

TDRI

รายงานที่ตีอาร์ไอ

ฉบับที่ 146
พฤศจิกายน
2561

กรอบแนวคิดการมีส่วนร่วม
ในการบริหารจัดการแร่ของประเทศไทย

ผู้สรุป

นางสาวสายใจ วิทยาอนุมาศ

บรรณาธิการ

นางสาวอุไรรัตน์ จันทรศิริ

บรรณาธิการบริหาร

จิรากร ยิมไพญญ์วงศ์

กองบรรณาธิการ

วิฒนา กาญจนานันท์

ออกแบบ

wrong design

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ได้เผยแพร่ “รายงานที่ตีอาร์ไอ” (ชื่อเดิมว่า “สมุดปกขาวทีดีอาร์ไอ”) มาตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2536 โดยคัดสรรกลั่นกรองงานวิจัยต่างๆ มานำเสนออย่างเรียบง่ายเพื่อจุดประกายให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์

“รายงานที่ตีอาร์ไอ” มีโอกาสรับใช้สังคมไทยมาตลอด ทั้งเป็นรายสัปดาห์ และปรับมาเป็นรายเดือนในระยะต่อมา อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ฉบับที่ 118 เป็นต้นไป “รายงานที่ตีอาร์ไอ” จะมาพบผู้อ่านเป็นรายสัปดาห์ พร้อมทั้งยังมีคำแนะนำเรื่องราวต่างๆ อย่างเรียบง่ายแบบเป็นมิตรต่อความสนใจใคร่รู้ของผู้อ่านทั่วไปเช่นเดิม

ที่มา: รายงานผลการศึกษาจากโครงการการศึกษา รวบรวม และประมวลผลข้อมูลเพื่อจัดทำกรอบแนวคิดการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแร่ของประเทศ โดยคณะวิจัยประกอบด้วย ดร. เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ หัวหน้าโครงการ นางสาวเทียนสว่าง ธรรมวณิช นักวิจัยอาวุโส นางสาวธารทิพย์ ศรีสุวรรณเทศ และนางสาวอุไรรัตน์ จันทรศิริ นักวิจัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เสนอต่อกรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อเดือนมกราคม 2561



กรอบแนวคิดการมีส่วนร่วม ในการบริหารจัดการแร่ ของประเทศไทย

ทรัพยากรแร่เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นวัตถุดิบพื้นฐานสำหรับอุตสาหกรรมต่างๆ การใช้ประโยชน์จากแร่ของประเทศอาจส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในวงกว้าง การบริหารจัดการแร่ที่ดีและมีธรรมาภิบาลจะช่วยลดปัญหาอุปสรรคต่อการทำงานและการดำเนินชีวิตของทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ลดผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ทั้งยังสามารถลดผลกระทบทางลบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมได้อีกด้วย

จากการแผ่ขยายของระบอบประชาธิปไตยทำให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียงและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือมาตรการของภาครัฐมากขึ้น กอปรกับความแพร่หลายของแนวคิดที่ว่าด้วย “การพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development)” ที่ให้ความสำคัญแก่ผลกระทบทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้การมีส่วนร่วมของสาธารณะในการบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศซึ่งรวมถึงการบริหารจัดการแร่และการทำเหมืองแร่กลายเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการบริหารทรัพยากรของประเทศให้มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืนปราศจากความขัดแย้งหรือมีโอกาสเกิดความขัดแย้งน้อยที่สุด

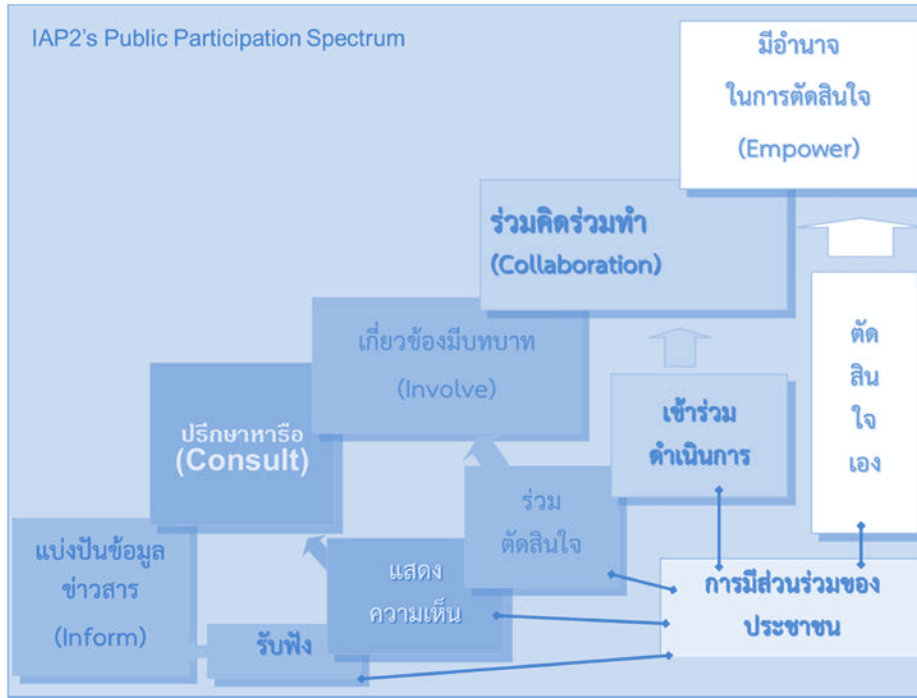
อนึ่ง ประเทศไทยและประเทศสมาชิกสหประชาชาติรวม 178 ประเทศได้ลงนามรับรองปฏิญญาโอริโอ ว่าด้วย สิ่ง

แวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) ซึ่งแปลว่าไทยได้รับหลักการเรื่องการมีส่วนร่วมของสาธารณะในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมตามหลักการข้อที่ 10 ของปฏิญญาโอริโอ ซึ่งระบุไว้ว่า “ประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมควรบริหารจัดการโดยเปิดให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมีส่วนร่วมในระดับที่เหมาะสม ประชาชนแต่ละคนควรต้องเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่หน่วยงานของรัฐถือครองอยู่ รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุอันตราย กิจกรรมต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อสุขภาพในระดับชุมชน และควรได้รับโอกาสในการเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้วย รัฐต้องอำนวยความสะดวกและส่งเสริมการตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมของสาธารณะ โดยการให้ข้อมูลในวงกว้าง รวมทั้งการให้สาธารณชนเข้าถึงกระบวนการทางยุติธรรมและทางปกครอง รวมถึงการชดเชยเยียวยา”

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการปรับปรุงกฎหมายเป็นจำนวนมาก และพบว่าหลายเรื่องเป็นการปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในฐานะของบุคคลและชุมชน สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรแร่ได้มีการออกกฎหมายฉบับใหม่คือ พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2560 ซึ่งเริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายที่ได้รับการปรับปรุงในเรื่องสำคัญหลายเรื่อง และมีบทบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับกระบวนการการมีส่วนร่วมหลายมาตรา

