มาตรการควบคุมภาวะมลพิษจากการทำเหมืองแร่ทองคำในประเทศไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา

MEASURES FOR THE CONTROL OF POLLUTION FROM GOLD MINING IN THAILAND : A COMPARATIVE STUDY WITH THE LAWS OF THE UNITED STATES OF AMERICA

รัฐวินท์ อมรสันต์

Rathwin Amornsun

นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : newrathwin@gmail.com

Graduate Student of Master of Laws Program in Natural Resources and Environmental Law,
Faculty of Law, Thammasat University : newrathwin@gmail.com

Received : August 8, 2018
Accepted : February 28, 2020

บทคัดย่อ

ปัญหาภาวะมลพิษจากการทำเหมืองแร่ทองคำส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยของประชาชนเป็นวงกว้าง แต่ในปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยยังไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีมาตรการควบคุมภาวะมลพิษ โดยการกำหนดให้มีแนวกันชนพื้นที่การทำเหมืองแร่ มีการกำหนดวงเงินค้ำประกันการทำเหมืองแร่ทองคำจากวงเงินสูงสุดที่หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ ตลอดจนกำหนดให้ผู้ประกอบการเหมืองแร่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนพื้นที่ทำเหมือง โดยคำนวณจากปริมาณสิ่งของทั้งหมดที่ขุดได้ นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในทุกขั้นตอนการทำเหมือง รวมไปถึงมีการถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบเป็นคนละองค์กรกับหน่วยงานที่มีอำนาจออกใบอนุญาต ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมกับประเทศไทยได้

คำสำคัญ

เหมืองแร่ทองคำ, ภาวะมลพิษ, มาตรการควบคุมมลพิษ

ABSTRACT

Pollution issues from gold mining activities might cause impacts to environment and public health in large scale. However, the current legal measures of Thailand is inadequate to correct the issues compared to the United States of America where implements the pollution control measures by requiring of buffer zone from the mining area, setting financial guarantees of gold mining activities from maximum reclamation cost executed by government organization, enforcement the mining operators to subsidize Mining Fund by calculating from the total dredged material, encouraging public and local communities participation in all mining process, and balancing of authority by separating pollution control and monitoring organization from permitting organization. All mentioned measures should be able to apply for the improvement of the laws of Thailand.

Keywords

Gold mine, Pollution, Pollution control measures

บทนำ

ปัญหาภาวะมลพิษจากการทำเหมืองแร่ทองคำในประเทศไทยนับว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ยังอาจเกิดการพังทลายของหน้าดิน และการเปลี่ยนแปลงเส้นทางน้ำในพื้นที่บริเวณนั้นอีกด้วย[1] แต่ปัจจัยที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำและประชาชนในชุมชนท้องถิ่น จนมีการเคลื่อนไหวคัดค้านการทำเหมืองแร่ทองคำอยู่เป็นระยะนั้น เกิดจากปัญหาการปนเปื้อนสารเคมีที่ใช้ในการแต่งแร่ โดยไซยาไนด์ซึ่งเป็นสารเคมีหลักในการสกัดทองคำถูกตรวจพบในบ่อเก็บกากแร่ว่ามีค่าเกินมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด ทำให้การย่อยสลายไซยาไนด์ตามธรรมชาติไม่อาจทำได้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว อีกทั้งปัญหาการรั่วซึมและการพังทลายของบ่อเก็บกากแร่ในจังหวัดเลยทำให้เกิดการปนเปื้อนของสารพิษดังกล่าวในสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังพบปัญหาน้ำทิ้งสภาวะกรดที่เกิดจากสายแร่ที่ถูกเปิดออกถูกน้ำชะล้างโลหะหนักลงสู่แหล่งน้ำบนดินและแหล่งน้ำใต้ดิน ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งลักษณะการดำรงชีวิต ความเป็นอยู่และการประกอบอาชีพ[2] จนทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นว่ามาตรการป้องกันและควบคุมการทำเหมืองแร่ทองคำที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันจะสามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้ แม้ว่าการทำเหมืองแร่ทองคำจะส่งผลให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้ภาครัฐมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีและค่าภาคหลวงแร่ มีการจ้างแรงงานในชุมชนตลอดจนเกิดการพัฒนาชุมชนทั้งด้านสาธารณูปโภคและการบริการชุมชนก็ตาม แต่ภาครัฐก็ไม่ได้นิ่งนอนใจต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมและผลกระทบต่อสุขภาพที่เกิดขึ้น โดยภายหลังจากหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกคำสั่งให้ระงับการอนุญาตสำรวจและการทำเหมืองแร่ทองคำ รวมถึงการต่ออายุประทานบัตรและการต่ออายุใบอนุญาตประกอบโลหกรรมแร่ทองคำแล้ว[3] ได้มีการขับเคลื่อนให้เกิดการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการควบคุมภาวะมลพิษและการทำเหมืองแร่ทองคำ โดยในปัจจุบันได้มีการกำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำและมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 แต่ยังขาดมาตรการทางกฎหมายที่ควบคุมการเกิดภาวะมลพิษที่ครอบคลุมรอบด้าน ตั้งแต่มาตรการป้องกันก่อนอนุญาตประทานบัตรจนถึงมาตรการฟื้นฟูพื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองแร่ทองคำ ซึ่งหากประเทศไทยมีมาตรการป้องกัน ควบคุม และจัดการทำเหมืองแร่ทองคำที่มีประสิทธิภาพเพียงพอแล้ว ก็จะสามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้และช่วยส่งเสริมให้กิจการเหมืองแร่ สิ่งแวดล้อม และประชาชนในชุมชนท้องถิ่นสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างยั่งยืน

บทความนี้จึงนำเสนอมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการควบคุมภาวะมลพิษจากการทำเหมืองแร่ทองคำในประเทศไทย โดยศึกษาถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการทำเหมืองแร่ทองคำและปัจจัยที่ทำให้เกิดภาวะมลพิษโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการปนเปื้อนสารเคมีและการแพร่กระจายโลหะหนักในแหล่งน้ำ ประกอบกับแนวนโยบายและมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขมาตรการที่มีอยู่เดิมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาเนื่องจากเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการควบคุมภาวะมลพิษและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังเป็นประเทศแรกที่ได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการป้องกัน ควบคุม และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาใช้กำหนดนโยบายในการควบคุมการดำเนินโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม อันเป็นการส่งเสริมให้มีการพัฒนาดำเนิน

---

[1] กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่, “สิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาทรัพยากรธรณี : ปัจจุบันสู่อนาคต,” สืบค้นเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2560, จาก http://envi-mining.dpim.go.th.

