

ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. : แนวคิดและหลักการสำคัญ
ในการเสนอและในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗)

ในปัจจุบันกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราค่าภาคหลวงแร่ พ.ศ. ๒๕๐๙ ได้มีการประกาศใช้บังคับมาเป็นระยะเวลานาน แม้ได้มีการปรับปรุงแก้ไขมาแล้วหลายครั้ง แต่กฎหมายดังกล่าวได้ตรารั้งในยุคสมัยรุ่งเรืองของอุตสาหกรรมเหมืองแร่ดีบุก จึงมีลักษณะเป็นกฎหมายที่ควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการมากกว่าการส่งเสริม แต่ในปัจจุบันสถานการณ์ของอุตสาหกรรมเหมืองแร่ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากตามกระแสของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ซึ่งสวนทางกับกระแสการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความเห็นและร่วมตัดสินใจ รวมถึงการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการและการได้รับประโยชน์จากทรัพยากรแร่จากภาครัฐไปสู่ชุมชนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จึงเล็งเห็นถึงความจำเป็นและความสำคัญในการปรับปรุงและพัฒนาหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐและประชาชน กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. โดยในขณะนี้ อยู่ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ซึ่งในการประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการนำข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของทุกภาคส่วนมาประกอบการตรวจพิจารณาและปรับแก้ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. จนทำให้แนวคิดและหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าวมีความสมบูรณ์และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. มากยิ่งขึ้น กล่าวคือเพื่อให้ภาครัฐมีหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่อย่างเป็นระบบและมีการวางแผนอย่างเป็นรูปธรรมเหมาะสมกับการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศในแต่ละยุคสมัย เพื่อส่งเสริมการประกอบอุตสาหกรรมและธุรกิจเกี่ยวกับแร่ให้เกิดดุลยภาพระหว่างการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรแร่กับการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและหลักธรรมาภิบาลเพื่อให้การดำเนินการพิจารณาอนุญาตของภาครัฐมีความโปร่งใสเป็นธรรมสามารถตรวจสอบได้ ทั้งยังเป็นการรวบรวมหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ให้อยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ตระหนักถึงความสำคัญในการรับฟังความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในทุกภาคส่วนตลอดมา จึงได้รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในกระบวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ในทุกขั้นตอนตั้งแต่ในชั้นการยกร่าง การเสนอร่าง และในชั้นการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันได้มีประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียได้ให้ความสนใจและเรียกร้องให้มีการเร่งแก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าว ด้วยเหตุนี้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จึงขอเรียนชี้แจงถึงแนวคิดและหลักการของร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ซึ่งขณะนี้ยังอยู่ในระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน ดังนี้

๑. บทนิยาม : การกำหนดให้น้ำเกลือใต้ดินเป็นแร่

ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ที่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เสนอนั้นไม่มีบทนิยามคำว่า “น้ำเกลือใต้ดิน” เพื่อมิให้การขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินเป็นกิจการอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลตามกฎหมายแร่ต่อไป เนื่องจากการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินในปัจจุบัน ตามหลักวิชาการวิศวกรรมเหมืองแร่

/ ไม่สามารถ

ไม่สามารถควบคุมการหลุดตัวของดินได้ และไม่อาจบ่งชี้ได้โดยชัดแจ้งว่าการหลุดตัวของดินจะปรากฏในบริเวณใดอีกทั้งในกรณีที่พื้นดินบริเวณใกล้เคียงมีการหลุดตัวก็ไม่สามารถพิสูจน์ได้โดยชัดแจ้งว่ามีสาเหตุมาจากการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินนั้นหรือไม่ อย่างไร ประกอบกับในปัจจุบันภาครัฐมีนโยบายในการจำกัดการประกอบกิจการดังกล่าวให้อยู่เฉพาะในพื้นที่เดิมและไม่อนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการรายใหม่ และในทางปฏิบัติก็ไม่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดความเข้มข้นของเกลือที่อยู่ในน้ำเกลือใต้ดิน ซึ่งมีผลทำให้น้ำเกลือใต้ดินไม่ถือเป็นแร่ตามบทนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และไม่นำบทบัญญัติในหมวด ๕ ทวิ ว่าด้วยการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินมาใช้บังคับแก่การประกอบกิจการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินเป็นการประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่มีภารกิจในการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการดังกล่าวตามที่ได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ด้วยเหตุผลข้างต้น กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จึงมีแนวคิดให้การขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินไม่อยู่ภายใต้บังคับตามกฎหมายแร่อีกต่อไป โดยเห็นว่าการใช้กลไกตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ในการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการดังกล่าวมีความเหมาะสมยิ่งกว่า อย่างไรก็ตาม ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ยังคงหลักการให้น้ำเกลือใต้ดินถือเป็นแร่ เพื่อให้การขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินอยู่ภายใต้กำกับดูแลของกฎหมายแร่เป็นการเฉพาะ โดยให้ควบคุมกำกับดูแลในลักษณะของการทำเหมืองแร่