อย่างไรก็ดี การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกลไกการมีส่วนร่วมของประเทศไทยตามที่กำหนดอยู่ในกฎหมายกับหลักการการมีส่วนร่วมในระดับสากล รวมทั้งแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศของการมีส่วนร่วมในการจัดการแร่ของต่างประเทศที่มีแนวปฏิบัติเป็นที่ยอมรับในระดับสากล จะทำให้ทราบได้ว่ากระบวนการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแร่ตามที่กฎหมายแร่ของไทยฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติไว้นั้น มีความสอดคล้องตามที่สากลยอมรับหรือไม่ หรือหากยังไม่มีการแก้ไขหรือไม่ก็กลไกที่ไม่สอดคล้อง ควรแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องใดบ้าง เพื่อจะนำไปสู่การจัดทำแนวทางในการสร้าง Road Map ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแร่ของประเทศไทยให้ดีขึ้น มีมาตรฐาน มีประสิทธิภาพ และยั่งยืนต่อไป

รูปที่ 1 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักการของ International Association for Public Participation



ที่มา: ดัดแปลงจาก IAP2's Public Participation Spectrum. IAP2 International Federation 2014. International Association for Public Participation

หลักการการมีส่วนร่วมตามมาตรฐานสากล

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหลักสากลที่ทุกประเทศให้ความสำคัญ ในการบริหารราชการตามหลักธรรมาภิบาลภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนได้รับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มประสิทธิภาพในการตัดสินใจของภาครัฐให้ดียิ่งขึ้น และให้เป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่าย ซึ่งภายใต้หลักการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ตาม International Association for Public Participation ได้แบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ (รูปที่ 1) ได้แก่

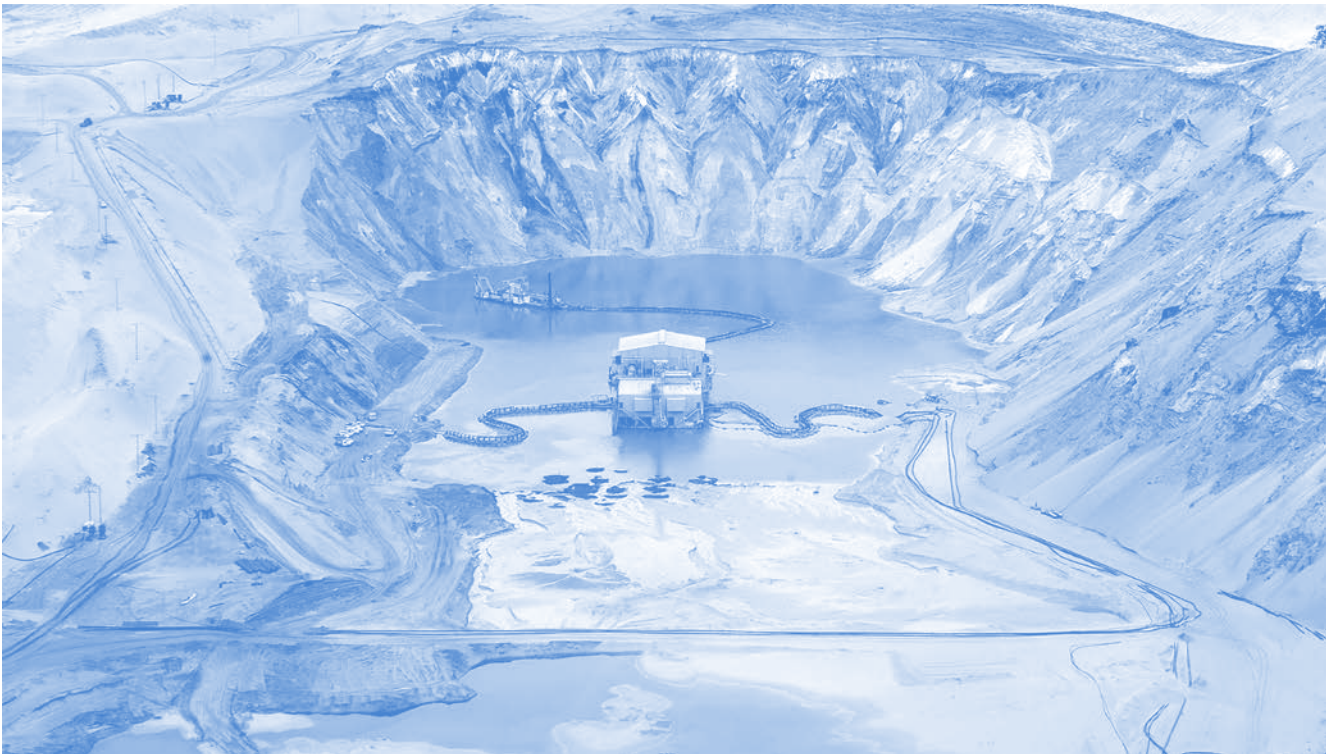
- 1) การให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform)
- 2) การปรึกษาหารือหรือการรับฟังความคิดเห็น (Consult)
- 3) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือเสนอแนะแนวทาง (Involve)

- 4) การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน (Collaborate)
- 5) การให้อำนาจแก่ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด (Empower)

ทั้งนี้ การให้สิทธิในการมีส่วนร่วมดังกล่าวสามารถทำได้หลายระดับและหลายวิธีการตามความเหมาะสมของกระบวนการทำงาน ซึ่งบางวิธีสามารถทำได้ง่าย แต่บางวิธีจำเป็นต้องใช้เวลา ขึ้นอยู่กับระดับของการมีส่วนร่วมและขั้นตอนที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

หลักการการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่

หลักการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่สามารถพิจารณาได้สองมิติ ได้แก่ มิติแรก เป็นลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมี 4 ระดับ ได้แก่ การได้รับข้อมูลข่าวสาร การปรึกษาหารือ การร่วมตัดสินใจ



และการร่วมคิดร่วมทำ และ *มิตีที่สอง* เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละขั้นตอนของห่วงโซ่การผลิตแร่ซึ่งมี 4 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ การอนุญาตสำรวจหรือผลิตแร่ การทำเหมืองแร่ การจัดเก็บและบริหารรายได้ของภาครัฐจากการอนุญาตทำเหมืองแร่ และการบริหารจัดการผลกระทบต่อชุมชน

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการเหมืองแร่ พบว่าในมิตีที่หนึ่ง การมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนมากจะอยู่ในระดับต้น คือ ระดับที่ 1 การได้รับข้อมูลข่าวสารที่สำคัญ และระดับที่ 2 การปรึกษาหารือกับหน่วยงานของภาครัฐเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย มาตรการ หรือการอนุญาตการสำรวจหรือผลิตแร่ ส่วนระดับที่ 3 การเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ และระดับที่ 4 การริเริ่มกิจกรรมหรือโครงการร่วมกับหน่วยงานของภาครัฐในการติดตามตรวจสอบกิจการเหมืองแร่ยังมีน้อยมาก และเมื่อพิจารณาในมิตีที่สอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในห่วงโซ่การผลิตแร่ พบว่า กรณีต่างประเทศประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของห่วงโซ่การผลิตแร่ ต่างจากกรณีของประเทศไทยที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมเพียงบางขั้นตอนเท่านั้น

กรณีศึกษาการมีส่วนร่วมการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ในต่างประเทศ

ออสเตรเลียจัดเป็นผู้นำในอุตสาหกรรมเหมืองแร่ของโลก นอกจากการดำเนินธุรกิจภายในประเทศแล้วบริษัทเหมืองแร่สัญชาติออสเตรเลียยังสามารถขยายการลงทุนไปยังหลายประเทศทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จในการดำเนินธุรกิจและความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากรและผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย

จากการศึกษาแนวทางการดำเนินงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมแร่ ทั้งในแง่ของบทบาทภาครัฐ ภาคเอกชน รวมถึงภาคประชาชน พบว่า ภาครัฐมีบัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมไว้ในกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับแร่และสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างการมีส่วนร่วมในกฎหมายแร่ จะถูกระบุไว้ในหน้าที่ของผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองว่าจะต้องปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสียตลอดทั้งโครงการ และจะต้องจัดทำแผนการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน (Community Engagement Plans) เพื่อวางแผนการสร้างความสัมพันธ์



กับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในแต่ละขั้นของโครงการ จากกฎหมายดังกล่าวทำให้ประชาชนมีสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมตลอดห่วงโซ่การผลิตแร่ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 7 ขั้น ได้แก่ ขั้นที่ 1 การสำรวจพื้นที่ ขั้นที่ 2 การศึกษาความเป็นไปได้และการวางแผน ขั้นที่ 3 การเข้าใช้ที่ดิน ขั้นที่ 4 การก่อสร้าง ขั้นที่ 5 การดำเนินงาน ขั้นที่ 6 การเลิกดำเนินงานหรือการปิดเหมือง และขั้นที่ 7 หลังจากปิดเหมือง

ทั้งนี้ จากคู่มือแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืนในการทำเหมืองแร่ (A Guide to Leading Practice Sustainable Development in Mining) พบว่า การสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนควรเกิดขึ้นในทุกขั้นตอนของห่วงโซ่การผลิตแร่ตั้งแต่ขั้นตอนสำรวจพื้นที่จนกระทั่งปิดเหมือง ซึ่งแต่ละขั้นตอนจะมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับภาคสังคมแตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม จากข้อสังเกตพบว่าลักษณะการมีส่วนร่วมจะมีอยู่ 2 รูปแบบหลัก ได้แก่ การให้ข้อมูล และการปรึกษาหารือ ทั้งนี้ บริษัทเหมืองควรแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ด้านสังคมสัมพันธ์ (Community Relation Officer: CROs) เพื่อเป็นกลไกในการปฏิสัมพันธ์กับชุมชนและสังคม ซึ่ง CROs จะมีบทบาทสำคัญตลอดห่วงโซ่การผลิตแร่

โดยสรุป บทเรียนเรื่องการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแร่ของออสเตรเลีย พบว่า บทบาทหน้าที่ของแต่ละ

ภาคส่วนมีดังนี้ ภาครัฐควรกำหนดนโยบายหรือบัญญัติกฎหมายที่ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างภาคเอกชนและชุมชน ส่วนภาคเอกชนควรสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เริ่มจนจบโครงการผ่านกิจกรรมในรูปแบบต่างๆ และภาคประชาชนควรให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลอย่างเหมาะสม โดยอาจจะจัดตั้งหรือรวมกลุ่มกันเพื่อเป็นตัวแทนในการให้ข้อมูลและติดตามการดำเนินงานของภาคเอกชน

แคนาดาเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจอีกประเทศหนึ่ง เนื่องจากแคนาดาเป็นประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ ไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ น้ำมัน หรือแร่ต่างๆ โดยเฉพาะทองคำ และมีชนพื้นเมือง (aboriginal people) ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ จึงทำให้รัฐมีประสบการณ์ในการบริหารจัดการที่มีความอ่อนไหวมากเป็นพิเศษและมีการพัฒนาวิธีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศมาเป็นเวลานาน แคนาดามีกฎระเบียบที่ใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทั้งในระดับประเทศและในระดับมลรัฐ โดยแบ่งเป็น 10 จังหวัด และ 3 ดินแดน (territories)

หลักสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ของแคนาดาคือให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและความ

พร้อมของชุมชนตลอดห่วงโซ่การผลิตแร่ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นที่ 1 ก่อนการสำรวจ ขั้นที่ 2 การสำรวจ ขั้นที่ 3 การพัฒนา ขั้นที่ 4 การดำเนินงาน และขั้นที่ 5 การปิดเหมืองและหลังจากปิดเหมือง โดยในแต่ละขั้นตอนของห่วงโซ่จะเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็นรวมถึงเปิดโอกาสในการคัดค้าน ทั้งนี้ รูปแบบของการมีส่วนร่วมจะแตกต่างกันออกไปตามลักษณะของชุมชน โครงการ และขั้นตอนของห่วงโซ่การผลิตแร่ โดยปัจจัยที่จะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างยั่งยืนได้นั้นคือการที่บริษัทเหมืองสามารถสร้างความเชื่อใจให้แก่ชุมชน การผนวกตนเองเข้ากับชุมชนเสมือนเป็นส่วนหนึ่งกับคนในท้องถิ่น และการคำนึงถึงเป้าหมายหรือความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียในแต่ละกลุ่มเพื่อนำมาประกอบการวางแผนหรือการตัดสินใจดำเนินงาน

นอกจากนี้ แคนาดา ยังได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของสาธารณะในกระบวนการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดไว้ในกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งในระดับประเทศและในระดับมลรัฐ จากการศึกษาค้นคว้ากระบวนการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนตามกฎหมายจะเริ่มดำเนินการปรึกษาหารือก่อนที่จะมีการออกใบอนุญาตทำเหมือง โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก คือ ส่วนการปรึกษาหารือกับชุมชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงคือชุมชนพื้นเมืองที่อยู่อาศัยในพื้นที่ของเหมืองแร่ และส่วนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนซึ่งเกี่ยวข้องกับหน่วยงานในระดับท้องถิ่นและประชาชนในวงกว้างมากขึ้น ซึ่งมีรูปแบบและกระบวนการขั้นตอนที่แตกต่างกัน สำหรับการมีส่วนร่วมในขั้นตอนอื่นๆ เช่น การก่อสร้างเหมืองหรือการปิดเหมืองนั้น มิได้มีการระบุลักษณะการมีส่วนร่วมไว้ในกฎหมาย แต่การกำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมจะอยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการพิจารณาการพัฒนาเหมืองแร่ในระดับภูมิภาค ซึ่งมีตัวแทนของรัฐบาลท้องถิ่น

อนึ่ง แม้กฎหมายจะกำหนดให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการปรึกษาหารือกับชุมชนพื้นเมืองและสาธารณะในขั้นตอนก่อนการพิจารณาคำขออนุญาตทำเหมืองแร่ แต่รัฐบาลแคนาดามีแนวนโยบายที่ให้เอกชนร่วมรับผิดชอบในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและสาธารณชน และได้มีการ

ออกคู่มือและแนวทางในการปฏิบัติในการติดต่อ สื่อสาร และปรึกษาหารือกับชุมชนพื้นเมืองจำนวนมาก

นอกจากนี้ แคนาดา ยังมีองค์กรภาคประชาสังคมในรูปแบบขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีชื่อว่า “Mining Watch” ซึ่งจัดตั้งโดยองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม ความเป็นธรรมในสังคม องค์กรของชุมชนพื้นเมือง และองค์กรแรงงาน หน่วยงานดังกล่าวให้การสนับสนุนด้านข้อมูลและด้านวิชาการแก่ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่

การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแร่ของประเทศไทย

กรอบการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

จากการวิเคราะห์กรอบแนวทางการมีส่วนร่วมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ “สิทธิ” ภายใต้อนุสัญญา Aarhus¹ และหลักการการมีส่วนร่วมตามมาตรฐานสากล จะเห็นได้ว่าภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในหลายระดับ ตั้งแต่สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐ สิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการมีส่วนร่วมในการเสนอแนะแนวทางหรือร่วมตัดสินใจ สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการดำเนินการ สิทธิในการติดตามและตรวจสอบโครงการของหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมหากได้รับผลกระทบหรือได้รับความเสียหายจากการบริหารงานราชการของหน่วยงานรัฐ (ตารางที่ 1)