[2] ธัญญาภรณ์ สุรภักดี, “ผลกระทบกรณีเหมืองแร่กับมาตรา 67 : โอกาสทองของการเรียนรู้,” สืบค้นเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2559, จาก http://www.public consultation.opm.go.th/rubfung67/doc37.pdf.

[3] คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 72/2559, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 133 ตอนพิเศษ 289 ง (13 ธันวาคม 2559) : น. 6 - 7.

โครงการอุตสาหกรรมควบคู่ไปกับการสนับสนุนการขจัดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม[4] โดยมีการนำระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไม่ให้เกิดความเสียหาย รวมทั้งหาแนวทางป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต อีกทั้งยังกำหนดให้นำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในโครงการเหมืองแร่ โดยการวางหลักประกันการทำเหมืองแร่ ซึ่งจำนวนเงินค้ำประกันจะต้องคำนึงถึงขนาดพื้นที่สูงสุดที่อาจได้รับผลกระทบ เพื่อให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายสูงสุดในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องว่าจ้างเอกชนรายอื่นมาดำเนินการตามแผนฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม[5] และมีการกำหนดให้นำเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูพื้นที่ทำเหมืองแร่โดยคิดจากจำนวนสิ่งของที่ขุดได้ นอกจากนี้ยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจอนุญาตให้ดำเนินโครงการ[6] และหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบให้เป็นไปตามเงื่อนไขการอนุญาตมีโครงสร้างที่แยกต่างหากจากกัน โดยหน่วยงานที่มีอำนาจออกใบอนุญาตมีหน้าที่ในการออกใบอนุญาตและส่งเสริมให้ผู้ประกอบการทำให้ถูกกฎหมายเท่านั้น ซึ่งหากผู้ขออนุญาตทำโครงการได้ทำผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม U.S.EPA จะเป็นผู้ตรวจสอบและดำเนินคดี เพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดตามหลัก Check and balance อันเป็นการคุ้มครองสิทธิในการตรวจสอบการทำเหมืองแร่ทองคำของผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตประทานบัตรอีกด้วย

เมื่อพิจารณามาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษจากการทำเหมืองแร่ทองคำของประเทศไทย พบว่ายังขาดหลักเกณฑ์การกำหนดแนวพื้นที่กันชนเหมืองแร่ การกำหนดรูปแบบการเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามเงื่อนไขการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารเพื่อร่วมกำหนดขอบเขตในรายงาน การกำหนดวงเงินค้ำประกันการทำเหมืองแร่ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ การจัดเก็บเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูพื้นที่ทำเหมืองแร่ยังไม่ครอบคลุมต่อปัญหามลพิษที่ต้องทำการฟื้นฟู รวมทั้งขาดการส่งเสริมให้ตัวแทนภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบการทำเหมือง นอกจากนั้นยังควรมีการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำค้นหานวัตกรรมใหม่และพัฒนาศักยภาพตลอดห่วงโซ่การผลิตด้วย ดังนั้น จึงควรแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมภาวะมลพิษของประเทศไทย ทั้งมาตรการก่อนการอนุญาตประทานบัตรและมาตรการควบคุมการทำเหมืองแร่ทองคำ ตลอดจนมาตรการฟื้นฟูพื้นที่ภายหลังการทำเหมืองแร่ทองคำ โดยนำมาตรการทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกามาพิจารณาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและครอบคลุมปัญหาภาวะมลพิษที่จะเกิดขึ้น โดยสามารถแบ่งเป็น 6 มาตรการหลัก ดังต่อไปนี้

1. การพิจารณาพื้นที่ในการอนุญาตประทานบัตรทำเหมืองแร่

ในการยื่นขออนุญาตประทานบัตรจะมีการตรวจสอบกลั่นกรองพื้นที่ว่าพื้นที่ที่มีการขออนุญาตทำโครงการเหมืองแร่อยู่ในพื้นที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือไม่ แต่แม้ว่าจะเป็นพื้นที่ป่าลุ่มน้ำชั้นที่ 1 หรือพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี อันเป็นพื้นที่ที่กฎหมายประกาศกำหนดไว้ก็ตาม กฎหมายก็มิได้ห้ามโดยเด็ดขาดเนื่องจากยังสามารถดำเนินการขอผ่อนผันต่อคณะรัฐมนตรีได้หากมีเหตุผลความจำเป็นด้านความมั่นคงและความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจของประเทศและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐ ดังนั้นจึงควรยกเลิกหลักเกณฑ์การขอผ่อนผันการทำเหมืองในพื้นที่ที่มีความสำคัญ เช่น ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 เอ ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ต้นน้ำโดยเด็ดขาด เพื่อเป็นการป้องกันความเสียหาย

[4] จิตตพงศ์ สระชิต, “มาตรการทางอาญาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในการดำเนินคดีกับผู้ประกอบการเหมืองแร่,” สืบค้นเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2559, จาก http://www.dpim.go.th/purchase/article?catid=135&articleid=239, น.63 - 64

[5] Michael D. Nedd, “H-3809-1 Surface Management Handbook,” Retrieved on June 20, 2017, from https://www.blm.gov/sites/blm.gov/files/H-3809-1.pdf, chapter 2, p.2

[6] Hardrock Mining Reform and Reclamation Act 2015 Title IV Sec401, p.64 - 65.

