กับนิยามของ “ประชาชนในเขตชุมชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตร” มีความแตกต่างกัน ซึ่งเป็นปัญหาและอาจมีผลกระทบต่อการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ต่อไปได้ กล่าวคือ ในประกาศของการจัดรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว ไม่มีบทบัญญัติในการกำหนดคุณสมบัติและไม่มีการกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิในการเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นของชุมชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตร เพียงแต่กำหนดว่าต้องเป็นประชาชนที่มีชื่อในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านของชุมชนนั้นไม่น้อยกว่า 90 วัน นับถึงวันที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น โดยชุมชนที่กำหนดให้เข้าร่วมได้จะต้องเป็นชุมชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตร สำหรับการกำหนดให้เหมืองประเภทที่ 1 ระยะห่างไม่เกินหนึ่งร้อยเมตร ประเภทที่ 2 ระยะห่างไม่เกินห้าร้อยเมตร ประเภทที่ 3 ระยะห่างไม่เกินหนึ่งกิโลเมตร หรือการทำเหมืองใต้ดินตามหมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 เฉพาะภายในแนวเขตคำขอประทานบัตร แต่ในประกาศของการ

ทำประชามติข้างต้นได้กำหนดให้เป็นกลุ่มประชาชนซึ่งมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านที่มีการยื่นขอประทานบัตรไม่น้อยกว่า 90 วัน นับถึงวันทำประชามติ หรือกล่าวได้ว่า เฉพาะประชาชนที่อยู่ในหมู่บ้านที่มีการยื่นขอประทานบัตรเท่านั้น ซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชนอย่างมากซึ่งต้องคำนึงถึงประชาชนผู้ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนชุมชนข้างเคียงด้วย เนื่องจากผู้ที่จะมีสิทธิในการเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นและการทำประชามติดังกล่าวควรจะเป็นบุคคลที่เป็นกลุ่มคนเดียวกันจึงไม่เห็นด้วยกับการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ที่ขอประทานบัตรให้แตกต่างกัน

อีกทั้ง การทำประชามติดังกล่าวยังเกิดช่องว่างทางกฎหมายอันก่อให้เกิดปัญหาและส่งผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่ขอประทานบัตร กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้ใดอยากเป็นผู้มีสิทธิลงประชามติเพียงแต่ทราบว่าจะต้องเป็นประชาชนซึ่งมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านที่มีการยื่นขอประทานบัตรไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันทำประชามติ ผู้นั้นเพียงดำเนินการย้ายทะเบียนบ้านมาอาศัยอยู่จริงในพื้นที่ไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันทำประชามติ หรือเพียงย้ายที่อยู่ปลายทางให้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันทำประชามติ แต่ได้อยู่อาศัยจริงนอกพื้นที่ที่มีการยื่นขอประทานบัตร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หากพื้นที่ไหนทราบว่าจะมีการขอประทานบัตรสำหรับการทำเหมืองแร่ ผู้ประกอบกิจการซึ่งเป็นผู้ขอประทานบัตรอาจจะดำเนินการหาคนที่อยู่พื้นที่นอกเขตประทานบัตรจำนวนมากให้ย้ายมาอยู่อาศัยในหมู่บ้านที่มีการยื่นขอประทานบัตร เพื่อที่จะเตรียมดำเนินการลงประชามติให้ผ่านในพื้นที่ที่ขอประทานบัตร อันเป็นผลให้ตนได้ประโยชน์ในการได้ประทานบัตร โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดแก่ชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด ดังนั้น จึงทำให้การมีส่วนร่วมของชุมชนผู้มีส่วนได้เสียกับภาครัฐและผู้ประกอบกิจการเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

สรุปและอภิปรายผล (Discussion)

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 กำหนดให้การทำเหมืองถือเป็นการบริหารจัดการแร่ประการหนึ่งซึ่งผูกพันรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ โดยต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับการดำเนินการต่าง ๆ ของภาครัฐทั้งในรูปแบบของคณะกรรมการ และการเข้าร่วมการรับฟังความคิดเห็นและการทำประชามติ ซึ่งประกอบด้วยแนวคิดทฤษฎีที่สำคัญหลายประการ ทั้งในเรื่องของสิทธิชุมชน การมีส่วนร่วม คณะกรรมการในกฎหมาย การทำเหมืองแร่ และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการแร่