¹ อนุสัญญา Aarhus เป็นการพัฒนาสืบเนื่องมาจากหลักการข้อที่ 10 ของปฏิญญาโอ โดยวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ “สิทธิ” ของประชาชนที่พึงมี ได้แก่

1. สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยหน่วยงานรัฐต้องให้ข้อมูลที่ครบถ้วนและทันการณ์ และเปิดให้สาธารณชนเข้าถึงได้
2. สิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการอนุมัติและการติดตามตรวจสอบโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
3. สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เมื่อมีการละเมิดกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม

หมายเหตุ: ประเทศไทยยังมีได้ลงนามในอนุสัญญา Aarhus

ตารางที่ 1 ตารางเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่างๆ ภายใต้รัฐธรรมนูญฯ กับหลักการมีส่วนร่วมตามมาตรฐานสากล International Association for Public Participation และตามหลักเกณฑ์ของอนุสัญญา Aarhus

กรอบการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักมาตรฐานสากล	กรอบการมีส่วนร่วมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560
1) การให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform)	✓ มาตรา 59 รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก
2) การปรึกษาหารือหรือการรับฟังความคิดเห็น (Consult)	✓ มาตรา 58 การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะออกอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพชีวิตของประชาชนหรือชุมชน รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบ และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียก่อน เพื่อนำประกอบการพิจารณาดำเนินการ
3) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Involve)	✓ มาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน ทั้งนี้ รัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย
4) การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน (Collaborate)	✓ มาตรา 57 รัฐต้อง (2) อนุรักษ์ ฟื้นฟู บริหารจัดการ และจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ให้เกิดประโยชน์ โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ
5) การมีอำนาจในการตัดสินใจ (Empower)	✓ ได้เพียงการออกเสียงเลือกตั้งหรือลงประชามติ
6) สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม	✓ มาตรา 68 รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก

ที่มา : สวสวบไทยคณะวิจัย

กรอบการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียภายใต้พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560

พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2560 เป็นการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแร่โดยนำ พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2510 และ พ.ร.บ. พิกัดอัตราค่าภาคหลวงแร่ พ.ศ. 2509 มารวมไว้ในฉบับเดียวกัน เพื่อกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแร่ให้เกิดดุลยภาพได้ดียิ่งขึ้น โดยเพิ่มหลักการสำคัญ ได้แก่ การกำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตและการกำกับดูแลการทำเหมืองให้เหมาะสมกับประเภทและขนาดของเหมือง การ

กำหนดหลักการมีส่วนร่วมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนในการบริหารจัดการมากขึ้น และการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรผลประโยชน์จากการทำเหมืองสู่ท้องถิ่นพื้นที่ที่ตั้งโครงการทำเหมือง

จากการวิเคราะห์กรอบการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชนที่มีส่วนได้เสียตาม พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2560 พบว่าค่อนข้างเปิดกว้างกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีขั้นตอนการมีส่วนร่วมที่สำคัญสี่ประการคือ *ประการแรก* ต้องเปิดเผยข้อมูลการขอประทานบัตร และข้อมูลการกำหนดเขตพื้นที่ประทานบัตร โดยต้องมีการปิดประกาศให้ประชาชน

รับทราบข้อมูลไม่น้อยกว่า 30 วัน² *ประการที่สอง* ต้องเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีส่วนได้เสียในเขตพื้นที่ที่จะออกประทานบัตร หากประชาชนในชุมชนไม่เห็นด้วยและไม่สามารถหาข้อยุติได้ จะต้องจัดให้มีการทำประชาคมติจากคนในชุมชนในเขตพื้นที่ขอประทานบัตร เพื่อหาข้อยุติดังกล่าวโดยผู้ขอประทานบัตรเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย³ *ประการที่สาม* เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือชุมชนที่มีส่วนได้เสียส่งตัวแทนเพื่อเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการแร่และคณะกรรมการแร่จังหวัด⁴ ซึ่งมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการอนุญาตหรือไม่อนุญาต ต่ออายุ การโอน การเพิกถอน และกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับประทานบัตรหรืออาชญาบัตรได้ รวมทั้งสามารถเสนอความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองได้⁵ และ*ประการที่สี่* เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมี

² พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 56 เมื่อได้รับคำขอประทานบัตรแล้ว ให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องถิ่นกำหนดเขตพื้นที่ประทานบัตรโดยวิธีการวัดหรือวิธีการอื่นใดตามมาตรา 119

เมื่อได้กำหนดเขตพื้นที่ตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องถิ่นประกาศการขอประทานบัตรของผู้ยื่นคำขอโดยปิดประกาศเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวันไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องถิ่น ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้านและที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการยื่นขอประทานบัตร เมื่อครบกำหนดเวลาให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องถิ่น จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ในกรณีที่ประชาชนในชุมชนไม่เห็นด้วยกับการทำเหมือง และผู้ขอประทานบัตรไม่สามารถวินิจฉัยให้ได้ข้อยุติฯ ให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องถิ่นจัดให้มีการทำประชาคมติของประชาชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตร โดยผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายก็ได้

³ พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 56 (อ้างแล้ว)

⁴ พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 23 วรรคสาม คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งให้แต่งตั้งจากบุคคล ดังต่อไปนี้

- (1) ผู้แทนองค์กรเอกชน จำนวนไม่เกินสองคน
- (2) ผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวนไม่เกินสองคน
- (3) ผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ด้านการสำรวจและการทำเหมืองด้านสังคมศาสตร์ ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านสุขภาพ ด้านละหนึ่งคน

⁵ พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 24 ให้คณะกรรมการแร่มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (3) ให้ความเห็นชอบในการอนุญาตหรือไม่อนุญาต การต่ออายุ การโอน การเพิกถอนและกำหนดเงื่อนไขใดๆ เกี่ยวกับการประทานบัตรสำหรับการทำ

ส่วนร่วมในการดำเนินการควบคุมและเฝ้าระวังผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ โดยกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมเฝ้าระวังผลกระทบจากการทำเหมือง ซึ่งกรรมการจะประกอบด้วยตัวแทนของผู้มีส่วนได้เสียด้วยเช่นกัน⁶

อนึ่ง เมื่อวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียภายใต้ พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2560 เปรียบเทียบกับหลักการมีส่วนร่วมตามมาตรฐานสากลซึ่งประกอบด้วยระดับขั้นของการมีส่วนร่วม 5 ระดับตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น พบว่า บทบัญญัติภายใต้ พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2560 สอดคล้องและเป็นไปตามหลักการตามมาตรฐานสากล ตั้งแต่การเปิดเผยข้อมูลในขั้นตอนการขอประทานบัตรหรือใบอนุญาตของผู้ทำเหมืองแร่ การรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตออกประทานบัตร ตลอดจนถึงการให้สิทธิผู้มีส่วนได้เสียสามารถร่วมตัดสินใจหรือร่วมดำเนินการในการบริหารจัดการแร่ ทั้งการมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบและเฝ้าระวังผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ ตลอดจนถึงการมีส่วนร่วมในการเสนอแนะนโยบายการบริหารจัดการ การแก้ไขกฎระเบียบที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมต่างๆ ด้วย

นอกจากนี้ ภายใต้ พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2560 ยังเปิดกว้างให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจหรือลงประชามติในกรณีที่ไม่สามารถหาข้อยุติจากการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกประทานบัตรได้ ซึ่งถือเป็นการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับสูงสุดตามหลักการการมีส่วนร่วมของสากล (ตารางที่ 2)

เหมืองประเภทที่ 2 และประเภทที่ 3

(4) ให้ความเห็นชอบในการอนุญาตหรือไม่อนุญาต การเพิกถอน และการกำหนดเงื่อนไขใดๆ เกี่ยวกับอาชญาบัตรพิเศษ

(6) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมือง

⁶ พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 67 เพื่อประโยชน์ในการควบคุมและเฝ้าระวังผลกระทบจากการทำเหมือง ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดให้การทำเหมืองในพื้นที่หรือชนิดแร่ใด ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมเฝ้าระวังผลกระทบจากการทำเหมืองซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้มีส่วนได้เสีย ตัวแทนผู้ถือประทานบัตร ผู้แทนกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ และผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อมและด้านสุขภาพเพื่อตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวังผลกระทบจากการทำเหมือง โดยผู้ถือประทานบัตรต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของคณะกรรมการ

ตารางที่ 2 ตารางเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่างๆ ภายใต้ พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2560 กับหลักการมีส่วนร่วมตามมาตรฐานสากล International Association for Public Participation

กรอบการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักมาตรฐานสากล	กรอบการมีส่วนร่วมภายใต้ พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2560
1) การให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform)	<p style="text-align: center;">✓</p> <ul style="list-style-type: none"> มาตรา 56 วรรคสอง เมื่อได้กำหนดเขตพื้นที่แล้ว ให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ประกาศการขอประทานบัตรของผู้ยื่นคำขอโดยปิดประกาศเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวันไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้านและที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการยื่นขอประทานบัตร เมื่อครบกำหนดเวลาให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด
2) การปรึกษาหารือหรือการรับฟังความคิดเห็น (Consult)	<p style="text-align: center;">✓</p> <ul style="list-style-type: none"> มาตรา 56 วรรคสอง เมื่อได้กำหนดเขตพื้นที่แล้ว ให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ประกาศการขอประทานบัตรของผู้ยื่นคำขอโดยปิดประกาศเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวันไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้านและที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการยื่นขอประทานบัตร <u>เมื่อครบกำหนดเวลาให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด</u> มาตรา 82 เมื่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแล้ว <u>ให้อธิบดีประมวลข้อมูลเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย</u>
3) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Involve)	<p style="text-align: center;">✓</p> <ul style="list-style-type: none"> มาตรา 86 (2) ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ออกประทานบัตรทำเหมืองใต้ดิน ให้อธิบดีเรียกประชุมตัวแทนผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อตกลงกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมือง
4) การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน (Collaborate)	<p style="text-align: center;">✓</p> <ul style="list-style-type: none"> มาตรา 23 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการแร่” วรรคสาม กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งให้แต่งตั้งจาก (1) ผู้แทนองค์กรเอกชน จำนวนไม่เกิน 2 คน (2) <u>ผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวนไม่เกิน 2 คน</u> มาตรา 28 ในจังหวัดที่จะมีการออกประทานบัตร ให้มี “คณะกรรมการแร่จังหวัด” วรรคสาม กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้แต่งตั้งจาก (1) ผู้แทนองค์กรเอกชน ไม่เกิน 2 คน (2) <u>ผู้แทนองค์กรชุมชน ไม่เกิน 2 คน</u> มาตรา 67 เพื่อประโยชน์ในการควบคุมและเฝ้าระวังผลกระทบจากการทำเหมือง <u>ต้องมีกฎแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมเฝ้าระวังผลกระทบจากการทำเหมืองซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้มีส่วนได้เสีย</u> ตัวแทนผู้ถือประทานบัตร ผู้แทนกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ และผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อมและด้านสุขภาพ <u>เพื่อตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวังผลกระทบจากการทำเหมือง</u>
5) การมีอำนาจในการตัดสินใจ (Empower)	<p style="text-align: center;">✓</p> <ul style="list-style-type: none"> มาตรา 56 วรรคสาม ในกรณีที่ประชาชนในชุมชนไม่เห็นด้วยกับการทำเหมือง และผู้ออกประทานบัตรไม่สามารถวินิจฉัยให้ได้ข้อยุติจะสั่งให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ จัดให้มีการทำประชาคมติของประชาชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตรโดยผู้ยื่นคำขอประทานบัตร ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และค่าใช้จ่ายในการทำประชาคมติให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ที่มา: รวบรวมโดยคณะวิจัย

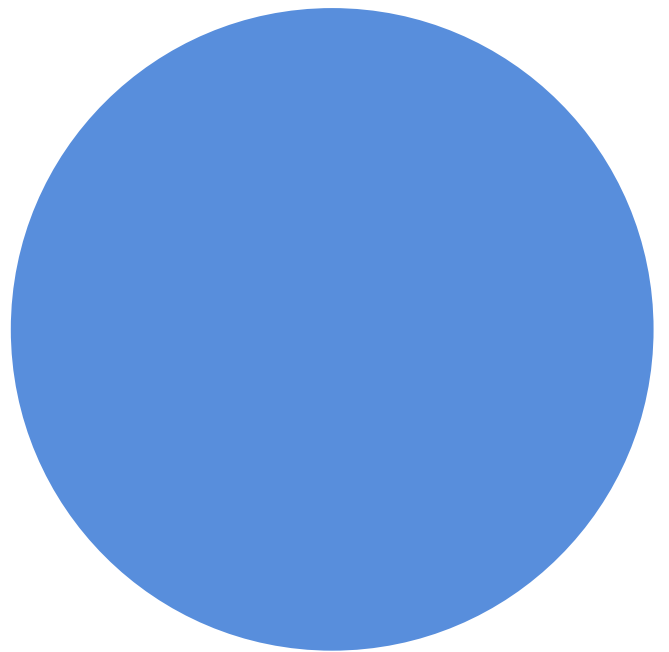
อย่างไรก็ดี เมื่อวิเคราะห์การมีส่วนร่วมตามขั้นตอนของห่วงโซ่การผลิตแร่ภายใต้ พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2560 เทียบกับการมีส่วนร่วมในต่างประเทศ ตัวอย่างเช่น ในประเทศแคนาดาซึ่งการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียจะอยู่ในทุกขั้นตอนของกระบวนการอุตสาหกรรมแร่ พบว่า การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการบริหารจัดการแร่ของประเทศไทยยังไม่ครอบคลุมในทุกขั้นตอนและทุกกระบวนการของอุตสาหกรรมแร่ เช่น ขั้นตอนการออกใบอนุญาตหรือใบอนุญาตสำรวจแร่ภายใต้ พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2560 กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเท่านั้น โดยกฎหมายมิได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในขั้นตอนดังกล่าวแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ยังพบว่าขั้นตอนของการพัฒนาโครงการเหมืองแร่หรือการทำเหมืองภายใต้ พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2560 ได้มีการแยกรูปแบบการบริหารจัดการระหว่างการทำเหมืองและการทำเหมืองแร่ใต้ดินออกจากกัน และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาโครงการทำเหมืองและการทำเหมืองแร่ใต้ดินก็มีรูปแบบการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน เช่น การมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กรณีเหมืองใต้ดิน กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหลังจากที่รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) ได้รับความเห็นชอบแล้ว เป็นต้น

