

ด่วนที่สุด



ที่ อก ๐๕๐๔/๕๕๐๓

กระทรวงอุตสาหกรรม

ถนนพระรามที่ ๖ กทม. ๑๐๔๐๐

๒๙ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง สรุปผลการพิจารณารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง สิทธิชุมชนและสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกรณีกล่าวอ้างว่าร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. กระทบต่อสิทธิมนุษยชน

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการ

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๔/๒๗๓๓๔ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๙

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะกรรมการ

๒. สรุปผลการประชุมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ตามประเด็นข้อเสนอของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๓. บันทึกการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๗ วันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๙

ด้วยกระทรวงอุตสาหกรรมขอเสนอเรื่อง สรุปผลการพิจารณารายงานผลการพิจารณา เพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง สิทธิชุมชนและสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกรณีกล่าวอ้างว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. กระทบต่อสิทธิมนุษยชน มาเพื่อคณะกรรมการทราบ โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเสนอเรื่อง และการประชุมคณะกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑๓) ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) กำกับการบริหารราชการกระทรวงอุตสาหกรรม ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะกรรมการด้วยแล้ว รายละเอียดตามที่ส่งที่ส่งมาด้วย ๑

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

คณะกรรมการมีมติเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๙ รับทราบรายงานผลการพิจารณา เพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง สิทธิชุมชนและสิทธิในการมีส่วนร่วม ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรณีกล่าวอ้างว่าร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. กระทบต่อ สิทธิมนุษยชน และมอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานหลักรับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางและ ความเหมาะสมของข้อเสนอดังกล่าว แล้วให้สรุปผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการในภาพรวม ส่งให้สำนัก เลขาธิการคณะกรรมการ เพื่อจะได้นำเสนอคณะกรรมการต่อไป (ตามหนังสือที่อ้างถึง)

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะกรรมการ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑๓) กำหนดว่า เรื่องที่คณะกรรมการมีมติให้เสนอคณะกรรมการ ต้องนำเสนอคณะกรรมการ

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

ไม่มี

๔. สารสำคัญ ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย

๔.๑ สารสำคัญและข้อเท็จจริง

ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. มีสาระสำคัญเป็นการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และพระราชบัญญัติพิกัตอัตราค่าภาคหลวงแร่ พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งประกาศใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ทำให้บทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยในการดำเนินการได้นำหลักการของกฎหมายทั้งสองฉบับมาบัญญัติไว้ในฉบับเดียวกัน เพื่อให้การพิจารณาอนุญาตและการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่เป็นไปอย่างมีระบบ กำหนดนโยบายในการบริหารจัดการแร่เพื่อให้เกิดดุลยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการรักษาสิ่งแวดล้อม กำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตและการกำกับดูแลการทำเหมืองให้เหมาะสมกับประเภทและขนาดของการทำเหมือง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแร่กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรผลประโยชน์จากทรัพยากรแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนที่ตั้งของพื้นที่การทำเหมือง และพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองกำหนดการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วม และกำหนดให้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนแก่ผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินอันเป็นที่ตั้งของการทำเหมืองได้ดิน

๔.๒ ขั้นตอนการดำเนินการ

กระทรวงอุตสาหกรรมได้ดำเนินการจัดประชุมหารือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรธรณี) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ร่วมด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสภาการเหมืองแร่ เพื่อพิจารณาข้อเสนอแนะให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตามประเด็นที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๙ ซึ่งที่ประชุมได้มีความเห็นร่วมกันปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒ สรุปได้ดังนี้

๔.๒.๑ ข้อเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.

(๑) ร่างมาตรา ๗ เสนอให้แร่เป็นทรัพยากรของส่วนรวม ที่ประชุมเห็นว่าหลักการของร่างมาตรา ๗ เป็นการกำหนดหน้าที่ของรัฐว่าต้องบริหารจัดการทรัพยากรแร่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีกลไกของกฎหมายให้เปิดโอกาสแก่ชุมชนและผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การกำหนดให้ทรัพยากรแร่เป็นของรัฐหรือชุมชนนั้นอาจเกิดปัญหาในการตีความ จึงเห็นควรคงไว้ตามร่างเดิม