๒. นโยบายในการบริหารจัดการแร่

ในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้มีการเพิ่มเติมหมวดว่าด้วยนโยบายในการบริหารจัดการแร่ โดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้

๒.๑ รัฐมีหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศและประชาชนอย่างยั่งยืน โดยต้องคำนึงถึงดุลยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมอย่างรอบด้าน รวมทั้งการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างรัฐ ผู้ประกอบการ และชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่ทำเหมืองและพื้นที่ใกล้เคียงที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรม

๒.๒ รัฐต้องจัดทำแผนแม่บทบริหารจัดการแร่ เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการแร่ให้เหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยต้องจัดทำโดยเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่ข้อมูลที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และต้องจัดทำหรือปรับปรุงข้อมูลทุกสิบห้าปี โดยให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและกระทรวงอุตสาหกรรมมีหน้าที่ร่วมกันจัดทำแผนแม่บทบริหารจัดการแร่ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลการสำรวจทรัพยากรแร่ แหล่งแร่สำรอง การจำแนกเขตพื้นที่ศักยภาพแร่ พื้นที่ที่สมควรสงวนหวงห้ามหรืออนุรักษ์ไว้ และพื้นที่ที่มีแหล่งแร่อุดมสมบูรณ์และมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงที่จะกำหนดให้เป็นเขตเพื่อการทำเหมืองแร่ โดยให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งเมื่อคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทดังกล่าว

๒.๓ กำหนดกรอบในการพิจารณาออกประทานบัตร โดยให้อนุญาตประทานบัตรได้เฉพาะในพื้นที่ที่มีแหล่งแร่อุดมสมบูรณ์และมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงเท่านั้น และให้สงวนแหล่งแร่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาไว้จนกว่าเทคโนโลยีที่ใช้ในการทำเหมืองมีความเหมาะสมและมีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ ที่สำคัญหากแผนแม่บทบริหารจัดการแร่ได้สงวนหวงห้ามหรืออนุรักษ์พื้นที่ใดไว้ รัฐจะอนุญาตให้ทำเหมืองในพื้นที่นั้นไม่ได้ เว้นแต่จะมีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดในทางเศรษฐกิจและไม่สามารถหาพื้นที่อื่นทดแทนได้โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

๒.๔ ตามร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ที่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เสนอได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกประกาศกำหนดพื้นที่ให้เป็นเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองได้เป็นอันดับแรกก่อนการสงวน หวงห้าม หรือใช้ประโยชน์อย่างอื่นในพื้นที่นั้น ซึ่งในการออกประกาศดังกล่าวนอกจากต้องกำหนดจากพื้นที่ที่มีแหล่งแร่อุดมสมบูรณ์และมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงและไม่ใช่พื้นที่ที่มีกฎหมายเฉพาะห้ามการเข้าใช้ประโยชน์โดยเด็ดขาด รวมถึงพื้นที่ตามกฎหมายว่าด้วยเขตปลอดภัยและความมั่นคงแห่งชาติแล้ว การออกประกาศกำหนดเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองได้เป็นอันดับแรกยังต้องอยู่ภายใต้กรอบของแผนแม่บทบริหารจัดการแร่ด้วย ด้วยเหตุนี้หากแผนแม่บทดังกล่าวได้กำหนดให้พื้นที่แหล่งต้นน้ำหรือป่าน้ำซับซึมในบริเวณใดเป็นพื้นที่ที่สมควรสงวนหวงห้ามหรือนุรักษ์ไว้ ก็ไม่อาจออกประกาศกำหนดเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองได้เป็นอันดับแรกทับพื้นที่สงวนหวงห้ามหรือนุรักษ์ดังกล่าวได้

สำหรับการประมวลแหล่งแร่ในพื้นที่ที่มีแหล่งแร่อุดมสมบูรณ์และมีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจสูงเพื่อให้ผู้ชนะการประมูลได้สิทธิในการสำรวจแร่และทำเหมืองในพื้นที่นั้น กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่มีแนวคิดเพื่อพัฒนาและเพิ่มมูลค่าแหล่งแร่ที่มีศักยภาพสูงและรัฐได้รับผลประโยชน์ตอบแทนสูงสุด รัฐควรนำพื้นที่ดังกล่าวมาให้เอกชนประมูลเพื่อให้ได้สิทธิสำรวจและทำเหมือง โดยผู้เข้าประมูลต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประมูล รวมถึงต้องให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่รัฐ ซึ่งผู้ชนะการประมูลย่อมได้สิทธิสำรวจและทำเหมืองในแหล่งแร่ นั้น แต่ยังมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายในการขอและการพิจารณาอนุญาตอาชญาบัตรหรือประทานบัตรดั้งเดิม เช่น ผู้ชนะการประมูลยังมีหน้าที่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น