ประเด็นปัญหาคำนวณสัดส่วนของกรมภาครัฐที่มีมากกว่ากรมการภาคเอกชนและไม่มีกรมการภาคชุมชนแต่อย่างใดในคณะกรรมการส่วนการกำหนดนโยบายตามกฎหมายว่าด้วยแร่ จากผลการศึกษาพบว่า เมื่อเทียบเคียงกับกฎหมายของหน่วยงานอื่นของประเทศไทย คือ คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง หรือคณะกรรมการนโยบายป่าชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน และเปรียบเทียบกับ

กฎหมายของต่างประเทศ คือ เครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะพบว่า มีบทบัญญัติที่กำหนดถึงคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ในเชิงนโยบายอยู่ในระดับสูงที่สุดในองค์กร และเป็นคณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายระดับชาติเช่นเดียวกับคณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 โดยให้ความสำคัญในการให้ภาคชุมชนได้เข้ามาเป็นคณะกรรมการ โดยปรากฏกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากภาคชุมชนและมีจำนวนสัดส่วนกรรมการภาครัฐกับภาคเอกชนซึ่งมีภาคชุมชนที่ใกล้เคียงกันมาก จึงนำแนวคิดและหลักการของคณะกรรมการดังกล่าว มาเป็นต้นแบบในการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติในเรื่องนี้

ประเด็นปัญหาจำนวนสัดส่วนของกรรมการรัฐที่มีมากกว่ากรรมการภาคเอกชนและภาคชุมชนในคณะกรรมการแร่ จากผลการศึกษาพบว่า เมื่อการมีส่วนร่วมในรูปแบบของคณะกรรมการประเภทคณะกรรมการที่ปรึกษาต้องยึดหลักการตามหลักเงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วม กล่าวคือ สมาชิกกรรมการต้องอิสระภาพ มีความเสมอภาค และมีความสามารถ โดยต้องคำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจหรือหลักการคานอำนาจระหว่างกรรมการประกอบด้วย จึงจะทำให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ซึ่งสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับหลักการดังกล่าว คือ ต้องมีจำนวนสมาชิกกรรมการจากภาครัฐใกล้เคียงกับสมาชิกกรรมการจากภาคเอกชนให้มากที่สุด ซึ่งเมื่อวิเคราะห์เทียบเคียงกับกฎหมายของหน่วยงานอื่นของประเทศไทย คือ คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน และเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ คือ เครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะพบว่า มีบทบัญญัติที่กำหนดถึงคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ในส่วนการอนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินการที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติเช่นเดียวกับคณะกรรมการแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 กลับมีจำนวนสัดส่วนกรรมการภาครัฐกับภาคเอกชนซึ่งมีภาคชุมชนที่ใกล้เคียงกันมาก จึงนำแนวคิดและหลักการของคณะกรรมการดังกล่าว มาเป็นต้นแบบในการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติในเรื่องนี้

ประเด็นปัญหาการขาดแคลนผู้สมัครกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในคณะกรรมการแร่จังหวัด จากผลการศึกษาพบว่า เมื่อวิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมายในมาตรา 28 วรรคสาม (3) ที่ได้กำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ ด้านการเหมืองแร่ ด้านสังคมศาสตร์ ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านสุขภาพ ด้านละหนึ่งคน ซึ่งเป็นการบัญญัติสอดคล้องตามหลักการแนวคิดของระบบคณะกรรมการในกฎหมาย กล่าวคือ คณะกรรมการแร่จังหวัดเป็นคณะกรรมการที่มีวัตถุประสงค์ในการให้ความเห็นหรือคำแนะนำแก่ผู้มีอำนาจตัดสินใจในองค์กร และเป็นคณะกรรมการประเภทคณะกรรมการที่ปรึกษา จึงต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญ คือ กรรมการต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องนั้น ๆ เป็นอย่างดี ซึ่งเห็นได้ว่าการกำหนดกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในมาตรา 28 วรรคสาม (3) ถือเป็นกรรมการที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน กฎหมายกำหนดเพื่อต้องการอาศัยความรู้ความสามารถอย่างหลากหลายและระดมความรู้ความสามารถเฉพาะด้านในการให้ความเห็นขอเกี่ยวกับการอนุญาตหรือไม่อนุญาต การต่ออายุ การโอน การเพิกถอน หรือการกำหนดเงื่อนไขใด ๆ เกี่ยวกับประทานบัตร

สำหรับการทำเหมืองประเภทที่ 1 ตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา 29 ซึ่งมีลักษณะสหวิทยาการและไม่สามารถจะหาได้จากบุคคลคนเดียวได้ จึงเป็นการทราบทบทวนของกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ที่ดี ทำให้ได้ทางเลือกในการตัดสินใจมาก เพราะความหลากหลายของข้อมูล และก่อให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาและวิเคราะห์กรณีคณะกรรมการที่มีส่วนการอนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินการที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติของต่างประเทศ คือ เครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะพบว่า บทบัญญัติในส่วนกรรมการผู้เชี่ยวชาญภาคเอกชนหรือคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้มีปัญหาต่งเช่นกรณีของคณะกรรมการแร่จังหวัด โดยมีได้มีการระบุจำนวนที่แน่นอนในแต่ละด้านต่งเช่นกรณีของคณะกรรมการแร่จังหวัด แต่มีองค์ประกอบของกรรมการมีความเชี่ยวชาญครบถ้วนในแต่ละด้านสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ จึงนำแนวคิดและหลักการของคณะกรรมการต่งกล่าว มาเป็นต้นแบบในการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติในเรื่องนี้

ประเด็นปัญหาคุณสมบัติของประชาชนที่รับฟังความคิดเห็นในชุมชนพื้นที่ที่ขอประทานบัตรไม่ได้เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริง จากผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของภาคชุมชนของเครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้ให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชนที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากการทำเหมือง ตลอดทั้งห่วงโซ่ของการผลิตแร่อย่างแท้จริง โดยกรณีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นซึ่งปรากฏใน 3 ประเทศต่งกล่าว จะเป็นกรณีของการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งใช้คำว่า “ประชาชนที่ได้รับผลกระทบต่งสิ่งแวดล้อมของโครงการทำเหมืองและประชาชนในชุมชนในพื้นที่” จะได้รับโอกาสในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งในขั้นเริ่มต้นของกระบวนการมีส่วนร่วมนี้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจแจ้งให้สาธารณชนทราบเกี่ยวกับข้อมูล ซึ่งกล่าวได้ว่า ประชาชนที่จะเป็นผู้เข้าร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการทำเหมืองต่งนั้น ต้องเป็นบุคคลที่คาดว่าจะได้รับหรือเคยได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองจริง ๆ มิใช่เป็นเพียงบุคคลที่มีชื่ออยู่ในพื้นที่โครงการทำเหมืองแต่ข้อเท็จจริงกลับอาศัยอยู่ในพื้นที่ของเขตหมู่บ้านหรือเขตจังหวัดอื่น ซึ่งไม่ได้เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างแท้จริง ซึ่งไม่ตรงกับเจตนารมณ์กับที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงนำหลักการของต่างประเทศต่งกล่าวมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหในเรื่องนี้

ประเด็นปัญหานิยามของกลุ่มบุคคลที่เข้าร่วมในการทำประชาคมต่งการขอประทานบัตรเป็นคนละกลุ่มกับบุคคลที่เข้าร่วมในการรับฟังความคิดเห็น จากผลการศึกษาพบว่า แม้เครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศแคนาดา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะไม่ปรากฏบทบัญญัติเฉพาะในเรื่องการทำประชาคมต่งโดยตรงก็ตาม แต่ปัจจุบันทั้ง 3 ประเทศต่งกล่าวเป็นประเทศผู้นำในอุตสาหกรรมแร่และมีความสำเร็จในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ ซึ่งมีนโยบายในการบริหารจัดการแร่ โดยรัฐต่งมีการวางแผนและการจัดการที่เหมาะสมเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ต่งมีการสื่อสารกับประชาชน ต่งร่วมกับท้องถิ่นในการตัดสินใจและประเมินผลกระทบ นำรายได้จากการให้สัมปทานไปใช้เพื่อการพัฒนาประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรมแก่ประชาชน สนับสนุนรายได้ของท้องถิ่นและต่งตระหนักถึงความคั่งค้างของทรัพยากรแร่ เนื่องจากเป็นทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดไป ประกอบกับบริหารจัดการผลกระทบต่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ซึ่งการให้ความสำคัญกับประชาชนหรือชุมชนในพื้นที่เป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะให้โอกาสกับผู้ที่ได้รับผลกระทบได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับการบริหารงานท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในขั้นตอนการอนุญาตให้ทำเหมือง ดังนั้น จากนิยามที่ไม่สอดคล้องกันของประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตร พ.ศ. 2561 และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และค่าใช้จ่ายในการทำประชาคมเพื่อการขอประทานบัตร พ.ศ. 2561 จึงเป็นปัญหาที่นำไปสู่การเสนอแนะแก้ไขกฎหมายโดยนำหลักการของต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. การแก้ไขปัญหาระยะจำนวนสัดส่วนของกรรมภาครัฐที่มีมากกว่ากรรมภาคเอกชนและไม่มีกรรมภาคชุมชนในคณะกรรมการส่วนการกำหนดนโยบาย เห็นควรแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 8 (4) แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 โดยมีข้อความแก้ไขปรับปรุง ดังนี้

