

ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการแร่
ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560

มงคลพยัคฆ์ วาจาสัตย์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2564

**LEGAL PROBLEMS AND OBSTACLES ON MINERAL
MANAGEMENT OF THE MINERAL ACT**

B.E. 2560 (A.C. 2017)

MONGKOLPAYUK VAJASATAYA



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2021



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการแร่
ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560

เสนอโดย นายมงคลพยัคฆ์ วาจาสิทธิ์

สาขาวิชา นิติศาสตร์

หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์)

.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ)

.....กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธี อยู่สถาพร)

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ รับรองแล้ว

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนเชื้อสกุล)

วันที่ ๓๑ เดือน กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๕

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการแร่ ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560
ชื่อผู้เขียน	มงคลพยัคฆ์ วาจาสิทธิ์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2563

บทคัดย่อ

แร่เป็นทรัพยากรธรรมชาติของประเทศที่มีจำกัดและไม่สามารถสร้างทดแทนได้ เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ จำเป็นต้องมีมาตรการที่เหมาะสมที่จะนำแร่มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยคำนึงถึงความสูญเสียทรัพยากรแร่ จำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่อย่างบูรณาการ และสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ ความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยี การมีส่วนร่วมของประชาชน การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่สู่ท้องถิ่น และรัฐจะต้องกำกับกับการประกอบกิจการเกี่ยวกับแร่ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ

เมื่อพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับแล้ว ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ยื่นขออนุญาตประทานบัตร เมื่อพิจารณาว่ากฎกระทรวงที่กำหนดคุณสมบัติของผู้ขออาชญาบัตร ประทานบัตร และหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการขอและออกอาชญาบัตรและประทานบัตรนั้นยังไม่ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับความรู้ความสามารถของผู้ขออาชญาบัตรประทานบัตร ปัญหาเกี่ยวกับการขอประทานบัตรในที่ดินเอกชน ที่ไม่เอื้อต่อการนำทรัพยากรแร่มาเป็นส่วนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการออกใบและต่อใบประทานบัตรที่มีความทับซ้อนกันหลายหน่วยงาน

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้มีข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 โดยควรออกกฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติให้ผู้ขออาชญาบัตรสำรวจแร่ อาชญาบัตรผูกขาดแร่ อาชญาบัตรพิเศษและประทานบัตร โดยให้ความสำคัญเกี่ยวกับความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์เกี่ยวกับการทำอุตสาหกรรมแร่ ความเชี่ยวชาญทางด้านเทคโนโลยี และต้องทำการวิจัยเพื่อประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 4 โดยเพิ่มคำนิยามศัพท์ คำว่า “เจ้าของที่ดิน” ให้มีความชัดเจน และเพื่อเป็นการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควรกำหนดให้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ

และควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกใบและต่อใบประทานบัตรเพียงหน่วยงานเดียว และควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 58 วรรคสอง โดยบัญญัติว่า ประทานบัตรใดที่กำหนดอายุไว้ต่ำกว่าสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ถือประทานบัตรประสงค์จะต่ออายุ ให้ยื่นคำขอก่อนวันที่ประทานบัตรสิ้นอายุเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

คำสำคัญ: กฎหมาย, การบริหารจัดการแร่



Thesis Title	Legal Problems and Obstacles on Mineral Management of the Mineral Act B.E. 2560 (A.C. 2017)
Author	Mongkolpayuk Vajarataya
Thesis Advisor	Associate Professor Dr.Poom Chochmoh
Department	Law
Academic Year	2020

ABSTRACT

Minerals are a kind of limited and irreplaceable natural resources within a country. It is a valuable resource to the economy at the national scale. It is necessary to apply appropriate measures to maximize the use of minerals regarding the loss of mineral resources. Legal measures must be presented for the integrated management of mineral resources and in line with the economic environment, rapid changes in technology, public participation, and decentralization of mineral resources management to the local authorities. The State shall direct the mineral business operations in accordance with the state policy.

By the time the Minerals Act 2017 came into effect, it caused a problem with the qualifications of the applicant for a license. When considering the draft ministerial regulation stating the qualifications of the applicant for a concession certificate and the rules, procedures, conditions for the application and issuance of a license and concession certificate, the importance of the competence of the applicant for a concession certificate has not yet been emphasized. Problems related to obtaining a concession certificate on private properties that are not conducive to the use of mineral resources in socio-economic development, and problems and struggles to the issuance and renewal of the concession certificate are overlapping among many authorities.

This thesis contains recommendations for the development of the Minerals Act 2017, whereby Ministerial Regulations should be issued stipulating qualifications for the applicant for a mineral exploration license, a mineral monopoly license, a special license and a concession certificate, with focus on knowledge, expertise, experience in the mineral industry, technological expertise and doing researches to assess environmental impacts. The Minerals Act 2017, Section 4 should be amended by adding a clear definition of the term "landowner". In order to reform the

country's natural resources and environment, natural resources should be designated as state ownership and should be designated as the authority of the Ministry of Natural Resources and Environment as the sole authority and responsibility for the issuance and renewal of the concession certificate. Mineral Act In 2017, Section 58 paragraph two should be amended by stating that any concession certificate has a specified age less than thirty years, in case the holder of the concession certificate wishes to renew it, he or she shall submit an application at least one year before the expiration date of the concession certificate.

Key words: Laws, Mineral Management,



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาของรองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ ซึ่งกรุณารับเป็นอาจารย์ปรึกษาคุณิพนธ์ฉบับนี้ โดยได้กรุณาสละเวลาให้คำปรึกษา คำแนะนำ ที่เป็นประโยชน์ในการเขียนวิทยานิพนธ์นี้ จนกระทั่งสำเร็จสมบูรณ์อย่างยิ่ง ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณอาจารย์เป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

ขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ซึ่งกรุณารับเป็นประธานสอบ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธี อยู่สถาพร ท่านให้ความกรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์นี้ ซึ่งท่านทั้งสองได้ให้ปรึกษา คำแนะนำเพื่อความสมบูรณ์ถูกต้องแห่งเนื้อหาของวิทยานิพนธ์นี้

ขอขอบพระคุณ นายวิชัย นางสาวารุญ บิดาและมารดา นางสาวปภาดา วาจาสัตย์ ภรรยา และเด็กชาย ธนภัทร เด็กหญิงกมลชนก วาจาสัตย์ บุตรทั้งสอง ซึ่งให้การสนับสนุนและให้กำลังใจ ผู้เขียนตลอดและญาติพี่น้องทุกท่าน

ขอขอบพระคุณคณาจารย์ เจ้าหน้าที่ คณะนิติศาสตร์ปริิติ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ซึ่งให้คำแนะนำ ความช่วยเหลือแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด

สุดท้ายนี้ คุณความดีและบุญกุศลที่พึงบังเกิดมีจากวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนขอมอบคุณงามความดีนี้ ด้วยความระลึกถึงพระคุณครูบาอาจารย์ ผู้มีพระคุณ ผู้แต่งหนังสือทุกท่านที่ใช้อ้างอิง หากมีข้อบกพร่องหรือผิดประการใด ผู้เขียนขอรับไว้เอง

มงคลพยัคฆ์ วาจาสัตย์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
2. วิวัฒนาการและแนวคิดพื้นฐานในการบริหารจัดการแร่	7
2.1 วิวัฒนาการทางกฎหมายแร่ในประเทศไทย.....	7
2.2 แนวคิดพื้นฐานในการบริหารจัดการแร่.....	13
2.3 แนวคิดในการควบคุมและการจัดการแร่	26
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำแร่ของต่างประเทศและของประเทศไทย	46
3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการแร่ของกลุ่มประเทศที่ใช้ ระบบกฎหมายจารีตประเพณี	46
3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการแร่ของกลุ่มประเทศที่ใช้ ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร	55
3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการแร่ของประเทศไทย	62
4. ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการแร่ ของประเทศไทยและต่างประเทศ	131
4.1 ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ยื่นขออนุญาตประทานบัตร.....	131
4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการขอประทานบัตรในที่ดินเอกชน	134
4.3 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการออกใบและต่อใบประทานบัตร	138

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	141
5.1 บทสรุป.....	141
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	142
บรรณานุกรม	144
ประวัติผู้เขียน	149



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แร่เป็นทรัพยากรธรรมชาติของประเทศที่มีจำกัดและไม่สามารถสร้างทดแทนได้ เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ จำเป็นต้องมีมาตรการที่เหมาะสมที่จะนำแร่มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยคำนึงถึงความสูญเสียทรัพยากรแร่ จำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่อย่างบูรณาการ และสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ ความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยี การมีส่วนร่วมของประชาชน การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่สู่ท้องถิ่น และรัฐจะต้องกำกับกับการประกอบกิจการเกี่ยวกับแร่ ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ รัฐต้องให้การสนับสนุนผู้ประกอบการและผู้ลงทุนให้ดำเนินการสำรวจ และประเมินศักยภาพแหล่งแร่ของประเทศ โดยเน้นให้มีการผลิตแร่ในเชิงอนุรักษ์ การเพิ่มมูลค่าแร่ เพื่อให้รัฐสามารถกำกับดูแลการนำทรัพยากรแร่มาใช้ได้อย่างคุ้มค่า มีกระบวนการเพิ่มมูลค่าแร่ โดยคำนึงถึงหลักการพัฒนาทรัพยากรแร่อย่างยั่งยืน และหลักการคุ้มครองสภาพแวดล้อมได้อย่างมีเอกภาพ

เมื่อพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับแล้ว ก่อให้เกิดปัญหาภัยกับอุตสาหกรรม การผลิตปูนซีเมนต์เป็นอุตสาหกรรมพื้นฐานที่เชื่อมโยงไปยังการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากปูนซีเมนต์เป็นวัตถุดิบหลักในการก่อสร้าง ทั้งสาธารณูปโภคพื้นฐาน และโครงสร้าง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของภาครัฐ (Mega Project) ทั้งทางบก ระบบราง ทางอากาศ ทางน้ำ ต่อเนื่องไปยังโครงการด้านพลังงาน โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย และโครงการเชิงพาณิชย์ ต่าง ๆ เพื่อรองรับอุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูงตามนโยบายการนำประเทศไทยไปสู่ไทยแลนด์ 4.0 จะเห็นได้ว่า การผลิตปูนซีเมนต์เพื่อตอบสนองความต้องการภายในประเทศเป็นหลัก โดยวัตถุดิบหลักที่ใช้ในการผลิตปูนซีเมนต์กว่าร้อยละ 90 เป็นวัตถุดิบภายในประเทศ ซึ่งประกอบด้วยแร่ต่าง ๆ ได้แก่ หินปูน หินดินดาน หรือดินเหนียว ศิลาแลง และยิปซัม เพื่อผลิตปูนซีเมนต์ผงตามสัดส่วน โดยมีหินปูนเป็นวัตถุดิบหลัก ซึ่งการนำทรัพยากรเหล่านี้มาก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและ ก่อให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องต่าง ๆ โดยที่ผ่านมาผู้ประกอบการได้มีการลงทุนอย่างต่อเนื่อง ทั้งในเรื่องเครื่องจักร เทคโนโลยีที่ทันสมัยได้มาตรฐานสากลทั้งในด้านการผลิตและการรักษา

สภาพแวดล้อม ภายใต้ระเบียบและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด ปัจจุบันประเทศไทย มีผู้ประกอบการผลิตปูนซีเมนต์ 7 ราย จำนวน 12 โรงงาน มีมูลค่าสินทรัพย์รวมสูงถึงประมาณ 400,000 ล้านบาท กำลังการผลิตรวม 60.1 ล้านตัน และมีการจ้างงานรวมกว่า 50,000 คน เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2560 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้กำหนดให้การอนุญาตประทานบัตร ต้องเป็นพื้นที่ที่กำหนดในเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองปรากฏในแผนแม่บทบริหารจัดการแร่ ที่คณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติ (คนร.) กำหนดไว้เท่านั้น

สภาพปัญหาที่พบในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองแร่ มีดังต่อไปนี้ กล่าวคือ

1) ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ยื่นขออนุญาตประทานบัตร กล่าวคือ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 52 วรรคสาม บัญญัติให้ “การขอและการออกประทานบัตร และคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” ซึ่งเมื่อพิจารณาตามร่างกฎกระทรวงเรื่องการกำหนดคุณสมบัติผู้ขออาชญาบัตร ประทานบัตร และหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการขอและออกอาชญาบัตรและประทานบัตร พ.ศ. พบว่า ได้กำหนดคุณสมบัติให้ผู้ขออาชญาบัตรสำรวจแร่ อาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ อาชญาบัตรพิศและประทานบัตรต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

ก. คุณสมบัติ

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- (2) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย
- (3) เป็นสมาชิกของสภาการเหมืองแร่

จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขออาชญาบัตร ประทานบัตร และหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการขอและออกอาชญาบัตรและประทานบัตร ยังเป็นเพียงร่างกฎกระทรวงเท่านั้น เมื่อพิจารณาสาระสำคัญเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ขออาชญาบัตร ประทานบัตร และหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการขอและออกอาชญาบัตรและประทานบัตร พบว่า การกำหนดคุณสมบัติของผู้ขออาชญาบัตร ประทานบัตร และหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการขอและออกอาชญาบัตรและประทานบัตรนั้นยังไม่ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับความรู้ความสามารถของผู้ขออาชญาบัตรประทานบัตรมากนัก ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติโดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถหรือความเชี่ยวชาญของผู้ขออนุญาตอาจส่งผลก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติของประเทศเมื่อมีการดำเนินการประกอบธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบ เนื่องจากผู้ขออนุญาตขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญ ขาดการนำเสนอผลงานของผู้ขออนุญาต โดยรัฐมุ่งเน้นที่จะหาประโยชน์จาก

ทรัพยากรธรรมชาติจนละเลยการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขออนุญาต โดยพิจารณาถึงความรู้ ความเชี่ยวชาญในการขออนุญาต

2) ปัญหาเกี่ยวกับการขอประทานบัตรในที่ดินเอกชน กล่าวคือ ในการขอประทานบัตร หากผู้ขอ ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิทธิครอบครองตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 54 บัญญัติไว้ว่า ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องส่งเอกสารหรือหลักฐาน ดังต่อไปนี้พร้อมคำขอ (4) “เอกสารหรือหลักฐานที่แสดงว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตพื้นที่ที่ยื่นคำขอยินยอมให้ผู้ยื่นคำขอทำเหมืองในเขตคำขอนั้นได้ และในกรณีพื้นที่ที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐให้ยื่นหลักฐานการอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์เพื่อทำเหมืองในพื้นที่ดังกล่าวจากหน่วยงานของรัฐก่อนการพิจารณาอนุญาต” จากการศึกษาพบว่า หากเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดิน ไม่ยินยอมให้เข้าไปทำเหมืองในที่ดินของตน ผู้ขอประทานบัตรจะไม่สามารถยื่นคำขอออกใบประทานบัตรได้ทั้งที่ที่ดินแปลงดังกล่าวนั้นเป็นที่ดินที่มีแร่อุดมสมบูรณ์ ซึ่งหากที่ดินแปลงใดมีแร่ ที่อุดมสมบูรณ์ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาลอันส่งผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น จึงควรมหามาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการทำเหมืองแร่ในที่ดิน ที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ยินยอม อันเป็นการส่งเสริมการใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมต่อเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครอง

3) ปัญหาเกี่ยวกับการออกใบและต่อใบประทานบัตร กล่าวคือ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 58 บัญญัติว่า “ประทานบัตรมีอายุไม่เกินสามสิบปีนับแต่วันที่ออก

ประทานบัตรใดได้กำหนดอายุไว้ต่ำกว่าสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ถือประทานบัตรประสงค์จะต่ออายุ ให้ยื่นคำขอก่อนวันที่ประทานบัตรสิ้นอายุเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ทั้งนี้ ผู้ออกประทานบัตรจะต่ออายุให้อีกก็ได้ แต่เมื่อรวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินสามสิบปี” จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันยังเกิดความล่าช้าในการขออนุญาตต่าง ๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการออกใบอนุญาต ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมาย มีหลายหน่วยงานต่างกรมต่างกระทรวงมีหลายขั้นตอนที่ทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงาน ทั้งที่เป็นประเด็นพิจารณาเดียวกัน ทำให้ไม่จูงใจให้ผู้ประกอบการและผู้ลงทุนทางอุตสาหกรรมเหมืองแร่มาลงทุน ทำให้รัฐบาลขาดรายได้จากการเก็บค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีเงินได้อื่น ๆ ที่ควรเก็บได้มาใช้ในการพัฒนาประเทศปีละหลายแสนล้านบาท การกำหนดขั้นตอนใหม่ระหว่างการศึกษา และให้ผู้ประกอบการที่ได้ดำเนินขั้นตอนนั้น ๆ อย่างครบถ้วนไปแล้วต้องกลับมาทำซ้ำ ความไม่ชัดเจน ความล่าหรือหยุดชะงักในการปฏิบัติอันเกิดจากขั้นตอน

การปฏิบัติของภาครัฐ¹ ดังนั้น ควรกำหนดให้ผู้ถือประทานบัตรที่ประสงค์จะขอต่ออายุใบประทานบัตรให้ยื่นคำขอก่อนวันสิ้นอายุประทานบัตรไม่น้อยกว่า 1 ปี เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานที่ต่อเนื่องของการประกอบธุรกิจเหมืองแร่ เพราะหากยื่นขอต่ออายุประทานบัตรไม่ทันเวลา ก่อนใบประทานบัตรสิ้นผลการบังคับใช้ ผู้ถือใบประทานบัตรจะต้องหยุดดำเนินงานทางธุรกิจทันทีอันจะส่งผลเสียต่อการประกอบธุรกิจเป็นอย่างมาก และจะทำให้นักลงทุนต่างชาติเกิดความกลัวที่จะมาลงทุนในประเทศไทย เพราะรัฐไม่เอื้อประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจอย่างที่ควรจะเป็น

ผู้เขียนจึงเห็นว่ามีควมจำเป็นอย่างยิ่ง ในการศึกษาถึงสภาพปัญหา อุปสรรค เพื่อหาข้อเสนอแนะทางกฎหมายที่เหมาะสม เนื่องจากอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์เป็นหนึ่งในหลาย ๆ อุตสาหกรรมของประเทศที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายการบริหารจัดการแร่แห่งชาตินอกเหนือจากกฎหมายและกฎระเบียบอื่น ๆ ที่ภาครัฐกำหนด ซึ่งในช่วงเวลาที่ผ่านมา ผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ได้ดำเนินการอย่างเคร่งครัด และมีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ตลอดระยะเวลาของการดำเนินการทั้งในด้านเครื่องจักร เทคโนโลยีที่ทันสมัยได้มาตรฐานสากล และได้ปฏิบัติอย่างต่อเนื่องในการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ควบคู่ไปกับการดูแลชุมชน เพื่อให้อุตสาหกรรมและชุมชนเติบโตไปด้วยกัน ส่งผลให้อุตสาหกรรมปูนซีเมนต์มีส่วนร่วมในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและเศรษฐกิจของประเทศในระยะกว่า 100 ปี ที่ผ่านมา หากมีการแก้ไขกฎระเบียบ ทางกฎหมายให้มีความเหมาะสมกับการดำเนินงานจะเป็นการให้ความช่วยเหลือแก่สถานการณ์ได้ทันเวลา และบรรเทาผลกระทบที่ผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ได้รับจากนโยบายของภาครัฐในการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 เพื่อเป็นการสนับสนุนให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ของไทยยังคงสามารถเป็นกำลังหลักร่วมขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของภาครัฐ (Megaproject) เพื่อรองรับอุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูงตามนโยบายการนำประเทศไทยไปสู่ไทยแลนด์ 4.0 อันจะส่งผลให้ไทยเป็นประเทศที่มีความมั่นคง ความมั่งคั่ง และความยั่งยืนในปี พ.ศ. 2575 ตามวิสัยทัศน์ของประเทศที่กำหนดไว้

¹ สมาคมอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ไทย, ข้อเสนอแนวทางการแก้ไขผลกระทบจากพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, (กรุงเทพมหานคร: สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 2561), น. 2.

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาวิวัฒนาการและแนวคิดพื้นฐานในการบริหารจัดการแร่อุตสาหกรรมเหมืองแร่
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำแร่ของต่างประเทศและของประเทศไทยในการบังคับใช้พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการแร่ของประเทศไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขกฎหมาย เพื่อสรุปและเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาอุปสรรค ปรับปรุง และพัฒนาพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับแร่ โดยลดขั้นตอนและระยะเวลาในการออกใบอนุญาต มีการควบคุมบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งรัฐบาล สามารถเรียกเก็บค่าภาคหลวงและภาษีมูลค่าเพิ่มจากผู้ประกอบการและผู้ลงทุนทางอุตสาหกรรมเหมืองแร่ได้อย่างครบถ้วนถูกต้อง

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เมื่อพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับแล้ว ก่อให้เกิดปัญหาต่ออุตสาหกรรมการผลิตที่มีความจำเป็นต้องใช้แร่เป็นส่วนประกอบในภาคการผลิต เช่น

- (1) ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติ ของผู้ยื่นขอประทานบัตร
- (2) ปัญหาเกี่ยวกับการขอประทานบัตรในที่ดินของเอกชน
- (3) ปัญหาเกี่ยวกับการออกใบและต่อใบประทานบัตร

ดังนั้น หากมีการแก้ไขกฎกระทรวง ประกาศ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความเหมาะสมกับการดำเนินงานจะเป็นการให้ความช่วยเหลือแก้ไขสถานการณ์ได้ทันเวลา และบรรเทาผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอันจะเป็นการส่งเสริมให้นักลงทุนสามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศต่อไปในอนาคต

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 และปัญหาและอุปสรรคจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 จากหนังสือ บทความวิชาการที่เกี่ยวข้อง และกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐอินโดนีเซียและสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เป็นต้น เพื่อให้เป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายให้ทันต่อสภาพการณ์การเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบันต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้า รวบรวมข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หนังสือกฎหมาย วิทยานิพนธ์ บทความ วารสาร เอกสาร สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ รวมทั้งสืบค้นข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ ทรัพยากรแร่ในประเทศไทยและต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวทางการแก้ไขในการบริหารจัดการแร่อุตสาหกรรมเหมืองแร่ ข้อบังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กับอุตสาหกรรมเหมืองแร่
2. ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำแร่ของต่างประเทศและของประเทศไทย ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560
3. ทำให้ทราบผลการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคร่างกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการแร่ ของประเทศไทยและต่างประเทศ
4. ทำให้ทราบแนวทางในการแก้ไขปัญหา อุปสรรค ปรับปรุง และพัฒนาพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับแร่

บทที่ 2

วิวัฒนาการ และแนวคิดพื้นฐานในการบริหารจัดการแร่

ได้ศึกษาเกี่ยวกับวิวัฒนาการทางกฎหมายแร่ในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และได้ศึกษาแนวคิดพื้นฐานในการบริหารจัดการแร่ อาทิเช่น ความหมายของแร่ ความสำคัญของอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ลักษณะของอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ประเภทของแร่ ระบบกรรมสิทธิ์ทรัพยากรแร่ความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรแร่ ระบบกฎหมายไทย ระบบการให้สัมปทานทรัพยากรแร่ ตลอดจนสัญญาสัมปทานทรัพยากรแร่ตามระบบกฎหมายไทย โดยได้ศึกษาแนวคิดในการควบคุมและการจัดการแร่ ประกอบในการศึกษาครั้งนี้เพื่อจะได้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในการบริหารจัดการแร่ด้วย ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในปัจจุบันที่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น อย่างไรก็ตามเมื่อมีการพัฒนาจะต้องมีการกำหนดแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบ ให้มีความเข้มงวดเพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดในการบังคับใช้กฎหมายต่อไป

2.1 วิวัฒนาการของกฎหมายแร่ในประเทศไทย

ประเทศไทยมีการควบคุมกำกับดูแลกิจการแหล่งแร่ โดยอาศัยพระบรมราชโองการของพระเจ้าอยู่หัวผู้ปกครองประเทศหรือคำสั่งของผู้บริหารบ้านเมือง ซึ่งจะปรากฏหลักฐานในตอนปลายสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ว่ามีการประกอบกิจการแร่อยู่ในระบบการปกครอง ท้องที่ และระบบภาษีอากร โดยการบังคับบัญชาของเสนาบดีแต่ละกรม คือ กรมนา รับผิดชอบด้านการเพาะปลูก การค้า ป่าไม้ และบ่อแร่ และกรมพระคลังรับผิดชอบทางด้านภาษีอากรและเงินงบประมาณรายได้แผ่นดิน ดังนั้น การดำเนินการเกี่ยวกับแร่จึงต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนด และการบังคับบัญชาของเสนาบดีผู้รับผิดชอบ แต่ด้วยเหตุที่ในช่วงเวลานั้นมักมีสงครามหรือกองโจรปล้นสะดมในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งเป็นแหล่งผลิตแร่ การแบ่งอำนาจการบริหารบ้านเมืองจึงคำนึงถึงความปลอดภัยของประชาชนเป็นหลัก จนกระทั่งถึงช่วงเวลาดับสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ จึงมีข้อบังคับการอนุญาตทำแร่ การตั้งเจ้าภาษี รับผูกขาดอากรคิบุกซึ่งมีหน้าที่ทำนุบำรุงการขุดแร่ และปรากฏหลักฐานชัดเจนในการกำกับดูแลการทำเหมืองแร่มากขึ้น

ต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ตั้งกรมราชโลหกิจและภูมิวิทยา มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบในด้านการอำนวยความสะดวกและปกครอง

การเมืองแร่ทั่วไปในราชอาณาจักรปี พ.ศ. 2434 (ร.ศ. 110) และได้ทรงเล็งเห็นความสำคัญอง
แหล่งแร่อันจะเป็นประโยชน์ต่อบ้านเมือง ซึ่งในบางพื้นที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมี
พระราชหัตถเลขาเป็นพระบรมราชโองการสงวนบ่อถ่านศิลาไว้เป็นที่หลวง ห้ามมิให้อนุญาต
ผู้ใดผู้หนึ่งเข้าไปสำรวจ จับจอง ซึ่งถือเป็นนโยบายทางบริหารในปัจจุบัน เมื่อมีส่วนราชการ
ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับแร่แล้วก็ได้มีการเริ่มจัดร่างพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ในเวลาต่อมา

วิวัฒนาการของกฎหมายแร่ได้เริ่มขึ้นตามลำดับ และปรากฏสาระสำคัญของบทบัญญัติ
ดังนี้

1) พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ ฉบับ ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) ในสมัย
พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประกาศราชกิจจานุเบกษา
เมื่อวันที่ 29 กันยายน ร.ศ. 120 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 18 เหตุผลของการตราพระราชบัญญัตินี้กล่าว
เพื่อให้การแร่โลหะธาตุต่าง ๆ อันเกิดมีอยู่ในพระราชอาณาเขตทุกวันนี้ มีผู้ขออนุญาตทำการมากขึ้น
กว่าแต่ก่อนการแร่โลหะธาตุเกิดมีขึ้น เป็นประโยชน์บ้านเมืองก็เจริญยิ่งขึ้นด้วยเหมือนกัน
แต่การแร่โลหะธาตุนั้นจะพัฒนายิ่งขึ้นได้ ก็ต้องอาศัยความบำรุงอุดหนุนในทางจัดระเบียบที่ดิน
ทำนองแลอากรอันเป็นข้อบังคับสำหรับปกครองรักษาทุน ที่จะได้ใช้จ่ายในแรงงาน ทำแร่ และ
ผลประโยชน์ของผู้รับอนุญาตที่จะได้รับจากการแร่โลหะธาตุด้วย ระเบียบและข้อบังคับเดิม
อันมีอยู่ในใบบพระบรมราชานุญาต ยังหาพอเพียงแก่การทำแร่โลหะธาตุในสมัยนี้ไม่ จึงทรง
พระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติ การทำเหมืองแร่ขึ้นเพื่อเป็นแบบแผนแห่งการทำแร่
ในพระราชอาณาเขต สืบไปดังนี้ ซึ่งได้แบ่งออกเป็น 12 หมวด มีบทบัญญัติ รวม 84 มาตรา
โดยหมวดที่ 1 ว่าด้วยนามแลกำหนดใช้ หมวดที่ 2 ว่าด้วยการทำแร่ก่อนพระราชบัญญัตินี้
หมวดที่ 3 ว่าด้วยขออนุญาตร่อนหาแร่ หมวดที่ 4 ว่าด้วยขออนุญาตตรวจแร่ หมวดที่ 5 ว่าด้วย
ขออนุญาตร่อนหาแร่ หมวดที่ 6 ว่าด้วยขออนุญาตทำเหมืองแร่ หมวดที่ 7 ว่าด้วยกำหนดเวลาทำการ
และการเวนคืนเหมืองแร่ หมวดที่ 8 ว่าด้วยโอนประทานบัตร หมวดที่ 9 ว่าด้วยวิธีทำเหมืองแร่
หมวดที่ 10 ว่าด้วยทางน้ำ หมวดที่ 11 ว่าด้วยทางสัญจร และหมวดที่ 12 ว่าด้วยการเบ็ดเสร็จ

2) พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พระพุทธศักราช 2461 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระ
พระรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราวุธ พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ประกาศ ณ วันที่ 14 กุมภาพันธ์
พุทธศักราช 2461 เหตุผลของการตราพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากปีเวลาอันสมควรที่จะ
ตราพระราชบัญญัติเหมืองแร่ขึ้นใหม่ สำหรับใช้แทนพระราชบัญญัติเหมืองแร่ ร.ศ. 120 ซึ่งได้แบ่ง
ออกเป็น 12 หมวด มีบทบัญญัติ รวม 85 มาตรา โดยหมวดที่ 1 ว่าด้วยนามและกำหนดใช้และ
คำอธิบาย หมวดที่ 2 ว่าด้วยการทำแร่ก่อนพระราชบัญญัติเหมืองแร่ ร.ศ. 120 หมวดที่ 3 ว่าด้วย
ขออนุญาตร่อนหาแร่ หมวดที่ 4 ว่าด้วยขออนุญาตตรวจแร่ หมวดที่ 5 ว่าด้วยขออนุญาตผูกขาด

ตรวจแร่ หมวดที่ 6 ว่าด้วยการขอประทานบัตร หมวดที่ 7 ว่าด้วยกำหนดเวลาทำการ และการเวรคืน
เหมืองแร่ หมวดที่ 8 ว่าด้วยโอนประทานบัตร หมวดที่ 9 ว่าด้วยวิธีทำเหมืองแร่ หมวดที่ 10 ว่าด้วย
ทางน้ำ หมวดที่ 11 ว่าด้วยทางสัญจร หมวดที่ 12 ว่าด้วยการเบ็ดเตล็ด

ทั้งนี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยลำดับ ดังต่อไปนี้

2.1 พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2474 ในสมัย
พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ประกาศ ณ วันที่ 21 สิงหาคม
พุทธศักราช 2474 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 48 เหตุผลของการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยทรง
พระราชดำริเห็นว่าอาชีพการทำเหมืองแร่เวลานี้ได้ทวีขึ้นกว่าแต่ก่อน เป็นการสมควรที่จะแก้ไข
เพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมายการทำเหมืองแร่บางข้อเพื่อควบคุมซื้อขายแร่ไว้ ซึ่งมีบทบัญญัติ
รวม 25 มาตรา

2.2 พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2479 ใน พระปรมาภิไธย
สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ณ วันที่ 31 ตุลาคม พุทธศักราช 2479 ประกาศ ราชกิจจานุเบกษา
เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2479 เล่ม 53 เหตุผลของการตราพระราชบัญญัตินี้ ดังกล่าว เพื่อยกเลิก
มาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. 2461 ซึ่งมีความว่า “เจ้าพนักงานใด ๆ ของ
กรมราชโลหกิจ ถ้าได้กระทำการในหน้าที่หรือในสิ่งซึ่งเชื่อว่าเป็นหน้าที่ที่ดี เมื่อได้ทำโดยสุจริตแล้ว
ผู้หนึ่งผู้ใดจะฟ้องร้องเจ้าพนักงานผู้นั้น ไม่ได้ เว้นไว้แต่จะได้รับอนุญาตจากเสนาบดี” ซึ่งมี
บทบัญญัติรวม 4 มาตรา

2.3 พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2479 ในพระปรมาภิไธย
สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2479 เล่ม 53
เหตุผลของการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อให้ผู้ที่ประกอบการอาชีพในทางทำเหมืองและ
ร่อนหาแร่ได้รับความสะดวกยิ่งขึ้น โดยเพิ่มข้อความบางมาตราและยกเลิกความบางมาตรา
ซึ่งมีบทบัญญัติรวม 6 มาตรา

2.4 พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2483 ในพระปรมาภิไธย
สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2483 เล่ม 57
เหตุผลของการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อนุวรรตนาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปี
ประติทินพุทธศักราช 2483 ซึ่งมีบทบัญญัติ รวม 5 มาตรา

2.5 พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2483 ในพระปรมาภิไธย
สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 3 มกราคม 2484 เล่ม 58
ซึ่งมีบทบัญญัติรวม 6 มาตรา

2.6 พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ (ฉบับที่ 7) พุทธศักราช 2484 ในพระปรมาภิไธย สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2484 เล่ม 58 ซึ่งมีบทบัญญัติ รวม 5 มาตรา

2.7 พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ (ฉบับที่ 8) พุทธศักราช 2485 ในพระปรมาภิไธย สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2485 ตอนที่ 57 เล่ม 59 ซึ่งมีบทบัญญัติรวม 7 มาตรา

2.8 พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2506 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2506 เล่ม 80 ซึ่งมีบทบัญญัติรวม 6 มาตรา

2.9 พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2509 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2509 เล่ม 83 ซึ่งมีบทบัญญัติรวม 5 มาตรา เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การออกอาชญาบัตรผูกขาดตรวจแร่เหล็กหรือปิโตรเลียม และการออกประทานบัตรให้ทำเหมืองแร่เหล็กหรือปิโตรเลียม มีลักษณะแตกต่างกับการออกอาชญาบัตรผูกขาดตรวจแร่และประทานบัตรสำหรับแร่อื่น ๆ เป็นอันมาก ทั้งในด้านวิชาการ การสำรวจและการผลิตทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ที่พึงให้สำรวจและพื้นที่ที่พึงอนุญาตให้ผลิตตลอดจนอายุของอาชญาบัตรและอายุของประทานบัตร และผลประโยชน์ตอบแทนแก่รัฐ จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่เสียใหม่

3) พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2510 เล่ม 84 ตอนที่ 129 ซึ่งมีบทบัญญัติรวม 163 มาตรา เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องด้วยขณะนี้มีความหมายแร่อยู่หลายฉบับสมควรนำมารวมไว้ในที่เดียวกันและปรับปรุงเสียใหม่ โดยให้รัฐมีอำนาจควบคุม การตรวจ การผลิต การรักษาแหล่งแร่ การจำหน่าย และการโลหะกรรม และในเวลาเดียวกันก็อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการทำเหมือง ตลอดจนการให้ความคุ้มครองแก่กรรมกรและสวัสดิภาพของประชาชนให้เหมาะสมแก่กาลสมัย ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยลำดับ ดังต่อไปนี้

3.1 พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516 ในพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2516 เล่ม 90 ตอนที่ 95 ซึ่งมีบทบัญญัติรวม 44 มาตรา เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยแร่ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ เป็นเหตุให้ไม่อาจเร่งรัดและส่งเสริมการสำรวจแร่และการผลิตทรัพยากรธรณีอันมีค่าให้ไต่ผลและอำนวยความสะดวก

ประเทศชาติได้ และประกอบกับทั้งค่าธรรมเนียมบางรายการยังไม่เหมาะสม สมควรแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายว่าด้วยแร่ให้รัดกุมและเหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้น

3.2 พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2522 เล่ม 96 ตอนที่ 77 ซึ่งมีบทบัญญัติรวม 29 มาตรา เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516 ยังไม่เหมาะสมและไม่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย ว่าด้วยแร่ และการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บยังต่ำ ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน สมควรแก้ไขกฎหมายว่าด้วยแร่ให้รัดกุมและเหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

3.3 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 พ.ศ. 2526 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2526 เล่ม 100 ตอนที่ 163 ซึ่งมีบทบัญญัติรวม 10 มาตรา เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้คือ เนื่องจากการส่งหนังสือหรือคำสั่งแก่บุคคลเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 จะต้องส่งโดยตรงเสียก่อน จึงจะส่งหนังสือหรือคำสั่งทางไปรษณีย์ ลงทะเบียน หรือปิดไว้ในที่ที่เห็นได้ง่าย ณ สำนักงานภูมิลำเนา หรือถิ่นที่อยู่ของบุคคลดังกล่าวไว้ ทำให้ไม่สะดวกในการปฏิบัติสมควรกำหนดวิธีการส่งหนังสือหรือคำสั่งเสียใหม่ โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถเลือกส่งโดยตรงหรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนได้ นอกจากนั้นในปัจจุบัน ผู้ทำเหมืองผลิตแร่ได้เกินปริมาณที่ทางราชการอนุญาตให้ส่งออกนอกราชอาณาจักร และจำนวนแร่ที่เกินปริมาณดังกล่าวนี้ ทางราชการยังไม่มีมาตรการที่จะควบคุมการเก็บรักษามิให้สูญหาย หรือถูกลักลอบไปจำหน่ายยังต่างประเทศ อันจะทำให้เกิดความเสียหายให้แก่เศรษฐกิจของประเทศ สมควรจัดให้มีสถานที่ฝากแร่เพื่อรับฝากแร่ที่เกินปริมาณดังกล่าวพร้อมทั้งให้มีมาตรการควบคุมการเก็บรักษาอย่างเหมาะสม และให้สิทธิแก่ผู้ที่นำแร่ไปฝากไว้ ณ สถานที่ฝากแร่ที่จะขอผลการชำระค่าภาคหลวงแร่ไว้ก่อนได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมการทำเหมืองแร่จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

3.4 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ประกาศราชกิจจานุเบกษาเมื่อ วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2528 เล่ม 102 ตอนที่ 19 ซึ่งมีบทบัญญัติรวม 12 มาตรา เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่ปัจจุบันในท้องที่บางแห่งได้มีการลักลอบทำแร่และลักลอบส่งแร่

ออกนอกราชอาณาจักรอยู่เป็นประจำ ทำให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก แต่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มิได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในอันที่จะควบคุมหรือวางมาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันและปราบปรามได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมควรให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดให้ท้องที่หนึ่งท้องที่ใดเป็นเขตควบคุมแร่ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจบางประการในอันจะสามารถควบคุมและวางมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทำแร่และลักลอบส่งแร่ออกนอกราชอาณาจักรได้ กับเห็นควรให้มีการเพิ่มและแก้ไขบทกำหนดโทษให้สอดคล้องกันรวมทั้งเพิ่มเติมกรณีการกั้นกำแพงหลวงแร่ และแก้ไขวิธีการในเรื่องของกลางและการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลนำจับ และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

3.5 พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2534 เล่ม 108 ตอนที่ 146 ซึ่งมีบทบัญญัติรวม 9 มาตรา เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ โดยที่ในปัจจุบันปรากฏว่าการทำเกลือด้วยวิธีการสูบน้ำเกลือใต้ดินได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว จำเป็นต้องควบคุมมิให้มีการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินเพิ่มมากขึ้น และวางมาตรการกำหนดให้การขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินและการทำเกลือจากน้ำเกลือใต้ดินต้องดำเนินการอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ และป้องกันมิให้มีผลกระทบทางสภาวะสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินดังกล่าว สมควรกำหนดให้น้ำเกลือใต้ดินอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยแร่ แต่ได้วางมาตรการเป็นพิเศษ ให้ผ่อนคลายลงสำหรับการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินเพื่อให้แตกต่างไปจากวิธีการทำเหมืองโดยทั่วไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 แบ่งออกเป็น 13 หมวด มีบทบัญญัติ รวม 163 มาตรา แต่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งยกเลิกมาตราเดิมและเพิ่มเติมมาตราใหม่ ขณะนี้จึงมีบทบัญญัติที่ใช้อยู่ 160 มาตรา ในบรรดาบทบัญญัติ 160 มาตรา มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการอนุญาตสิทธิเกี่ยวกับแร่ต่าง ๆ กำหนดมาตรการให้รัฐควบคุมการสำรวจแร่ การทำเหมืองแร่ การร่อนแร่ การขุดหาแร่รายย่อย การเก็บรักษาแร่ การซื้อแร่ การขายแร่ การขนแร่ การครอบครองแร่ การแต่งแร่ การประกอบโลหะกรรม การนำแร่เข้าหรือการส่งแร่ออกนอกราชอาณาจักร รวมตลอดถึงการวางมาตรการเพื่อการอนุรักษ์แร่ การป้องกันความเดือดร้อนเสียหายจากการทำเหมือง การให้ความปลอดภัยแก่บุคคลภายนอก และการให้ความคุ้มครองแก่คนงาน¹

¹ สิริรัตน์ สิริคันธานนท์, 108 ปี กรมทรัพยากรธรณี, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท เทวาภิเษก จำกัด, 2544), น. 104-123.