๓. คณะกรรมการแร่

แม้ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ที่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เสนอได้กำหนดให้ประธานสภาการเหมืองแร่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นกรรมการในคณะกรรมการแร่ และให้ผู้แทนสภาการเหมืองแร่เป็นกรรมการในคณะกรรมการแร่จังหวัด ก็เพื่อให้มีตัวแทนของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและธุรกิจเหมืองแร่ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียได้เข้าร่วมเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการแร่ อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้เปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการแร่และคณะกรรมการแร่จังหวัด โดยในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นได้เพิ่มเติมให้มีจำนวนไม่เกินเจ็ดคนซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากผู้แทนองค์กรเอกชนจำนวนไม่เกินสองคน ผู้แทนองค์กรชุมชนจำนวนไม่เกินสองคน และผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ด้านการสำรวจและทำเหมืองแร่ ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านสังคมศาสตร์ ด้านละหนึ่งคน ซึ่งผู้แทนองค์กรเอกชนและผู้แทนองค์กรชุมชนถือเป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้เสียภาคประชาสังคม อันเป็นการถ่วงดุลเพื่อแก้ปัญหาความโปร่งใสและปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในกรณีที่กำหนดให้ประธานสภาการเหมืองแร่หรือผู้แทนสภาการเหมืองแร่เป็นกรรมการ และเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่และการจัดการสิ่งแวดล้อม

๔. คุณสมบัติของผู้ขออาชญาบัตรและผู้ขอประทานบัตร

ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ยังคงหลักการเดิมตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งบัญญัติให้คุณสมบัติของผู้ขออาชญาบัตรและผู้ขอประทานบัตรเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เนื่องจากเหตุผลที่ว่าอุตสาหกรรมเหมืองแร่มีความหลากหลายทั้งในด้านชนิดแร่ ขนาดและประเภทโครงการ รวมถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เหตุปัจจัยเหล่านี้ส่งผลทำให้นโยบายของรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ในแต่ละชนิดและในแต่ละประเภทโครงการมีความเข้มงวดในระดับที่แตกต่างกันและมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ในทาง

เศรษฐกิจและอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยในแต่ละยุคสมัย ดังจะเห็นได้จากกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งกำหนดคุณสมบัติของผู้ขออาชญาบัตรพิเศษ ประทานบัตรชั่วคราว และประทานบัตรสำหรับแร่ทองคำแตกต่างจากผู้ขออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ อาชญาบัตรพิเศษ ประทานบัตรชั่วคราว และประทานบัตรสำหรับแร่ชนิดอื่นนอกจากแร่ทองคำ และแม้กระนั้นกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวยังกำหนดให้ผู้ขอสิทธิสำรวจหรือทำเหมืองสำหรับแร่ทองคำต้องมีคุณสมบัติแตกต่างกันในระหว่างพื้นที่ที่อยู่ในเขตกับพื้นที่ที่อยู่นอกเขตที่กระทรวงอุตสาหกรรมประกาศกำหนด ด้วยเหตุนี้การกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องคุณสมบัติของผู้ขออาชญาบัตรและผู้ขอประทานบัตรไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติย่อมมีข้อจำกัดในเรื่องการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ของรัฐ เพราะการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ขอไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติย่อมกระทำได้เพียงคุณสมบัติทั่วไปของผู้ขออาชญาบัตรและผู้ขอประทานบัตรเท่านั้น เช่น คุณสมบัติเรื่องอายุของผู้ยื่นคำขอ ประเภทนิติบุคคลของผู้มีสิทธิยื่นคำขอ เป็นต้น แต่ไม่อาจครอบคลุมไปถึงคุณสมบัติของผู้ขอสิทธิสำรวจหรือทำเหมืองสำหรับแร่ชนิดที่รัฐมนตรีมีนโยบายในการบริหารจัดการเป็นพิเศษแตกต่างจากแร่ทั่วไปได้ ดังนั้น กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จึงยังคงหลักการตามกฎหมายเดิมโดยให้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องคุณสมบัติของผู้ขออาชญาบัตรและผู้ขอประทานบัตรไว้ในกฎกระทรวง