ทั้งนี้ คณะวิจัยเห็นว่า เพื่อให้การบริหารจัดการแร่มีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับของชุมชนและผู้มีส่วนได้เสียตลอดห่วงโซ่การบริหารจัดการ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการพัฒนาโครงการของการทำเหมืองและการทำเหมืองใต้ดินควรมีรูปแบบและมาตรฐานของการมีส่วนร่วมที่เหมือนกัน ไม่ควรมีความแตกต่างกันในแต่ละขั้นตอน

กรอบการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียภายใต้กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากกฎหมายหลักทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้น ยังมีกฎหมายและระเบียบอีกสามฉบับที่เชื่อมโยงกับการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งสอดคล้องตามหลักการมีส่วนร่วมของมาตรฐานสากลที่กำหนดสิทธิให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารและร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินการโครงการของรัฐได้ ดังนี้

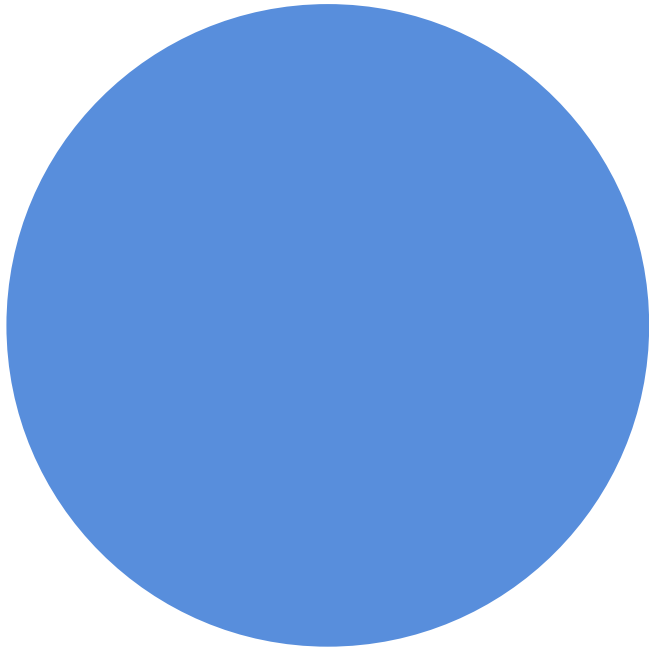


พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายสำคัญอีกฉบับหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของภาครัฐ รวมทั้งสามารถใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของภาครัฐได้ โดยกำหนดให้หน่วยงานราชการต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการของภาครัฐให้ประชาชนทั่วไปรับทราบไม่ว่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตประทานบัตร หรืออาชญาบัตรประเภทต่างๆ ก็จำเป็นต้องมีการเปิดเผยให้ประชาชนทั่วไปรับรู้และรับทราบด้วยเช่นกัน เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตของประชาชนได้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เป็นกฎระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และเป็นการกำหนดแนวทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของภาครัฐอันเป็นการพัฒนา



เศรษฐกิจหรือสังคมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหรือโดยวิธีการให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ ทั้งนี้ ภายใต้บทบัญญัติของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ขั้นตอนของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้นจำเป็นต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบ เพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นต่อโครงการของรัฐเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2560

ประกาศฉบับนี้ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการจัดทำการประเมินและการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียอย่างรอบด้าน โดยเจ้าของโครงการหรือผู้จัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฯ จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ภายใต้ประกาศดังกล่าว ซึ่งกรอบการมีส่วนร่วมของประชาชนและ

ผู้มีส่วนได้เสียมิได้กำหนดไว้เพียงแต่ขั้นตอนการประเมินผลกระทบเท่านั้น แต่ต้องเปิดรับฟังความเห็นเมื่อได้จัดทำรายงานแล้วเสร็จด้วย เพื่อเป็นการทบทวนร่างรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะเสนอเพื่อขอรับการรับรองต่อไป⁷

ทั้งนี้ ตาม พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2560 กำหนดให้ผู้อื่นคำขอประทานบัตรจะต้องมีการเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อขอรับการรับรองตามกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการเหมืองแร่ทุกขนาดและทุกประเภทจึงต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าวด้วยเช่นกัน

สรุปภาพรวมการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแร่ของไทยและบทเรียนจากต่างประเทศ

จากการวิเคราะห์กรอบกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น ในภาพรวมพบว่า การให้สิทธิการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติแก่ประชาชนหรือชุมชนนั้นสอดคล้องและเป็นไปตามหลักมาตรฐานสากลเกือบทุกประการ อย่างไรก็ตาม แม้ พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2560 จะเปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียสอดคล้องและเป็นไปตามหลักมาตรฐานสากล แต่เมื่อพิจารณาตามขั้นตอนของห่วงโซ่การผลิตแร่พบว่า การมีส่วนร่วมยังไม่ครบทุกขั้นตอน กล่าวคือ ยังไม่มีการเปิดรับฟังความเห็นของชุมชนในกรณีของการสำรวจแร่ ซึ่งต่างจากในต่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมตลอดห่วงโซ่การผลิตแร่ เช่นที่ประเทศแคนาดา ประชาชนที่มีส่วนได้เสียกับการทำเหมืองจะมีบทบาทและ

⁷ เอกสารท้ายประกาศ ค. แนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ดาวนโหลดเอกสารได้ที่ <http://www.iceh.or.th/v1/uploads/PDF/Announce-4-2560.pdf>

ส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการสำรวจแร่ กล่าวคือ การที่ภาครัฐจะออกไปอนุญาตให้มีการสำรวจในพื้นที่ใดจำเป็นต้องได้รับความเห็นและความยินยอมจากชุมชนหรือประชาชนที่อาศัยในพื้นที่หรือบริเวณดังกล่าวก่อนที่จะมีการอนุญาตให้มีการสำรวจ

ทั้งนี้ คณะวิจัยมีข้อสังเกตว่า ในข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกไปอนุญาตสำรวจแร่ดังกล่าว ได้กำหนดไว้เพิ่มเติมว่า “ในการอนุญาตอาจกำหนดเงื่อนไขใดๆ ตามที่เห็นสมควรไว้ในอาชญาบัตรก็ได้” ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการแร่มีประสิทธิภาพและเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการบริหารจัดการแร่ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายลูกเพื่อความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายตั้งแต่การอนุญาตสำรวจแร่ การออกประทานบัตรการทำเหมือง และการทำเหมืองได้ดิน ตลอดจนการควบคุมเฝ้าระวังผลกระทบจากการทำเหมืองดังกล่าว

อนึ่ง จากกรณีศึกษาของประเทศออสเตรเลียและแคนาดาสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสาธารณะผ่านการบัญญัติกฎหมายหรือออกกฎระเบียบต่างๆ ขณะที่ภาคเอกชนเองก็ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนเนื่องจากความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชนนั้นเสมือนกุญแจสำคัญที่จะช่วยให้โครงการดำเนินไปอย่างราบรื่น นอกจากนี้ ทั้งสองประเทศยังให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการปรึกษาหารือกับชนพื้นเมือง ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่มีโอกาสได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองสูง เนื่องจากส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ที่มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์