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ซึ่งใช้บังคับมาเป็นเวลานานถึง 43 ปี มีแนวความคิดที่มุ่งใช้ในการควบคุมเกี่ยวกับการสำรวจและการทำเหมืองแร่ ดังที่กล่าวไว้ในหลักการและเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 โดยมีใจความสาระสำคัญว่า ให้รัฐมีอำนาจควบคุมการตรวจการผลิต การรักษาแหล่งแร่ และเพียงแต่อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการทำเหมืองเท่านั้น นอกจากนี้แม้ว่าพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 จะมีการแก้ไขหลายครั้งก็ตาม แต่ก็เป็นการมุ่งเน้นแก้ปัญหาเฉพาะเรื่องที่เกิดขึ้น เช่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยแร่ เพื่อกำหนดมาตรการในการเก็บรักษาแร่ที่ผลิตเกิน เป็นต้น บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 จึงยังไม่เอื้ออำนวยต่อการสนับสนุนและส่งเสริมผู้ประกอบการในการสำรวจแร่ การทำเหมืองแร่ และการที่มีบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนก็จะทำให้ผู้ประกอบการเกิดความไม่มั่นใจในการลงทุนอีกด้วย ซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสำรวจและการทำเหมืองแร่ต่อไป²

4. พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560

2.2 แนวคิดพื้นฐานในการบริหารจัดการแร่

แนวคิดพื้นฐานในการบริหารจัดการแร่ โดยได้ศึกษาแนวคิดในการควบคุมและการจัดการแร่ประกอบในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เพื่อจะได้เกิดการพัฒนารูปแบบที่ยั่งยืน ในการบริหารจัดการและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในปัจจุบันที่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จะต้องมีการกำหนดแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบ เพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุด

2.2.1 ความหมายของแร่

แร่ (Mineral) เป็นสารอนินทรีย์ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ โดยมีส่วนประกอบทางเคมีและมีระบบผลึก ที่ค่อนข้างแน่นอน ตลอดจนมีสมบัติทางเคมีและกายภาพเฉพาะตัว โดยปกติแร่จะเป็นสารประกอบที่มีธาตุ องค์ประกอบตั้งแต่ 2 ธาตุขึ้นไป เช่น แร่แคลไซต์ (CaCO₃) จะประกอบด้วยธาตุแคลเซียม คาร์บอนและ ออกซิเจน (ถ้าเตรียมในห้องปฏิบัติการ เรียกว่า แคลเซียมคาร์บอเนต) แร่สฟาลอไรต์ (ZnS) ประกอบด้วย ธาตุสังกะสีและกำมะถัน แต่มีแร่บางชนิดที่ประกอบด้วยธาตุเพียงชนิดเดียว เช่น ทอง เงินและเพชร เป็นต้น มีสารบางชนิดเป็นสารอินทรีย์

² สิทธิโชค ดันดีสุขสันต์, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการสำรวจแร่และการทำเหมืองแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2544). น. 28.

ที่มีองค์ประกอบซับซ้อน เช่น น้ำมันและถ่านหิน ซึ่งไม่ควรจัดอยู่ในจำพวกแร่ แต่เนื่องจากมีกระบวนการนำมาใช้ที่คล้ายคลึงกับแร่ทั่ว ๆ ไป จึงมักกล่าวรวมว่าเป็นทรัพยากรแร่ด้วยเสมอ

2.2.1.1 ความหมายของแร่ทางธรณีวิทยา³

“แร่ (Mineral)” คือ ธาตุหรือสารประกอบทางเคมีของอนินทรีย์สารที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ จากกระบวนการอนินทรีย์โดยมีส่วนประกอบทางเคมีและระบบผลึกที่ค่อนข้างจะแน่นอน บางทีก็ให้คำนิยามกันว่า แร่คือ “สารอนินทรีย์ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ” จากนิยามดังกล่าวสามารถจะขยายความต่อไปได้อีกคือ

(1) ส่วนประกอบของแร่ สามารถจะเขียนได้ด้วยสูตรเคมี เช่น SiO_2 หมายถึงแร่ควอร์ตซ์

(2) แร่จะต้องมีคุณสมบัติที่แน่นอนทางกายภาพและทางเคมี เช่น มีค่าความแข็ง (Hardness) คงที่ การพุ่งเป็นฟองกับกรดเกลือ

(3) สารที่เกิดจากสิ่งมีชีวิต ตัวอย่างแคลเซียมคาร์บอเนต ซึ่งเป็นองค์ประกอบของโครงสร้าง (Skeletal) ของสัตว์หลายชนิดจึงไม่ใช่แร่ แต่สารเชื้อเพลิงธรรมชาติ (Natural Fuel) เช่น น้ำมันปิโตรเลียม และถ่านหินซึ่งเกิดมาจากสิ่งมีชีวิต ได้รับความยกเว้นให้จัดเป็นแร่ได้ โดยถือว่าการปรุงแต่งตามธรรมชาติ เป็นระยะยาวนานกว่าล้านปีมาแล้ว

(4) สารที่เกิดจากการประดิษฐ์ขึ้นของมนุษย์หรือของเทียม ไม่ถือว่าเป็นแร่ ตัวอย่างเกลือแกง (NaCl) ที่สังเคราะห์ขึ้นทางเคมี ไม่เรียกว่า แร่เฮไลต์ (Halite) แต่เรียกว่า สารโซเดียมคลอไรด์ (Sodium Chloride)

(5) แร่เกือบทุกชนิดตามปกติจะเกิดอยู่ในสภาพของแข็งเป็นรูปผลึก (Crystal) ซึ่งมีลักษณะการเกิดของระบบผลึก (Crystal System) คงที่ ยกเว้นแร่บางชนิดพบว่าไม่มีรูปแบบผลึกที่แน่นอน เรียกว่า แร่ที่ไม่มีโครงสร้างภายในแน่นอนจัดเป็นอสัณฐาน (Amorphous)

2.2.1.2 ความหมายของแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560

“แร่” หมายความว่า ทรัพยากรธรณีที่เป็นอนินทรีย์วัตถุ มีส่วนประกอบทางเคมีกับลักษณะทางฟิสิกส์แน่นอนหรือเปลี่ยนแปลงได้เล็กน้อยไม่ว่าจะต้องถลุงหรือหลอมก่อนใช้หรือไม่ และหมายความรวมถึงถ่านหิน หินน้ำมัน หินอ่อน โลหะ และตะกั่วที่ได้จากโลหะและตะกั่วน้ำเกลือใต้ดิน หินตามกฎกระทรวงกำหนดป็นหินประดับหรือหินอุตสาหกรรมและดินหรือ

³ สว่าง ตั้งชวาล, ธรณีวิศวกรรมขั้นพื้นฐาน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), น. 55.

ทรายตามที่กฎกระทรวงกำหนดเป็นดินอุตสาหกรรมหรือทรายอุตสาหกรรม แต่ไม่รวมถึงน้ำหรือเกลือสินเธาว์⁴

“ตะกรัน” หมายความว่า สารประกอบหรือสารพลอยได้อื่นใดที่เกิดจากการประกอบโลหกรรม ตามที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁵

2.2.2 ความสำคัญของอุตสาหกรรมเหมืองแร่และลักษณะของอุตสาหกรรมเหมืองแร่

2.2.2.1 ความสำคัญของอุตสาหกรรมเหมืองแร่

อุตสาหกรรมเหมืองแร่ เป็นกิจการอุตสาหกรรมที่สำคัญอย่างหนึ่ง ซึ่งมีประโยชน์ต่อประเทศไทยในด้านเศรษฐกิจ ทั้งโดยตรงและทางอ้อม กล่าวคือ

(1) เป็นแหล่งที่มาของเงินตราต่างประเทศ โดยการที่สามารถลงสินค้าแร่ออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ รวมทั้งกรณีที่ต่างประเทศได้สนใจนำเงินมาลงทุนประกอบกิจการเหมืองแร่ในประเทศไทยด้วย

(2) ทำให้เกิดอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากอุตสาหกรรมนั้น ๆ ได้ใช้แร่หรือโลหะเป็นวัสดุอย่างหนึ่งในการประกอบกิจการ เช่น อุตสาหกรรมก่อสร้างซึ่งมีการใช้หิน ดิน ทราย เหล็ก และซีเมนต์ เป็นวัสดุสำคัญในการดำเนินงาน เป็นต้น อุตสาหกรรมผลิตแผ่นเหล็กวิลาส หรือแผ่นเหล็กชุบผิวด้วยโลหะดีบุก เป็นต้น

(3) เกิดอุตสาหกรรมที่ใช้แร่เป็นวัตถุดิบ เช่น อุตสาหกรรมถลุงแร่ดีบุก แร่เหล็ก แร่สังกะสี โรงงานอุตสาหกรรม ปูนซีเมนต์ แผ่นฝ้ายิปซัมและเครื่องปั้นดินเผา เป็นต้น

(4) เกิดตลาดแรงงาน กล่าวคือ ได้ช่วยให้คนภายในประเทศได้มีงานทำในการประกอบกิจการอุตสาหกรรมเหมืองแร่

(5) เป็นที่มาของรายได้ของรัฐเกี่ยวกับการเก็บค่าภาคหลวงแร่ และภาษีอย่างอื่นจากการประกอบการ⁶

2.2.2.2 ลักษณะของอุตสาหกรรมเหมืองแร่

อุตสาหกรรมเหมืองแร่เป็นอุตสาหกรรมที่มีลักษณะแตกต่างไปจากอุตสาหกรรมประเภทอื่น ในกรณีดังนี้

(1) วัตถุดิบ ซึ่งหมายถึง แร่ที่ได้จากการทำเหมืองแร่นั้น เมื่อได้ขุดขึ้นมาแล้วก็จะหมดสิ้นไป (Depleted) หรือเหลือแต่เพียงแร่ที่มีความสมบูรณ์ของแหล่งแร่ต่ำหรือเปอร์เซ็นต์ต่ำ

⁴ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 4.

⁵ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 4.

⁶ กรมทรัพยากรธรณี, ความรู้เรื่องเหมืองแร่, (กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง, 2535).

ซึ่งไม่อาจจะขุดขึ้นมาใช้งานได้เพราะไม่คุ้มค่าหรือเกินขีดความสามารถของกรรมวิธีที่ใช้ในการผลิตแร่ในขณะนั้น

(2) อุตสาหกรรมเหมืองแร่ที่มีประสิทธิภาพสูง เป็นอุตสาหกรรมที่ต้องการเงินลงทุนสูง นับตั้งแต่การสำรวจหาแหล่งแร่จนถึงการทำเหมืองแร่ผลิตแร่ออกมา จำเป็นจะต้องมีการวางแผนและเตรียมการต่าง ๆ เป็นอย่างดี รวมทั้งจะต้องใช้เวลานาน กว่าจะเริ่มมีผลผลิตได้

(3) มีความเสี่ยงสูงกว่าอุตสาหกรรมประเภทอื่น เพราะเป็นของที่อยู่ในดินยากที่จะคาดคะเนปริมาณแร่ที่อยู่ใต้ดินได้แน่นอน แม้ว่าจะได้ตรวจสอบแหล่งแร่โดยใช้กรรมวิธีที่ดี ก็ไม่แน่ว่าจะพบแหล่งแร่ที่จะดำเนินงานทำเหมืองได้ และนอกจากนั้น เมื่อได้มีการผลิตแร่ขึ้นมาแล้วก็ยังต้องเสี่ยงเกี่ยวกับราคาแร่ รวมทั้งปัญหาเรื่องตลาดอีกด้วย⁷

2.2.3 ประเภทของแร่

หากพิจารณาถึงการจำแนกประเภทของแร่ สามารถสรุปได้ตามกลุ่มของอุตสาหกรรมที่นำแร่ไปใช้ประโยชน์ได้ 8 ประเภท กล่าวคือ

(1) กลุ่มแร่พลังงาน

เป็นกลุ่มแร่ที่นำมาใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าหรือใช้เพื่อเป็นเชื้อเพลิงในอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์หรืออุตสาหกรรมที่ต้องใช้หม้อน้ำขนาดใหญ่ เช่น ลิกไนต์ แอนทราไซต์ และถ่าน ไม้กัก เป็นต้น

(2) กลุ่มแร่ที่ใช้ในอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์

เป็นกลุ่มแร่ที่ใช้ในการผลิตปูนซีเมนต์ รวมทั้งใช้ในการผลิตยิปซัมบอร์ด และปูนซีเมนต์ เช่น หินปูน หินดินดาน และยิปซัม เป็นต้น

(3) กลุ่มแร่ที่ใช้ในอุตสาหกรรมเซรามิกและกระจก

แร่สำคัญในกลุ่มนี้ เช่น ดินขาว เฟลด์สปาร์บอลเคลย์ และทรายแก้ว เป็นต้น

ดินขาว ใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมเซรามิก เช่น ถ้วยชาม กระเบื้องปูพื้น เครื่องสุขภัณฑ์ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังใช้ในอุตสาหกรรมกระดาษ สี และผลิตภัณฑ์ยาง

เฟลด์สปาร์ เป็นแร่ที่ใช้ในอุตสาหกรรมแก้วและเซรามิก แบ่งออกเป็น 2 ชนิด ได้แก่ โซเดียมเฟลด์สปาร์ และโปแตสเซียมเฟลด์สปาร์ และบอลเคลย์ใช้เป็นวัตถุดิบในการทำเครื่องปั้นดินเผา นอกจากนี้ ทรายแก้ว เป็นแร่ที่ใช้ในอุตสาหกรรมแก้วและกระจก

(4) กลุ่มแร่โลหะ แร่ที่สำคัญเช่น ดีบุก วุลแฟรม สังกะสี ตะกั่ว และทองคำ เป็นต้น

ดีบุก วุลแฟรม เดิมเป็นแร่ที่มีความสำคัญสูงสุดในอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ต่อมาเมื่อราคาแร่ วุลแฟรมลดต่ำลงมากและปัญหาของแร่ดีบุก จากการที่คณะกรรมการดีบุกระหว่างประเทศ

⁷ เพิ่งอ้าง.

ล้มลงเนื่องจากไม่สามารถพยุงราคาแร่ดีบุกไว้ได้ใน พ.ศ. 2528 ทำให้ราคาแร่ดีบุกลดลงอย่างรวดเร็ว

ดีบุก ใช้ในอุตสาหกรรมแผ่นเหล็กวิลาส โลหะบัดกรี พิวเตอร์ อาหารกระป๋อง ประเทศไทยมีโรงถลุงแร่ดีบุกที่จังหวัดภูเก็ต คือ โรงถลุงแร่บริษัท ไทยชาร์โก้ จำกัด

สังกะสี ใช้ในการผลิตโลหะสังกะสีเพื่อใช้ในประเทศและส่งออก รวมทั้งใช้ในอุตสาหกรรมแผ่นเหล็ก ชุบสังกะสี ทองเหลือง โลหะผสม เพื่อหล่อขึ้นรูป ประเทศไทยมีการถลุงแร่สังกะสี ที่จังหวัดตาก คือ โรงถลุงแร่สังกะสีของบริษัท ผาแดงอินดัสตรี จำกัด (มหาชน)

ตะกั่ว ใช้ในอุตสาหกรรม เช่น ตะกั่วบัดกรี ตะกั่วตัวพิมพ์ แบตเตอรี่ รถยนต์ ผลิตแม่สี เป็นต้น

ทองคำ ใช้ในอุตสาหกรรมเครื่องประดับ และมีประโยชน์โดยใช้เป็นหลักประกันค่าเงินตรา

(5) กลุ่มแร่รัตนชาติ แร่รัตนชาติ จำพวกพลอยและทับทิมเคยมีแหล่งผลิต จากจังหวัดจันทบุรี ตราด และกาญจนบุรี แต่ในปัจจุบันกำลังจะหมดลง เนื่องจากความสมบูรณ์ของแหล่งแร่น้อยลง

(6) กลุ่มแร่หินอ่อนและหินประดับ

ปัจจุบันการทำเหมืองหินอ่อนและหินประดับ ชนิด หินแกรนิต ประสบกับภาวะซบเซาเนื่องจากมีปัญหาในหลาย ๆ ด้าน ได้แก่ แหล่งแร่ไม่มีความแน่นอนทำให้ไม่สามารถขุดและขายของเนื้อหินได้ ดัชนีการผลิตสูง และสภาวะถดถอยของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

(7) กลุ่มแร่ที่ใช้ในอุตสาหกรรมอื่น ได้แก่ โดโลไมต์ ฟลูออไรด์ แบไรต์ โปแตช และเกลือหิน

โดโลไมต์ ใช้ในอุตสาหกรรมแก้วสำหรับการหลอมแก้วชนิดพิเศษ ใช้ในการเกษตรเพื่อปรับสภาพน้ำในนาุ้ง

ฟลูออไรด์ ปัจจุบันแหล่งแร่ได้ผ่านการทำเหมืองมานาน จึงผลิตได้แต่แร่คุณภาพต่ำสำหรับใช้ในการถลุงเหล็กเท่านั้น

แบไรต์ ใช้ในอุตสาหกรรมสี อุตสาหกรรมแก้ว อุตสาหกรรมยารักษาโรค และใช้ทำโคลนผงสำหรับการเจาะสำรวจน้ำมัน

โปแตช ใช้สำหรับผลิตปุ๋ยโปแตช

เกลือหิน ใช้เป็นวัตถุดิบสำคัญในการผลิตเคมีภัณฑ์และกรดต่าง ๆ เช่น ทำสบู่ ย้อมสี ฟอกหนัง อุตสาหกรรมเครื่องทำความเย็น เป็นต้น

(8) กลุ่มหินก่อสร้าง ส่วนใหญ่ใช้เป็นวัตถุดิบที่จำเป็นสำหรับโครงการก่อสร้างเกือบทุกประเภท⁸

2.2.4 ระบบกรรมสิทธิ์ทรัพยากรแร่

หากพิจารณาความเห็นของนักนิติศาสตร์ จะเห็นได้ว่า ได้มีการจัดระบบกรรมสิทธิ์ทรัพยากรแร่ออกเป็นหลายระบบ เช่น ระบบที่ถือว่ากรรมสิทธิ์ในแร่เป็นของรัฐ (Dominical System) ระบบที่ถือว่าแร่เป็นของเจ้าของที่ดิน (Accession System) เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามจากการประมวลความเห็นต่าง ๆ ของนักนิติศาสตร์⁹ แล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่าการแบ่งระบบกรรมสิทธิ์ ตามนิติวิธี (Juristic Method) น่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสม เนื่องจากแต่ละประเทศได้มีการใช้ระบบกรรมสิทธิ์ทรัพยากรแร่ในระบบหนึ่ง แต่ในระยะต่อมาได้เปลี่ยนมาใช้อีกระบบหนึ่ง ดังนั้น ในวิทยานิพนธ์นี้ผู้เขียนจะแบ่งกรรมสิทธิ์ทรัพยากรแร่เป็นระบบกฎหมายที่สำคัญของโลก โดยแบ่ง เป็น 2 ระบบ ดังนี้

2.2.4.1 ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System)

เป็นระบบของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมายเป็นหลัก อันได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ราชอาณาจักรสเปน เป็นต้น ในระบบดังกล่าวก็มีแนวความคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรแร่แตกต่างกัน ทั้งนี้เป็นไปตามประวัติศาสตร์ ดังจะได้พิจารณาต่อไปนี้

1. ระบบที่ถือว่ากรรมสิทธิ์ในแร่เป็นของรัฐ หรือ “ทฤษฎีโดมินีเอล” (Dominial Theory) เป็นระบบที่มีใช้ในรัฐกรีกสมัยโบราณ ในระหว่าง 700 ถึง 200 ปี ก่อนคริสตกาล โดยถือว่าแร่เป็นสมบัติของรัฐ โดยไม่ต้องพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นเจ้าของที่ดินซึ่งมีแร่ผู้นั้นอยู่ ไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือเอกชนเป็นเจ้าของที่ดินก็ตาม ระบบกรรมสิทธิ์ในแร่นี้เป็นที่รู้จักโดยทั่วไปว่า “ระบบ ค่าภาคหลวง (Royalty)”¹⁰ ทั้งนี้บุคคลใด ๆ ย่อมสามารถยื่นขอสิทธิในการทำเหมืองแร่ได้ มีการกำหนดเขต สิทธิเหมืองแร่โดยความลึก (Vertical boundaries) และสิทธิดังกล่าวจะมีอายุตั้งแต่ 3 ปี ถึง 10 ปี ขึ้นอยู่กับว่าพื้นที่ดังกล่าวผ่านการทำเหมืองมาแล้วหรือไม่ ผู้ทำเหมืองจะต้องดำเนินการตามข้อผูกพันด้านปริมาณงาน และจะต้องจ่ายเงินค่าภาคหลวงให้แก่รัฐ เป็นจำนวนเศษหนึ่ง

⁸ นกมล มั่นตะจิตร์, อุตสาหกรรมเหมืองแร่และเหมืองหินของประเทศไทย, เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษ, (กรุงเทพมหานคร: กรมทรัพยากรธรณี, 2541), น. 9-14.

⁹ อานุภาพ นันทพันธ์, “กรรมสิทธิ์ในแร่ตามกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), น. 9-13. อ้างถึงใน Samvel Asante and Albrect Stockmayer, *Evolution of development contracts: the issue of effective control*, (In *Legal and Institutional Arrangement in Minerals Development*), pp. 56-57.

¹⁰ สิ้นธุรัชย์ เสาวนะ, 100 ปี กรมทรัพยากรธรณี, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ผลิตงรัตน, 2535), น. 214-215.

ส่วนยี่สิบสี่ของรายได้สุทธิจากการทำการเหมือง และเจ้าของที่ดินจะไม่ได้รับประโยชน์ตอบแทนแต่อย่างใด

2. ระบบที่ถือว่าแร่เป็นของเจ้าของที่ดิน หรือที่เรียกว่า “Accession System” เป็นระบบที่ใช้ในสมัยโรมัน ในระยะแรก มีที่มาจากแนวความคิดที่ว่า แร่ที่ค้นพบเป็นส่วนประกอบ ส่วนหนึ่งของกรรมสิทธิ์ในพื้นดิน เจ้าของที่ดินภายใต้ระบบนี้มีสิทธิที่จะแสวงหาประโยชน์จากแร่ ซึ่งอยู่ในดิน กฎหมายมีข้อกำหนดแต่เพียงในเรื่องการบริหารงานเพื่อประโยชน์ของสาธารณชนแม้แต่ในสมัยโรมันซึ่งปกครองโดยระบบสหพันธรัฐและระบบซึ่งมีจักรพรรดิเป็นครั้งแรก แร่ก็ยังคงเป็นสิทธิของเอกชน แต่ในสมัยต่อมารัฐจึงค่อยมีการตรวจสอบควบคุม และกำหนดนโยบายในการแสวงหาผลประโยชน์จากแร่

3. ระบบเยอรมัน (German System) ในช่วงยุคสมัยกลาง (Medieval Period) ชุมชนผู้ทำเหมืองแร่ได้เกิดขึ้นในประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี ในชุมชนเหล่านี้ผู้ทำเหมืองสามารถเข้าไปจับจองที่ดินว่างเปล่าเพื่อดำเนินการทำเหมืองได้ สิทธิทำเหมืองโดยเสรีนี้ รวมถึงสิทธิที่จะใช้น้ำในแม่น้ำลำคลอง สิทธิในการผ่านทางในที่ดินของผู้อื่น และสิทธิในการตัดไม้เพื่อการก่อสร้าง สิทธิทำเหมืองโดยเสรีดังกล่าวได้รับการรองรับโดยกฏบัตรและจารีตประเพณีของชุมชน สำหรับระบบกรรมสิทธิ์ในแร่ที่ยึดถือระบบค่าภาคหลวงผู้ประสงค้จะทำเหมืองสามารถยื่นคำขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ได้ และจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนด ในกรณีที่มีการจับจองพื้นที่บริเวณนั้นจำนวนหนึ่ง เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า “Head Meer” มีความยาวประมาณ 294 ฟุต และกว้าง 42 ฟุต ผู้ทำเหมืองมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินงานอย่างขยันขันแข็งและต่อเนื่องกัน มีการดำเนินการเพิกถอนสิทธิทำเหมืองหากฝ่าฝืนหน้าที่ดังกล่าว ระบบการทำเหมืองโดยเสรีของเยอรมันได้มีบทบาทสำคัญต่อกฎหมายแร่ของประเทศสหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐฝรั่งเศสในระยะต่อมา

2.2.4.2 ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System)

เป็นระบบที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ระบบนี้ถือว่าแร่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนมีที่มาจากประเทศอังกฤษ อันมาจากสุภาษิตละตินที่ว่า “Cujus est solum, ejus est usque ad caelum ad inferos” แปลว่า “to whomsoever the soil belongs, he owns also to the sky and to the depths”¹¹ (ใครก็ตามที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เขาย่อมเป็นเจ้าของท้องฟ้าและสิ่งที่อยู่ในดิน แนวความคิดนี้มีอิทธิพลต่อการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในแร่ในสหรัฐอเมริกา โดยผู้ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ย่อมมีกรรมสิทธิ์ในแร่ที่อยู่ในที่ดินตราใบที่แร่ยังอยู่ในที่ดิน) (the owner has a possessory estate in fee simple in the minerals in place, while they still in the minerals in place, while they

¹¹ Black's Law Dictionary (6th ed, 1990), p. 378, อ้างถึงใน สิทธิโชค ดันดีสุขสันต์, *อ้างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 2, น. 15.

are still in the ground) และเป็นที่มาของ “Ad Inferos Doctrine” ที่ถือว่าบุคคลย่อมเป็นเจ้าของสิ่งที่อยู่ในบนอากาศและใต้พื้นดิน ซึ่งอยู่ในแนวตั้งกับที่ดิน สิ่งที่อยู่ในดินนั้นไม่ว่าจะเป็นหิน แร่ สัตว์ ที่อยู่ในพื้นดิน เป็นต้น ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีขอบเขตอย่างกว้างขวางมาก ดังนั้น บุคคลโดยอ้อมที่จะขุดค้นหาแร่หรือหินออกมาจากพื้นดินได้

นอกจาก “Ad Inferos Doctrine” แล้วยังมี “ทฤษฎีการระจำยอม (Seivitude Theory)” คือ บุคคลจะมีกรรมสิทธิ์ในแร่ต่อเมื่อได้มีการขุดค้นแร่ออกจากดินแล้ว อันเป็นที่ยอมรับในสหรัฐอเมริกา

แต่อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าในปัจจุบันแต่ละประเทศได้หันมาใช้ระบบกรรมสิทธิ์ทรัพยากรแร่เป็นของรัฐเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากความจำเป็นในการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรแร่เพื่อประโยชน์ของรัฐ

2.2.5 ความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรแร่ในระบบกฎหมายไทย

ในกฎหมายไทยไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจน ในการกำหนดความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรแร่ แม้แต่ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ก็ตาม นอกจากการยอมรับอำนาจของรัฐในอันที่จะควบคุมกำกับดูแลเกี่ยวกับการสำรวจและการทำเหมืองแร่

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาความเห็นของนักนิติศาสตร์ ซึ่งสามารถประมวลความเห็นได้ดังนี้

แอล ดูปลาต์ มีความเห็นว่า รัฐบาลเป็นเจ้าของบ่อแร่ ป่าไม้ รัฐบาลจะจัดการทำประโยชน์เสียเองก็ได้ แต่รัฐบาลนิยมให้ประทานบัตรหรืออนุญาตแก่เอกชนไปจัดการ โดยมีบทกฎหมายกำหนดวางกฎเกณฑ์อันเอกชนผู้ขอประทานบัตรหรือผู้รับอนุญาตจะพึงปฏิบัติให้ถูกต้อง¹²

ศาสตราจารย์ เสนีย์ ปราโมช ให้ความเห็นเห็นว่า ทรัพย์ไม่มีเจ้าของเป็นเรื่องของสังหาริมทรัพย์เท่านั้น สำหรับอสังหาริมทรัพย์ แม้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ยังถือเป็นทรัพย์ของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ใช่ทรัพย์ไม่มีเจ้าของ สังหาริมทรัพย์ไม่มีเจ้าของอาจเป็นทรัพย์ของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ใช่ทรัพย์ไม่มีเจ้าของ สังหาริมทรัพย์ไม่มีเจ้าของ อาจเป็นทรัพย์ที่เคยมีเจ้าของมาก่อน แต่เขาเลิกครอบครอง ด้วยเจตนาละสิทธิหรืออาจเป็นทรัพย์ที่ไม่เคยมีเจ้าของมาก่อนเลย ส่วนหลังนี้มีตัวอย่าง เช่น สัตว์ป่า ตามมาตรา 1320 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ น้ำฝนตกจากฟ้า ผลไม้ในป่า ยอดลานในป่า (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1026/2465) เปลือกหอย กรวด ทราย สำหรับทะเลตามหาดทราย ซึ่งบางอย่างมีกฎหมาย บังคับไว้เป็นพิเศษ เช่น รวงผึ้ง ขี้ผึ้งในป่าแร่ต่าง ๆ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 712/2495) เพชรพลอย รัตนกในถ้ำ

¹² แอล ดูปลาต์, แผนแห่งการศึกษาหลักกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., ม.ป.ป.), น. 101.

(คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1055/2481 และ 625/2484) เป็นต้น สังหาริมทรัพย์ไม่มีเจ้าของเหล่านี้ โดยมากมักต้องห้ามมิให้เข้าถือเอาเว้นแต่จะได้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย จะจับช้างเผือกเอา เป็นกรรมสิทธิ์ฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติช้างป่า พ.ศ. 2404 ไม่ได้ การจับสัตว์น้ำในที่หวงห้ามโดย มิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน มีกฎหมายกำหนดเป็นความผิด สัตว์น้ำที่จับโดยฝ่าฝืนข้อห้ามตาม กฎหมายนั้น เจ้าพนักงานอาจยึดไว้เป็นของหลวงได้ (พระราชบัญญัติอากร ถ่าน้ำ ร.ศ. 120 กฎเสนาบดีว่าด้วยวิธีจัดการและตั้งอัตราเก็บเงินอากรน้ำ พระราชบัญญัติการประมง และ พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิจับสัตว์น้ำในเขตจับสัตว์น้ำสยาม พ.ศ. 2477) การขุดแร่ทำเหมืองแร่ต่าง ๆ การขุดหาเพชรพลอย เหล่านี้โดยทั่วไปตกอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายพิเศษที่จะต้องขออนุญาต เสียค่าภาคหลวงแก่รัฐบาล แต่ทั้งนี้ โดยถือเป็นหลักว่าของเหล่านี้เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน แม้ผู้ใด จะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ไม่มีอำนาจขุดหาแร่เอาจากที่ดินของตนได้โดยพึงแร่ที่เข้าถือเอาโดย ฝ่าฝืนต่อข้อบัญญัติแห่งกฎหมาย อาจถูกริบเป็นของหลวงได้ (พระราชบัญญัติ การทำเหมืองแร่ ร.ศ. 120 พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. 2461 ประกาศปี พ.ศ. 2461 ให้ใช้พระราชบัญญัติ การทำเหมืองแร่คุ้มครองไปถึงเพชรพลอยต่าง ๆ พระราชบัญญัติจำกัดแร่ดิบ พ.ศ. 2474 และ พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2474) การเข้าถือเอากรรมสิทธิ์ในรวงผึ้ง ขี้ผึ้งใน ป่าต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลและมีขีดขึ้นข้อจำกัดต่าง ๆ (พระราชบัญญัติรักษาป่า พ.ศ. 2456 ข้อบังคับวางระเบียบการหาของป่า ว่าด้วยการเก็บรวงผึ้ง พ.ศ. 2464 และพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484) และการเก็บหาวัตถุที่เรียกว่าเทียนหอย ก็มีกฎข้อบังคับกำหนดไว้เป็นพิเศษ (ประกาศหา เทียนหอยลงวันที่ 6 มกราคม ร.ศ. 127)¹³

ศาสตราจารย์ประมวล สุวรรณศรี ได้ให้ความเห็นว่า สำหรับอสังหาริมทรัพย์นั้น ตามทฤษฎีของกฎหมายย่อมจะถือว่าเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของไม่ได้ เพราะว่ายังไม่เป็นกรรมสิทธิ์ ของบุคคลใด ทรัพย์สินนั้นก็เป็ทรัพย์สินของแผ่นดิน กล่าวคือ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นของปวงชนทั้งชาติ ฉะนั้นการได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโดยวิธีการเข้าถือเอาจึงมิได้แต่เฉพาะ ในสังหาริมทรัพย์เท่านั้น สำหรับอสังหาริมทรัพย์ไม่มีทางจะได้กรรมสิทธิ์ โดยการเข้าถือเอา บุคคลจะได้มาก็ด้วยแต่เฉพาะตามกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมายเฉพาะหรือตามกฎหมายที่ดิน

สำหรับสังหาริมทรัพย์ที่อาจเข้าถือเอาได้ด้วยเหตุว่าเป็นสังหาริมทรัพย์ไม่มีเจ้าของต้อง มีลักษณะที่สำคัญคือเป็นสังหาริมทรัพย์ที่มีมาแต่เดิม หรือเกิดขึ้นใหม่ โดยยังไม่มีผู้ใด เข้าถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นเลยหรือ บุคคลเคยมีกรรมสิทธิ์ แต่ได้สละกรรมสิทธิ์นั้นเสีย

¹³ เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะทรัพย์สิน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ชัยฤทธิ, 2497), น. 201-205.

ซึ่งสังหาริมทรัพย์ในส่วนแรกนั้น ได้แก่ รั้งนงซึ่งเกิดมีภายในถ้ำ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1055/2481) และ ยอดลานในป่า หรือแร่ในดินที่ยังไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้รับสัมปทาน

หลักเกณฑ์ในการเข้าถือเอาทรัพย์สินประเภทนี้ว่า การเข้าถือเอาต้องไม่ฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยมาก มักเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองสงวน หรือการห้ามการเก็บ การจับทรัพย์สินบางอย่าง ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติ สำหรับรักษาช้างป่า ร.ศ. 119 ซึ่งบัญญัติห้ามบุคคลเข้าถือเอาไม้หวงห้าม ของป่า สัตว์น้ำ หรือ ช้างป่า โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ทรัพย์สินเหล่านี้แม้เป็นสังหาริมทรัพย์ไม่มีเจ้าของ ผู้เข้าถือเอาโดยไม่ได้รับอนุญาตก็ไม่ได้กรรมสิทธิ์ เพราะการถือเอานั้นต้องห้ามตามกฎหมาย นอกจากนี้ การเข้าถือเอาต้องไม่ฝ่าฝืนสิทธิของบุคคลอื่นด้วย หลักเกณฑ์ในการเข้าถือเอา สังหาริมทรัพย์ไม่มีเจ้าของทั้งสองประเภทนี้ปรากฏเป็นกฎหมายที่ชัดเจนในมาตรา 1318 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ว่า “บุคคลอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์แห่งสังหาริมทรัพย์อันไม่มี เจ้าของ โดยเข้าถือเอา เว้นแต่การเข้าถือเอานั้นต้องห้ามตามกฎหมาย หรือฝ่าฝืนสิทธิของบุคคลอื่น ที่จะเข้าถือสังหาริมทรัพย์นั้น”¹⁴

ศาสตราจารย์บัญญัติ สุชีวะ เห็นว่าสังหาริมทรัพย์ไม่มีเจ้าของหรือที่ไม่เคยมีเจ้าของมาก่อน เลย ได้แก่ สัตว์ป่าที่ยังอิสระอยู่ หรือผลไม้ในป่า เปลือกหอย กวาดทราย เป็นต้น การเข้าถือเอา ซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินประเภทนี้ ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมาย ว่าด้วยการจับช้างป่า (พระราชบัญญัติสำหรับรักษาช้างป่า พ.ศ. 2464) การห้ามจับสัตว์ป่า (พระราช บัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503) การห้ามจับสัตว์น้ำ (พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490) การเข้าถือเอาไม้หวงห้าม (พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484) และการขุดแร่ทำเหมืองแร่ (พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510) เป็นต้น¹⁵

ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ มีความเห็นว่า สังหาริมทรัพย์ไม่มีเจ้าของ มีลักษณะที่ จะต้องสังเกตในเบื้องต้น 2 ประการ คือ (1) อาจเป็นทรัพย์สินที่เคยมีเจ้าของมาก่อนแต่เจ้าของนั้น เลิกครอบครอง ด้วยเจตนาสละกรรมสิทธิ์ประการหนึ่ง หรือ (2) อาจเป็นทรัพย์สินไม่มีเจ้าของมาก่อน เลยประการหนึ่ง เช่น สัตว์ป่า นกในอากาศ หอยชายทะเล ปลาในน้ำล้าคลอง การเข้าถือเอาต้องไม่ เป็นการต้องห้ามตามกฎหมาย กล่าวคือ ทรัพย์สินไม่มีเจ้าของบางประการ มีกฎหมายพิเศษควบคุมไว้ ซึ่งในการที่บุคคลจะเข้าถือกรรมสิทธิ์จะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ และอยู่ในความควบคุมของกฎหมายนั้น

¹⁴ ประมูล สุวรรณศร, คำอธิบายตอนที่ 2 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ศรีวิกรมชาติ, 2501), น. 65-71.

¹⁵ บัญญัติ สุชีวะ, กฎหมายลักษณะทรัพย์, (กรุงเทพมหานคร: กรุงเทพมหานคร, 2535), น. 135-137.

เช่น พระราชบัญญัติอากรค่าน้ำที่ห้ามจับสัตว์น้ำในที่บางแห่งโดยไม่ได้รับอนุญาต พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ฯ ที่ห้ามการเข้าถือเอาแร่โดยมิได้รับอนุญาต และเสียดำภาคหลวง ซึ่งการเข้าถือเอาต้องไม่ฝ่าฝืนสิทธิของบุคคลอื่นที่จะเข้าถือเอา¹⁶

ดังนั้น เมื่อพิจารณาความเห็นของนักนิติศาสตร์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ทรัพยากรแร่ซึ่งอยู่ในพื้นดินถือเป็นทรัพย์สินของรัฐ

2.2.6 ระบบการให้สัมปทานทรัพยากรแร่

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ประเทศส่วนใหญ่ได้บัญญัติรับรองว่า ทรัพยากรแร่เป็นของรัฐ ดังนั้นในการที่รัฐจะให้บุคคลใดเข้าถือประโยชน์จากทรัพยากรแร่ จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐ ทั้งนี้ในแต่ละประเทศต่างก็มีกฎหมายของตน ในการกำหนดอนุญาตให้เอกชนหรือต่างชาติ ดำเนินการสำรวจ และทำเหมืองแร่ ซึ่งสามารถจำแนกระบบการให้สัมปทานทรัพยากรแร่ได้ 3 ระบบด้วยกัน กล่าวคือ¹⁷

1. ระบบการให้สัมปทาน ซึ่งอยู่กับกฎหมายแร่ หรือกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือการที่รัฐจะพิจารณาให้สัมปทานการสำรวจ การทำเหมืองแร่แก่บุคคลใด จะต้องพิจารณาตามกฎหมายแร่ ระบบดังกล่าวนิยมใช้ในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย ฟิลิปปินส์ เป็นต้น ทั้งนี้ประเทศไทย ก็จัดอยู่ในระบบกฎหมายดังกล่าวนี้ เช่นเดียวกัน

2. ระบบการให้สัมปทาน ซึ่งอิงอยู่กับข้อตกลงในการทำเหมืองแร่ (Mining Agreement) ซึ่งใช้อยู่ในสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

3. ระบบผสม เป็นการนำเอากฎหมายทั้งสองระบบมาใช้ร่วมกัน เป็นที่นิยมใช้ในประเทศในกลุ่มอเมริกาใต้และประเทศแถบทวีปอาฟริกา ซึ่งเป็นประเทศพึ่งพารายได้จากทำเหมืองแร่มาใช้ในการพัฒนาประเทศ

2.2.7 สัญญาสัมปทานทรัพยากรแร่ตามระบบกฎหมายไทย

การให้สัมปทานทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทยอยู่ภายใต้หลักการที่ถือว่าแร่และปิโตรเลียมเป็นของรัฐมิใช่ของเอกชน เอกชนจึงไม่อาจสำรวจและผลิตแร่หรือปิโตรเลียมได้เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากทางการเสียก่อน เท่าที่ผ่านมามาภาครรัฐยังมีได้ดำเนินการสำรวจและผลิตทรัพยากรธรรมชาติอย่างจริงจัง ส่วนใหญ่จึงเป็นกิจกรรมของเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งได้รับอนุญาตจากทางการ แต่ในระยะหลังภาครัฐเริ่มมีส่วนในการสำรวจและผลิต

¹⁶ สัญญา ธรรมศักดิ์, กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2483), น. 103.

¹⁷ Marian Kene Omalu and Thomas W. Wacked. "Key Issues of Mining Law": A Brief Comparative Survey Law As a Background Study For the Reform of Mining, pp. 3-5.

ทรัพยากรธรรมชาติโดยการเข้าทำสัญญากับเอกชนในลักษณะของการให้สิทธิสำรวจและผลิตบ้ำงสัญญาร่วมทุนบ้ำง สัญญาเข้าหุ้นส่วนบริษัทบ้ำง เป็นต้น ดังนั้น จึงอาจแบ่งสัญญาของภาครัฐเกี่ยวกับการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติออกเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

1. สัญญาสัมปทาน หมายถึง สัญญาที่ภาครัฐตกลงให้สัมปทานคือให้สิทธิแก่เอกชนคู่สัญญาแต่เพียงผู้เดียวที่จะทำการสำรวจ และผลิตทรัพยากรธรรมชาติภายในพื้นที่สัมปทาน แต่เอกชนคู่สัญญามีพันธะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ของสัญญา รวมทั้งจะต้องชำระค่าภาษีอากรค่าธรรมเนียมค่าภาคหลวง และผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษแก่ฝ่ายรัฐ การตกลงเป็นรูปแบบสัญญาสัมปทานนี้ปรากฏชัดแจ้งตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ซึ่งมีกฎกระทรวงกำหนดแบบฟอร์มสัญญาสัมปทานปิโตรเลียมไว้ แต่กรณีสัมปทานแร่กฎหมายมิได้กำหนดรูปแบบในลักษณะสัญญา การให้สัมปทานจึงเริ่มต้นด้วยการเอกชนยื่นคำขอสิทธิสำรวจ ผลิต และภาครัฐอนุญาตโดยออกใบอนุญาตที่เรียกว่า อาชญาบัตรหรือประทานบัตร ทั้งสองฝ่ายจึงเกิดนิติสัมพันธ์ซึ่งกันและกันตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510¹⁸ อย่างไรก็ดี ในบางครั้ง ภาครัฐประสงค์จะให้มีการสำรวจ ผลิตแร่อย่างกว้างขวาง โดยการออกอาชญาบัตรพิเศษ ก็จะต้องมีข้อตกลงพิเศษระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยการทำสัญญาผูกพันกันไว้ ตัวอย่างเช่น เมื่อปี 2532 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมออกประกาศเชิญชวนเอกชนยื่นคำขอสิทธิสำรวจและทำเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่เพื่อการพัฒนาเหมืองแร่ทองคำเป็นโครงการใหญ่ในพื้นที่จังหวัดเลย หนองคายและอุดรธานี โดยกำหนดหลักการยื่นคำขอเพิ่มเติมจากข้อกำหนดของพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 หลายประการ เช่น เรื่องผลประโยชน์พิเศษฝ่ายเอกชนจะต้อง แบ่งผลผลิต ให้เงินอุดหนุน เงินโบนัส เงินทุนการศึกษาฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เรื่องทุนจดทะเบียนจะต้องไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท ต้องจ้างคนสัญชาติไทยอย่างน้อยกึ่งหนึ่งในการดำเนินการสินแร่ทองคำที่ผลิตได้ ผู้ขอสิทธิที่ใช้เงินทุนในระยะ Gold Loan มีสิทธิที่จะนำแร่ทองคำที่ผลิตได้ซัดใช้หนี้ทองคำที่กู้มาได้ แต่ถ้าไม่ได้ใช้ระบบ Gold Loan จะต้องเสนอขายแก่รัฐบาลไทยก่อน โดยถือราคาตลาด หากรัฐบาลไทยไม่รับซื้อจึงจะส่งจำหน่ายต่างประเทศได้ ในการประกวด ข้อเสนอดังกล่าวนี้ผู้รับการคัดเลือกจะต้องทำสัญญากับกรมทรัพยากรธรณีภายใน 15 วัน นับแต่วันแจ้งผลการคัดเลือกและจะต้องยื่นคำขออาชญาบัตรพิเศษเพื่อสำรวจแร่ทองคำให้เต็มพื้นที่ ที่ยื่นขอสิทธิไว้ภายใน 15 วัน นับแต่วันลงนามสัญญา และต่อไปถ้าผลการสำรวจพบแร่ทองคำในปริมาณมากพอที่จะทำเหมืองที่จะต้องยื่นขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ทองคำตามกฎหมายต่อไป

จะเห็นได้ว่า สัญญาตัวอย่างข้างต้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานเนื่องจากผู้ชนะการประกวดข้อเสนอคนมีสิทธิกว่าใครในการที่จะยื่นขออาชญาบัตรสำรวจแร่ หรือประทานบัตร

¹⁸ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ยังถือหลักการเช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510.

ทำเหมืองแร่ เพียงแต่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นคำขอเท่านั้น และมีข้อสังเกตต่อไปว่าสัญญาประเภทนี้เป็นสัญญาต่างตอบแทนชนิดหนึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฝ่ายรัฐจึงอาจเพิ่มข้อกำหนดสิทธิพิเศษของฝ่ายรัฐอีกก็ได้ เช่น ในเรื่องการถือหุ้น มีข้อสัญญาว่า ฝ่ายเอกชนจะต้องจัดตั้งบริษัทใหม่ขึ้นดำเนินกิจการ (Operating Company) ตามสัญญา โดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะต้องควบคุมการจัดการบริษัทให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของสัญญา เช่น ฝ่ายรัฐมีสิทธิเข้าถือหุ้นที่บริษัทออกใหม่โดยสัญญาฝ่ายเอกชนจะต้องออกเงินตรองคำถือหุ้นให้ก่อนและรัฐจะส่งใช้คืนในภายหลังราคาหุ้นที่รัฐซื้อจะถือราคาเดิมที่จดทะเบียนในตอนจัดตั้งบริษัท และให้ฝ่ายรัฐส่งผู้แทนเข้าร่วมเป็นกรรมการบริษัทได้ 1 คน

2. สัญญาตัวแทนหรือจ้างทำของ การทำสัญญารูปแบบนี้เกิดขึ้นในกรณีการสำรวจแร่ การขออนุญาตบัตรเพื่อสำรวจแร่ในเขตพื้นที่ทั่ว ๆ ไปนั้นไม่มีปัญหา เพราะเอกชนอาจยื่นได้ตามที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 กำหนดไว้ ซึ่งกำหนดวิธีการยื่นคำขอ วิธีการออกอนุญาตบัตรไว้ แต่ถ้าวินิจฉัยพื้นที่สำรวจที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมประกาศกำหนด ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้เป็นบริเวณที่จะทำการสำรวจ ทดลอง ศึกษา และวิจัย เกี่ยวกับแร่แล้ว เอกชนจะยื่นขอไม่ได้จนกว่าจะมีประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมเชิญชวนให้เอกชน ยื่นคำขออนุญาตบัตรได้เป็นกรณีพิเศษ ในการยื่นคำขอนี้จะมีลักษณะเป็นการประกาศเชิญชวนให้เอกชนหลาย ๆ รายยื่นข้อเสนอแข่งขันกัน ฝ่ายรัฐจะคัดเลือกรายที่มีผลประโยชน์ตอบแทนที่ดีที่สุด และมีประสิทธิภาพในการสำรวจ ผลิตรแร่ได้มากที่สุดให้เป็นผู้ชนะ ซึ่งจะต้องมาทำสัญญากัน โดยปกติรูปแบบสัญญาจะเข้าลักษณะสัญญาสัมปทานเหมือนตัวอย่างสัญญาแร่ทองคำดังกล่าวข้างต้น แต่ในบางครั้งภาครัฐมีโครงการสำรวจ ทดลอง ศึกษา และวิจัยเกี่ยวกับแร่โดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบ คือ กรมทรัพยากรธรณีจึงอาจทำความตกลงให้ภาคเอกชนเป็นตัวแทนหรือผู้รับจ้าง ทำการสำรวจให้แก่ภาครัฐได้ ตัวอย่างเช่น สัญญาโครงการ โปแตช ในปี พ.ศ. 2526 กระทรวงอุตสาหกรรมร่วมกับกรมทรัพยากรธรณี เป็นคู่สัญญาฝ่ายรัฐทำความตกลงให้สิทธิแก่สัญญาฝ่าย เอกชน ที่มีสิทธิผู้เดียวในการเข้าทำการสำรวจแร่ในบริเวณพื้นที่ซึ่งรวมทรัพยากรธรณีมีนโยบาย ทำการสำรวจ ทดลอง ศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับแร่โปแตช การตกลงในรูปแบบนี้ฝ่ายเอกชนจึงเข้าทำการสำรวจแทนกรมทรัพยากรธรณี โดยไม่ต้องยื่นขออนุญาตบัตรพิเศษ แต่เพื่อเป็นการตอบแทนฝ่ายเอกชนจะต้องให้ผลประโยชน์พิเศษแก่ฝ่ายรัฐ และจะต้องจัดทำรายงานผลการสำรวจแร่แก่ฝ่ายรัฐตลอดช่วงระยะเวลาการสำรวจ อย่างไรก็ดี ถ้าผลการสำรวจพบว่ามีแร่และฝ่ายเอกชนประสงค์จะทำเหมืองแร่แล้ว ฝ่ายรัฐจะให้ความสนับสนุนในการยื่นขอประทานบัตรของฝ่ายเอกชน

สัญญาโครงการ โปแตซดังกล่าวข้างต้น ยังมีข้อตกลงเปิดโอกาสให้ภาครัฐเข้าร่วมทุนในการดำเนินกิจการของบริษัทด้วย โดยกำหนดสัดส่วนการถือหุ้นให้แก่ภาครัฐ และภาคเอกชนจะต้องออกทองคำซื้อหุ้นคล้ายกับสัญญาแร่ทองคำ

3. สัญญาร่วมกิจการตกลงในรูปแบบนี้มีลักษณะต่างจากสัญญาสัมปทาน เพราะภาครัฐเข้าไปมีส่วนร่วมลงทุนและร่วมประกอบกิจการในฐานะผู้สำรวจและผลิตทรัพยากรธรรมชาติด้วย เช่นการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเคยทำ “สัญญาร่วมลงทุนสำรวจและผลิตปิโตรเลียม” กับ บริษัทไทยเซลล์เอ็กซ์พลอเรชันแอนด์โปรดักชั่น จำกัด เมื่อปี พ.ศ. 2527 ข้อตกลงตามสัญญาที่มีสาระเกี่ยวกับการเข้าร่วมทุน การช่วยเหลือกันประกอบกิจการ การแบ่งสัดส่วน ผลกำไร ฯลฯ เมื่อถึงขั้นดำเนินการคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายก็ต้องร่วมกันยื่นขอสัมปทานต่อทางการตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ต่อไป “สำหรับในส่วนของทรัพยากรแร่ยังไม่เคยมีสัญญาร่วมกิจการดังกล่าว¹⁹

2.3 แนวคิดในการควบคุมและจัดการการแร่

เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นของทุกคนบน โลก จึงจำเป็นต้องมีแนวคิดร่วมกันเพื่ออนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกัน

2.3.1 แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) หมายถึง การดำเนินการใด ๆ ที่ทำให้เกิดความเจริญหรือมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นและมีลักษณะอยู่คงทนถาวร เพราะมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้หากนำไปให้ประกอบกับการดำเนินกิจกรรมใดก็จะหมายถึง การทำให้กิจกรรมนั้นมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องที่จะส่งผลดีทั้งในปัจจุบัน และอนาคต²⁰

2.3.1.1 พัฒนาการของแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สภาพปัญหาของการพัฒนาประเทศที่มีรูปแบบการพัฒนาประเทศ ของประเทศต่าง ๆ ทั้งในอดีตและปัจจุบันที่เป็นการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อมโลก เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาประเทศของ โลกนับวันยิ่งจะรุนแรง และเพิ่มมากขึ้น

¹⁹ คัมภีร์ แก้วเจริญ, “สัมปทานทรัพยากรธรรมชาติ,” วารสารอัยการ, 13, 151. (กันยายน, 2533), น. 51-66.

²⁰ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), น.5

เป็นลำดับ จนถึงขั้นที่ว่าไม่ใช่เรื่องของประเทศไทยประเทศหนึ่งเท่านั้น เพราะถ้าเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมกับประเทศหนึ่งประเทศใดย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศอื่น ๆ ด้วย²¹

องค์การสหประชาชาติจึงได้จัดให้มีการประชุมระดับโลกด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศขึ้นอย่างเป็นทางการครั้งแรก การประชุมครั้งนี้เรียกว่า การประชุมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ ณ กรุงสต็อกโฮล์ม (Stockholm) ราชอาณาจักรสวีเดน เมื่อเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) ประเด็นหลักของการประชุมในครั้งนั้นคือ การให้ความชัดเจนในเรื่องความเกี่ยวพันของประเทศต่าง ๆ ต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลก โดยมีผลเป็นแรงผลักดันให้สหประชาชาติ ตัดสินใจจัดให้มีการประชุมหัวเรื่องนี้จากปัญหาการพัฒนาของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก และปัญหาสิ่งแวดล้อมจากอุตสาหกรรม?²²

การประชุมที่กรุงสต็อกโฮล์ม ส่งผลให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะทั้งหมด 106 ข้อ และปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์ม (The Stockholm Declaration, 1972 (พ.ศ. 2515)) 26 หลักการในเรื่องของสิ่งแวดล้อมมนุษย์ (Human Environment) รวมถึงการนำไปสู่การจัดตั้งองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ คือ The United Nations Environment Programme (UNEP)²³ และกองทุนสิ่งแวดล้อม (Environment Fund)

ในคำประกาศแห่งปฏิญญานี้ได้ชี้ถึงความสำคัญและความจำเป็นที่มนุษย์จะต้องพึ่งพาธรรมชาติ ซึ่งหากธรรมชาติเสียหายไปด้วยน้ำมือมนุษย์ก็ย่อมหมายความว่า มนุษย์เองก็จะต้องเป็นผู้รับผลร้ายนั้น โดยตรง ดังนั้นในคำประกาศจึงได้เชิญชวนเรียกร้องให้ทุก ๆ ฝ่ายร่วมมือกัน และร่วมกันรับผิดชอบต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ต้องเริ่มตั้งแต่ในระดับปัจเจกบุคคล กลุ่มชนท้องถิ่น ประเทศและระหว่างประเทศต่าง ๆ โดยมีองค์การระหว่างประเทศเป็นกลไกที่จะสร้างความสัมพันธ์ในการให้ความร่วมมือทั้งระดับระหว่างประเทศและระดับประเทศ เพื่อให้มีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เป็นระบบ เพื่อการป้องกัน ฟื้นฟู และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม²⁴

²¹ เพิ่งอ้าง, น. 14-15

²² Osborn, F. *Our Plundered planet*, London: Faber and Faber, 1984, p. 68 อ้างถึงใน สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 20*, น. 15

²³ The United Nations Environment Program (UNEP) จัดตั้งขึ้นในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) ให้ทำหน้าที่เป็นสภาพสำหรับโครงการสิ่งแวดล้อม โดยสำนักเลขาธิการ UNEP จะมุ่งเน้นถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมภายในระบบของสหประชาชาติ และจัดให้มีกองทุนที่จะใช้สนับสนุนโครงการ UNEP มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงไนโรบี ประเทศเคนยา.

²⁴ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 20*, น. 17.

แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้เริ่มเป็นที่ยอมรับมากขึ้นเรื่อยและได้ถูกนำมากล่าว ยืนยันถึงความถูกต้องในเวทีการประชุมทางด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเสมอ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการประชุมที่กรุงสตอกโฮล์มจะทำให้ประเทศและองค์การระหว่างประเทศที่เข้าร่วมประชุม และให้สัตยาบันใน The Stockholm Declaration, 1972 (พ.ศ. 2515) เกิดความตื่นตัวและตระหนักใน การพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก มิได้บรรเทาเบาบาง ไปเลย ทำให้องค์การสหประชาชาติมีอาจจะนั่งนอนใจอยู่ได้ ในปี ค.ศ. 1983 (พ.ศ. 2526) องค์การ สหประชาชาติจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development: WCED) เพื่อทำการศึกษาในเรื่องการสร้าง ความสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาและเผยแพร่รายงานการศึกษาแก่ประเทศสมาชิก ในปี ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530) คณะกรรมาธิการชุดนี้ก็ได้จัดทำรายงานที่เรียกว่า The Brundtland Report ภายใต้หัวข้อเรื่องที่ว่า “อนาคตร่วมกันของเรา (Our Common Future)” ซึ่งในรายงานฉบับนี้ได้ระบุ ถึงเหตุการณ์วิกฤตการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมโลกที่สำคัญ ๆ ที่สะท้อนถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจาก การพัฒนาที่มนุษย์เป็นผู้กระทำ และมนุษย์เองก็เป็นผู้ที่ต้องรับผลจากการกระทำดังกล่าว รายงาน ฉบับนี้จึงเป็นพยานหลักฐานที่หนักแน่นที่ยืนยันถึงผลร้ายจากการพัฒนาที่มีลักษณะไม่ยั่งยืน และ สนับสนุนถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบของการพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวความคิด การพัฒนาอย่างยั่งยืน²⁵

องค์การสหประชาชาติได้ดำเนินการในเรื่องนี้อย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) องค์การสหประชาชาติจัดให้มีการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและ การพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development: UNCED) หรือ การประชุม Earth Summit ที่กรุงริโอเดอจาเนโร สาธารณรัฐบราซิล ระหว่างวันที่ 3-14 มิถุนายน ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2515)²⁶ การประชุม Earth Summit ได้มีการลงนามรับรองเอกสารสำคัญขอธิบาย ให้ทราบ 2 ฉบับ คือ

1. ประกาศปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development) ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 27 ประการ เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของสหประชาชาติในการดำเนินการพัฒนาเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ ของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น

²⁵ เพิ่งอ้าง, น. 20-22.

