

รายงานที่ 36-39/2559 เรื่อง สิทธิชุมชนและสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรณีกล่าวอ้างว่าร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. กระทบต่อสิทธิมนุษยชน

ประเด็นการร้องเรียน

ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขอให้ตรวจสอบกรณีกล่าวอ้างว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยแร่ พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2552 มีสาระสำคัญที่กระทบต่อสิทธิชุมชนและสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขอให้ตรวจสอบและคัดค้านเนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2557 หลังจากนั้นได้ร้องเรียนขอให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตีความบทบัญญัติมาตรา 131/1 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ต่อมา สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) มีมติเห็นชอบรับหลักการร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2559 ซึ่งมีหลักการสำคัญคือ ยกเลิกพระราชบัญญัติพิกัดอัตราค่าภาคหลวงแร่ พ.ศ. 2509 และพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 โดยนำกฎหมายทั้งสองฉบับรวมไว้เป็นฉบับเดียวกัน เพื่อให้การอนุญาตและการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่เป็นไปอย่างมีระบบ และตามคำร้องที่ 202/2559 ลงวันที่ 28 มีนาคม 2559 และขอให้ตรวจสอบกรณีกล่าวอ้างว่า บทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. กระทบต่อสิทธิมนุษยชน เนื่องจากหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง และขอให้นำสาระเกี่ยวกับแร่ทองคำออกจากร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. รวมทั้งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติแร่ฉบับนี้มีบทบัญญัติและสาระสำคัญที่กระทบต่อสิทธิชุมชนและสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 66 และมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

การดำเนินการ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาคำร้องกรณีขอให้ตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2552 และกรณีขอให้ตรวจสอบและคัดค้านร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2557 นั้น เห็นว่าในขณะนี้ไม่มีเหตุที่จะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว สำหรับกรณีตามคำร้องขอให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตีความบทบัญญัติมาตรา 131/1 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 นั้น เห็นว่าการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่การที่ขอให้ตีความบทบัญญัติของพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ไม่ใช่กรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะส่งเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ อีกทั้งปัจจุบันคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวอีกต่อไปแล้ว ส่วนกรณีขอให้ถอนร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ออกจากการพิจารณาของของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยอ้างว่ามีเนื้อหาที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชนนั้น เห็นว่า

ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. มีบทบัญญัติบางมาตราที่มีสาระสำคัญกระทบต่อสิทธิชุมชนและสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 66 และมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ยังคงได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 นอกจากนี้ บทบัญญัติบางประการของร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. มีเนื้อหาที่กำหนดให้รัฐเป็นผู้มีอำนาจผูกขาดในการบริหารจัดการแร่ โดยไม่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและปกป้องทรัพยากรของชาติ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อทั้งในด้านสิ่งแวดล้อมและชีวิตความเป็นอยู่ที่ยั่งยืนของประชาชน โดยที่ขณะนี้สภานิติบัญญัติแห่งชาติอยู่ระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. จึงสมควรเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. เพื่อประกอบการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน รวมถึงสถานการณ์ในปัจจุบัน อันเป็นหลักประกันในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชน และข้อเสนอปรับปรุงและตรากฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ข้อเสนอแนะนโยบาย หรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.

(1) แนวคิดและหลักการพื้นฐานเรื่องสิทธิในทรัพยากรแร่และหน้าที่ของรัฐ (ร่างมาตรา 7) ควรปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติโดยกำหนดให้แร่เป็นทรัพยากรร่วม (The Common Pool Resources) ซึ่งรัฐและประชาชนจะต้องบริหารจัดการร่วมกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชนอย่างทั่วถึง และควรให้ความสำคัญกับความคุ้มค่าและความเหมาะสมทางเศรษฐศาสตร์ มากกว่ามุ่งเน้นด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก

(2) แผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ (ร่างมาตรา 8 ถึงมาตรา 10) มีข้อเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างบทบัญญัติมาตรา 8 มาตรา 9 และมาตรา 10 โดยกำหนดให้การจัดทำแผนการบริหารจัดการทรัพยากรแร่จะต้องจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียให้ชัดเจน ไม่ใช่เพียงเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนทราบ และไม่ควรมีข้อยกเว้นใด ๆ โดยอ้างเหตุผลด้านความมั่นคงของประเทศ หรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