โดยสรุป บทเรียนสำหรับประเทศไทยก็คือ หน่วยงานภาครัฐควรออกกฎหมายหรือกฎระเบียบที่กำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบในการดำเนินการ ทั้งนี้ การส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมนั้นควรกำหนดให้มีตั้งแต่ขั้นก่อนได้รับใบอนุญาตไปจนกระทั่งขั้นปิดเหมืองและฟื้นฟูพื้นที่ ซึ่งการเปิดให้มีการมีส่วนร่วมตลอดทั้งห่วงโซ่การผลิตแร่จะช่วยสร้างความน่าเชื่อถือและการยอมรับจากชุมชนและผู้มีส่วนได้เสียในกลุ่มต่างๆ อย่างไรก็ตาม รูปแบบการมีส่วนร่วม

ร่วมในแต่ละขั้นตอนควรจะเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมตามสถานการณ์และปัจจัยที่แตกต่างกันในแต่ละโครงการ นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐควรออกคู่มือหรือแนวทางปฏิบัติในการมีส่วนร่วมซึ่งจะช่วยให้ภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น อีกทั้งการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนที่สนใจทราบช่องทางในการมีส่วนร่วม โดยหน่วยงานภาครัฐอาจใช้วิธีการศึกษาคู่มือและแนวทางปฏิบัติของต่างประเทศเพื่อนำมาปรับปรุงและต่อยอดให้เหมาะสมกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแร่ตามบริบทของประเทศไทย

Road Map การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแร่ของประเทศไทย

จากผลการศึกษาข้างต้น เพื่อให้ประเทศไทยมีกรอบแนวทางการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแร่ที่ดี มีประสิทธิภาพ และยั่งยืน คณะวิจัยมีข้อเสนอแนะในการจัดทำ Road map ของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมตาม พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2560 โดยแบ่งออกเป็นสองระยะ ได้แก่ *ระยะแรก* จะเป็นการดำเนินการในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนตามบทบัญญัติของ พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2560 และ*ระยะที่สอง* จะเป็นการดำเนินการในส่วนของการกระบวนการและขั้นตอนที่ยังไม่มีการบัญญัติไว้ในข้อกฎหมายหากแต่เป็นกระบวนการและขั้นตอนที่เป็นมาตรฐานสากล ดังนี้

การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนตามบทบัญญัติของ พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2560

จากการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชนตามบทบัญญัติของ พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2560 ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า ในหลักการแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชนผู้มีส่วนได้เสียสอดคล้องกับหลักการมาตรฐานสากล แต่กรอบการมีส่วนร่วมยังไม่ครอบคลุมในทุกห่วงโซ่การผลิตแร่ ดังนั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นจึงจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้การบริหารจัดการแร่มีประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วนมากยิ่งขึ้น สามารถกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมภายใต้บทบัญญัติของ

กฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียตาม พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2560 ดังนี้

1) มาตรา 12 อาศัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติ ตามมาตรา 12 (5) เรื่อง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและกำหนดหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการแร่ โดยคณะกรรมการควรกำหนดหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของชุมชนให้มีความชัดเจน สอดคล้องตามมาตรฐานสากล และครอบคลุมทุกขั้นตอนของห่วงโซ่การผลิตแร่ อาทิ การกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย หลักเกณฑ์การคัดเลือกตัวแทนและการรับรองกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย กำหนดข้อมูลที่ต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน กำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนของห่วงโซ่การผลิตแร่และระดับการมีส่วนร่วม เป็นต้น

2) มาตรา 23 คณะกรรมการแร่ มาตรา 28 กรรมการแร่จังหวัด และมาตรา 67 คณะกรรมการควบคุมเฝ้าระวังผลกระทบจากการทำเหมืองในพื้นที่ ต้องออกประกาศเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้⁸ ทั้งนี้ สิ่งที่สำคัญที่สุดก่อนที่จะมีการประกาศหลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้แทนขององค์กรเอกชนหรือชุมชน ก็คือ การกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย และต้องมีการรับรองกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียตลอดถึงองค์กรชุมชน

3) มาตรา 41 การออกอาชญาบัตรสำรวจแร่ มาตรา 43 การออกอาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ และมาตรา 46 การออกอาชญาบัตรพิเศษ ต้องมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย โดยกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนหรือชุมชนก่อนจะพิจารณาออกใบอนุญาตให้ดำเนินการสำรวจแร่ หากพบว่าดำเนินการดังกล่าวสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ชุมชน และสวัสดิภาพของประชาชนแล้ว ชุมชนสามารถแจ้งให้หน่วยงานรัฐเข้าระงับการดำเนินการดังกล่าวได้

⁸ กฎกระทรวง เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการแร่ และการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการแร่ พ.ศ. 2561 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 39 ก เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2561 ตัวอย่างรายละเอียดของกฎกระทรวง อาทิ กระบวนการจัดทำรายชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กระบวนการมีส่วนร่วมในการคัดค้านรายชื่อกรรมการคัดเลือกและประกาศรายชื่อ เป็นต้น [บรรณานุกรม]

อนึ่ง ประเทศไทยอาจศึกษาและดัดแปลงการกำหนดเงื่อนไข กฎเกณฑ์ก่อนออกใบอนุญาตและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียได้จากคู่มือการพิจารณาออกใบอนุญาตของประเทศแคนาดา Guide to Processing a Mine Project Application under the British Columbia Mines Act และนำมาปรับใช้ให้เข้ากับสถานการณ์การบริหารจัดการแร่ของประเทศไทยต่อไป

4) มาตรา 56 การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียก่อนมีการพิจารณาออกประทานบัตรทำเหมือง จำเป็นต้องดำเนินการออกหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก กำหนดเงื่อนไขการเปิดเผยข้อมูลที่ต้องให้ประชาชนหรือชุมชนที่มิได้เสียรับทราบก่อนเปิดรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของประชาชน ประการที่สอง กำหนดหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นของชุมชนที่มีการขอประทานบัตร ทั้งกระบวนการ วิธีการที่จะเปิดรับฟังความคิดเห็น ประเด็นปัญหาต่างๆ เพื่อรับฟังข้อมูลให้ครบถ้วนก่อนที่จะมีการพิจารณาออกประทานบัตร⁹ และประการสุดท้าย คณะรัฐมนตรีต้องออกประกาศหลักเกณฑ์เกี่ยวกับดุลยพินิจว่าความขัดแย้งในระดับไหนจึงจะจัดให้มีการทำประชาคม โดยที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนต้องมาจัดทำหลักเกณฑ์ดุลยพินิจร่วมกันและเสนอต่อรัฐมนตรีให้ออกประกาศและบังคับใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าว นอกจากนี้ รัฐมนตรีจะต้องมีการออกประกาศเกี่ยวกับหลักเกณฑ์วิธีการในการทำประชาคม¹⁰ เพื่อเป็นแนวปฏิบัติด้วย

5) มาตรา 69 การร้องเรียนกรณีการทำเหมืองที่เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของประชาชน

⁹ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตร พ.ศ. 2561 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนพิเศษ 109 ง เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2561 ตัวอย่างรายละเอียดของประกาศ อาทิ ขั้นตอนการจัดรับฟังความคิดเห็น กลุ่มบุคคลที่จะต้องเชิญเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น รายละเอียดของข้อมูลที่จะต้องชี้แจง การจัดทำรายงานรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น [บรรณานุกรม]

¹⁰ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และค่าใช้จ่ายในการทำประชาคมการขอประทานบัตร พ.ศ. 2561 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนพิเศษ 204 ง เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2561 ตัวอย่างรายละเอียดของประกาศ อาทิ องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดทำประชาคม กระบวนการทำประชาคม กลุ่มผู้มีสิทธิลงประชามติ เป็นต้น [บรรณานุกรม]