(๒) ร่างมาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ การจัดทำแผนบริหารจัดการทรัพยากรแร่ เสนอให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียอย่างชัดเจน และไม่ควรมีข้อยกเว้นใด ๆ ที่ประชุมเห็นว่า เจตนารมณ์การจัดทำแผนแม่บทบริหารจัดการแร่ประสงค์จะให้มีการรับฟังความเห็นและเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนทราบอยู่แล้ว ยกเว้นข้อมูลของชนิดแร่เฉพาะที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เช่น แร่ที่ใช้ในการผลิตอาวุธยุทธโศปกรณ์ แร่กัมมันตภาพรังสี เป็นต้น เพราะเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเพื่อความมั่นคงของประเทศ อย่างไรก็ดี ในที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ได้พิจารณาในประเด็นการจัดทำแผนบริหารจัดการทรัพยากรแร่ตามร่างมาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ โดยได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขไปในระดับหนึ่งแล้ว ประกอบกับขณะนี้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินการสรุปเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อให้พิจารณากำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายแร่แห่งชาติ ในการทำหน้าที่เป็นผู้วางกรอบหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ ผลการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

เป็นประการ...

เป็นประการใด จะได้นำไปประกอบการพิจารณาในที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ... ต่อไป

(๓) ร่างมาตรา ๑๒ เสนอให้กำหนดพื้นที่สงวนหวงห้ามหรือพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายเฉพาะให้เป็นพื้นที่ที่ต้องห้ามทำเหมืองแร่ไว้ในร่างกฎหมายอย่างชัดเจน ที่ประชุมเห็นว่า ตามร่างมาตรา ๑๒ (๒) เป็นบทบัญญัติรองรับในกรณีที่พื้นที่นั้น ๆ เป็นพื้นที่ที่มีกฎหมายเฉพาะหวงห้ามเข้าใช้ประโยชน์และสอดคล้องกับกฎหมายอื่น ๆ แล้ว ประกอบกับหากในอนาคตมีการกำหนดพื้นที่เพิ่มเติมนอกเหนือจากพื้นที่ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอจะเป็นปัญหาในทางปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมาย จึงเห็นควรให้คงไว้ตามร่างเดิม

(๔) ร่างมาตรา ๑๓ มีความเห็นว่า ในระบบการประมูลแหล่งแร่ นิติสัมพันธ์ในระบบการประมูลคู่สัญญา มีอำนาจต่อรองเท่ากัน ซึ่งแตกต่างกับระบบสัมปทานที่ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์เหนือเอกชน และร่างมาตรา ๑๓๒ กำหนดให้ภาครัฐเป็นผู้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและขอความเห็นชอบตามที่กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดไว้เป็นการล่วงหน้า เพื่อนำพื้นที่ดังกล่าวมาเปิดให้เอกชนประมูลเพื่อการทำเหมือง มีข้อกังวลว่าโครงการดังกล่าวจะถือเป็นโครงการของรัฐหรือโครงการของเอกชนเนื่องจากกฎหมายกำหนดไว้แตกต่างกัน และในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายใครจะเป็นผู้รับผิดชอบ ที่ประชุมเห็นว่า การดำเนินการขอประทานบัตรเพื่อการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ เป็นประเภทโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบ ปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕ และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ ดังนั้น ผู้ชนะการประมูลตามร่างมาตรา ๑๓ หรือการดำเนินการของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ตามร่างมาตรา ๑๓๒ เมื่อมีการขอประทานบัตรจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งสองฉบับ กล่าวคือผู้ชนะการประมูลต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดอย่างครบถ้วน หากมีการฝ่าฝืนต้องรับผิดชอบตามกฎหมายกำหนด

ส่วนประเด็นการดำเนินการของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ตามร่างมาตรา ๑๓๒ ถือได้ว่าเป็นโครงการหรือกิจการของรัฐ แต่ในขั้นตอนการดำเนินการให้เป็นไปตามกระบวนการของกฎหมายตามนโยบายมาตรา ๕๖ ประกอบมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ย่อมเป็นอำนาจการพิจารณาของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๕) เสนอให้ตัดบทเฉพาะกาลตามร่างมาตรา ๑๘๔ ออก เนื่องจากมีความเห็นว่า ร่างมาตรา ๑๕ ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการแร่ไว้ ๓ ฝ่ายได้แก่ ส่วนราชการ ผู้แทนสภาการเหมืองแร่ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่แต่งตั้งจากผู้แทนองค์กรเอกชนและองค์กรชุมชน หากกำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการแร่ได้ตามบทเฉพาะกาล จะทำให้จำนวนกรรมการไม่ครบองค์ประชุม ที่ประชุมเห็นว่า ตามร่างมาตรา ๑๘๔ กำหนดให้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่กฎหมายมีผลใช้บังคับ แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นไม่อาจจะแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้ภายในกำหนดเวลาดังกล่าวสมควรต้องมีบทเฉพาะกาลเพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายนี้ได้ดำเนินการต่อไปได้อย่างต่อเนื่องและสอดคล้อง

กับกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ นอกจากนี้จากการตรวจสอบกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ก็บัญญัติบทเฉพาะกาลไว้ในทำนองเดียวกัน ดังนั้น กรณีที่เสนอให้จัดบทเฉพาะกาลตามร่างมาตรา ๑๘๔ ออกจะทำให้การดำเนินการตามกฎหมายนี้ดำเนินต่อไปไม่ได้อย่างต่อเนื่อง จึงเห็นควรให้คงไว้ตามร่างเดิม

(๖) ร่างมาตรา ๒๘ เสนอให้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าการประกาศกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมมลพิษต้องมีมาตรฐานและหลักเกณฑ์ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด ที่ประชุมเห็นว่า มาตรการในการกำหนดมาตรฐานการปล่อยมลพิษหรือสิ่งอื่นใดที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ร่างกฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับในกรณีดังกล่าวเป็นการเฉพาะอยู่แล้ว ประกอบกับตามมาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๖ ของกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่า การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามกฎหมายอื่น ต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามประกาศของรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงเห็นควรให้คงไว้ตามร่างเดิม

(๗) ร่างมาตรา ๔๔ หลักเกณฑ์การแบ่งประเภทเหมืองแร่ เสนอให้กำหนดเงื่อนไขประกอบด้วยเรื่องชนิดแร่ ปริมาณแร่ มูลค่าแร่ อัตราการผลิต วิธีการทำเหมือง ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและบริเวณที่ตั้งของการทำเหมือง ที่ประชุมเห็นว่า การกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งประเภทเหมืองแร่ตามร่างมาตรา ๔๔ในที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. กำลังพิจารณา โดยจะปรับปรุงแก้ไขให้รอบคอบรัดกุมยิ่งขึ้น

(๘) ร่างมาตรา ๕๗ การกำหนดให้ผู้ถือประทานบัตรคนเดียวแต่มีประทานบัตรหลายฉบับที่มีเขตติดต่อกันให้ถือเป็นเหมืองเดียวกันนั้น มีข้อกังวลว่าอาจเป็นช่องว่างให้เกิดการแบ่งพื้นที่เป็นแปลงย่อย ๆ เพื่อให้เข้าเงื่อนไขเป็นประทานบัตรการทำเหมืองประเภทที่ ๑ ซึ่งจะเป็นการหลีกเลี่ยงเพื่อไม่ให้เป็นการทำเหมืองประเภทที่ ๒ ที่ประชุมเห็นว่า หลักการของกฎหมายที่กำหนดให้มีการร่วมแผนผังโครงการทำเหมืองเดียวกัน เจตนารมณ์เพื่อให้มีการนำทรัพยากรแร่มาใช้ได้อย่างคุ้มค่า มีความปลอดภัย และสามารถกำกับดูแลได้ง่ายขึ้น ประกอบกับการอนุญาตให้ทำเหมืองแร่กฎหมายไม่ได้คำนึงถึงเรื่องพื้นที่อย่างเดียว แต่ต้องคำนึงถึงประเภทของเหมืองแร่ที่จะทำ หากเป็นประเภทเหมืองแร่ที่เข้าข่ายต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็ต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(๙) เสนอให้มีตัวแทนชุมชนผู้ได้รับผลกระทบและชุมชนที่อยู่รอบเหมืองแร่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกองทุนตามร่างมาตรา ๖๔ (๙) ที่ประชุมเห็นว่า ในการอนุญาตให้ทำเหมืองแร่ผู้ถือประทานบัตรย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประทานบัตรและตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างเคร่งครัด แต่ไม่ได้หมายความว่า จะไม่มีปัญหาใด ๆ เกิดขึ้น ดังนั้น การกำหนดให้ผู้ถือประทานบัตรมีหน้าที่ต้องวางเงินเป็นหลักประกันหรือจัดตั้งกองทุนตามร่างมาตรา ๖๔ (๙) เจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อต้องการใช้เป็นมาตรการในการป้องกันหรือให้เป็นหลักประกันกรณีผู้ถือประทานบัตรไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในเรื่องการฟื้นฟูพื้นที่การทำเหมืองแร่ตามแผนการฟื้นฟู หรือกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นจากการประกอบกิจการทำเหมืองแร่ รัฐก็จะนำเงินจากที่กำหนดให้ผู้ถือประทานบัตรวางเป็นหลักประกันหรือกองทุนดังกล่าวมาฟื้นฟูพื้นที่หรือช่วยเหลือเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบในเบื้องต้น ในขณะที่เดียวกันหากผู้ถือประทานบัตรได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประทานบัตรครบถ้วนทุกขั้นตอน หรือไม่เกิดปัญหาจากการประกอบกิจการ หรือเกิดปัญหาแต่ได้เยียวยาให้กับผู้ได้รับผลกระทบจนเป็นที่พอใจ เงินที่กำหนดให้จัดตั้งเป็นกองทุนหรือนำมาวางเป็นหลักประกันก็ต้องคืนให้กับผู้ถือประทานบัตรไปตามที่กำหนดไว้ในร่างมาตรา ๖๕ จึงเห็นได้ว่ากองทุนตามร่างมาตรา ๖๔ (๙)