(3) การทำเหมืองแร่ในพื้นที่สงวนหวงห้ามหรือในพื้นที่อนุรักษ์ (ร่างมาตรา 12) มีข้อเสนอแนะให้ปรับปรุงแก้ไขร่างมาตรา 12 เพื่อกำหนดให้ชัดเจนว่าเป็นพื้นที่สงวนหวงห้ามหรือพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายใดที่ห้ามกำหนดเป็นเขตเหมืองแร่

(4) การประมวลทรัพยากรแร่ (ร่างมาตรา 13) ให้พิจารณาความสอดคล้องกับร่างมาตรา 132 โดยอาจจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และขอความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการล่วงหน้ามาประกาศให้มีการประมวลแหล่งแร่ในพื้นที่ดังกล่าว

(5) กลไก โครงสร้าง องค์ประกอบการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ (ร่างมาตรา 15) มีข้อเสนอแนะให้ (1) ควรกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการแร่และคณะกรรมการแร่จังหวัดให้มีสัดส่วนที่สมดุล และ (2) ให้ตัดมาตรา 184 ออกทั้งมาตรา เพื่อให้คณะกรรมการแร่จะปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ได้ เมื่อมีองค์ประกอบของคณะกรรมการครบถ้วนแล้วเท่านั้น

(6) การกำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิด (ร่างมาตรา 28) ควรกำหนดให้มาตรฐานและวิธีการควบคุมมลพิษ ซึ่งรัฐมนตรีหรือออกประกาศจะต้องมีมาตรฐาน หลักเกณฑ์และวิธีการปล่อยมลพิษไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนด

(7) การแบ่งประเภทการทำเหมือง (ร่างมาตรา 49) และการรวมประทานบัตรเป็นเขตเหมืองแร่เดียวกัน (ร่างมาตรา 57) มีข้อเสนอแนะให้ (1) การแบ่งประเภทการทำเหมือง นอกจากพิจารณาเงื่อนไขในด้านขนาดพื้นที่ของการทำเหมืองแล้ว ควรพิจารณาเงื่อนไขของชนิดแร่ ปริมาณแร่ มูลค่าแร่ อัตราการผลิต วิธีการทำเหมือง ผลกระทบที่อาจเกิดต่อชุมชน คุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ และบริเวณที่ตั้งของการทำเหมืองประกอบด้วย และ (2) ควรแก้ไขร่างมาตรา 49 และมาตรา 57 เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย หลีกเลี่ยงเพื่อไม่ให้เข้าข่ายการทำเหมืองประเภทที่สอง ทั้งนี้ ในการรวมประทานบัตรหลายฉบับซึ่งอยู่ติดกันเป็นเขตเหมืองแร่เดียวกัน ให้เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีเป็นผู้พิจารณากำหนด

(8) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย แผน การออกใบอนุญาตประทานบัตรและใบอนุญาตอื่น ๆ ควรบัญญัติขั้นตอนและกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ประชาชนในพื้นที่และผู้มีส่วนได้เสียไว้ในร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ให้ชัดเจน โดยกำหนดหมวดว่าด้วยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียขึ้นเป็นการเฉพาะ โดย (1) กำหนดหลักการ กระบวนการและวิธีการเพื่อจัดให้ชุมชนประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ และ (2) มีกลไกในการหาข้อยุติเมื่อเกิดกรณีข้อพิพาท

(9) การโอนประทานบัตร ใบอนุญาตแต่งแร่และใบอนุญาตประกอบโลหกรรม (ร่างมาตรา 67 และมาตรา 110) ควรกำหนดห้ามมิให้มีการโอนประทานบัตร ใบอนุญาตแต่งแร่ และใบอนุญาตประกอบโลหกรรม เว้นแต่ผู้รับโอนจะมีคุณสมบัติและเงื่อนไขเฉพาะเช่นเดียวกันหรือไม่น้อยกว่าผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้โอน