²⁶ Peter H. Sand, UNCED and the Development of International Law, (In Yearbook of International Law, 1992), p. 3. อ้างถึงใน สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 20, น. 24

2. แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) เป็นแผนแม่บทของโลกสำหรับการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม โดยใน Agenda 21 ได้นำเสนอแนวทางต่าง ๆ เพื่อต่อสู้กับความเสื่อมโทรมของดิน อากาศ และน้ำ และเสนอแนวทางเพื่ออนุรักษ์ป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพ การต่อสู้กับความยากจนการแก้ไขการบริโภคสิ่งฟุ่มเฟือย การวางแผนและการจัดการการศึกษา สุขอนามัย การแก้ไขปัญหาเมืองหลวงและของเกษตรกรนอกจากนั้น Agenda 21 ยังย้ำอีกว่าความร่วมมือและความรับผิดชอบในระดับโลกเท่านั้นที่จะทำให้เกิดความมั่นใจว่าทุก ๆ ประเทศจะมีอนาคตที่มั่นคงและปลอดภัยร่วมกันมากยิ่งขึ้น²⁷

หลังจากปี ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) การตอบรับแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในทางระหว่างประเทศนั้น มีอย่างกว้างขวางเป็นระยะ ๆ อาทิ การประชุม Eath Summit Leadership Dialogue UNCED Special Event, Kyoto Forum, 1993 (พ.ศ. 2536) ซึ่งการประชุมครั้งนี้วัตถุประสงค์ประการหนึ่งที่สำคัญ คือมุ่งหวังจะให้มีการชี้นำแนวทางการนำเอาหลักการการพัฒนาอย่างยั่งยืนจากผลของปฏิญญาริโอไปใช้ในแต่ละประเทศ นอกจากนี้แล้วยังมีองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ อีกหลายองค์กรที่พยายามหากลยุทธ์เพื่อนำเอาความยั่งยืนขึ้นมาใช้ในการพัฒนา เช่น คณะกรรมาธิการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม (Commission on Resource and Environment) ได้ทำรายงานประจำปี 1994-1995 (พ.ศ. 2537-2538) ระบุถึงกลยุทธ์สำหรับความยั่งยืนของการพัฒนาเพื่อสะท้อนสิ่งที่ WCED ได้รายงานไว้ใน the Brundtland Report เมื่อปี ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530) ที่เน้นถึงความเร่งด่วนที่ประเทศต่าง ๆ จะต้องส่งเสริมให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนขึ้น โดย British Columbia ได้กำหนดกลยุทธ์ที่จะนำมาใช้ภายใต้พื้นฐานของความยั่งยืน 3 ด้าน (The Three Foundations of Sustainability) คือ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ในลักษณะของการพึ่งพาซึ่งกันและกัน²⁸

ดังนั้น ในการพัฒนาที่จะก่อให้เกิดความยั่งยืนนั้นจึงต้องใช้หลักพื้นฐานทั้ง 3 ด้าน ในรูปแบบของการพึ่งพาซึ่งกันและกันดังกล่าว ทั้งนี้กลยุทธ์ที่จะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนเริ่มจากส่วนท้องถิ่นเองจะต้องมีคำมั่น คือ มิน โยบายที่ชัดเจนที่จะพัฒนาพื้นที่ได้ครบพื้นฐาน

²⁷ Report of the United Nations Conference on the Environment and Development: Rio Declaration on Environment and Development, U.N.Doc. A/CONF.151/ Rev.1 (1992), reprinted in 31 I.L.M.874 (1992) อ้างถึงใน สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, *อ้างแล้ว เจริญรอกที่ 20*, น. 26.

²⁸ British Columbia, Strategy for Sustainability Report to the Legislative Assembly 1994- 1 995. Canadian Cataloguing in Publication Data, 1995, p. 17. อ้างถึงใน สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, *อ้างแล้ว เจริญรอกที่ 20*, น. 28

4 ประการ คือ คำนึงถึงการใช้ประโยชน์ที่ดิน การมีส่วนร่วมของประชาชน การประสานงานระหว่างภาครัฐกับประชาชน และการระงับข้อพิพาท²⁹

2.3.1.2 แนวทางเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่

แนวความคิดของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) โดยทั่ว ๆ ไป นั้น มีสาระสำคัญอยู่ที่การจัดการหรือควบคุมให้การพัฒนาเศรษฐกิจ ต้องหันมายอมรับในข้อจำกัดของธรรมชาติว่ามีขีดความสามารถที่จำกัด การทำความเข้าใจและยอมรับในหลักการนี้ จะต้องเริ่มจากความรู้ในทางนิเวศวิทยา ว่าต้นทุนในการผลิตหรือการพัฒนาของมนุษย์นั้นที่จริง ก็มีต้นทุนของธรรมชาติรวมอยู่ด้วย เพื่อปรับทิศทางการพัฒนาเสียใหม่ สังคมจะต้องยอมรับและทำความเข้าใจให้ถูกต้องเสียก่อนว่าการพัฒนานั้นก็คือ “ใช้” ธรรมชาติอยู่ตลอดเวลา หากได้ยอมรับว่าเรากำลังใช้ธรรมชาติและธรรมชาติมีขีดจำกัดเช่นนี้แล้ว ขีดจำกัดของการพัฒนา ก็จะปรากฏขึ้นจนต้องหันมาพิจารณาวางแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน มุ่งถึงการใช้อนุรักษ์ธรรมชาติอย่างอนุรักษ์ธรรมชาติในที่สุด³⁰

กรณีของทรัพยากรแร่ เนื่องจากแร่เป็นทรัพยากรที่เกิดขึ้นตามกระบวนการทางธรรมชาติและใช้เวลาหลายล้านปี จึงทำให้ทรัพยากรแร่จัดอยู่ในทรัพยากรประเภท (Non Renewable Resources) หรือที่เรียกว่าทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดไป ไม่สามารถสร้างขึ้นได้ใหม่ในระยะเวลาอันใกล้ซึ่งจะแตกต่างจากทรัพยากรประเภท (Renewable Resources) ที่สามารถเพิ่มปริมาณการผลิตได้ เช่น ทรัพยากรประมงหรือทรัพยากรป่าไม้ เป็นต้น การจัดการทรัพยากรประเภทนี้จึงต้องเน้นไปที่การได้มา และการใช้ทรัพยากรแร่อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการนำแร่ที่ใช้ไปแล้วกลับมาใช้ใหม่ (Re-Cycling)³¹

การจัดการทรัพยากรแร่ ที่ต้องเน้นไปที่การได้มาและการใช้ทรัพยากรแร่อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการนำแร่ที่ใช้ไปแล้วกลับมาใช้ใหม่นั้น ก็เพื่อป้องกันมิให้มีการนำทรัพยากรแร่ มาใช้ประโยชน์ในปัจจุบันมากเกินไป จนไม่สามารถคงเหลือไว้เพื่อประโยชน์ในอนาคต สอดคล้องกับหลักการจัดการทรัพยากรอย่างฉลาดสมเหตุสมผล (Wise and Rational Use)

²⁹ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, *อ้างแล้ว เจริญรอกที่ 20*, น. 29.

³⁰ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *โครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1 พ.ศ. 2530*, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), น. 21.

³¹ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *โครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1 พ.ศ. 2532*, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), น. 1.

หรือหลักการใช้ทรัพยากรที่ยั่งยืน (Sustainable Utilization) ซึ่งเป็นหลักการที่ประยุกต์มาจากแนวคิดเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั่นเอง โดยในการใช้ประโยชน์นั้นต้องคำนึงอยู่เสมอว่าหากมีการใช้ทรัพยากรแร่เพื่อประโยชน์ในปัจจุบัน มีอัตราที่สูงเกินไปอาจทำให้ทรัพยากรแร่ที่นำมาใช้ประโยชน์มีมูลค่าต่ำ เมื่อเทียบกับการที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรดังกล่าวไว้เพื่ออนาคตเมื่อนำทรัพยากรมาใช้แล้วจะให้มูลค่าที่สูงกว่าได้ในทางตรงกันข้าม หากมีการอนุรักษ์ทรัพยากรแร่มากเกินไปก็จะทำให้เกิดการสูญเสียประโยชน์ที่ควรจะได้ในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้ จึงควรกำหนดแนวทางสำหรับการนำทรัพยากรแร่มาใช้ประโยชน์ ทั้งนี้เพื่อช่วยในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ในปัจจุบัน รวมถึงการอนุรักษ์เพื่อใช้ประโยชน์ในอนาคตอย่างเหมาะสม

แนวทางสำหรับการนำทรัพยากรแร่มาใช้ประโยชน์ ที่พอจะดำเนินการได้ในปัจจุบัน อาจสรุปได้เป็น 3 ข้อ ด้วยกัน คือ

1) การดำเนินการสำรวจเพื่อให้ทราบปริมาณแร่สำรองที่มีอยู่เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรแร่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ³²

2) เมื่อทราบประเภทของแร่และปริมาณสำรองที่มีอยู่แล้ว จะทำให้ประเมินอย่างถูกต้องว่าแหล่งแร่ใดควรจะเปิดให้มีการทำเหมืองและแหล่งแร่ใดสมควรจะเก็บเอาไว้ก่อน ทั้งนี้เพื่อให้ได้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงสุด แต่ทั้งนี้และทั้งนั้นจะต้องคำนึงถึงผลที่อาจกระทบต่อสภาพแวดล้อมด้วย เนื่องจากหากเกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมแล้ว ย่อมจะต้องมีค่าใช้จ่ายในการที่จะทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ซึ่งจัดเป็นต้นทุนทางเศรษฐกิจที่ไม่ควรจะมีผลกระทบไปให้แก่ส่วนรวม การใช้แนวพิจารณาว่าผลกระทบที่มีต่อสภาพแวดล้อม เป็นต้นทุนที่ต้องนำมาคำนวณถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับการประกอบการ จะช่วยให้การตัดสินใจเปิดแหล่งแร่แห่งใดแห่งหนึ่งเป็นไปโดยถูกต้อง เพราะหากผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมมีมากก็จะทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงมากในการทำให้พื้นที่กลับคืนสู่สภาพเดิมจนไม่คุ้มกับประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะได้รับจากแหล่งแร่ นั่นก็หมายความว่าไม่ควรจะมีการอนุญาตให้ทำเหมืองในแหล่งแร่ให้ได้

3) สำหรับมาตรการที่รัฐสามารถดำเนินการได้ทันที เพื่อประโยชน์แก่ระบบเศรษฐกิจก็คือ การห้ามส่งแร่ออกนอกประเทศในสภาพที่ยังเป็นแร่ดิบอยู่ หากจะส่งไปยังต่างประเทศ จำเป็นจะต้องให้แร่ดิบผ่านกระบวนการ เช่น อย่างน้อยต้องผ่านการถลุงเสียก่อน เพื่อให้เกิดการจ้างงาน ขึ้นในอุตสาหกรรมที่มารองรับนี้ แต่อย่างไรก็ตามหลักทุกหลักย่อมมีข้อยกเว้น ฉะนั้น

³² ปรีกมาส สุวรรณสิงห์, “การบริหารทรัพยากรธรณีในสายตาของนักสิ่งแวดล้อม,” ข่าวสารการธรณี, ปีที่ 33 ฉบับที่ 6, (มิถุนายน 2531), น. 53. และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6, อ้างถึงใน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้าวแล้ว เจริญรอกที่ 31, น. 2.

รัฐจึงอาจ กำหนดเงื่อนไขให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่สามารถประกาศ เป็นข้อยกเว้น สำหรับแร่บางชนิดได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ

แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้ เป็นที่ยอมรับและนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน หรือ กำหนดเป็นนโยบายและแผนงานด้านทรัพยากรธรรมชาติของหลาย ๆ ประเทศ รวมทั้งประเทศไทย ก็ได้ให้ความสำคัญและขานรับแนวคิดดังกล่าวนี้ ด้วยการนำมาสอดแทรกไว้ในนโยบายและ กฎหมายแร่ของประเทศ โดยการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ได้ เป็นต้น

ในส่วนของประเทศแคนาดา แนวคิดนี้ก็มีปรากฏอยู่เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการทำ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ความรับผิดชอบ ของผู้ประกอบการเหมืองแร่ต่อผลกระทบที่เกิดจากการทำเหมือง ตลอดจนการฟื้นฟูพื้นที่ที่ผ่านการ ทำเหมืองแร่

2.3.2 แนวคิดว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน

เนื่องจากการประกอบอุตสาหกรรมแร่ ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ใกล้เคียง เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น เพื่อแสวงหาทางเลือกและการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับ โครงการที่เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ ทางสิ่งแวดล้อมไม่มากนัก

2.3.2.1 ความหมายและลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่นำเอาความห่วงกังวลของ สาธารณชน ความต้องการ และค่านิยม ผสมเข้าไปกับการดำเนินการตัดสินใจของรัฐ กระบวนการ มีส่วนร่วมของสาธารณชนจึงเป็นการเลือกทางสองทาง ด้วยมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำไปใช้ในการ ตัดสินใจที่ดีกว่าที่สาธารณชนโดยส่วนราชการสนับสนุน

จากนิยามที่กล่าวมาข้างต้นอาจสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม คือ กระบวนการแลกเปลี่ยน ข้อมูลและความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ ตั้งแต่เริ่มแรก จนกระทั่งถึงการติดตามและประเมินผลเพื่อให้เกิดความเข้าใจ และการรับรู้ เรียนรู้ การปรับเปลี่ยน โครงการร่วมกันซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย³³

³³ สถาบันวิจัยสังคมร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วม ของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, (สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), น. 13.

ลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้เป็น

1. การร่วมในการวางแผน (Participation in Planning) คือ การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา กำหนดลำดับความสำคัญตั้งเป้าหมาย กำหนดแนวทางดำเนินงาน ติดตาม ประเมินผลและตัดสินใจ

2. การร่วมในการดำเนินกิจกรรม (Participation in Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากรและการประสานความร่วมมือ

3. การร่วมในการใช้ประโยชน์ (Participation in Utilization) คือ การนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งตนเองและความคุมทางสังคม

4. การร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ (Participation In Benefit Sharing) คือ การแจกจ่ายผลประโยชน์การพัฒนาอย่างยุติธรรม

5. การร่วมในการประเมินผล (Participation in Evaluation) เพื่อประชาชนในชุมชนจะได้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อร่วมกันดำเนินการหาทางแก้ไขต่อไป³⁴

เมื่อพิจารณาจากความหมายและลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถพิจารณาได้ว่า หลักการการมีส่วนร่วมของประชาชน มีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ ดังนี้

1. ลดความขัดแย้งและสร้างความตกลงร่วมกัน
2. ลดความเสียหายและชี้ประเด็นปัญหาต่าง ๆ
3. มีการกระจายข่าวสารข้อมูลและความเข้าใจเกี่ยวกับ โครงการ
4. มีการแสดงความคิดเห็นอันจะเป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาในโครงการ
5. มีการใช้ข้อมูลย้อนกลับ เพื่อช่วยในการวิเคราะห์ผลกระทบต่าง ๆ³⁵

การมีส่วนร่วมของประชาชนที่กล่าวมานี้ หากประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมด้วยทุกระดับแล้ว ย่อมถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมที่สมบูรณ์แบบตามแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนควรที่จะต้องคำนึงถึงประเภทโครงการหรือกิจกรรม กระบวนการดำเนินงาน ช่วงเวลาในการเข้าไปมีส่วนร่วมระดับของการมีส่วนร่วม องค์กร หรือกลุ่มบุคคลหรือปัจเจกบุคคลที่มีส่วนร่วม และกฎหมายรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย³⁶

³⁴ เพิ่งอ้าง, น. 21.

³⁵ เพิ่งอ้าง, น. 17.

³⁶ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 20, น. 62.

2.3.2.2 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมที่ดำเนินอยู่โดยทั่วไป สามารถสรุปได้เป็น 5 รูปแบบคือ

1. การรับรู้ข่าวสาร (Public Information)

การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการรวมทั้งผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้การได้รับแจ้งข่าวสารดังกล่าว จะต้องเป็นการแจ้งก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินโครงการ

2. การปรึกษาหารือ (Public Consultation)

การปรึกษาหารือ เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีการจัดการหารือระหว่างผู้ดำเนินการโครงการ กับประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบ เพื่อที่จะรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติม หรือประกอบการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้การปรึกษาหารือยังเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการกระจายข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชนทั่วไปและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในโครงการและกิจกรรมมากขึ้น และเพื่อให้มีการให้ข้อเสนอแนะเพื่อประกอบทางเลือกในการตัดสินใจ

3. การประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public Meeting)

การประชุมรับฟังความคิดเห็น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนและฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรม และผู้มีอำนาจตัดสินใจในการทำโครงการหรือกิจกรรมนั้น ได้ใช้เวทีสาธารณะในการทำความเข้าใจ และค้นหาเหตุผลที่จะดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในพื้นที่นั้นหรือไม่ การประชุมรับฟังความคิดเห็นมีหลายรูปแบบที่พบเห็นกันบ่อย ได้แก่

3.1 การประชุมในระดับชุมชน (Community Meeting) การประชุมลักษณะนี้จัดขึ้นในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ โดยเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมจะต้องส่งตัวแทนเข้าร่วม เพื่ออธิบายให้ที่ประชุมทราบถึงลักษณะโครงการและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นและตอบข้อซักถามการประชุมในระดับนี้ อาจจะจัดในระดับที่กว้างขึ้นได้ เพื่อรวมหลาย ๆ ชุมชนในคราวเดียวกัน ในกรณีที่มีหลายชุมชนได้รับผลกระทบ

3.2 การประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ (Technical Hearing) สำหรับโครงการที่มีข้อโต้แย้งในเชิงวิชาการ จำเป็นจะต้องมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาจากภายนอกมาช่วยอธิบายซักถามและให้ความเห็นต่อโครงการประชุมอาจจะจัดในที่สาธารณะทั่วไป ผลการประชุมจะต้องนำเสนอต่อสาธารณะและผู้เข้าร่วมประชุมต้องได้รับทราบผลดังกล่าวด้วย

3.3 การประชาพิจารณ์ (Public Hearing) เป็นการประชุมที่มีขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจนมากขึ้น เป็นเวทีในการเสนอข้อมูลอย่างเปิดเผยไม่มีการปิดบัง ทั้งฝ่ายเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากโครงการการประชุมและคณะกรรมการจัดการประชุม จะต้องมียกองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมที่เป็นที่ยอมรับมีหลักเกณฑ์และประเด็นในการพิจารณาที่ชัดเจนและแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบทั่วกัน ซึ่งอาจมาจากการร่วมกันกำหนดขึ้น ทั้งนี้รูปแบบการประชุมไม่ควรจะเป็นทางการมากนัก และไม่เกี่ยวข้องกับนัยของกฎหมาย ที่จะต้องมีการชี้ขาดเหมือนการตัดสินใจทางกฎหมาย การจัดประชุมจึงอาจจัดในหลายวัน ไม่จำเป็นว่าจะต้องจัดเพียงครั้งเดียวหรือสถานที่เดียวตลอดไป

4. การร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making)

เป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งในทางปฏิบัติที่จะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจต่อประเด็นปัญหานั้น ๆ ไม่สามารถดำเนินการให้เกิดขึ้นได้ง่าย อาจดำเนินการให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ เลือกตัวแทนของตนเข้าไปนั่งในคณะกรรมการใด คณะหนึ่งที่มีอำนาจตัดสินใจ รวมทั้งได้รับเลือกในฐานะที่เป็นตัวแทนของตนเข้าไปนั่งในคณะกรรมการใดคณะหนึ่งที่มีอำนาจตัดสินใจ รวมทั้งได้รับเลือกในฐานะที่เป็นตัวแทนขององค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนประชาชนในพื้นที่ซึ่งประชาชนจะมีบทบาทขึ้นนำการตัดสินใจได้เพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของคณะกรรมการพิเศษนั้น ๆ ว่าจะมีการวางน้ำหนักของประชาชนไว้เพียงใด

5. การใช้กลไกทางกฎหมาย

รูปแบบนี้ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยตรงในเชิงของการป้องกันแก้ไข แต่เป็นลักษณะของการเรียกร้องและป้องกันสิทธิของตนเอง อันเนื่องมาจากการไม่ได้รับความเป็นธรรมและเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ตนเองคิดว่าควรจะได้รับ ซึ่งประชาชนสามารถใช้สิทธิของตนตามกฎหมายทั้งในรูปของปัจเจกและในรูปขององค์กร ตามที่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ได้บัญญัติขึ้นจากมาตราดังกล่าวข้างต้น เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น³⁷

เมื่อพิจารณาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย จะพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในต่างประเทศพัฒนามาถึงระดับที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้ แต่ไทยอยู่ในขั้นที่ประชาชนยังไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้ เนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพดีพอ เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชน

³⁷ สถาบันวิจัยสังคมร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, *อ้าวแล้ว เจริญรกรกที่ 33*, น.24.

ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ในประเทศไทยเป็นแค่การเข้าร่วมแต่ไม่มีผลต่อการตัดสินใจหรือการจัดประชาพิจารณ์ก็ทำไปตามระเบียบที่มีอยู่ และเพื่อลดแรงกดดัน ซึ่งบางครั้งก็เป็นการใช้อำนาจรัฐเข้าควบคุมแรงกดดันด้วย ดังนั้น เมื่อพิจารณาในแง่ของการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ประเทศไทยยังห่างไกลกับต่างประเทศมาก ทั้งนี้ต้องมีการรับรองสิทธิของประชาชนไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน และต้องพัฒนาให้เกิดได้จริงในทางปฏิบัติซึ่งรัฐจะต้องเป็นผู้จัดการให้สิทธิเหล่านี้ให้แก่ประชาชนอย่างสมบูรณ์³⁸

2.3.3 แนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

2.3.3.1 การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

การกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสู่ท้องถิ่นเป็นผลสืบเนื่องมาจากความคิดที่รัฐต้องการลดบทบาทของภาครัฐให้เหลือเฉพาะภารกิจหลักที่ต้องทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ส่วนภารกิจที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชนส่วนใหญ่นั้นควรจะเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

การกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสู่ท้องถิ่นเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่ต้องถ่ายโอนสู่ท้องถิ่น ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากที่สุด ทำให้รู้สภาพปัญหาและแนวทางการดำเนินงานที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและยังเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงกับการใช้ทรัพยากรและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากกว่าหน่วยงานส่วนกลางอีกด้วย³⁹

กฎหมายที่ออกมากำกับดูแลการกระจายอำนาจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติส่วนท้องถิ่นได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการระบบบริการสาธารณะขององค์กรบริหารส่วนตำบลและองค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

³⁸ เพิ่งอ้าง, น. 116.

³⁹ กรมทรัพยากรธรณี, แผนแม่บทการจัดการธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี เล่มที่ 3 การบริหารจัดการองค์กรธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี, (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2548), น. 3-1.

กฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้กำหนดขั้นตอนในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งออกเป็น 3 ช่วง ดังต่อไปนี้

ช่วงที่ 1 (ปี พ.ศ. 2544-2547) ปรับปรุงระบบการบริหารงานของหน่วยงานกลาง ส่วนภูมิภาค และสร้างความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจมีการถ่ายโอนภารกิจบางประเภทไปสู่ท้องถิ่นที่มีความพร้อม

ช่วงที่ 2 (ปี พ.ศ. 2548-2554) ปรับบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกันมากขึ้น และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นมากขึ้น

ช่วงที่ 3 หลังจากปีที่ 10 เปลี่ยนบทบาทของรัฐจากการเป็นผู้จัดทำ (Rowing) เป็นผู้กำกับดูแลและให้ความช่วยเหลือ (Steering) โดยสมบูรณ์

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีภารกิจถ่ายโอน ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเบื้องต้นตามกรอบแนวทางที่กำหนด และคณะกรรมการฯ ได้นำมารวบรวมแบบบูรณาการและกำหนดเป็นแผนปฏิบัติการการถ่ายโอนภารกิจออกเป็น 6 ด้าน รวมมีภารกิจที่ต้องถ่ายโอนทั้งสิ้น 245 ภารกิจ ทั้งนี้ภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มี 2 ลักษณะ คือ ภารกิจที่เลือกทำโดยอิสระและภารกิจที่ถือเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ หากภารกิจใดที่ อปท. เห็นความจำเป็นที่ต้องทำสำหรับท้องถิ่นนั้น อปท. ก็เลือกทำได้โดยอิสระ แต่หากเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนหรือความจำเป็นพื้นฐาน เมื่อรับถ่ายโอนแล้ว อปท. ต้องดำเนินการต่อเพื่อเป็นหลักประกันบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ให้ถือว่าภารกิจนั้นเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ

เมื่อพิจารณาแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือเป็นหน้าที่ที่ อปท. จะต้องทำพบว่า แผนฯดังกล่าว ยังไม่มีการโอนอำนาจในการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีเฉพาะการกระจายอำนาจในส่วนของการตรวจสอบและควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น⁴⁰

นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นยังระบุไว้ว่าระยะเวลาที่ใช้ในการโอนภารกิจไปสู่การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น อาจแตกต่างกันได้โดยพิจารณาจากความพร้อมของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งอาจพิจารณาจากรายได้ รายจ่าย บุคลากร จำนวนประชากร ตลอดจนคุณภาพ

⁴⁰ เพิ่งอ้าง, น. 3-4.

และมาตรฐานของบริการที่คาดว่าประชาชนจะได้รับ แต่การโอนภารกิจทั้งหมดจะต้องเสร็จสิ้นภายในปี พ.ศ. 2554

ทั้งนี้ การพิจารณาความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นั้น จะพิจารณาจากรายได้และจำนวนบุคลากรจากประเภทชั้นของ อบต. ตามที่กรมการปกครองได้จัดแบ่งออกเป็น 5 ชั้น คือ ชั้น 1 มีรายได้ 20 ล้านบาทขึ้นไปมีพนักงานได้ 21 คน ชั้น 2 มีรายได้ 12-20 ล้านบาท มีพนักงานได้ 12 คน ชั้น 3 มีรายได้ 6-12 ล้านบาทมีพนักงานได้ 6 คน ชั้น 4 มีรายได้ 3-6 ล้านบาท มีพนักงานได้ 4 คน และ ชั้น 5 มีรายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาทมีพนักงานได้ 3 คน ซึ่งจากแผนการโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าภารกิจจะถูกถ่ายโอนไปยัง อบต. ชั้น 1 และชั้น 2 ก่อนเนื่องจากมีความพร้อมมากกว่า และถ่ายโอนให้แก่ อบต. ชั้น 3-5 ในปีถัดไป เช่น ให้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการบ่อน้ำบาดาล ให้ดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำตามกฎกระทรวง และนารายได้ส่งคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงที่ 1 (ปี 2544-2547) พบว่าโดยภาพรวมแล้ว มีการถ่ายโอนภารกิจในด้านต่าง ๆ ไปกว่า 174 ภารกิจ จากทั้งหมด 245 ภารกิจ สำหรับภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมี 42 ภารกิจที่ต้องถ่ายโอน โดยมีภารกิจที่มีการถ่ายโอนแล้ว 30 ภารกิจ ส่วนใหญ่เป็นภารกิจในการดูแลคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น การกำจัดขยะ การกำจัดน้ำเสีย เป็นต้น สำหรับภารกิจที่ยังไม่มีการถ่ายโอนมีจำนวน 12 ภารกิจ ซึ่งมี 7 ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนต่อไป เช่น อำนาจการอนุญาตขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล เป็นต้น ส่วนอีก 5 ภารกิจที่จะต้องรอการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เช่น การเรียกเก็บค่าใช้น้ำประปา การมอบอำนาจการอนุญาตการขุดเจาะน้ำบาดาล เป็นต้น

ปัญหาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งจากการประเมินความพร้อมของอปท. ทุกประเภททุกระดับในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน พบว่า ในภาพรวม อปท.ส่วนใหญ่ยังขาดความพร้อมเชิงระบบในการรับการถ่ายโอนภารกิจ อปท. แต่ละประเภทแต่ละระดับมีความพร้อมในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะแต่ละด้านไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ อปท. ทุกประเภททุกระดับมีจุดอ่อนที่สำคัญคือขาดงบประมาณ ขาดบุคลากรที่เพียงพอต่อการบริหารจัดการทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ขาดทักษะความสามารถในการบริหารจัดการและมีภัยอุปสรรคที่สำคัญ คือ การแทรกแซงจากระบบการเมืองและอิทธิพลในท้องถิ่น การแสวงหาประโยชน์ของผู้รับเหมาและรัฐไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴¹

⁴¹ เพิ่งอ้าง.

เมื่อมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการสู่ท้องถิ่นแล้ว ก็ควรมีรูปแบบและแนวทางการประสานงานในการบริหารจัดการ ทั้งรูปแบบการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ส่วนกลาง ระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากที่สุด เนื่องจากการบริหารจัดการในพื้นที่หนึ่งย่อมมีผลกระทบต่ออีกพื้นที่หนึ่ง ในอีกพื้นที่หนึ่ง

2.3.3.2 การแบ่งภารกิจระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

แนวทางในการแบ่งภารกิจระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 หัวข้อ 6.1.2 ที่กำหนดไว้ว่า

“การถ่ายโอนภารกิจค้ำถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก”

หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง ให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่ง ก็อาจถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการหรือถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ...

งานหรือกิจกรรมที่มีเป้าหมายดำเนินการครอบคลุมหลายจังหวัดหรือมีผลกระทบเกิดขึ้นนอกเขตพื้นที่จังหวัดด้วย ให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ เว้นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดสามารถทำความเข้าใจดำเนินการร่วมกันได้ และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบด้วย

หลักการการกระจายอำนาจ ก็คือ หากกิจกรรมใดที่มีขอบเขตจำกัดในท้องถิ่นใดก็ควรให้ท้องถิ่นนั้นบริหารจัดการได้โดยอิสระ เช่น การจัดเก็บขยะมูลฝอย หากเป็นกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อครอบคลุมหลายพื้นที่ก็ควรขึ้นอยู่กับหน่วยงานในระดับภูมิภาคหรืออยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการร่วมระหว่างจังหวัดหรือท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการลุ่มน้ำ แต่ถ้าหากเป็นกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมในวงกว้างก็ควรให้หน่วยงานส่วนกลางเป็นผู้ดูแล เช่น การประมง ปัญหามลภาวะ เป็นต้น⁴²

สำหรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ นั้นสามารถดำเนินการร่วมกันได้ โดยอาจใช้การถ่วงดุล

⁴² เพิ่งอ้าง, น. 3-10.

อำนาจระหว่างหน่วยงานในสองระดับในการส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตัวอย่าง เช่น

1. หน่วยงานกลางเป็นผู้ออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการแร่โดยรวม เช่น การกำหนดหุ้นส่วนต่างชาติในการประกอบกิจการเหมืองแร่ เงื่อนไขในการขออาชญาบัตร ฯลฯ
2. หน่วยงานระดับท้องถิ่นสามารถกำหนดกฎกติกาเองได้ในส่วนของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ของตนเอง ทั้งนี้ หากมาตรฐานในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ท้องถิ่นกำหนดขึ้นสูงกว่าที่หน่วยงานกลางกำหนด เช่น มาตรฐานในด้านสิ่งแวดล้อม ให้ใช้มาตรฐานในระดับท้องถิ่นในการอนุมัติโครงการในการสำรวจหรือขุดเจาะแร่ เพื่อที่จะเป็นการคุ้มครองผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินการของผู้ประกอบการ
3. การสำรวจและขุดเจาะเหมืองแร่ที่ครอบคลุมพื้นที่หลาย อปท. ทั้งในมิติของขนาดของโครงการและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องได้รับการอนุญาตจากทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น

หน่วยงานท้องถิ่นเป็นผู้เฝ้าระวังและตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ประกอบการที่ได้รับสัมปทานในการขุดเจาะแร่ว่าเป็นไปตามเงื่อนไขของสัมปทานหรือไม่ โดยได้รับการสนับสนุนในเชิงเทคนิคและวิชาการจากหน่วยงานกลางหรือสำนักงานภูมิภาคของหน่วยงานกลาง ทั้งนี้เพื่อที่จะให้หน่วยงานท้องถิ่นมีศักยภาพในการดำเนินการดังกล่าว ควรมีการกำหนดส่วนแบ่งรายได้จากการให้สัมปทานระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น โดยมีการกำหนดให้ท้องถิ่นต้องมีส่วนแบ่งรายได้ดังกล่าวในการตรวจสอบการดำเนินการของผู้รับสัมปทานแร่และในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมเท่านั้น⁴³

แนวคิดที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจนี้ เป็นแนวคิดที่คิดว่าควรจะนำมาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ เพราะการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จะทำให้อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติไม่กระจุกตัวอยู่กับหน่วยงานกลางหน่วยงานเดียว และเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่จะนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น⁴⁴

สรุปว่า อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ของประเทศไทยนั้น ยังคงอยู่ที่หน่วยงานส่วนกลาง ถึงแม้กฎหมายการกระจายอำนาจจะกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐจะต้องถ่ายโอนอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ท้องถิ่นทั้งหมดภายในปี 2554 แต่ปัจจุบันพบว่ามิเฉพาะการกระจายอำนาจในส่วนของตรวจสอบการทำเหมืองแร่เท่านั้น ส่วนอำนาจในการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ยังไม่มีการถ่ายโอนสู่ท้องถิ่น

⁴³ เพิ่งอ้าง, น. 3-12.

⁴⁴ เพิ่งอ้าง, น. 2-52.

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากหน่วยงานในระดับท้องถิ่นมีความใกล้ชิดและมีส่วนได้เสียโดยตรงกับการใช้ทรัพยากรและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากกว่าหน่วยงานส่วนกลางแต่ทั้งนี้ การกระจายอำนาจจะต้องพิจารณาถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย นอกจากนี้ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จะต้องดำเนินการไปพร้อมกับการสร้างระบบและองค์กร ในการประสานงานระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และระหว่าง อปท. ด้วยกันเองด้วย เพื่อให้นโยบายและมาตรการในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ในแต่ละพื้นที่ มีความสอดคล้องและสนับสนุนกันและกัน

2.3.4 แนวคิดว่าด้วยความรับผิดชอบอย่างเด็ดขาด

แนวคิดเรื่องความรับผิดชอบนี้เป็นกลไกที่เกิดขึ้นมาเพื่อเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อผู้ที่ได้รับความเสียหาย โดยอาจเป็นการชดเชยค่าเสียหายต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบ หรือให้ทำการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้กลับมามีสภาพเดิม

2.3.4.1 ความเป็นมาและทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบอย่างเด็ดขาด

เนื่องจากการพิสูจน์ว่าการกระทำของจำเลย ให้ครบองค์ประกอบความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ มีความยากลำบาก เพราะจะต้องพิสูจน์ให้ได้ครบถ้วนทั้งองค์ประกอบทาง การกระทำและองค์ประกอบทางจิตใจ ทำให้เกิดความยากลำบากในการพิสูจน์ ซึ่งฝ่ายโจทก์ก็มีหน้าที่ นำสืบหรือมีภาระในการพิสูจน์จึงเป็นภาระที่หนัก อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพสังคม ซึ่งมีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น เช่น กรณีมีการใช้เครื่องบินในทางการเกษตรพ่นสารเคมีมีพิษลงในไร่ น้ำ เป็นต้น ผู้เสียหายจากการกระทำเหล่านี้จะป้องกันขัดขวางอย่างใดก็ย่อมทำได้ยากหรือทำไม่ได้เลย ฝ่ายผู้กระทำอยู่ในวิสัยที่จะป้องกันขัดขวางมิให้เกิดความเสียหายได้ดีที่สุด

ในสังคมปัจจุบันหากมีการละเมิดในลักษณะใดที่มีโอกาสเกิดขึ้นบ่อย ๆ ก็ควรจะต้องหาตัวผู้รับผิดชอบให้ได้ มิฉะนั้นความเสียหายจะเกิดขึ้นอยู่เรื่อยไปในที่สุดท้ายจะไม่พ้นภาระของรัฐ ที่จะต้องเข้าช่วยเหลือผู้เสียหาย เพราะหาผู้รับผิดชอบตรง ๆ ไม่ได้จึงก่อให้เกิดหลักกฎหมายหรือทฤษฎี กฎหมายใหม่ขึ้นเรียกว่า ทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาด (Strict Liability) คดีที่ถือว่าเป็นคดีบรรทัดฐานเริ่มแรกของทฤษฎีนี้คือ คดีระหว่างไรแลนด์ และเฟตเชอร์ (Rylands V. Fletcher)⁴⁵ คดีนี้มีข้อเท็จจริงว่าจำเลยเป็นเจ้าของเหมืองแร่อยู่ในที่ดินที่ติดกับที่ดิน โจทก์ ต่อมาจำเลยได้ก่อสร้าง

⁴⁵ สายสุดา นิงสานนท์, “ความรับผิดชอบเด็ดขาดในกฎหมายลักษณะละเมิด,” (วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), น.51-52 อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการ สอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 8-14, นนทบุรี: ผู้แต่ง, 2541), น. 335.

เขื่อนกั้นน้ำในที่ดินของตน โดยจ้างวิศวกรให้เป็นผู้สร้างเขื่อนในลักษณะที่เป็นการว่าจ้างของผู้ที่รับจ้างทำเป็นเอกเทศ มิใช่เป็นเพียงตัวแทนหรือลูกจ้าง ด้วยความประมาทเลินเล่อของวิศวกร ผู้รับจ้างเมื่อเขื่อนกั้นน้ำสร้างเสร็จและเริ่มใช้งานเขื่อนนั้นไม่อาจจะกั้นน้ำได้ น้ำจึงไหลผ่านที่ดิน จำเลยเข้าไปยังที่ดินของโจทก์ซึ่งอยู่ติดกัน โจทก์ได้รับความเสียหาย จึงนำคดีขึ้นฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากจำเลย ข้อสังเกตเกี่ยวกับคดีนี้จำเลยซึ่งเป็นเจ้าของเหมืองแร่และที่ดินมิได้รู้เห็นอะไรด้วย และมีได้ประมาทเลินเล่อ ความประมาทเลินเล่อตกแก่วิศวกร ซึ่งทำสัญญารับจ้างเป็นเอกเทศแล้ว แต่โจทก์ก็ยังไม่สามารถฟ้องร้องต่อศาล

ศาลฎีกาชั้นต้น (House of Lord) ก็ได้พิพากษาให้จำเลยต้องรับผิดชอบ แม้จะมีใช้การกระทำโดยประมาทเลินเล่อของตนเองหรือคนรับใช้ โดยได้วางหลักว่า บุคคลใดกระทำหรือนำสิ่งอันใดอันอาจเป็นอันตรายเข้ามาในที่ดินของตน บุคคลนั้นต้องจัดการเก็บรักษาอย่างระมัดระวัง มิให้มีสิ่งร่วไหลและเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น และมีหน้าที่โดยเคร่งครัดที่จะต้องรอบคอบในการป้องกันหรือจากการกระทำที่ผิดไปจากปกติธรรมดา

หลักเกณฑ์ในคดีนี้ได้ถูกนำไปประยุกต์ในคดีต่าง ๆ ในเวลาต่อมา แนวความคิดตามทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาดอาจจะสรุปได้ว่าหากความเสียหายเกิดขึ้นแก่ผู้อื่น บุคคลนั้นต้องรับผิดชอบที่ที่เกิดขึ้นถึงแม้ว่าในการกระทำหรือประกอบกิจการดังกล่าวบุคคลผู้กระทำการจะได้จัดให้มีการป้องกันภัยอันตรายไว้แล้ว และมีได้กระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อที่จะก่อความเสียหายให้เกิดขึ้นแก่ผู้อื่นแต่ประการใดก็ตาม เพราะถือเป็นหน้าที่โดยเคร่งครัด ซึ่งผู้กระทำการต้องระวังและป้องกันมิให้ผู้อื่นได้รับอันตรายจากการกระทำของตน และหรือบริวารของตน ผู้กระทำดังกล่าวจึงต้องรับผิดชอบเพื่อความบกพร่องในการป้องกันชุมชน⁴⁶

หลักความรับผิดชอบเด็ดขาดดังกล่าว มาจากนโยบายในทางกฎหมายที่ประสงค์ให้มีการเยียวยาความเสียหายในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นนอกเหนือจากเจตนาหรือประมาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงและมีวิวัฒนาการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ถ้าพึ่งแต่จะหาผู้ซึ่งได้รับความเสียหายเรียกร้องค่าเสียหายได้ เฉพาะเรื่องจงใจหรือประมาทเลินเล่อเท่านั้น ไม่เป็นการเพียงพอรากฐานแห่งความรับผิดชอบเด็ดขาดจึงมาจากการที่จำเลยก่อให้เกิดความเสียหายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ต่อสมาชิกในสังคม⁴⁷

⁴⁶ ดนัยศ ศรลัมภ์, “ค่าทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ,” (วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), น. 146. อ้างถึงใน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, *อ้างแล้ว เชนเจอร์รท์* 45, น. 336.