เป็นการเก็บเงินเอาไว้ในลักษณะของหลักประกัน ซึ่งจะนำเงินไปใช้ไม่ได้จนกว่าจะเกิดปัญหาตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น กองทุนดังกล่าวจึงไม่ได้มีวัตถุประสงค์เป็นการทั่วไป

(๑๐) เสนอให้กำหนดห้ามมิให้มีการโอนประธานบัตร ใบอนุญาตแต่งแร่ และใบอนุญาตประกอบโลหกรรม ตามร่างมาตรา ๖๗ และมาตรา ๑๑๐ เนื่องจากเห็นว่าใบอนุญาตดังกล่าวเป็นเรื่องเฉพาะตัว ที่ประชุมเห็นว่า การประกอบกิจการทำเหมืองแร่ การแต่งแร่ และการประกอบโลหกรรม เป็นการประกอบกิจการที่ต้องลงทุนสูง การกำหนดให้โอนใบอนุญาตดังกล่าวได้ มีเจตนารมณ์เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการประกอบธุรกิจ ทั้งนี้ ผู้รับโอนใบอนุญาตดังกล่าวต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้โอนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามร่างมาตรา ๖๗ วรรคสาม ดังนั้น กรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีข้อเสนอห้ามมิให้มีการโอนใบอนุญาตนั้น อาจเป็นการจำกัดสิทธิมนุษยชนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดในเรื่องหลักประกันสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

(๑๑) เสนอให้ปรับแก้ร่างมาตรา ๘๕ และมาตรา ๑๓๓ กำหนดความรับผิดชอบของผู้ถือประธานบัตรทำเหมืองใต้ดินและเหมืองทุกประเภท ให้ครอบคลุมทั้งในเขตเหมืองแร่และรวมถึงพื้นที่ใกล้เคียงกับเขตเหมืองแร่ ที่ประชุมเห็นว่า ในขั้นตอนการขอประธานบัตรทำเหมืองใต้ดิน ผู้ยื่นคำขอต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด ซึ่งในรายงานดังกล่าวจะต้องมีการวิเคราะห์ในเบื้องต้นว่าจะไม่ทำให้เกิดการทรุดตัวของพื้นดินนอกเขตประธานบัตร กำหนดมาตรการในการควบคุมและเฝ้าระวังการทรุดตัวของพื้นดินโดยการตรวจวัดเป็นระยะสำหรับกรณีเหมืองทั่วไป (เหมืองเปิด) ผู้ถือประธานบัตรจะต้องกำหนดแนวพื้นที่กันชนเขตการทำเหมืองแร่ไว้ในแผนผังโครงการทำเหมือง และเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการด้านเหมืองแร่พิจารณาในการเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งกรณีดังกล่าวถือได้ว่าเป็นมาตรการในการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นรอบเหมืองหรือพื้นที่ใกล้เคียง แต่อย่างไรก็ดี ในกรณีผู้ที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับเขตเหมืองแร่และกล่าวอ้างว่าการทำเหมืองแร่ได้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ที่อยู่อาศัยของตน รัฐย่อมมีหน้าที่พิสูจน์ข้อเท็จจริงโดยอาจแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อทำหน้าที่พิสูจน์ข้อเท็จจริงต่อไป จึงเห็นควรคงหลักการไว้ตามร่างเดิม

(๑๒) ข้อเสนอให้มีบทบัญญัติเพิ่มเป็นหมวดว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเป็นการเฉพาะ ที่ประชุมเห็นว่า ในที่ประชุมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ประชาชนในพื้นที่ และผู้มีส่วนได้เสียที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกร่างเสนอเพิ่มเติมจำนวน ๗ มาตราแล้วมีความเห็นดังนี้