มาตรา 8 (4) “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกินสิบสามคน ซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งจาก

(ก) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนหนึ่งคน

(ข) ผู้แทนองค์กรเอกชน จำนวนไม่เกินสี่คน

(ค) ผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวนไม่เกินสี่คน

(ง) ผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ ด้านธรณีวิทยา ด้านวิศวกรรมเหมืองแร่ ด้านสังคมศาสตร์ หรือด้านสิ่งแวดล้อม จำนวนไม่เกินสี่คน”

นอกจากนี้ เห็นควรเพิ่มบทบัญญัติข้อ 1 วรรคหนึ่ง (5) และแก้ไขข้อ 1 วรรคสองของในกฎกระทรวงการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติ พ.ศ. 2561 ให้สอดคล้องกับหลักการที่เสนอ ดังนี้

ข้อ 1 “การจัดทำรายชื่อบุคคลซึ่งสมควรจะได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้กรมทรัพยากรธรณีดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(5) ให้องค์กรชุมชนเสนอรายชื่อบุคคลซึ่งเป็นผู้แทนขององค์กรชุมชน

ให้บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อตาม (2) (3) (4) **และ (5)** จัดส่งประวัติและผลงานตามที่กรมทรัพยากรธรณีกำหนด ในการนี้ ให้กรมทรัพยากรธรณีรวบรวมและจัดทำรายชื่อบุคคลตามประเภทของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ”

2. การแก้ไขปัญหาระยะจำนวนสัดส่วนของกรรมภาครัฐที่มีมากกว่ากรรมภาคเอกชนและภาคชุมชนในคณะกรรมการแร่ เห็นควรแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 โดยมีข้อความแก้ไขปรับปรุง ดังนี้

มาตรา 23 “ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการแร่” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมควบคุมโรค อธิบดีกรมเจ้าท่า อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมศิลปากร อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อธิบดีกรมอนามัย เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประธานกรรมการสภาการเหมืองแร่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสิบสองคน เป็นกรรมการ

ให้อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ เป็นเลขานุการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งจากบุคคล ดังต่อไปนี้

- (1) ผู้แทนองค์กรเอกชน จำนวนไม่เกินสี่คน
- (2) ผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวนไม่เกินสี่คน
- (3) ผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ ด้านการสำรวจและการทำเหมือง ด้านสังคมศาสตร์ ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านสุขภาพ ด้านละหนึ่งคน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

3. การแก้ไขปัญหาเรื่องการขาดแคลนผู้สมัครกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในคณะกรรมการแร่จังหวัด เห็นควรแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติในอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว คือ กฎกระทรวงการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการแร่จังหวัด พ.ศ. 2561 โดยมีข้อความแก้ไขเพิ่มเติมในข้อ 2 วรรคสาม ดังนี้

ข้อ 2 วรรคสาม “กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม ประวัติและผลงานเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง หรือการสรรหาบุคคลซึ่งสมควรจะได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามข้อ 1 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด”

นอกจากนี้ เห็นควรให้กระทรวงอุตสาหกรรมร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ลงนามในกฎกระทรวงการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการแร่จังหวัด พ.ศ. 2561 ออกหนังสือแจ้งเวียนแนวปฏิบัติกรณีตามข้อ 2 วรรคสาม โดยมีสาระสำคัญที่กล่าวถึงการกำหนดกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลซึ่งสมควรจะได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามข้อ 1 ของกฎกระทรวงเดียวกันนั้น เพื่อให้สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดได้ทราบและถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน

4. การแก้ไขปัญหาเรื่องคุณสมบัติของประชาชนที่รับฟังความคิดเห็นในชุมชนพื้นที่ที่ขอประทานบัตร ไม่ได้เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริง เห็นควรแก้ไขปรับปรุงประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตร พ.ศ. 2561 โดยมีข้อความแก้ไขปรับปรุง ดังนี้