(10) ความรับผิดชอบของผู้รับสัมปทานเหมือง (ร่างมาตรา 85 และมาตรา 131) ควรแก้ไขร่างมาตรา 85 และมาตรา 131 โดยไม่ต้องจำกัดความรับผิดชอบของผู้รับสัมปทานเหมืองใต้ดินไว้เฉพาะในเขตสัมปทานเท่านั้น กรณีที่เกิดการทรุดของพื้นดินลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บริเวณใกล้เคียงกับเขตสัมปทานให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าการทรุดตัวของพื้นดินนั้นเกิดจากการทำเหมืองใต้ดิน และให้

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เป็นผู้พิจารณาในลักษณะเดียวกับในเขตสัมปทาน และควรนำหลักการสันนิษฐานความรับผิดชอบมาใช้ในการทำเหมืองแร่ทุกประเภท มีข้อเสนอแนะให้พิจารณาการทำเหมืองแร่ใต้ดิน

(11) การทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและขอความเห็นชอบไว้ก่อนล่วงหน้า แล้วนำเขตเหมืองดังกล่าวมาจัดประมูล (ร่างมาตรา 132) ควรพิจารณาความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

(12) การวางหลักประกันและการจัดตั้งกองทุน เพื่อฟื้นฟูการทำเหมืองและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการทำเหมือง (ร่างมาตรา 64 (9)) มีข้อเสนอแนะให้ (1) กำหนดให้ตัวแทนชุมชน ผู้ได้รับผลกระทบ และชุมชนรอบเหมืองมีส่วนร่วมในการกำกับการบริหารจัดการและการดำเนินการของกองทุนด้วย และ (2) กำหนดให้สามารถใช้งบประมาณเพื่อการฟื้นฟู เยียวยาผลกระทบจากการทำเหมืองทันทีเมื่อมีผลกระทบเกิดขึ้นโดยไม่ต้องรอการพิสูจน์ นอกจากนี้ ควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในหมวดว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(13) การกำหนดกรอบ เงื่อนไข รวมทั้งกระบวนการของฝ่ายบริหารในการออกอนุบัญญัติตามร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. มีข้อเสนอแนะให้ (1) ควรกำหนดกรอบ และเงื่อนไขการออกอนุบัญญัติให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการใช้ดุลพินิจในการออกอนุบัญญัติ และ (2) ควรกำหนดให้การออกอนุบัญญัติ ต้องจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย รวมถึงการกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบจากการออกกฎ (Regulatory Impact Assessment : RIA)

ข้อเสนอการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

(1) การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในประเด็นจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่ควรมีหน่วยงานกลางเป็นผู้ดำเนินการ และให้มีผู้ติดตามตรวจสอบโดยส่วนราชการ สถาบันการศึกษา หรือหน่วยงานอื่นที่รัฐรับรอง การปรับปรุงเรื่องกองทุนสิ่งแวดล้อม ปรับปรุงเรื่องการประกาศกำหนดเขตควบคุมมลพิษ และการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมมลพิษให้เกิดความรวดเร็ว รวมถึงเสนอให้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการรายงานการปลดปล่อยและการเคลื่อนย้ายมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม

(2) เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะ พ.ศ.

ความสำเร็จ/ความก้าวหน้าในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2559 รับทราบข้อเสนอแนะนโยบายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และมอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานหลักรับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

เพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอดังกล่าว และสรุปรวบรวมผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในภาพรวมและนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2559 รับทราบสรุปผลการพิจารณารายงานผลการพิจารณาข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยกระทรวงอุตสาหกรรมแจ้งว่า ได้จัดการประชุมหารือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักคณะกรรมการกฤษฎีกา และสภากาชาดแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2559 ซึ่งที่ประชุมได้นำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปพิจารณาดำเนินการ เช่น ข้อเสนอให้การจัดทำแผนการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ จะต้องจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียให้ชัดเจน การเสนอให้แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. เป็นต้น โดยข้อเสนอที่ไม่อาจดำเนินการได้ก็ให้แจ้งเหตุผลความจำเป็นให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบ