

ที่ สม ๐๐๐๗/ ๒๗๑



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖-๗ ถนนแจ้งวัฒนะ
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๙

เรื่อง รายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง สิทธิชุมชน และสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรณีกล่าวอ้างว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. กระทบต่อสิทธิมนุษยชน

กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย ที่ ๓๖ - ๓๙/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๙

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้จัดทำรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง สิทธิชุมชนและสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรณีร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ฉบับที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีมติเห็นชอบรับหลักการตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๙ เนื่องจากเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ดังกล่าว มีหลักการและเหตุผลไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง มีบทบัญญัติบางมาตราที่กระทบต่อสิทธิของชุมชน และไม่เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ยังคงได้รับการคุ้มครองตามมาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน อันเป็นอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

ในการนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอเสนอรายงานผลการพิจารณา พร้อมข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ดังกล่าว เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปฏิบัติหน้าที่รัฐสภา ตามมาตรา ๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เพื่อประกอบการพิจารณา ดังรายละเอียดตามเอกสารที่ส่งมาพร้อมนี้แล้ว ทั้งนี้ โดยสรุปสาระสำคัญของข้อเสนอแนะ ดังนี้

/ ๑. ข้อเสนอ ...

๑. ข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.

๑.๑ ควรปรับปรุงแก้ไขร่างมาตรา ๗ ซึ่งเป็นแนวคิดและหลักการพื้นฐาน เรื่องสิทธิในทรัพยากรแร่และหน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดให้แร่เป็นทรัพยากรร่วม (The Common Pool Resources) อันเป็นการเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจจากเดิมที่รวมศูนย์ไว้กับรัฐไปสู่การจัดการทรัพยากรร่วม ซึ่งรัฐและประชาชนจะต้องบริหารจัดการร่วมกัน และการบริหารจัดการแร่ควรให้ความสำคัญกับความคุ้มค่าและความเหมาะสมทางเศรษฐศาสตร์มากกว่ามุ่งเน้นด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก

๑.๒ ควรปรับปรุงแก้ไขร่างมาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ โดยกำหนดให้การจัดทำแผนการบริหารจัดการทรัพยากรแร่จะต้องจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียให้ชัดเจน มีใช้กำหนดเฉพาะการเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนรับทราบเท่านั้น และไม่ควรมีข้อยกเว้นใดๆ โดยอ้างเหตุผลด้านความมั่นคงของประเทศหรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

๑.๓ ควรปรับปรุงแก้ไขร่างมาตรา ๑๒ เพื่อกำหนดให้ชัดเจนว่า พื้นที่สงวน หวงห้ามหรือพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายใดที่ห้ามกำหนดเป็นเขตเหมืองแร่อย่างเด็ดขาด

๑.๔ ร่างมาตรา ๑๓ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการนำพื้นที่ที่มีแหล่งแร่อุดมสมบูรณ์และมีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจมาประกาศให้มีการประมูลแหล่งแร่ได้ ซึ่งนิติสัมพันธ์ในระบบการประมูลที่คู่สัญญามีอำนาจต่อรองเท่ากัน มีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกัน ระบบสัมปทานฝ่ายปกครองจะมีเอกสิทธิ์เหนือฝ่ายเอกชน จึงควรพิจารณาทบทวนเนื้อหาสาระของร่างมาตรานี้ใหม่ โดยพิจารณาให้สอดคล้องกับร่างมาตรา ๑๓๒ ว่าด้วยการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและขอความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

๑.๕ ร่างมาตรา ๑๕ กำหนดให้คณะกรรมการแร่ ประกอบด้วยองค์ประกอบ ๓ ฝ่าย ได้แก่ ส่วนราชการ ผู้แทนสภาการเหมืองแร่ และผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรชุมชนและผู้เชี่ยวชาญ แต่บทเฉพาะกาลร่างมาตรา ๑๘๔ กำหนดให้ระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้กรรมการโดยตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อน จึงควรตัดมาตรา ๑๘๔ ออก นอกจากนี้ควรกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการแร่และคณะกรรมการแร่จังหวัดให้มีสัดส่วนที่สมดุล เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลการใช้อำนาจที่อาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

๑.๖ ควรปรับปรุงแก้ไขร่างมาตรา ๒๘ โดยกำหนดให้มาตรฐานและวิธีการควบคุมมลพิษตามประกาศของรัฐมนตรีจะต้องมีมาตรฐาน หลักเกณฑ์และวิธีการปล่อยมลพิษไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมกำหนด

๑.๗ การแบ่งประเภทการทำเหมือง นอกจากพิจารณาเงื่อนไขด้านขนาดพื้นที่การทำเหมืองแล้ว ควรพิจารณาเงื่อนไขของชนิดแร่ ปริมาณแร่ มูลค่าแร่ อัตราการผลิต วิธีการทำเหมือง ผลกระทบที่เกิดต่อชุมชน คุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ และบริเวณที่ตั้งของการทำเหมืองประกอบด้วย จึงควรแก้ไขร่างมาตรา ๔๙ และร่างมาตรา ๕๗ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย หลีกเลี่ยงเพื่อไม่ให้เข้าข่ายการทำเหมืองประเภทที่สอง ทั้งนี้ ในการรวมประทานบัตรหลายฉบับ

/ ซึ่งอยู่ ...

ซึ่งอยู่ติดกันเป็นเขตเหมืองแร่เดียวกัน ให้เป็นอำนาจของให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีเป็นผู้พิจารณากำหนด

๑.๘ ควรบัญญัติขั้นตอนและกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ประชาชนในพื้นที่ และผู้มีส่วนได้เสียไว้ในร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ให้ชัดเจน โดยกำหนดหมวดว่าด้วยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียขึ้นเป็นการเฉพาะ มีหลักการ ดังนี้

(๑) กำหนดหลักการ กระบวนการและวิธีการเพื่อจัดให้ชุมชน ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ตั้งแต่ขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต การติดตามเฝ้าระวังระหว่างการทำเหมืองแร่ และการฟื้นฟูหลังการทำเหมืองแร่ เช่น การเปิดเผย ข้อมูลต่อสาธารณะ การประชุมประชาคม การประชุมรับฟังความคิดเห็น การปิดประกาศและเปิดให้คัดค้าน เป็นต้น

(๒) มีกลไกในการหาข้อยุติเมื่อเกิดกรณีข้อพิพาท เช่น การประชาพิจารณ์ การออกเสียงประชามติ เป็นต้น

๑.๙ ควรปรับปรุงแก้ไขร่างมาตรา ๖๗ และมาตรา ๑๑๐ ให้กำหนดห้ามมิให้มีการโอน ประทานบัตร ใบอนุญาตแต่งแร่ และใบอนุญาตประกอบโลหกรรม เว้นแต่ผู้รับโอนจะมีคุณสมบัติ และเงื่อนไขเฉพาะเช่นเดียวกันหรือไม่น้อยกว่าผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้โอน เนื่องจากคุณสมบัติของผู้ประกอบการ ที่เป็นผู้โอนเป็นคุณสมบัติเฉพาะ

๑.๑๐ ควรแก้ไขร่างมาตรา ๘๕ และมาตรา ๑๓๑ โดยไม่ต้องจำกัดความรับผิดชอบของผู้รับสัมปทานเหมืองใต้ดินไว้เฉพาะในเขตสัมปทานเท่านั้น กรณีที่เกิดการทรุดของพื้นดินในลักษณะที่อาจ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อพื้นที่บริเวณใกล้เคียงกับเขตสัมปทาน ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า การทรุดตัวของพื้นดินนั้น เกิดจากการทำเหมืองใต้ดินให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เป็นผู้พิจารณาในลักษณะเดียวกับ ในเขตสัมปทาน และควรนำทสันนิษฐานความรับผิดชอบมาใช้ในการทำเหมืองแร่ทุกประเภทมิใช่เฉพาะกรณีการทำเหมืองแร่ใต้ดิน เนื่องจากการพิสูจน์ความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการเหมือง จำเป็นต้องใช้ความรู้ทางด้าน เทคนิคและมีระยะเวลายาวนาน

๑.๑๑ ร่างมาตรา ๑๓๒ ว่าด้วยการทำรายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และขอความเห็นชอบไว้ก่อนล่วงหน้าเพื่อนำเขตเหมืองดังกล่าวมาจัดประมุขเป็นเรื่องใหม่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพิจารณาต้องมีความรอบคอบเนื่องจากขาดความชัดเจน ดังนี้

(๑) กระบวนการพิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบ ด้านสิ่งแวดล้อมที่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จัดทำขึ้นจะถือเป็นโครงการของรัฐหรือโครงการ ของเอกชน เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนด ขั้นตอนและกระบวนการไว้แตกต่างกัน

(๒) กรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรการลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม กรมอุตสาหกรรมพื้นฐาน และการเหมืองแร่ หรือเอกชนที่ชนะการประมูลจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในทางแพ่งและทางอาญา

๑.๑๒ ร่างมาตรา ๖๔ (๙) ว่าด้วยการให้ผู้ถือประทานบัตรมีหน้าที่จัดตั้งกองทุนฟื้นฟูสภาพพื้นที่การทำเหมืองและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการทำเหมือง ยิ่งขาดความชัดเจนด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการกองทุน รวมทั้งการใช้จ่ายงบประมาณจากกองทุนให้บรรลุเป้าหมายและเจตนารมณ์ตามบทบัญญัตินี้ ดังนั้น จึงควรกำหนดให้ตัวแทนชุมชนผู้ได้รับผลกระทบ และชุมชนรอบเหมืองมีส่วนร่วมในการกำกับการบริหารจัดการ การดำเนินการของกองทุน และสามารถใช้งบประมาณเพื่อการฟื้นฟูเยียวยาผลกระทบจากการทำเหมืองได้ทันทีเมื่อมีผลกระทบเกิดขึ้น โดยไม่ต้องรอการพิสูจน์ เนื่องจากมีความล่าช้าและไม่ทันต่อสถานการณ์ และควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ในหมวดว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

๑.๑๓ ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. กำหนดให้มีการออกอนุบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรอง ซึ่งมีความสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแร่ จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

(๑) ควรกำหนดกรอบ เงื่อนไขการออกอนุบัญญัติให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการใช้ดุลพินิจในการออกอนุบัญญัติ

(๒) ควรกำหนดให้การออกอนุบัญญัติ ต้องจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย รวมถึงการกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบจากการออกกฎ (Regulatory Impact Assessment : RIA)

๒. ข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอื่นเกี่ยวข้อง

๒.๑ สภานิติบัญญัติแห่งชาติควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเฉพาะในประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

๒.๑.๑ การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ควรมีหน่วยงานกลางเป็นผู้ว่าจ้างในการจัดทำรายงาน การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) หรือรายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) ควรออกแบบให้มีกรรมการสภาวิชาชีพและสถาบันการศึกษาและผู้มีส่วนได้เสียในสังคมเป็นกรรมการ และควรกำหนดให้มีมาตรการติดตามประเมินผล (Monitoring) การปฏิบัติตามมาตรการลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้ติดตามประเมินผลต้องไม่ใช่ผู้ได้รับประทานบัตรหรือผู้ได้รับใบอนุญาตแต่งแร่หรือใบอนุญาตประกอบโลหกรรมหรือบริษัทในเครือเป็นผู้ตรวจ โดยมีข้อเสนอแนะให้กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาบันการศึกษาหรือหน่วยงานอื่นที่รัฐรับรองเป็นหน่วยงานดำเนินการติดตามประเมินผล

๒.๑.๒ ควรแก้ไขปรับปรุงกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. มาตรา ๖๔ (๙) ที่กำหนดให้ผู้ถือประทานบัตรมีหน้าที่จัดตั้งกองทุนฟื้นฟูสภาพพื้นที่การทำเหมืองและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ หรือวางหลักประกันตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกำหนดซึ่งมุ่งเน้นการสร้าง

หลักประกันในด้านต่างๆ ได้แก่ การฟื้นฟูการทำเหมืองทั้งในระหว่างการทำเหมืองและหลังการทำเหมือง และการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการทำเหมือง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนและมีความสอดคล้องกัน

๒.๑.๓ ควรปรับปรุงแก้ไขกระบวนการ ขั้นตอนในการประกาศเขตควบคุมมลพิษ รวมทั้งกำหนดมาตรการต่างๆ ในการควบคุมมลพิษให้เกิดความรวดเร็ว ตอบสนองต่อการป้องกัน ควบคุม และการฟื้นฟูพื้นที่ซึ่งเกิดการปนเปื้อนและแพร่กระจายของมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ

๒.๒ สถานิติบัญญัติแห่งชาติควรเร่งพิจารณาพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญในการกำหนดหลักการ กระบวนการมีส่วนร่วม ในนโยบายสาธารณะ อันจะเป็นหลักประกันการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการและกิจกรรมต่างๆ ที่อาจ มีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชน

๒.๓ สถานิติบัญญัติแห่งชาติควรพิจารณาทราบกฎหมายว่าด้วยการรายงานการปล่อย และการเคลื่อนย้ายสารมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม (Pollutant Release and Transfer Registers : PRTR) ซึ่งพัฒนามาจากระบบการเปิดเผยข้อมูลสารมลพิษหรือ Toxic Release Inventory (TRI) ของสหรัฐอเมริกา และ Pollutant Emission Register (PER) ของเนเธอร์แลนด์

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ผลเป็นประการใด กรุณาแจ้งให้ทราบด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายวิส ดิงสมิตร)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักกฎหมายและคดี

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๑๙๓๐ (นพรัตน์)

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๘๗๒๐