ที่จะเกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติในอนาคต[7] นอกจากนี้ตามมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดเขตพื้นที่การทำเหมืองแร่ให้มีระยะห่างจากพื้นที่ห้ามทำเหมืองหรือแนวพื้นที่กันชนการทำเหมือง (Buffer zone) เพื่อป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อพื้นที่ใกล้เคียง นอกเหนือจากการกำหนดระยะห่างจากทางหลวงหรือทางน้ำสาธารณะ ดังนั้นมาตรการดังกล่าวจึงเป็นมาตรการหนึ่งที่จะสามารถช่วยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำและแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างโครงการเหมืองแร่กับชุมชนท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามในปัจจุบันยังไม่มีการออกประกาศกระทรวงที่ออกตามความในมาตราดังกล่าวมาใช้บังคับแต่อย่างใด ดังนั้นจึงควรออกประกาศกำหนดให้มีแนวพื้นที่กันชนการทำเหมือง โดยมีระยะห่างระหว่างพื้นที่โครงการเหมืองแร่จนถึงพื้นที่ต้องห้ามตามกฎหมายไม่น้อยกว่า 300 เมตรหรือตามที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการกำหนด และมีระยะแนวกันชนระหว่างพื้นที่ทำเหมืองแร่ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอย่างรุนแรงกับพื้นที่ชุมชนตามที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการกำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าระยะ 1 กิโลเมตร เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่ผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ทองคำโดยตรง

2. รูปแบบการเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามเงื่อนไขการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

แม้ว่าหลักเกณฑ์การพิจารณารายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะมีการปรับปรุงขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตั้งแต่ก่อนเริ่มดำเนินโครงการ ทั้งในการกำหนดขอบเขตของรายงาน การประเมินและจัดทำร่างรายงาน และในการทบทวนร่างรายงาน ตลอดจนภายหลังจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการเห็นชอบในรายงานแล้ว เหมือนกับระบบประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในทุกระยะตั้งแต่ขั้นตอนของการกำหนดขอบเขตการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจนพิจารณารายงานเสร็จสิ้นก็ตาม แต่รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนภายหลังจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบในรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดให้นำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้นมีลักษณะเป็นการทั่วไป จึงควรแก้ไขให้มีการกำหนดรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นการเฉพาะเจาะจง โดยจัดให้มีเวทีสาธารณะในท้องที่อันเป็นที่ตั้งของโครงการเหมืองแร่ทองคำ เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ที่อาจไม่ได้รับทราบข้อมูลของรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายหลังจากการพิจารณาแล้วเสร็จ[8]

นอกจากนี้ตามมาตรา 56 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์อันมีผลเป็นการเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างจัดทำร่างประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม จึงควรเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบการลงทะเบียนผู้เข้าร่วมในเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในหลายรูปแบบ ทั้งการลงชื่อเข้าร่วมที่สถานที่ราชการ จดหมาย และระบบออนไลน์ โดยมีการทำจดหมายแจ้งรายละเอียดให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียที่อยู่ในพื้นที่โครงการเหมืองแร่และประชาชนในพื้นที่บริเวณใกล้เคียงในระยะห่างรอบโครงการเหมืองแร่ทองคำ ซึ่งเป็นเหมืองประเภทที่ 3 ไม่น้อยกว่า 1 กิโลเมตร จากแนวคำขอประทานบัตร เช่นเดียวกับการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชน เพื่อให้ชุมชนบริเวณพื้นที่รอบเหมืองได้มีส่วนร่วมในการกำหนดขอบเขตและแนวทาง

---

[7] กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่, “กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ,” (กรุงเทพมหานคร : กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม, 2560), สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2561, จาก http://www.dpim.go.th/maincontent/viewdetail?catid=42&article id=7991, บทที่ 7, น.19

[8] ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2560, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 134 ตอนพิเศษ 228 ง (18 กันยายน 2560) : 5.

ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง รวมทั้งควรมีการแก้ไขหลักเกณฑ์ในกรณีที่ไม่สามารถวินิจฉัยให้ได้ข้อยุติว่าประชาชนที่เข้าร่วมในการรับฟังความคิดเห็นชุมชนเห็นด้วยกับการยื่นคำขอประทานบัตรหรือไม่ด้วย เนื่องจากการจัดให้มีการทำประชามติในกรณีดังกล่าว มีข้อน่าสังเกตว่าเป็นเพียงดุลพินิจของผู้มีอำนาจออกประทานบัตรว่ามีความจำเป็นต้องจัดทำประชามติหรือไม่ อีกทั้งการจัดให้มีประชามติตามร่างประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมในเรื่องดังกล่าวยังจำกัดเฉพาะประชาชนในพื้นที่ที่มีการยื่นคำขอประทานบัตรเท่านั้น โดยไม่ครอบคลุมถึงประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียงที่เสี่ยงต่อการได้รับผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ดังนั้นหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงเป็นเพียงขั้นตอนที่จัดทำขึ้นเพื่อลดแรงต่อต้านของประชาชนบางกลุ่มในชุมชนเท่านั้น โดยไม่ได้มุ่งถึงการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและข้อกังวลใจของประชาชนอย่างแท้จริง จึงควรกำหนดให้เป็นบทบังคับแก่ผู้ออกประทานบัตรเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจไม่จัดให้มีประชามติของผู้มีอำนาจออกประทานบัตร[9]

3. การค้ำประกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

การค้ำประกันการทำเหมืองแร่เป็นมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่ประเทศส่วนใหญ่นำมาใช้ในโครงการเหมืองแร่ โดยกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกามีการกำหนดให้การวางหลักประกันจะต้องคำนึงถึงขนาดพื้นที่สูงสุดที่อาจได้รับผลกระทบ เพื่อให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายสูงสุดในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องว่าจ้างเอกชนรายอื่นมาดำเนินการตามแผนฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม[10] นอกจากนี้ยังมีการพิจารณาแก้ไขวงเงินค้ำประกันการทำเหมืองแร่เพิ่มเติมเป็นระยะโดยคำนวณตามอัตราเงินเฟ้อ เพื่อให้การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมในระยะยาวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ[11] แต่สำหรับประเทศไทยได้กำหนดเงื่อนไขในการออกประทานบัตรตามระเบียบของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ให้ผู้ประกอบการต้องวางเงินค้ำประกันเหมืองแร่ตามประเภทของวิธีการทำเหมืองแร่ ทั้งนี้ เหมืองแร่ทองคำของประเทศไทยในปัจจุบันเป็นการทำเหมืองด้วยวิธีเหมืองหาบ ซึ่งถูกกำหนดให้มีการวางเงินค้ำประกันการทำเหมืองแร่ ในวงเงิน 200,000 บาท ต่อคำขอประทานบัตร[12] แต่ในการขอประทานบัตรในเขตหนึ่ง กฎหมายกำหนดให้ขอพื้นที่ได้ไม่เกินคำขอละ 625 ไร่ เว้นแต่คำขอประทานบัตรในเขตอาชญาบัตรพิเศษ ซึ่งให้ขอได้ไม่เกินคำขอละ 2,500 ไร่[13] จึงจะเห็นได้ว่าการกำหนดวงเงินค้ำประกันการทำเหมืองแร่ในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับขนาดพื้นที่สูงสุดที่อาจได้รับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และแม้ว่าพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ถือประทานบัตรต้องจัดให้มีการวางหลักประกันและจัดทำประกันภัยก็ตาม แต่ในปัจจุบันก็ยังไม่มีการออกประกาศกระทรวงที่ออก ตามความในบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับแต่อย่างใด