๕. การทำเหมือง

๕.๑ การแบ่งประเภทการทำเหมือง

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. นั้น กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่มีแนวคิดว่าการแบ่งประเภทการทำเหมืองแร่ เนื่องจากการทำเหมืองแร่ในปัจจุบันมีความหลากหลายทั้งในด้านขนาดพื้นที่ ชนิดแร่ ลักษณะทางธรณีวิทยาของแหล่งแร่ วิธีการทำเหมือง ตลอดจนผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนอันเกิดการการทำเหมืองแร่ เช่น การทำเหมืองแร่ทรายแก้วที่ใช้เครื่องจักรทำการเปิดหน้าดินเพื่อนำแร่ทรายแก้วขึ้นมา ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่าการทำเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมซึ่งใช้วัตถุระเบิด เป็นต้น ทั้งนี้ แนวคิดดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเหมาะสมในการบริหารจัดการและการควบคุมกำกับดูแลการทำเหมืองแร่ในสถานการณ์ปัจจุบัน โดยร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ได้แบ่งการทำเหมืองแร่เป็นสามประเภท และกำหนดให้ออกประกาศกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ในการแบ่งประเภทการทำเหมืองแร่ เนื่องจากการวางหลักเกณฑ์ในการแบ่งประเภทการทำเหมืองแร่เป็นเรื่องที่ต้องใช้ความรู้ด้านวิศวกรรมเหมืองแร่ ด้านธรณีวิทยา และด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีรายละเอียดค่อนข้างมาก จึงไม่เหมาะสมที่จะกำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ได้กำหนดกรอบในการออกประกาศกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ในการแบ่งประเภทการทำเหมืองแร่ไว้ว่าต้องคำนึงถึงขนาดพื้นที่ ชนิดแร่ ลักษณะทางธรณี วิทยาของแหล่งแร่ วิธีการทำเหมือง และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดจากการทำเหมืองแร่ประกอบกัน ไม่ใช่ให้ความสำคัญแต่เฉพาะหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่งเท่านั้น เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างการทำเหมืองแร่ตามหลักทางวิศวกรรมกับการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ก็ยังคงหลักการดังกล่าว

๕.๒ การมีส่วนร่วมของประชาชน

ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ที่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เสนอได้มีแนวคิดในการลดการรวมศูนย์อำนาจของรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ เพื่อให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในเรื่องดังกล่าวมากยิ่งขึ้น ดังนี้

๕.๒.๑ รับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในขั้นตอนการพิจารณาคำขอประทานบัตร โดยร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ที่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่

/ เสนอ

เสนอได้กำหนดให้ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนในบริเวณพื้นที่ที่ยื่นคำขอประทานบัตร และในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีการเพิ่มจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการแร่ และในคณะกรรมการแร่จังหวัด โดยให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากตัวแทนภาคประชาชน โดยแต่งตั้งจากผู้แทนองค์กรเอกชนจำนวนไม่เกินสองคน ผู้แทนองค์กรชุมชนจำนวนไม่เกินสองคน

๕.๒.๒ กระจายอำนาจในการบริหารจัดการแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมในการบริหารจัดการและการกำกับดูแลการทำเหมืองแร่ โดยรัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจประกาศกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งได้แก่นายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยความเห็นชอบของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตนั้นเป็นผู้ออกประทานบัตรการทำเหมืองประเภทที่ ๑ และมีอำนาจในการกำกับดูแลการทำเหมือง รวมทั้งจัดเก็บรายได้จากการทำเหมืองแร่ตามประทานบัตรที่ได้อนุญาตนั้น เช่น ค่าภาคหลวงแร่ ค่าธรรมเนียม เงินผลประโยชน์พิเศษ เป็นต้น

๕.๒.๓ ส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเหมาะสม และเป็นธรรมจากการนำทรัพยากรแร่ในชุมชนท้องถิ่นของตนไปใช้ ซึ่งนอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ยังได้กำหนดให้รัฐจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ชุมชนท้องถิ่นอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมอีกด้วย เช่น แบ่งผลประโยชน์ตอบแทนแก่รัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นที่ตั้งของเขตพื้นที่ตามอาชญาบัตรพิเศษ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นที่ตั้งของเขตพื้นที่ทำเหมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจได้รับผลกระทบจากการทำเหมือง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในเขตที่ประกาศให้มีการประมูลแหล่งแร่ นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ยังได้กำหนดให้ผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองแร่ทุกชนิดต้องเสียเงินบำรุงพิเศษ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้ใช้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาท้องถิ่น การศึกษาวิจัยด้านแร่ การปรับปรุงสภาพพื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองแล้วตามหลักภูมิสถาปัตย์ และการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดตามกฎหมายแร่ อันจะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนท้องถิ่นในการนำเงินบำรุงพิเศษไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นของตน แนวคิดของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ข้างต้นสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ซึ่งต้องคำนึงถึงการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างรัฐ ผู้ประกอบการ และชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่ทำเหมืองและพื้นที่ใกล้เคียงที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรม

๕.๓ การฟื้นฟูสภาพพื้นที่ทำเหมือง

ในการทำเหมืองตามประทานบัตร ผู้ถือประทานบัตรมีหน้าที่สำคัญประการหนึ่งคือ ต้องฟื้นฟูพื้นที่ภายหลังการทำเหมืองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ที่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เสนอยังคงหลักการดังกล่าวไว้ แต่ได้กำหนดหน้าที่ของผู้ถือประทานบัตรเพิ่มขึ้น โดยให้ผู้ขอประทานบัตรต้องเสนอแผนฟื้นฟูสภาพพื้นที่ในชั้นคำขอประทานบัตร ซึ่งแผนดังกล่าวจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับการพัฒนา การใช้ประโยชน์ การเฝ้าระวังผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระหว่างที่มีการทำเหมืองและหลังจากปิดเหมือง โดยแผนดังกล่าวจะกำหนดเป็นเงื่อนไขในการออกประทานบัตรต่อไป อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ประทานบัตรมีอายุหลายปี จึงทำให้การฟื้นฟูพื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองอาจไม่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่หรือสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือในบางกรณีชุมชนท้องถิ่นในบริเวณนั้นอาจจำเป็นต้องใช้ประโยชน์จากพื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองแล้วเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางประการ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จึงเห็นว่าหลักการตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ที่บัญญัติให้ผู้ถือประทานบัตรไม่ต้องจัดการถมหรือทำที่ดินให้เป็นตามเดิมได้ในกรณีที่ประทานบัตรได้กำหนดเป็นอย่างอื่นหรือเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ซึ่งเป็นหนังสือกำหนดเป็นอย่างอื่นด้วยความเห็นชอบของอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่นั้น ยังมีความจำเป็นและเป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติ เช่น

/ กรณีที่

กรณีที่ดินในพื้นที่ยังตามประเพณีมีความจำเป็นต้องสร้างแหล่งกักเก็บน้ำเพื่อประโยชน์ในการ สาธารณูปโภคหรือกิจกรรม การนำพื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองแล้วมาก่อสร้างแหล่งกักเก็บน้ำ ย่อมเป็นประโยชน์ แก่รัฐหรือท้องถิ่นมากกว่าการถมที่ดินนั้น ดังนั้น กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จึงยังคงหลักการ ดังกล่าวไว้ในร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ต่อไป แต่กำหนดให้ผู้ถือประทานบัตรสามารถดำเนินการอย่างอื่น ที่แตกต่างไปจากที่กำหนดในแผนฟื้นฟูซึ่งเป็นเงื่อนไขในการออกประทานบัตรได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากผู้ออก ประทานบัตรเท่านั้น นอกจากนี้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่มีแนวคิดว่าจะให้ผู้ถือประทานบัตร จัดตั้งกองทุนหรือวางหลักประกัน โดยมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นหลักประกันในการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ที่ทำเหมืองแร่ ซึ่งจะประโยชน์อย่างยิ่งในกรณีที่ผู้ถือประทานบัตรไม่ดำเนินการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ที่ทำเหมืองแล้วให้เป็นไป ตามแผนฟื้นฟูภายหลังประทานบัตรสิ้นอายุ รวมทั้งยังเป็นการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของผู้ได้รับ ผลกระทบจากการทำเหมืองเพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายจากการทำเหมืองในเบื้องต้นโดยทันที

๕.๔ การรับช่วงการทำเหมืองและการโอนประทานบัตร

การทำเหมืองแร่เป็นอุตสาหกรรมที่รัฐมีนโยบายควบคุมกำกับดูแลให้ถูกต้องตาม หลักวิชาการ เพื่อให้มีการนำทรัพยากรแร่ขึ้นมาใช้อย่างคุ้มค่าและมีความปลอดภัยรวมถึงก่อให้เกิดผลกระทบ ต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ โดยรัฐใช้วิธีควบคุมกำกับดูแลโดยการอนุญาตประทานบัตร ซึ่งผู้ขอ สิทธิทำเหมืองต้องมีคุณสมบัติและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาตตามที่กฎหมายกำหนด และเมื่อได้ออกประทานบัตรให้แก่ผู้ขอแล้ว ผู้ถือประทานบัตรย่อมมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่บัญญัติไว้ ในกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะตัวของผู้นั้น ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา ๔๓ และมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติ แร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ทั้งนี้ ในกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการควบคุมกำกับดูแลการกระทำหรือกิจกรรมบางอย่างของ เอกชน ย่อมเป็นหลักโดยทั่วไปที่ว่าเมื่อรัฐได้อนุญาตให้เอกชนคนใดมีสิทธิกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ตาม กฎหมายแล้ว ก็เป็นเรื่องเฉพาะตัวของเอกชนผู้นั้นที่จะกระทำการตามที่ตนได้รับอนุญาต ซึ่งแม้กฎหมายมิได้ บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม แต่หลักการดังกล่าวก็เป็นเรื่องปกติธรรมดาที่วิญญูชนพึงเข้าใจได้เช่นนั้น อย่างไรก็ตาม แม้มาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ จะบัญญัติว่า “ประทานบัตรให้ใช้ได้เฉพาะตัว ผู้ถือประทานบัตร” ก็ตาม แต่โดยเหตุที่การทำเหมืองแร่เป็นการประกอบกิจการที่ผู้ถือประทานบัตรไม่สามารถ ที่จะดำเนินการได้ด้วยตนเองโดยลำพัง ผู้ถือประทานบัตรจำเป็นต้องจ้างบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในงาน ด้านวิศวกรรมเหมืองแร่และในงานด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น วิศวกรควบคุม รวมถึงคนงานที่ใช้แรงงานในการ ทำเหมือง ซึ่งถ้าถือตามหลักการข้างต้นโดยเคร่งครัดแล้ว บุคคลดังกล่าวย่อมไม่ใช่ผู้ถือประทานบัตรและไม่มี สิทธิทำเหมืองแร่ตามประทานบัตรนั้นได้ ดังนั้น มาตราดังกล่าวจึงบัญญัติต่อไปว่า “...และให้คุ้มถึงลูกจ้างของ ผู้ถือประทานบัตรด้วย” โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ความคุ้มครองลูกจ้างของผู้ถือประทานบัตรเพื่อให้การกระทำ ตามที่ผู้ถือประทานบัตรว่าจ้างนั้นไม่เป็นความผิดฐานทำเหมืองแร่โดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๔๓ ประกอบ มาตรา ๑๓๕ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ยังคงรับรอง หลักการในบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.