ข้อ 5 วรรคสอง “การรับฟังความคิดเห็นของชุมชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตรตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาปิดประกาศการขอประทานบัตร ตามมาตรา 56 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 โดยให้เชิญบุคคลดังต่อไปนี้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น และแจ้งผู้ขอประทานบัตรเข้าร่วมชี้แจงการดำเนินโครงการด้วย

(1) ประชาชนทุกหมู่บ้านในเขตชุมชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตร ซึ่งมีชื่ออยู่ในทะเบียน บ้านในหมู่บ้านของชุมชนนั้น

(2) ประชาชนทุกหมู่บ้านในเขตชุมชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตร ซึ่งไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียน บ้านในหมู่บ้านของชุมชนนั้น แต่ได้ถูกรับรองโดยผู้ใหญ่บ้านของชุมชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตรตามแบบ ที่อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่กำหนด

(3) ผู้แทนซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากองค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการดูแลรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีสำนักงานตั้งอยู่ในเขตจังหวัดอันเป็นที่ตั้งของคำขอประทานบัตร และต้องเป็นองค์กรเอกชนที่ได้ขึ้นทะเบียนกับกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(4) เจ้าหน้าที่สำนักงานอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เขตพื้นที่ที่อยู่ในความ รับผิดชอบ”

5. การแก้ไขปัญหาเรื่องนิยามของกลุ่มบุคคลที่เข้าร่วมในการทำประชาคมการขอประทานบัตร เป็นคนละกลุ่มกับบุคคลที่เข้าร่วมในการรับฟังความคิดเห็น เห็นควรกำหนดให้บุคคลผู้มีสิทธิในการรับฟัง ความคิดเห็นและการทำประชาคมควรเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน มีคุณสมบัติอย่างเดียวกัน ซึ่งเมื่อได้แก้ไขปรับปรุง บทบัญญัติข้อ 5 วรรคสอง ของประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตร พ.ศ. 2561 ตามข้อ 4 ข้างต้นแล้ว เห็นควรแก้ไขปรับปรุงข้อ 3 ของ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และค่าใช้จ่ายในการทำประชาคมการขอประทานบัตร พ.ศ. 2561 ให้มีนิยามที่สอดคล้องเป็นอย่างเดียวกัน เป็นข้อความใหม่ ดังนี้

ข้อ 3 “ในประกาศนี้

“ชุมชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตร” หมายถึง หมู่บ้านที่มีระยะห่างจากแนวเขตคำขอประทานบัตร ดังนี้

(1) คำขอประทานบัตรเพื่อการทำเหมืองประเภทที่ 1 ระยะห่างไม่เกินหนึ่งร้อยเมตร

(2) คำขอประทานบัตรเพื่อการทำเหมืองประเภทที่ 2 ระยะห่างไม่เกินห้าร้อยเมตร

(3) คำขอประทานบัตรเพื่อการทำเหมืองประเภทที่ 3 ระยะห่างไม่เกินหนึ่งกิโลเมตร

(4) คำขอประทานบัตรเพื่อการทำเหมืองได้ดินตามหมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.

2560 เฉพาะภายในแนวเขตคำขอประทานบัตร

“ผู้มีสิทธิลงประชาคม” หมายความว่า บุคคลดังต่อไปนี้

(1) ประชาชนทุกหมู่บ้านในเขตชุมชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตร ซึ่งมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านของชุมชนนั้น

(2) ประชาชนทุกหมู่บ้านในเขตชุมชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตร ซึ่งไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านของชุมชนนั้น แต่ได้ถูกรับรองโดยผู้ใหญ่บ้านของชุมชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตร ตามแบบที่อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่กำหนด”

เอกสารอ้างอิง (References)