ให้อธิบดีหรือเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมประจำท้องที่เสนอให้คณะกรรมการแร่หรือคณะกรรมการแร่จังหวัดแล้วแต่กรณีเป็นผู้พิจารณาเพื่อสอบถามข้อเท็จจริงและวินิจฉัยโดยเร็วและเป็นธรรมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด¹¹

6) มาตรา 86 เนื่องจากในขั้นตอนการขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินจะต้องทำการปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสีย โดยกำหนดให้ผู้ยื่นคำขอจะต้องยื่นเรื่องต่ออธิบดีเพื่อแต่งตั้ง “คณะกรรมการดำเนินการจัดประชุมปรึกษา” ตามขั้นตอนที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ฉะนั้น รัฐมนตรีจำเป็นต้องเร่งออกประกาศโดยเร็วตามเนื้อหาสาระของประกาศกำหนดดังกล่าว โดยเฉพาะหลักเกณฑ์การรับรองกลุ่มหรือองค์กรของผู้มีส่วนได้เสียซึ่งมีความจำเป็นและความสำคัญอย่างยิ่งในการคัดเลือกตัวแทนกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่แท้จริง¹²

7) มาตรา 87 การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการทำเหมืองทั้งการทำเหมืองแรบนดินและเหมืองแร่ใต้ดิน ต้องมีการกำหนดเงื่อนไขให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในบริเวณเขตพื้นที่ขอประทานบัตรได้มีส่วนร่วมดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย มิใช่เป็นการดำเนินการโดยภาคเอกชนเพียงฝ่ายเดียว¹³

¹¹ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการสอบถามข้อเท็จจริงและวินิจฉัยข้อร้องเรียนของคณะกรรมการแร่หรือคณะกรรมการแร่จังหวัด พ.ศ. 2561 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนพิเศษ 125 ง เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2561 ตัวอย่างรายละเอียดของประกาศ อาทิ รายละเอียดข้อมูลทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ต้องใช้ประกอบการวินิจฉัยกระบวนการดำเนินงานตรวจสอบข้อเท็จจริง เป็นต้น [บรรณาธิการ]

¹² ร่างประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การจัดประชุมปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสียของผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดิน พ.ศ. ... (อยู่ระหว่างการรับฟังความคิดเห็น) ตัวอย่างรายละเอียดของร่างประกาศ อาทิ รายละเอียดรายงานเบื้องต้นของโครงการ การกำหนดตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียองค์กรประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้น เป็นต้น [บรรณาธิการ]

¹³ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนพิเศษ 97 ง เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2555 ตัวอย่างราย

8) มาตรา 88 สำหรับการออกประทานบัตรทำเหมืองใต้ดิน ภายใน 60 วันหลังจากออกประทานบัตร ให้อธิบดีเรียกประชุมผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมืองตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขขอประทานบัตร ทั้งนี้ คุณสมบัติและวาระการทำงานของผู้มีสิทธิตรวจสอบ เงื่อนไขและวิธีการเพิกถอนผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมือง รัฐมนตรีจะเป็นผู้ประกาศกำหนด โดยจะต้องประกาศกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติ และวาระการทำงานของผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมืองใต้ดิน รวมทั้งต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการคัดเลือก รายชื่อบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อ รวมทั้งผลการคัดเลือก¹⁴ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปและผู้มีส่วนได้เสียได้รับทราบข้อมูลโดยทั่วกัน

การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนให้สอดคล้องตามหลักการมีส่วนร่วมตามมาตรฐานสากล

แม้ว่ากรอบการมีส่วนร่วมภายใต้บทบัญญัติของ พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2560 จะสอดคล้องตามหลักการมีส่วนร่วมตามมาตรฐานสากล หากแต่ยังไม่ครอบคลุมตลอดห่วงโซ่การผลิตแร่ รวมทั้งยังมีความไม่ชัดเจนของกรอบการมีส่วนร่วม อาทิ ไม่มีหลักเกณฑ์ของข้อมูลที่จะต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน วิธีการของการมีส่วนร่วมและระดับขั้นของการมีส่วนร่วม ฯลฯ ดังนั้น เพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ของไทยให้สอดคล้องตามหลักการของมาตรฐานสากล อาจต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

1) การเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียให้ครบทุกขั้นตอนในห่วงโซ่การผลิตแร่ ทั้งสำหรับโครงการใหม่ที่กำลังเริ่มดำเนินการ และควรให้สิทธิในการมีส่วนร่วมในทุกขั้นของการสำรวจ การขยายหรือเปลี่ยนแปลงโครงการเดิมที่ได้รับประทานบัตรไปแล้วด้วย

ละเอียดของประกาศ อาทิ การกำหนดให้การทำเหมืองทุกประเภททุกขนาด จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในขั้นตอนการขอประทานบัตร การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องดำเนินการตามแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม และแนวทางการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ เป็นต้น [บรรณาธิการ]

¹⁴ ร่างประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การจัดประชุมปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสียของผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดิน พ.ศ. ... (แล้ว) [บรรณาธิการ]



2) การปรับปรุงแบบการมีส่วนร่วมในการทำเหมือง และการทำเหมืองใต้ดินให้เป็นมาตรฐานเดียวกันตลอดห่วงโซ่การบริหารจัดการแร่

3) การออกใบอนุญาตในการสำรวจและการทำเหมือง ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจะต้องได้รับข้อมูลที่เพียงพอทันการณ์ และมีประสิทธิภาพมากพอที่จะใช้ในการพิจารณาการออกใบอนุญาต

4) การติดตามตรวจสอบการดำเนินการทั้งในส่วนของภาครัฐ และผู้ประกอบการทำเหมืองก็ตาม จำเป็นต้องมีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนเพื่อให้ภาคประชาสังคมสามารถตรวจสอบได้

5) การจัดทำแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับธุรกิจเหมืองแร่ที่ยั่งยืน และการจัดทำคู่มือในการส่งเสริมธรรมาภิบาลในการประกอบธุรกิจเหมืองแร่ เพื่อใช้เป็นแนวทางให้กับผู้ประกอบการเหมืองแร่ได้นำไปปฏิบัติตามได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การดำเนินงานสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องของกรมทรัพยากรธรณี

อนึ่ง แม้ว่าการบังคับใช้ พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2560 จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงาน 2 แห่ง ซึ่งได้แก่ กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวง

อุตสาหกรรม หากวิเคราะห์โดยภาพรวมแล้ว พบว่า กรอบอำนาจหน้าที่ในการออกประกาศหลักเกณฑ์และระเบียบเพื่อปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้ ส่วนมากจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนตามบทบัญญัติของ พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2560 และการดำเนินการในส่วนของกระบวนการและขั้นตอนที่ยังไม่มีการบัญญัติไว้ในข้อกำหนดดังกล่าว แต่เป็นกระบวนการและขั้นตอนสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ต้องเร่งดำเนินการเพื่อให้สามารถนำมาบังคับใช้และเพื่อเป็นมาตรฐานสากลมากขึ้นนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ทุกภาคส่วน ซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่ของกรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเจ้าหน้าที่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม จำเป็นต้องร่วมมือกันเพื่อศึกษาแนวทางในการออกประกาศหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแร่ของประเทศตามกรอบการศึกษาที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น เพื่อให้สามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้และให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการแร่ได้อย่างยั่งยืน