ในทำนองเดียวกัน โดยเหตุที่การทำเหมืองแร่ต้องอาศัยปัจจัยในการประกอบกิจการ หลายประการ เช่น ต้องใช้เงินลงทุนที่ค่อนข้างสูง ต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีเทคโนโลยีและ เครื่องมือเครื่องจักร รวมถึงความต้องการของตลาด เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ผู้ถือประทานบัตรต้องแบกรับ ความเสี่ยงในการประกอบกิจการตลอดอายุประทานบัตรซึ่งมีระยะเวลาหลายปี ในบางกรณีผู้ถือประทานบัตร อาจประสบกับภาวะขาดทุนจนไม่สามารถประกอบกิจการต่อไปได้ ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมต่อเนื่องซึ่ง ต้องใช้แร่เป็นวัตถุดิบในกระบวนการผลิต ทำให้ต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการสูงขึ้นตามหลักอุปสงค์อุปทาน ซึ่งในท้ายที่สุดประชาชนผู้บริโภคสินค้าและบริการย่อมต้องได้รับผลกระทบตามไปด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

/ ด้วยเหตุผล

ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ จึงผ่อนคลายความเคร่งครัดของหลักการที่ว่าประทานบัตรเป็นเรื่องเฉพาะตัวของผู้ถือประทานบัตร โดยให้มีการรับช่วงการทำเหมืองได้ตามมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และให้มีการโอนประทานบัตรได้ตามมาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เห็นว่าการให้ผู้ถือประทานบัตรมีสิทธิให้ผู้อื่นรับช่วงการทำเหมืองและมีสิทธิโอนประทานบัตร ย่อมเป็นประโยชน์และเหมาะสมตามเหตุผลและความจำเป็นข้างต้น จึงยัง คงหลักการดังกล่าวไว้ในร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ต่อไป

๕.๕ การสวมสิทธิการทำเหมืองแร่ตามประทานบัตร

โดยเหตุที่การทำเหมืองแร่เป็นอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนค่อนข้างสูง การขอประทานบัตรต้องผ่านกระบวนการตามกฎหมายต่างๆ หลายขั้นตอนและใช้ระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตค่อนข้างยาวนาน กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จึงมีแนวคิดที่ว่า ในกรณีที่สิทธิของผู้ถือประทานบัตรสิ้นสุดลงก่อนประทานบัตรสิ้นอายุ เช่น ผู้ถือประทานบัตรตายหรือสิ้นสภาพนิติบุคคล ถูกศาลพิพากษาให้ล้มละลาย เป็นต้น หากให้ประทานบัตรสิ้นอายุไปตามสิทธิของผู้ถือประทานบัตรด้วย ย่อมเป็นการเสียโอกาสในการนำทรัพยากรแร่ในพื้นที่ดังกล่าวขึ้นมาใช้ประโยชน์ เนื่องจากการที่รัฐได้อนุญาตประทานบัตร เท่ากับรัฐได้พิจารณาแล้วเห็นว่าพื้นที่ดังกล่าวมีศักยภาพแหล่งแร่ที่ดีเพียงพอที่จะทำเหมืองมากกว่าที่จะนำพื้นที่ดังกล่าวไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ประกอบกับการให้บุคคลผู้มีคุณสมบัติตามกฎหมายและมีความพร้อมในการทำเหมืองแร่ต้องยื่นคำขอและเริ่มต้นกระบวนการพิจารณาอนุญาตใหม่ ย่อมเป็นการเสียเวลาและไม่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ นอกจากนี้ การให้เอกชนเข้าประมูลเพื่อสวมสิทธิการทำเหมืองแร่ยังทำให้ภาครัฐได้รับเงินรายได้จากผู้ชนะการประมูลอีกด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ชนะการประมูลได้เข้าสวมสิทธิการทำเหมืองแร่ตามประทานบัตรดังกล่าว ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. กำหนดให้ผู้สวมสิทธิมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบตามอายุประทานบัตรเดิมที่เหลืออยู่และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอนุญาตประทานบัตรนั้น ซึ่งรวมถึงมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเห็นชอบมาแล้ว