ดังนั้นการกำหนดให้ผู้ขออนุญาตประทานบัตรมีหน้าที่วางพันธบัตรหรือเงินประกันความเสี่ยงหรือสัญญาค้ำประกันของธนาคารหรือสถาบันการเงิน เพื่อประกันว่าตนจะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการอนุญาตให้ประกอบกิจการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงต้องมีการวางหลักประกันการฟื้นฟูสภาพพื้นที่การทำเหมืองแร่และการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ทองคำ ให้ครอบคลุมถึงการรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สินที่เป็นของรัฐและบุคคลอื่น ได้แก่ การประกอบกิจการ, การกำจัดมูลฝอย, การบำบัดหรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่เป็นของเสียอันตราย, การขุดดินและถมดินตามกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดินและกิจการอื่นที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข จำนวนเงินและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการวางประกันความเสี่ยง ซึ่งต้องคำนึงถึงขนาดและวิธีการทำเหมืองแร่ที่ต้องประกันความเสี่ยง ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของมนุษย์ และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นเพื่อการกำจัดของเสียจากการผลิต ตลอดจนควรมีการประเมินความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการทำเหมืองแร่เพื่อเป็นฐานสำหรับการเยียวยา

---

[9] อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายแร่, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), น.133.

[10] Michael D. Nedd, *supra note 5*, chapter, 6 p.5 - 10.

[11] 43 CFR § 3809.552(b)(c)

[12] ระเบียบกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับคำขอประทานบัตร การออกประทานบัตร การต่ออายุประทานบัตร และการโอนประทานบัตร พ.ศ. 2558

[13] พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 55

ความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมและบุคคลซึ่งได้รับผลกระทบ รวมทั้งการปรับปรุงสภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่โครงการให้กลับสู่สภาพเดิม เช่น กำหนดให้ผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองแร่ทองคำวางหลักประกันการฟื้นฟูพื้นที่ทำเหมืองทุกปีตลอดระยะเวลาที่ดำเนินโครงการในอัตราร้อยละ 2 ของค่าภาคหลวงแร่ที่ต้องชำระในแต่ละปี แต่ต้องไม่น้อยกว่าวงเงิน 5 ล้านบาทต่อกลุ่มคำขอประทานบัตร ทั้งนี้ หากผู้ประกอบกิจการเหมืองแร่หรือผู้ได้รับประทานบัตรไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการอนุญาตให้ประกอบกิจการนั้น หรือฝ่าฝืนกฎหมายจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมหรือบุคคลอื่น ไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาณเลินเล่อของตนหรือไม่ก็ตาม ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบมีอำนาจยึดพันธบัตรหรือเงินนั้นได้ และนำหลักประกันดังกล่าวมาใช้ในการฟื้นฟูพื้นที่การทำเหมืองและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ แต่หากเสร็จสิ้นโครงการเหมืองแร่ทองคำแล้วผู้ถือประทานบัตรได้ดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่การทำเหมืองและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบอย่างครบถ้วน จึงให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจคืนหลักประกันดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตามจะต้องมีการออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ในการฟื้นฟูสภาพพื้นที่หลังการปิดเหมืองด้วย เพื่อให้มีฐานในการประเมินว่าขั้นตอนการดำเนินการของผู้ถือประทานบัตรมีการปฏิบัติการฟื้นฟูและเยียวยาตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนดังกล่าวครบถ้วนตามที่รัฐกำหนดไว้แล้วหรือไม่

นอกจากนี้ในการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการทำเหมืองแร่ทองคำ ซึ่งไม่ใช่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้ถือประทานบัตรที่ได้ยื่นขอเอาประกันไว้ ทั้งความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน จะต้องมีออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ให้จำนวนที่เอาประกันความรับผิดในโครงการเดียวกันครอบคลุมความเสียหายสำหรับในกรณีการเสียชีวิต ทุพพลภาพ ตลอดจนค่ารักษาพยาบาล ไม่น้อยกว่า 50 ล้านบาทต่อครั้งของความเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ รายละเอียดของกรมธรรม์ดังกล่าวจะต้องมีการกำหนดระยะเวลาคุ้มครองให้ครอบคลุมตลอดเวลาที่ดำเนินโครงการ ซึ่งในวงเงินที่เอาประกันดังกล่าวให้จ่ายแก่ผู้ได้รับความเสียหาย โดยแบ่งเป็นกรณีเสียชีวิตหรือทุพพลภาพถาวรอย่างสิ้นเชิงให้จ่าย 500,000 บาทต่อคน กรณีค่ารักษาพยาบาลให้จ่ายตามจริงแต่ไม่เกินวงเงิน 200,000 บาท และกรณีทรัพย์สินเสียหายให้จ่ายตามจริงแต่ไม่เกินวงเงินประกันรวมทั้งหมด

4. การจัดเก็บเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูพื้นที่ทำเหมืองแร่ทองคำ

การจัดเก็บเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูพื้นที่ทำเหมืองแร่เป็นหนึ่งในมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อใช้ประกอบการให้ความเห็นชอบต่อรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ซึ่งสำหรับโครงการเหมืองแร่มีการกำหนดให้ผู้ถือประทานบัตรมีหน้าที่จัดตั้งกองทุนฟื้นฟูพื้นที่โดยจัดสรรเงินงบประมาณในการฟื้นฟูพื้นที่โครงการ พื้นที่กิจกรรมเกี่ยวเนื่อง และพื้นที่ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองด้วย โดยการจัดสรรเงินงบประมาณการฟื้นฟูพื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองแร่ก่อนที่จะมีการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการกองทุนฟื้นฟูนั้น มีการจัดสรรเข้ากองทุนในอัตราปีละ 34,000 บาทต่อไร่[14] ทั้งนี้ ในปัจจุบันกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้ออกประกาศกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการกองทุนฟื้นฟูพื้นที่โดยไม่ได้กำหนดจำนวนวงเงินงบประมาณที่จะนำเข้ากองทุนดังกล่าว เพียงแต่กำหนดแนวทางให้ผู้ถือประทานบัตรนำเงินเข้ากองทุนตามวงเงินที่ระบุตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมทุกปีจนถึงสิ้นอายุประทานบัตร หากไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานตามแผนฟื้นฟูก็ให้พิจารณาจัดสรรเงินเพิ่มเติมให้เพียงพอ แต่หากดำเนินการฟื้นฟูสภาพพื้นที่เสร็จสิ้นตามแผนงานแล้วยังคงมีเงินงบประมาณเหลืออยู่ในกองทุนก็ให้ส่งมอบแก่หน่วยงานตามที่ระบุไว้ตามเงื่อนไขของมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ หรือมอบให้หน่วยงานเจ้าของพื้นที่หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งประทานบัตรต่อไป[15] ซึ่งแตกต่างจากกองทุนฟื้นฟูพื้นที่ทำเหมืองแร่ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้ผู้ประกอบการมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเข้า