- [1,3,4,7,9,19,20,22,23] พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560. (2 มีนาคม 2560). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 26 ก. หน้า 1-57.
- [2] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (6 เมษายน 2560). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. หน้า 1-90.
- [5] พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558. (26 มีนาคม 2558). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 132 ตอนที่ 21 ก. หน้า 1-12.
- [6,8] พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562. (29 พฤษภาคม 2562). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 ตอนที่ 71 ก. หน้า 1-33.
- [10,24] ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตร พ.ศ. 2561. (15 พฤษภาคม 2561). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนพิเศษ 109 ง. หน้า 1-9.
- [11] กอบกุล วยะนาคร. (2549). พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน. ในการประชุม โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. เชียงใหม่ : สถาบันวิจัยสังคมมหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- [12] จิตติรัตน์ ยะอนันต์. (2564). สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับตัวอย่างการละเมิดสิทธิชุมชนในปัจจุบัน. วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์, 10(1), 12-21.
- [13] สุนีย์ มัลลิกะมาส. (2545). รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. สืบค้น 28 ธันวาคม 2565, จาก <https://kpi-lib.com/library/books/kpiibook-3653/>
- [14] พวงทอง โยธาใหญ่. (2545). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่ (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์). เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- [15] ถวิลวดี บุรีกุล. (2551). การมีส่วนร่วม แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ. เอกสารประกอบการศึกษาดูงานของ คณะกรรมการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.
- [16] เกรียง เผ่าจำรูญ. (2550). การทำเหมืองแร่ของประเทศไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศแคนาดา (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- [17] สิริพันธ์ พลรบ. (2532). *คณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) กรุงเทพมหานคร : บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- [18] คณะทำงานศึกษาและยกร่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนำระบบคณะกรรมการมาใช้กฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2562). *ข้อมูลเบื้องต้นประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย*. สืบค้น 26 เมษายน 2566, จาก <https://www.krisdika.go.th/data/article77/filenew/03-3-2.pdf>
- [21] ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การแบ่งประเภทการทำเหมือง พ.ศ. 2560. (25 กันยายน 2560). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนพิเศษ 235 ง. หน้า 1-2.
- [25] ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และค่าใช้จ่ายในการทำประชาคมติ การขอประทานบัตร พ.ศ. 2561. (23 สิงหาคม 2561). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนพิเศษ 204 ง. หน้า 1-18.
- [26] NSW GOVERNMENT. (2023). Work Health and Safety (Mines and Petroleum Sites) Act 2013 No 54 Retrieved 6 September 2023, from <https://legislation.nsw.gov.au/view/html/inforce/current/act-2013-054>
- [27] Government of Canada. (2019). Impact Assessment Act. Retrieved 6 September 2023, from <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/i-2.75/FullText.html>
- [28] bundesministerium für wirtschaft und klimaschutz. Geschäftsordnung des Bund-Länder-Ausschusses Bergbau (LAB) . Retrieved 6 September 2023, from <https://www.zim.de/Redaktion/DE/Artikel/Industrie/bund-laender-ausschuss-bergbau-lab.html>
- [29,34] NSW GOVERNMENT. (2023). Environmental Planning and Assessment Act 1979. Retrieved 4 January 2023, from <https://legislation.nsw.gov.au/view/html/inforce/current/act-1979-203>
- [30] Gouvernement du Québec. (2021). *Présentation du BAPE*. Retrieved 4 January 2023, from <https://www.bape.gouv.qc.ca/fr/bape/presentation-bape/>
- [31,38] Federal Ministry of Justice. (2021). Federal Mining Act (BBergG). Retrieved 6 September 2023, from https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bbergg/
- [32] Arbeitsgruppe Umwelt. *Sitzung des Expertenausschu*. Retrieved 6 September 2023, from https://www.aprona.net/CR_experts/20121022_experts_eau_FD.pdf.
- [33] NSW GOVERNMENT. (2023). Mining Act 1992 No 29. Retrieved 6 September 2023, from <https://legislation.nsw.gov.au/view/html/inforce/current/act-1992-029>
- [35,37] Les Publications du Québec. m-13.1 - Mining Act. Retrieved 4 January 2023, from <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/en/document/cs/m-13.1?target=>

- [36] Les Publications du Québec. (2023). M-13.1, r. 2 - Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure. Retrieved 6 September 2023, from <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/rc/m-13.1,%20r.%202>
- [39,40] bundesministerium der justiz. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Retrieved 4 January 2023, from https://www.gesetze-im-internet.de/uvpg/inhalts_bersicht.html
- [41] จังหวัดกาฬสินธุ์. (5 เมษายน 2564). ประกาศจังหวัดกาฬสินธุ์ เรื่อง การรับสมัครและการเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการแร่จังหวัดกาฬสินธุ์ (ครั้งที่ 3).
- [42] สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดอุทัยธานี. (17 มิถุนายน 2564). ประกาศสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดอุทัยธานี เรื่อง การรับสมัครและการเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการแร่จังหวัดอุทัยธานี (ครั้งที่ 4).