๖. การทำเหมืองใต้ดิน

ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ที่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เสนอยังคงหลักการของบทบัญญัติว่าด้วยการทำเหมืองใต้ดินในหมวด ๔/๑ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มเติมล่าสุดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ และยังเป็นบทบัญญัติที่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำเหมืองใต้ดินที่เข้มงวดตั้งแต่ในขั้นตอนการขอประทานบัตรไปจนกระทั่งเลิกการทำเหมือง ทั้งยังให้สิทธิประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในชั้นการพิจารณาคำขอประทานบัตรและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำเหมืองแร่ รวมถึงการให้ความคุ้มครองสิทธิในสังหาริมทรัพย์เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจแก่ประชาชนว่าการทำเหมืองแร่ใต้ดินมีความปลอดภัยและกรณีที่ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองก็จะได้รับการเยียวยาความเสียหายทันทั่วทั้งที่ อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ที่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เสนอได้ปรับเปลี่ยนหลักการสำคัญในสองเรื่อง ดังนี้

๖.๑ กำหนดให้การทำเหมืองใต้ดินที่ไม่รุกรานแดนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลอื่น และการทำเหมืองใต้ดินที่อยู่ภายในเขตเหมืองแร่ในประทานบัตร ไม่อยู่ในบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยการทำเหมืองใต้ดิน แต่ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยการทำเหมืองทั่วไปโดยจัดเป็นประเภทที่ ๓ เนื่องจากกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่มีแนวคิดว่าการแบ่งระดับความเข้มงวดของหลักเกณฑ์ในการควบคุมกำกับดูแลการทำเหมืองใต้ดินให้แตกต่างกัน โดยให้นาบทบัญญัติเกี่ยวกับการทำเหมืองใต้ดินซึ่งเข้มงวดอย่างมากมาใช้บังคับเฉพาะกับการทำเหมืองใต้ดินรุกรานแดนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลอื่น เพื่อให้ความคุ้มครองแก่บุคคลดังกล่าวเป็นพิเศษมากกว่า

/ บทบัญญัติ

บทบัญญัติว่าด้วยการทำเหมืองทั่วไป ส่วนการทำเหมืองใต้ดินที่ไม่รุกรานแร่แดนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลอื่น ควรควบคุมกำกับดูแลในระดับของการทำเหมืองประเภทที่ ๓ ซึ่งแม้มีระดับความเข้มงวดไม่เท่ากับบทบัญญัติว่าด้วยการทำเหมืองใต้ดิน แต่ก็อยู่ในระดับเข้มงวดสูงสุดยิ่งกว่าการทำเหมืองทั่วไปประเภทอื่น สำหรับการทำเหมืองใต้ดินที่อยู่ภายในเขตเหมืองแร่ในประทานบัตร กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่มีแนวคิดเช่นนี้เพื่อแก้ไขปัญหาในกรณีที่ผู้ถือประทานบัตรได้ทำเหมืองแร่ไปตามที่ได้รับอนุญาตแล้วปรากฏว่าสายแร่อยู่ลึกลงไปใต้ดินและมีความจำเป็นต้องขุดพื้นที่เป็นปล่องหรืออุโมงค์ลงไปใต้ดินเพื่อนำแร่ขึ้นมาซึ่งอาจเข้าข่ายเป็นการทำเหมืองใต้ดินตามบทนิยามในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และตามร่างกฎหมายดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แม้มีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น ก็มีไว้ว่าผู้ถือประทานบัตรจะมีสิทธิขุดพื้นที่เป็นปล่องหรืออุโมงค์ได้โดยพลการ เพราะในการทำเหมืองแร่นั้น ผู้ถือประทานบัตรมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามแผนผังโครงการและวิธีการทำเหมืองซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญของพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และตามร่างกฎหมายฉบับนี้ก็ยังคงกำหนดหน้าที่ของผู้ถือประทานบัตรดังกล่าว ดังนั้น หากผู้ถือประทานบัตรมีความประสงค์จะขุดพื้นที่เป็นปล่องหรืออุโมงค์เพื่อนำแร่ขึ้นมาจากใต้ดิน ก็ต้องได้รับอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงวิธีการทำเหมืองและแผนผังโครงการเสียก่อน ถ้าผู้ถือประทานบัตรฝ่าฝืนย่อมมีความผิดอาญาและอาจต้องรับผิดทางแพ่งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ด้วยเหตุผลข้างต้น กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จึงกำหนดขอบเขตในการนำบทบัญญัติว่าด้วยการทำเหมืองใต้ดินมาใช้บังคับไว้ให้ชัดเจนดังที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.