[14] จารุวัฒน์ พ่วงสุข, “แนวทางการดำเนินงานด้านกองทุน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2561, จาก http://www.dpim.go.th/service/download?articleid=8015&F=17279.

[15] ประกาศกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการกองทุนฟื้นฟูพื้นที่เหมืองแร่ตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม สาหรับโครงการเหมืองแร่ ลงวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2558

กองทุนจำนวน 7 Cent ต่อ หินที่ขุดได้ 1 ตัน[16] ทั้งนี้ หากพิจารณาจำนวนเงินที่จัดเก็บเข้ากองทุนฟื้นฟูของประเทศสหรัฐอเมริกาโดยคำนวณจากปริมาณสินแร่ทองคำที่สกัดได้ 3 กรัม ต่อหินที่ขุดได้ 1 ตัน จะพบว่าหากประเทศไทยดำเนินการจัดเก็บโดยใช้หลักการเดียวกันจะสามารถจัดเก็บเงินเข้ากองทุนได้ปีละประมาณ 3.6 ล้านบาท เนื่องจากประเทศไทยผลิตทองคำได้ประมาณ 3 – 5 ตันต่อปี นั่นเอง ดังนั้นแม้ว่ากฎหมายของไทยจะมีการกำหนดวงเงินการค้ำประกันการทำเหมืองแร่ และมีการจัดสรรเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูพื้นที่ทำเหมืองแร่เพื่อนำมาใช้ในการฟื้นฟูพื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองแร่ไว้แล้วก็ตาม แต่จากสภาพปัญหาภาวะมลพิษจากการทำเหมืองแร่ทองคำที่ผ่านมาพบว่า นอกจากวงเงินดังกล่าวจะไม่ครอบคลุมการกลบฝังและปลูกพืชคลุมดินแก่ขุมเหมืองในพื้นที่ต่อคำขอประทานบัตรแล้ว การทำเหมืองแร่ทองคำยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ใกล้เคียงเป็นวงกว้าง เนื่องจากการสกัดแร่ทองคำเป็นโครงการที่ใช้สารเคมีที่มีความเป็นพิษสูงในการแต่งแร่ เช่น ไซยาไนด์ ทำให้พื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองแร่ไม่เพียงแต่เป็นขุม หลุม หรือปล่อง เท่านั้น แต่ยังมีการปนเปื้อนสารไซยาไนด์ซึ่งเป็นสารเคมีที่ใช้ในการแต่งแร่ และมีการปนเปื้อนโลหะหนักที่มาจากสินแร่และแร่พลอยได้อีกด้วย ฉะนั้นในการกำหนดวงเงินค้ำประกันและ จำนวนเงินที่จัดสรรเข้ากองทุนฟื้นฟูพื้นที่ทำเหมืองแร่ตามประเภทและวิธีการทำเหมืองแร่ จึงไม่เพียงพอต่อการนำวงเงินดังกล่าวมาใช้ฟื้นฟูพื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองแร่ทองคำได้จริง

จากมาตรการและข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยควรแก้ไขหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูพื้นที่ทำเหมือง โดยเพิ่มจำนวนเงินที่ต้องจัดสรรเข้ากองทุนฟื้นฟูพื้นที่ทำเหมืองแร่ทองคำ ซึ่งจะต้องคำนวณจากปริมาณสิ่งที่ขุดได้จากการทำเหมืองแร่ไม่ว่าสิ่งนั้นจะเป็นสินแร่ทองคำ แร่คุณภาพต่ำ หรือมูลหินก็ตาม หรืออาจจัดสรรจากส่วนแบ่งค่าภาคหลวงแร่และผลประโยชน์พิเศษ ซึ่งต้องมีจำนวนเงินสมทบเข้ากองทุนไม่น้อยกว่า 10 ล้านบาทต่อปี ตลอดระยะเวลาที่ดำเนินโครงการจนกว่าจะสิ้นสุดอายุประทานบัตร ไม่ว่าผู้ประกอบการจะยุติการทำเหมืองแร่ก็ตาม และหากมีเงินกองทุนเหลือน้อยกว่า 30 ล้านบาท ก็ให้ผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำมีหน้าที่จัดสรรเงินเข้ากองทุนในระหว่างปีด้วย นอกจากนี้หากภายหลังเสร็จสิ้นโครงการแล้วกองทุนดังกล่าวมีเงินเหลือให้ผู้มีหน้าที่บริหารกองทุนจัดส่งเงินให้แก่หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการควบคุมการทำเหมือง เพื่อใช้สำหรับการขจัดมลพิษในกรณีที่เหมืองแร่ที่มีการฟื้นฟูเสร็จสิ้นตามเงื่อนไขประทานบัตรแล้ว ก่อให้เกิดปัญหาภาวะมลพิษจากการฝังกลบสารเคมีที่ใช้ในการแต่งแร่ กากแร่ และโลหะหนักในภายหลัง หรือเพื่อใช้ในการขจัดมลพิษแก่เหมืองแร่ที่ถูกทิ้งร้างโดยไม่มีการดำเนินการฟื้นฟูจากผู้ประกอบการเหมืองแร่ นอกจากนี้ควรแก้ไขวงเงินที่จัดสรรให้แก่กองทุนเฝ้าระวังสุขภาพ สำหรับการให้ความช่วยเหลือและเยียวยาความเสียหายต่อสุขภาพของผู้ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ด้วย โดยนำหลักการจัดสรรเงินกองทุนฟื้นฟูพื้นที่ทำเหมืองแร่มาใช้ และกำหนดวงเงินที่นำเข้ากองทุนไม่น้อยกว่า 10 ล้านบาทต่อปี เพื่อเป็นการช่วยส่งเสริมให้กิจการเหมืองแร่อยู่ร่วมกับสิ่งแวดล้อมและประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน

5. การติดตามตรวจสอบโดยหน่วยงานของรัฐและตัวแทนภาคประชาชน

ในการควบคุมและติดตามตรวจสอบการทำเหมืองแร่นั้น หากพิจารณาถึงมาตรการควบคุมการทำเหมืองที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยแร่จะเห็นได้ว่ามีข้อน่าพิจารณาว่าสามารถใช้บังคับได้จริงหรือไม่ อันสืบเนื่องมาจากปัญหาการร้องเรียนของประชาชนและผู้ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำในขณะที่มาตรการตามบทบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับ จนเป็นเหตุให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกคำสั่งที่ 72/2559 เรื่อง การแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ โดยระงับการอนุญาตให้สำรวจและทำเหมืองแร่ รวมถึงการต่ออายุประทานบัตรเหมืองแร่ทองคำและการต่ออายุใบอนุญาตประกอบโลหกรรมแร่ทองคำไว้จนกว่าคณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติ ซึ่งจากคำสั่งดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการออกคำสั่งระงับการทำเหมืองแร่ทองคำของหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติเป็นคำสั่งระงับการทำเหมืองทองคำชั่วคราวเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557 เท่านั้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งให้เกิดการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาในการควบคุมการเกิดภาวะมลพิษจาก

[16] Hardrock Mining Reform and Reclamation Act 2015 Title IV Sec401

การทำเหมืองแร่ เพื่อให้การทำเหมืองแร่ทองคำอยู่ในกรอบที่กฎหมายกำหนดโดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ อันจะนำมาสู่ปัญหาความขัดแย้งของผู้ประกอบการและประชาชนในพื้นที่ต่อไป ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจว่ามาตรการควบคุมการทำเหมืองแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ที่เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการออกคำสั่งดังกล่าวมีประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่ ซึ่งหากพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา 71 ที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ หากเห็นว่าการทำเหมืองหรือการแต่งแร่จะเป็นอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์สิน ก็ให้มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือแก่ผู้ถือประทานบัตรให้เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขวิธีการทำเหมืองหรือแต่งแร่ตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อป้องกันอันตรายนั้นได้ และมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้หยุดการทำเหมืองหรือแต่งแร่เสียทั้งสิ้นหรือส่วนใดตามที่เห็นสมควร ดังนั้นจะเห็นได้ว่ามาตรการตามปกติที่กำหนดไว้ในกฎหมายแร่สามารถใช้บังคับได้หากมีการควบคุมและติดตามตรวจสอบการทำเหมืองแร่อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการพิเศษในการออกคำสั่งตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 แต่อย่างใด อย่างไรก็ดี แม้ว่าเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่จะมีอำนาจตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ในการออกคำสั่งระงับการทำเหมืองและการแต่งแร่ก็ตาม แต่เนื่องจากอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบการทำเหมืองแร่ของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายไม่ได้มีแค่เพียงเจ้าพนักงานตามกฎหมายแร่เท่านั้น แต่มีได้หลายหน่วยงานจนก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนกันในการดำเนินงานและเกิดข้อสงสัยในทางปฏิบัติว่าหน่วยงานใดจะเป็นหน่วยงานที่เข้าไปติดตามตรวจสอบ ดังนั้นจึงควรแก้ไขหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการติดตามตรวจสอบของเจ้าพนักงาน โดยให้เจ้าพนักงานที่มีอำนาจติดตามตรวจสอบและออกคำสั่งระงับการทำเหมืองแร่มีเพียงหน่วยงานเดียวเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนและเป็นเอกภาพ อันเป็นการช่วยลดภาระงานของเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มศักยภาพในการติดตามตรวจสอบให้เป็นไปอย่างทั่วถึง อีกทั้งยังไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ประกอบการโดยไม่จำเป็นอีกด้วย

นอกจากนี้หน่วยงานที่เป็นผู้ออกใบอนุญาตและมีอำนาจในการตรวจสอบยังเป็นหน่วยงานเดียวกันซึ่งอาจขาดความเป็นกลางในการดำเนินการตรวจสอบ ทำให้การติดตามตรวจสอบตามกฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพมากนักจนล่วงเลยเวลาและนำมาสู่การร้องเรียนจากประชาชน ซึ่งต่างจากในประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้หน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตให้ดำเนินโครงการต่างๆ และหน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขในการอนุญาตมีโครงสร้างที่แยกต่างหากจากกัน โดยหน่วยงานที่มีอำนาจออกใบอนุญาตมีหน้าที่ในการออกใบอนุญาตและส่งเสริมให้ผู้ประกอบการทำให้ถูกกฎหมายเท่านั้น ซึ่งหากผู้ขออนุญาตทำโครงการได้ทำผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม U.S.EPA จะเป็นผู้ตรวจสอบและดำเนินคดี[17] ดังนั้นมาตรการติดตามตรวจสอบของหน่วยงานในประเทศไทย จึงควรแก้ไขหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ โดยแยกหน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณาออกใบอนุญาตประทานบัตรแยกต่างหากเป็นคนละหน่วยงานกับหน่วยงานที่มีอำนาจในการตรวจสอบ ซึ่งอาจจัดตั้งเป็นหน่วยงานอิสระขึ้นต่อนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่คล้ายกับองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาหรือกำหนดให้สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่ดังกล่าวโดยการส่งผู้แทนก็ได้ เพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิในการทำเหมืองแร่ทองคำของผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตประทานบัตรด้วย

สำหรับการติดตามตรวจสอบการทำเหมืองแร่ทองคำโดยตัวแทนภาคประชาชนซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับอันตรายจากการทำเหมืองแร่ทองคำมากที่สุด พบว่าประเทศไทยยังขาดการเฝ้าระวังจากภาคประชาชนในท้องที่ ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย จึงควรเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าไปมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบและเฝ้าระวังการดำเนินโครงการร่วมกับเจ้าพนักงานของรัฐ อันจะเป็นการยกระดับกระบวนการตรวจสอบการทำเหมืองแร่ทองคำซึ่งเป็นเหมืองผิวดินแบบขั้นบันไดให้อยู่ในระดับมาตรฐานเดียวกันกับเหมืองใต้ดิน โดยการกำหนดให้เสนอผู้แทนจากแต่ละหมู่บ้านในเขตพื้นที่โครงการเหมืองแร่ทองคำแห่งละ 1 คน เข้าไปทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินโครงการและรายงานผลการติดตามตรวจสอบให้แก่หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและแจ้งให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนในชุมชนรอบพื้นที่ทำเหมืองทราบต่อไป

[17] จิตตพงศ์ สระชิต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4*, น.67 - 68.