๑) ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ได้คำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเป็นหลักการสำคัญ โดยเริ่มตั้งแต่เรื่องการจัดทำแผนบริหารจัดการแร่ที่กำหนดให้ต้องเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนทราบ (ร่างมาตรา ๘) ในขั้นตอนการยื่นคำขอประธานบัตร ต้องมีการปิดประกาศในที่เปิดเผยเพื่อให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียได้ทราบข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๕๓) โดยเฉพาะการทำเหมืองใต้ดินเมื่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแล้ว กำหนดให้อธิบดีประมวลเรื่องเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย (ร่างมาตรา ๗๗) นอกจากนี้ในขั้นตอนการขอประธานบัตรผู้ยื่นคำขอต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งในขั้นตอนดังกล่าวก็ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน

๒) เจตนารมณ์ของผู้เสนอ ต้องการให้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักการมีส่วนร่วมไว้โดยละเอียดในชั้นการเสนอกฎหมาย ซึ่งหากมีสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปในอนาคตจะเป็นปัญหายากในทางปฏิบัติและอาจต้องเสนอแก้ไขกฎหมายใหม่เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์

ประกอบกับรายละเอียดตามหลักการมีส่วนร่วมของร่างที่เสนอ เมื่อเทียบเคียงกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น พ.ศ. ๒๕๕๘ แล้วเห็นว่าหลักการในทำนองเดียวกัน ดังนั้น จึงเห็นสมควรนำหลักการดังกล่าวไปกำหนดไว้ในชั้นอนุบัญญัติ ซึ่งสามารถจะกำหนดรายละเอียดได้อย่างชัดเจนและกว้างขวาง เช่น ต้องการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องใด ในระดับใด และในขั้นตอนใด เป็นต้น

๓) ในชั้นการจัดทำอนุบัญญัติที่จะออกตามร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ต้องพิจารณาถึงสาระของอนุบัญญัติแต่ละเรื่อง ซึ่งหากสาระของอนุบัญญัตินั้นๆ มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน เช่น การจัดทำอนุบัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็ต้องดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามหลักการทั่วไป

ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. อยู่ในช่วงการประชุมพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้นำประเด็นข้อเสนอดังกล่าวเข้าชี้แจงและแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมปรากฏตามบันทึกการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๗ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. รับทราบและจะนำประเด็นข้อเสนอดังกล่าวไปประกอบการพิจารณาแก้ไขในรายมาตราต่อไป (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๓)

๔.๒.๒ ข้อเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๑) เสนอให้ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ในประเด็นการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมควรกำหนดให้มีหน่วยงานกลางเป็นผู้ดำเนินการและให้มีผู้ติดตามตรวจสอบโดยส่วนราชการ สถาบันการศึกษา หรือหน่วยงานอื่นที่รัฐรับรอง การปรับปรุงเรื่องกองทุนสิ่งแวดล้อม ปรับปรุงเรื่องการประกาศกำหนดเขตควบคุมมลพิษและการกำหนดมาตรการต่างๆ ในการควบคุมมลพิษให้เกิดความรวดเร็ว รวมถึงเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการรายงานการปล่อยและการเคลื่อนย้ายสารมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ชี้แจงว่า ขณะนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ อยู่ในช่วงการปรับปรุงแก้ไข ซึ่งจะได้นำประเด็นที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอไปประกอบการพิจารณา

(๒) เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ เพื่อกำหนดหลักการกระบวนการมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะ

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ชี้แจงว่า ขณะนี้ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. และอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

๕. รายงานการวิเคราะห์หรือศึกษาทางกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งใด ๆ

ไม่มี

๖. ผลกระทบ

ไม่มี

๗. ค่าใช้จ่ายและแหล่งที่มา

ไม่มี

๘. ความเห็นหรือความเห็นชอบ/อนุมัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ไม่มี

๙. ข้อกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

ไม่มี

๑๐. ข้อเสนอของส่วนราชการ

กระทรวงอุตสาหกรรมขอเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบเรื่อง สรุปผลการพิจารณารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง สิทธิชุมชนและสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกรณีกล่าวอ้างว่าร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. กระทบต่อสิทธิมนุษยชน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีทราบต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นางอรรชกา สีบุญเรือง)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่

สำนักกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๒๐๒ ๓๖๒๓

โทรสาร ๐ ๒๖๔๔ ๘๗๕๕