๖.๒ ค่าทดแทน

ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ การทำเหมืองใต้ดินผ่านใต้ดินในระดับความลึกจากผิวดินไม่เกินหนึ่งร้อยเมตร ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องแสดงหลักฐานว่าตนมีสิทธิทำเหมืองใต้ดินในเขตที่ดินของบุคคลอื่น ส่วนการทำเหมืองใต้ดินในระดับความลึกจากผิวดินเกินกว่าหนึ่งร้อยเมตร ผู้ขอประทานบัตรไม่ต้องแสดงหลักฐานว่าตนเองมีสิทธิทำเหมืองใต้ดินในเขตที่ดินของบุคคลอื่น เนื่องจากโดยปกติบุคคลทั่วไปไม่สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินในระดับความลึกจากผิวดินเกินกว่าหนึ่งร้อยเมตรได้ ผู้ขอประทานบัตรจึงไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น อย่างไรก็ตาม ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่มีแนวคิดว่า แม้ตามกฎหมายปัจจุบันการทำเหมืองใต้ดินในระดับความลึกจากผิวดินเกินกว่าหนึ่งร้อยเมตรจะไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น แต่ก็ควรให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้มีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นรวมถึงผู้สิทธิทำกินในที่ดินนั้นตามกฎหมายอื่นด้วย โดยให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจากผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินตามจำนวนเงินที่กำหนดโดยคณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทน ส่วนการทำเหมืองใต้ดินในระดับความลึกจากผิวดินไม่เกินหนึ่งร้อยเมตร ผู้ขอประทานบัตรต้องขอความยินยอมจากผู้มีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นซึ่งเป็นเรื่องความสมัครใจยินยอมของเจ้าของที่ดิน ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. จึงไม่ได้บังคับให้ผู้ขอประทานบัตรต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินแต่อย่างใด

๗. ความรับผิดชอบ

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่มีแนวคิดว่าควรนำหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้ในกรณีที่การทำเหมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต และในกรณีที่ผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองแร่ออกนอกเขตประทานบัตรหรือทำเหมืองในพื้นที่ซึ่งประทานบัตรกำหนดให้เป็นเขตห้ามทำเหมือง อย่างไรก็ตาม ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้มีการขยายขอบเขตในการนำหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้ โดยให้ศาลมีอำนาจกำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการตามร่างกฎหมายฉบับนี้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษในสองกรณี ดังนี้

๗.๑ ค่าเสียหายสำหรับความเสียหายต่อจิตใจอันเป็นผลมาจากความเสียหายต่อร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยของผู้เสียหาย และกรณีที่ผู้เสียหายถึงแก่ความตาย สามมี ภริยา บุพการี หรือผู้สืบสันดาน ของบุคคลนั้นมีสิทธิได้รับค่าเสียหายดังกล่าว

๗.๒ กรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตได้ประกอบกิจการเหมืองแร่โดยรู้อยู่แล้วว่าการประกอบกิจการ นั้นจะไม่ปลอดภัย หรือมิได้รู้เพราะความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือเมื่อรู้ว่าการประกอบกิจการเหมืองแร่ไม่ ปลอดภัยภายหลังการทำเช่นนั้นแล้วไม่ดำเนินการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหาย ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการ จ่ายค่าสินไหมทดแทนเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริงที่ศาลกำหนดได้ตามที่เห็นสมควรแต่ไม่เกิน สองเท่าของค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริง โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ต่างๆ เช่น ความร้ายแรงของความเสียหายที่ได้รับ การที่ผู้ประกอบการรู้ถึงความไม่ปลอดภัยนั้น ระยะเวลาที่ผู้ประกอบการปกปิดความไม่ปลอดภัยของประกอบ กิจการนั้น ผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการได้รับ สถานะทางการเงินของผู้ประกอบการ การที่ผู้ประกอบการได้บรรเทา ความเสียหายที่เกิดขึ้น ตลอดจนการที่ผู้เสียหายมีส่วนในการก่อให้เกิดความเสียหายด้วย

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่มี เจตนารมณ์ที่ดีในการปรับปรุงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อให้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ที่มี ประสิทธิภาพ และมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ของอุตสาหกรรมเหมืองแร่ในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดประโยชน์ สูงสุดแก่รัฐและประชาชน ซึ่งในขณะนี้หลักเกณฑ์บางประการในร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. เปลี่ยนแปลงไป โดยมีเนื้อหาสมบูรณ์สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ยิ่งขึ้น ซึ่งก็เนื่องมา จากการนำข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของภาครัฐ ผู้ประกอบการ และภาคประชาชน มาใช้ในการประกอบการ ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการ เหมืองแร่จึงได้ตระหนักถึงความสำคัญในการรับฟังความเห็นของทุกภาคส่วน และขอขอบคุณทุกภาคส่วนที่ได้ ให้ความสนใจและแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ซึ่งกรมอุตสาหกรรม พื้นฐานและการเหมืองแร่มีความยินดีเป็นอย่างยิ่งที่จะรวบรวมเป็นข้อมูลเพื่อใช้ในกระบวนการเสนอร่างกฎหมาย ดังกล่าวต่อไป