6. การส่งเสริมให้ผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำพัฒนากระบวนการผลิต

จากนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการแร่ทองคำที่มีการวางแผนยุทธศาสตร์ให้เกิดการพัฒนาตลอดห่วงโซ่การผลิต โดยให้ออกมาตรการควบคุมมิให้ส่งออกโลหะทองคำผสมไปยังนอกราชอาณาจักร เพื่อให้ผู้ประกอบการเกิดการพัฒนากระบวนการทำทองคำให้บริสุทธิ์ (refining) เนื่องจากแต่เดิมผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำได้สิทธิประโยชน์จากการค้าเสรี ทำให้การส่งออกโลหะทองคำผสมที่ผลิตได้จากการทำเหมืองมีภาระค่าใช้จ่ายน้อยกว่าการขายเป็นผลิตภัณฑ์ให้แก่ผู้ประกอบการในประเทศที่สามารถผลิตทองคำบริสุทธิ์ได้ ซึ่งจะต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มเหมือนกับการขายสินค้าปกติ[18] แม้ว่าจะมีการออกพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลกฎหมายรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 311) พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดให้ยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้าและการขายทองคำเฉพาะที่ยังไม่ได้ประกอบขึ้นรูปเป็นทองรูปพรรณก็ตาม แต่ตามประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข สำหรับการนำเข้าหรือการขายทองคำเฉพาะที่ยังมิได้ประกอบขึ้นเป็นทองรูปพรรณ หรือทองรูปพรรณของผู้ประกอบการจดทะเบียนที่จะได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม กำหนดให้ทองคำดังกล่าวจะต้องมีน้ำหนักเนื้อทองไม่น้อยกว่าร้อยละ 96.5 ทำให้ผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำซึ่งผลิตโลหะทองคำผสมที่ยังไม่ผ่านกระบวนการทำให้เป็นทองคำบริสุทธิ์ร้อยละ 96.5 ตามมาตรฐานของสมาคมผู้ค้าทองคำในประเทศไม่ได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม จึงเป็นเหตุให้ผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำส่งออกโลหะทองคำผสมที่ผลิตได้ทั้งหมดไปยังนอกราชอาณาจักร

ดังนั้นในปัจจุบันได้มีนำมาตรการควบคุมการส่งออกตามแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการแร่ทองคำมาใช้บังคับ โดยการออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมที่ออกตามความในมาตรา 104 (1) แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ซึ่งกำหนดให้สินแร่ทองคำ สินแร่ที่มีทองคำผสม และโลหะผสมทองคำที่เกิดจากการประกอบโลหกรรม เป็นชนิดของแร่ที่ห้ามส่งออกนอกราชอาณาจักรหรือเขตไหล่ทวีป[19] แม้ว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะส่งผลให้ลดการนำเข้าโลหะทองคำบริสุทธิ์ประมาณ 3-5 ตันต่อปี จากปริมาณความต้องการทองคำ 200 ตัน ที่มีการนำเข้ามาในประเทศก็ตาม แต่มาตรการดังกล่าวนี้ก็เป็นการบังคับให้ผู้ประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำมีทางเลือกในการจัดการกับผลิตภัณฑ์เพียง 2 ทาง คือ รับภาระปัญหาการเผชิญกับภาษีมูลค่าเพิ่มจากการขายผลิตภัณฑ์โลหะทองคำผสมให้แก่ผู้ประกอบการที่ทำให้ทองคำบริสุทธิ์ หรือพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตให้มีกระบวนการทำให้ทองคำบริสุทธิ์ซึ่งส่งผลให้ผู้ประกอบการต้องมีต้นทุนจากภาระค่าใช้จ่ายในการพัฒนานวัตกรรมที่จะนำมาใช้ในกระบวนการดังกล่าว ฉะนั้นเพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนานวัตกรรมการทำให้ทองคำบริสุทธิ์สอดคล้องกับนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการแร่ทองคำอย่างแท้จริง ภาครัฐจึงควรออกมาตรการส่งเสริมการลงทุนให้แก่ผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำโดยให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษี เพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการดำเนินการพัฒนานวัตกรรมใหม่ที่สามารถประยุกต์ใช้กับอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการทำให้โลหะผสมแร่ทองคำบริสุทธิ์ อันเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สินแร่ทองคำที่ผลิตได้จากเหมืองแร่ทองคำภายในประเทศ อีกทั้งยังเป็นการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมทองคำตลอดห่วงโซ่การผลิต ทั้งอุตสาหกรรมต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ (Forward linkages) ได้แก่ อุตสาหกรรมขุดแร่ทองคำ อุตสาหกรรมถลุงแร่ทองคำ และอุตสาหกรรมสกัดทองคำบริสุทธิ์ ซึ่งจะช่วยลดการส่งออกโลหะทองคำแทนการออกมาตรการบังคับห้ามส่งออกโลหะผสมทองคำที่ได้จากการทำเหมืองไปยังนอกราชอาณาจักร[20]

นอกจากมาตรการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนานวัตกรรมที่จะนำมาใช้แก่กระบวนการผลิตแร่ทองคำแล้ว ภาครัฐยังควรออกมาตรการส่งเสริมเพื่อเป็นการสนับสนุนให้ผู้ประกอบการสกัดโลหะทองคำของไทย ได้รับการรับรองจาก London Bullion Market Association (LBMA) ซึ่งเป็นองค์กรในระดับสากลที่กำหนดมาตรฐานสำหรับทองคำที่มีการซื้อขายกันระหว่างประเทศ และควรออกมาตรการส่งเสริมการทำเหมืองสะอาดให้แก่ผู้ประกอบการเหมืองแร่

---

[18] กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7,* บท 4 น.10.

[19] ประกาศกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ เรื่อง กำหนดชนิดและสภาพแร่ที่ห้ามส่งออกนอกราชอาณาจักรหรือเขตไหล่ทวีป พ.ศ.2560, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 135 ตอนพิเศษ 21 ง (30 มกราคม 2561): 19.

[20] กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7*, บท 4, น.10 - 12.

ทองคำเพื่อให้วัตถุดิบทองคำภายในประเทศได้รับการรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าตามมาตรฐาน Due Diligence Guidance for Responsible supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas ซึ่งเป็นข้อแนะนำเกี่ยวกับการประกอบกิจการเหมืองแร่ที่ได้รับการยอมรับจากองค์กรในระดับสากล ได้แก่ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) อีกด้วย[21]

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

แม้ว่าในปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมภาวะมลพิษจากการทำเหมืองแร่ทองคำของประเทศไทยจะมีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การวางเงินค้ำประกันการทำเหมืองแร่ และการจัดเก็บเงินกองทุนฟื้นฟูพื้นที่ทำเหมืองแร่ ตลอดจนมีมาตรการในการติดตามตรวจสอบการทำเหมืองอยู่แล้ว แต่ด้วยลักษณะและรูปแบบของมาตรการในการควบคุมการทำเหมืองดังกล่าวที่ยังไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่พบตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันซึ่งมีการรั่วไหลของไซยาไนด์ที่เป็นสารเคมีที่ใช้ในการสกัดแร่ทองคำจากการพังทลายของบ่อเก็บกากแร่ อีกทั้งมีการปนเปื้อนของโลหะหนักจากการเกิดปฏิกิริยาน้ำทิ้งสภาวะกรดที่เป็นสาเหตุของการชะล้างโลหะหนักลงสู่แหล่งน้ำบนดินและแหล่งน้ำใต้ดินอีกด้วย

ดังนั้นเมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมภาวะมลพิษของประเทศไทยและของประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว จะเห็นได้ว่าสามารถนำมาตรการควบคุมภาวะมลพิษของประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายของไทยบางส่วนได้ โดยแก้ไขรูปแบบการเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามเงื่อนไขของการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้มีลักษณะเป็นการเฉพาะ และกำหนดให้เป็นบทบังคับแก่เจ้าพนักงานที่มีอำนาจพิจารณาอนุญาตประทานบัตรในการจัดให้มีการทำประชามติในกรณีที่ไม่สามารถวินิจฉัยให้ได้ข้อยุติว่าประชาชนที่เข้าร่วมในการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนเห็นด้วยกับการยื่นคำขอประทานบัตรหรือไม่ แก้ไขหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางเงินค้ำประกันการทำเหมืองแร่ทองคำให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันและสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงวงเงินค้ำประกันได้โดยคำนวณตามอัตราเงินเฟ้อ รวมทั้งปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดเก็บเงินที่ผู้ประกอบการมีหน้าที่จัดสรรเงินสมทบเข้ากองทุนฟื้นฟูพื้นที่ทำเหมืองแร่โดยให้คำนวณจากปริมาณสิ่งของทั้งหมดที่ขุดได้ แต่ไม่น้อยกว่าวงเงินที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ควรแก้ไขมาตรการทางกฎหมายในระหว่างขั้นตอนการทำเหมืองแร่ทองคำโดยส่งเสริมให้ตัวแทนภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบการทำเหมือง รวมทั้งลดภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อส่งเสริมให้ผู้ประกอบการเหมืองแร่ทองคำค้นหานวัตกรรมใหม่และพัฒนาศักยภาพตลอดห่วงโซ่การผลิต เพื่อใช้เป็นมาตรการควบคุมภาวะมลพิษจากการทำเหมืองแร่ทองคำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งนอกจากจะส่งผลต่อการป้องกันปัญหาภาวะมลพิษจากการทำเหมืองแร่ทองคำที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตแล้ว ยังช่วยให้เกิดการอยู่ร่วมกันระหว่างการพัฒนาอุสาหกรรมเหมืองแร่ทองคำ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืนต่อไป

[21] วัลยา ลิ้มธรรมมหิศร และ ปัณฑา เหตุเรืองโรจน์, “การส่งออกและนำเข้าทองคำ : นัยต่อการวิเคราะห์ตัวเลขดุลการค้าไทย,” FAQ (FOCUSED AND QUICK), ฉ.51 (29 สิงหาคม 2554): 3, สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2561, จาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/ArticleAndResearch/FAQ/FAQ_51.pdf.

บรรณานุกรม

หนังสือ

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. กฎหมายแร่. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่. “กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทองคำ.” (กรุงเทพมหานคร : กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่, 2560). http://www.dpim.go.th/maincontent/viewdetail?catid=42&articleid=7991, 28 กุมภาพันธ์ 2561.

_____. “สิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาทรัพยากรธรณี : ปัจจุบันสู่อนาคต.” http://envi-mining.dpim.go.th, 4 กรกฎาคม 2560.

จารุวัฒน์ พ่วงสุข. “แนวทางการดำเนินงานด้านกองทุน.” http://www.dpim.go.th/service/download?articleid=8015&F=17279, 28 พฤษภาคม 2561.

จิตตพงศ์ สระชิต. “มาตรการทางอาญาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในการดำเนินคดีกับผู้ประกอบการเหมืองแร่.” http://www.dpim.go.th/purchase/article?catid=135&articleid=239, 21 พฤศจิกายน 2559.

ธัญญาภรณ์ สุรภักดี. “ผลกระทบกรณีเหมืองแร่กับมาตรา 67 : โอกาสทองของการเรียนรู้.” http://www.publicconsultation.opm.go.th/rubfung67/doc 37.pdf, 20 ธันวาคม 2559.

วัลยา ลิ้มธรรมมหิศร และ ปัณฑา เหตุเรืองโรจน์. “การส่งออกและนำเข้าทองคำ : นัยต่อการวิเคราะห์ตัวเลขดุลการค้าไทย.” FAQ (FOCUSED AND QUICK), ฉ.51 (29 สิงหาคม 2554).https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/ArticleAndResearch/FAQ/ FAQ_51.pdf, 28 กุมภาพันธ์ 2561.

ELECTRONIC MEDIA

Michael D. Nedd. “H-3809-1 Surface Management Handbook.” https://www.blm.gov/sites/blm.gov/files/H-3809-1.pdf, June 20, 2017.