⁴⁷ สายสุดา นิงสานนท์, *อ้างแล้ว เชนเจอร์รท์* 45, น. 52, อ้างถึงใน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, *อ้างแล้ว เชนเจอร์รท์* 45, น. 336.

บทบัญญัติที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบได้นำไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รวมถึงในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ที่กำลังทำการศึกษายู่นี้เช่นเดียวกัน

2.3.4.2 ความแตกต่างของหลักความรับผิดชอบทั่วไปและความรับผิดชอบอย่างเด็ดขาด

เมื่อเกิดความเสียหายอันเกิดจากมลพิษทางอากาศ ทางน้ำ และทางเสียง ฯลฯ ปัญหาที่เกิดขึ้นติดตามมาคือ ผู้ที่ได้รับความเสียหายจะเรียกร้องความเสียหายได้หรือไม่ประการใด ผู้ที่ต้องเกี่ยวข้องกับปัญหานี้จึงต้องทบทวนว่ากฎหมายต่าง ๆ เรื่องนี้มีบัญญัติไว้หรือไม่ ซึ่งผลจากการทบทวนดังกล่าวทำให้ทราบว่าเรายังไม่มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าเสียหายคดี สภาวะแวดล้อมโดยเฉพาะเจาะจง ช่องทางที่นักกฎหมายจะช่วยเหลือในการแก้ไขเยียวยาปัญหานี้จึงต้องอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องละเมิด⁴⁸

แต่อย่างไรก็ดี คติมลพิษในสภาวะแวดล้อมมีความแตกต่างจากคดีละเมิดทั่วไปอยู่หลายประการที่สำคัญ คือ⁴⁹

1. คติมลพิษในสภาวะแวดล้อม ไม่มีการแบ่งปันความรับผิดชอบในความประมาทระหว่างคดี นั่นก็คือ คติมลพิษในสภาวะแวดล้อม ไม่เหมือนคดีละเมิดทั่วไป เช่น คดีอุบัติเหตุจากรถยนต์ หรือคดีทำให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนโดยทั่วไป ซึ่งบุคคลทุกคนมีโอกาสเท่านั้น ที่จะเป็นผู้เสียหายหรือผู้ก่ออันตรายได้ แต่คติมลพิษในสภาวะแวดล้อม ผู้เสียหายไม่อาจทราบว่า ตนเองกำลังได้รับอันตราย และไม่มีการกลับฐานะในคดีระหว่างโจทก์ จำเลย กล่าวคือ เราไม่อาจนำหลักกฎหมายเรื่องนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 223 วรรคแรกมาให้ได้ ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวได้วางหลักไว้ว่า

“ถ้าฝ่ายผู้เสียหายได้มีส่วนทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่ง ก่อให้เกิดความเสียหายด้วยไซ้ ท่านว่าท่านนี้จะต้องให้สินไหมทดแทนแก่ฝ่ายผู้เสียหายมากน้อยเพียงใดนั้น ต้องอาศัยพฤติการณ์เป็นประมาทข้อสำคัญก็คือว่า ความเสียหายนั้นได้เกิดขึ้นเพราะฝ่ายไหนเป็นผู้ก่อภัยน้อยกว่ากันเพียงไร”

⁴⁸ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, *อั่งแล้ว เจริงอรรถที่ 45*, น. 339.

⁴⁹ Julian Gresser, Koichiro Fujikura & Akio Morishima, *Environmental Law in Japan*, (London: The MIT Press, 1981), pp. 81 ประกอบ, อั่งถึงใน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, *อั่งแล้ว เจริงอรรถที่ 45*, น. 339.

ยกตัวอย่างเช่น คดีอุบัติเหตุจากรถยนต์ชนกัน ผู้ขับขี้อาจกลับฐานะกลายเป็นโจทก์ จำเลยในคดีก็ได้ แต่คดีสภาวะแวดล้อม ผู้เสียหายไม่อยู่ในฐานะเช่นนั้น กล่าวคือ ไม่มีการแบ่งปัน ความรับผิดชอบระหว่างคู่คดี

2. ผู้อยู่อาศัยบริเวณเกิดเหตุ ไม่อาจหลีกเลี่ยงผลกระทบจากภาวะมลพิษ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า คดีมลพิษในสภาวะแวดล้อมมีผลก่อให้เกิดการทำลายสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ผู้อยู่อาศัยในบริเวณเกิดเหตุ ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และกลับได้รับผลกระทบโดยไม่มีทางเลือก

3. ภาวะมลพิษ มีผลกระทบต่อผู้ที่อยู่อาศัยในบริเวณที่เกิดเหตุเป็นจำนวนมาก ในประเด็นนี้กล่าวขยายความได้ว่า บริเวณที่ได้รับผลกระทบจากภาวะมลพิษมีขอบเขตกว้างขวาง กล่าวคือ เป็นผลกระทบทางสังคมนอกเหนือจากความเสียหายเป็นรายบุคคล

4. ภาวะมลพิษมีผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตในสภาวะแวดล้อมทุกวิถีทางโดยไม่เลือกประเภทหรือบุคคล กล่าวคือภาวะมลพิษมีผลกระทบต่อมนุษย์และสัตว์ที่อยู่ในสภาวะแวดล้อมเดียวกัน โดยไม่เลือกหน้า ผู้ที่อาศัยในสภาวะแวดล้อมเดียวกัน ไม่ว่าจะเพศใด วัยใด ต่างมีโอกาสได้รับความเสียหาย สมาชิกทุกคนในครอบครัวย่อมมีโอกาสได้รับผลกระทบจากปัญหาเดียวกัน

5. คดีมลพิษในสภาวะแวดล้อมมีปัญหาในการที่จะชี้ชัดว่า ใครเป็นผู้ก่อหรือผู้กระทำให้เกิดความเสียหายขึ้น เพราะกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษอันเนื่องจากการกระทำของประชาชนชน การเกิดมลพิษทางน้ำ มีปัญหาเกิดขึ้นว่า ใครเป็นผู้ก่อให้เกิดสภาวะนั้น เมื่อประชาชนที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ริมฝั่งน้ำต่างก็ได้ปล่อยน้ำเสียจากบ้านเรือนของตนลงในคู คลอง แม่น้ำ หรือในกรณีมีโรงงานหลายแห่งตั้งอยู่บนฝั่งแม่น้ำเดียวกัน ผู้เสียหายจะกล่าวหาว่า โรงงานใดเป็นต้นเหตุของปัญหาย่อมทำได้ยาก

6. ภาระในการพิสูจน์คดีมลพิษยุ่งยากและสลับซับซ้อนกว่าคดีละเมิดทั่วไป เพราะคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ อันเกิดจากการประกอบการอุตสาหกรรมเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ภาระในการพิสูจน์ความคิดของจำเลยยุ่งยาก ผู้เสียหายโดยทั่วไปขาดความรู้ความเข้าใจปัญหาทางด้านเทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิต ฝ่ายจำเลย ผู้ประกอบการก็มุ่งเรื่องผลกำไรมุ่งที่จะให้กิจการของตนอำนวยประโยชน์ให้กับตนมากที่สุด แต่ฝ่ายผู้เสียหายไม่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากกิจการเหล่านี้แต่ประการใดทั้งสิ้น⁵⁰

ดังนั้น จึงก่อให้เกิดปัญหาคิดว่า บทบัญญัติเรื่องละเมิดที่มีอยู่เหมาะสม หรือเพียงพอหรือไม่ที่จะนำมาใช้ในกรณีที่มีการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากมลพิษต่าง ๆ หรือควรจะหามาตรการทางกฎหมายอื่นใดที่เหมาะสมยิ่งกว่า เพื่อนำมาใช้ในการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย

⁵⁰ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, อ้างแล้ว เชนอรรถที่ 45, น. 340.

ซึ่งในที่สุดก็ได้มีการพัฒนาแนวคิดว่าด้วยความรับผิดชอบที่เด็ดขาดขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหา
ดังกล่าว



บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำแร่ของต่างประเทศและของประเทศไทย

ประเทศไทยมีกฎหมายว่าด้วยแร่ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่อดีตจนปัจจุบันหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติอัตราค่าภาคหลวง พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติควบคุมแร่ดิบ พ.ศ. 2514 และล่าสุดปัจจุบันพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 แต่ยังคงพบปัญหาในการบังคับใช้ที่ไม่เอื้อประโยชน์ให้กับภาคอุตสาหกรรมเหมืองแร่ในประเทศไทย เพราะยังมีข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น จึงได้ตั้งนั้นผู้วิจัยจึงได้ศึกษากฎหมายแร่ของสาธารณรัฐอินโดนีเซียและสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายและเพื่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมเหมืองแร่ที่มีการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ที่ดีให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันและอนาคตในภายหน้า

3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการแร่ของกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System)

กฎหมายแร่ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย มีพัฒนาการทางการบังคับใช้มาเป็นเวลานาน มีการบริหารจัดการทรัพยากรแร่อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ในภาพรวมที่จะเกิดขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจหลายอย่างไม่ว่าจะเป็นด้านการลงทุน ด้านแรงงาน ด้านการพัฒนาเทคโนโลยี ซึ่งย่อมทำให้มีแรงดึงดูดนักลงทุนเข้ามาลงทุนในด้านทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มมากขึ้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรนำมาศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนา กฎหมายแร่ พ.ศ. 2560 ของประเทศไทยต่อไป

กรณีสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

นิยามของคำว่าแร่ (Definition of Minerals)

ในแต่ละประเทศได้มีนิยามของคำว่า “แร่” ไว้ในกฎหมายแร่ของตน โดยครอบคลุมทั้งทรัพยากรแร่ต่างกัน กล่าวคือ ประเภทแร่กลุ่มกฎหมายแร่ของประเทศที่บัญญัติครอบคลุมถึงทรัพยากรแร่ทุกประเภท เช่น สาธารณรัฐอินโดนีเซีย เป็นต้น กฎหมายแร่ในของกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายจารีตประเพณีจะบัญญัติถึงสารทุกชนิดไม่ว่าอยู่ในรูปของแข็งของเหลวหรือก๊าซเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ ไม่ว่าจะอยู่บนดินหรือใต้ดิน หรือในน้ำ ภายใต้กระบวนการทางธรณีวิทยา นอกจากนี้

ยังครอบคลุมถึง หิน กรวด ทราย ดินเหนียว ดังนั้น จึงครอบคลุมปิโตรเลียมและก๊าซ แต่ไม่รวมไปถึงผิวดิน (Topsoil) และน้ำ (Water) เป็นต้น

กรรมสิทธิ์ของทรัพยากรแร่ (Ownership)

กฎหมายรัฐธรรมนูญของทุกประเทศต่างได้บัญญัติรับรองกรรมสิทธิ์ที่มีต่อทรัพยากรแร่ซึ่งอยู่ภายในอาณาเขตของรัฐ (Territory) ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นที่ดินของเอกชนก็ตามผลที่ตามมาคือ¹

1) อำนาจของรัฐในการควบคุมกำกับทรัพยากรแร่ ในการสำรวจและทำเหมืองแร่ ซึ่ง ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายในแต่ละประเทศกำหนด

2) อำนาจของรัฐในการเพิกถอนสัมปทานหรือใบอนุญาตสำรวจหรือทำเหมืองแร่ หากเห็นว่าการประกอบการของเอกชน มิได้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ หรือการขอต่ออายุสัมปทานซึ่งรัฐบาลไม่พิจารณาอนุญาตให้ต่อสัมปทาน แต่อย่างไรก็ตาม รัฐจะต้องกำหนดเงื่อนไขการเพิกถอนหรือเงื่อนไขการต่อสัมปทานไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน

3) อำนาจของรัฐในการเรียกเก็บผลประโยชน์หรือผลตอบแทนจากการอนุญาตให้เอกชนประกอบกิจการทำเหมืองแร่ ทั้งนี้ เพื่อรัฐจะนำผลประโยชน์หรือผลตอบแทนไปใช้ในการพัฒนาประเทศ

หากจะพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายแร่ของประเทศต่าง ๆ ที่บัญญัติรับรองถึงกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรแร่ มีดังต่อไปนี้

รัฐบัญญัติแร่ ค.ศ. 1967 (พ.ศ. 2510) ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ได้บัญญัติว่า “ทรัพยากรแร่ที่ถูกค้นพบภายในอาณาเขตแห่งรัฐย่อมเป็นไปเพื่อความมั่นคงของประชาชนชาวอินโดนีเซีย และรัฐย่อมควบคุมและใช้ประโยชน์เพื่อประโยชน์สูงสุดแห่งสวัสดิการของประชาชน²

การสำรวจแร่ (Exploration and Prospecting)

กฎหมายแร่ของทุกประเทศต่างได้กำหนดให้มีการสำรวจแร่และในบางประเทศถือว่า จะต้องมีการสำรวจแร่มาก่อนที่จะดำเนินการขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ ทั้งนี้ การสำรวจแร่เป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลสำคัญกล่าวคือ ปริมาณแร่ ความสมบูรณ์ของแหล่งแร่ ลักษณะแร่ ลักษณะหินในแหล่งแร่และสภาพธรณีวิทยา เงื่อนไขในการได้มาซึ่งสัมปทานการสำรวจแร่ ในการ

¹ Ria Kemper, The Concept of Permanent Sovereignty and its Impact on Mineral Contracts on Legal and Institutional Arrangements in Minerals Development, (United Nations: Mining Journal Books Ltd., 1982), pp. 23-31.

² The Mining Act 1967, Article 1.

ได้มาซึ่งสิทธิในการสำรวจแร่ เพื่อได้รับสัมปทานสำรวจแร่ ย่อมเป็นตามกฎหมายแร่ที่ได้กำหนดไว้ โดยจะพิจารณาตามระบบกฎหมายแร่ กล่าวคือ

สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ได้มีการแบ่งสัมปทานการสำรวจแร่เป็น 2 ประเภท ด้วยกัน กล่าวคือ

1) สัมปทานสำรวจแร่ทั่วไป (A Mining Authorization for General Survey) เป็นสัมปทานที่อนุญาตให้สำรวจแร่ได้มีกำหนดระยะเวลา 1 ปี แต่อาจขอต่ออายุได้ไปอีก 1 ปี³ โดยมีเนื้อที่ไม่เกิน 5,000 เฮกตาร์⁴

2) สัมปทานสำรวจแร่โดยละเอียด (A Mining Authorization for Exploration) เป็นสัมปทานที่อนุญาตให้สำรวจแร่ โดยมีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 3 ปี และสามารถขอต่ออายุได้ 2 ครั้ง ๆ ละ 1 ปี⁵ โดยมีเนื้อที่ไม่เกิน 2,000 เฮกตาร์⁶ (1 เฮกตาร์ = 6 ไร่ 1 งาน)

เงื่อนไขการยื่นคำขอสัมปทานสำรวจแร่

- 1) จะต้องยื่นคำร้องขอสัมปทานต่อรัฐมนตรี กระทรวงทรัพยากรแร่
- 2) คำขอดังกล่าวจะได้รับการพิจารณาต่อเมื่อผู้ยื่นคำร้องดังกล่าวพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้มีความสามารถและศักยภาพเพียงพอในการที่จะดำเนินการสำรวจแร่

พื้นที่ซึ่งกฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดดำเนินการสำรวจทรัพยากรแร่และทำเหมืองแร่ กฎหมายแร่ ค.ศ. 1967 (พ.ศ. 2510) ได้กำหนดไว้ ดังนี้

- 1) สุสาน
- 2) สถาบันอันเป็นที่เคารพในทางศาสนา
- 3) สถานที่ทำงานสาธารณะ เช่น ถนนสาธารณะ ทางรถไฟ เป็นต้น
- 4) ที่อยู่อาศัย
- 5) โรงงาน

สัมปทานการทำเหมืองแร่

สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ได้มีการให้สัมปทานการทำเหมืองแร่ในลักษณะของสัมปทานทำเหมืองแร่ (A Mining Authorization for Exploitation) สัญญาจ้างทำงานหรือสัญญาทำเหมืองถ่านหิน (Contract of Work “Cow” หรือ Coal Contract) ทั้งนี้ ข้อแตกต่างระหว่างสัมปทานทั้ง 2 แบบ ก็คือข้อกำหนดในสัมปทานที่เรียกว่า “A Mining Authorization for Exploitation” เป็นไปตามบทบัญญัติ

³ The Republic of Indonesia 1967 NO 22 Supplement, Article 8.

⁴ The Republic of Indonesia 1967 NO 22 Supplement, Article 19.

⁵ The Republic of Indonesia 1967 NO 22 Supplement, Article 9.

⁶ The Republic of Indonesia 1967 NO 22 Supplement, Article 19.

ใน Mining Act, 1967 (พ.ศ. 2510) แต่สัญญาจ้าง Cow ซึ่งรัฐมักจะทำความตกลงกับคู่สัญญาต่างประเทศโดยมีเงื่อนไขไปเป็นไปตามสัญญาที่ทำไว้

คุณสมบัติผู้ขออนุญาตสัมปทานการทำเหมืองแร่ ต้องประกอบด้วยเอกสารหลักฐาน ดังนี้

- 1) แผนที่ของพื้นที่ที่ทำเหมืองแร่ มาตรฐาน 1: 200,000
- 2) สัญญาร่วมทุนกับบริษัทสัญชาติอินโดนีเซีย
- 3) ผลงานของบริษัท ในรอบ 5 ปี ที่ผ่านมา
- 4) เอกสารแสดงฐานะทางการเงินและความเชี่ยวชาญในด้านเทคนิค
- 5) ประสบการณ์ของผู้เชี่ยวชาญ
- 6) แผนการทำงาน และงบประมาณ
- 7) หนังสือรับรองนิติบุคคล

หนังสือแนะนำจากสถานทูตอินโดนีเซีย ระยะเวลาของสัญญา Cow ขึ้นอยู่กับความตกลงที่ทำไว้กับรัฐ อาจมีระยะเวลาตั้งแต่ 10 ปี ถึง 30 ปี⁸

3.1.1.5 สิทธิและหน้าที่ของผู้ได้รับอนุญาตสัมปทาน วางหลักไว้ดังต่อไปนี้

1) ผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจทั่วไปที่ได้ค้นพบแร่ในพื้นที่การอนุญาตทำเหมืองจะได้รับสิทธิในการได้รับการอนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจแร่ธาตุดังกล่าวเป็นอันดับแรก ผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจที่ได้แสดงผลงานที่ดีจากการสำรวจแร่ที่ค้นพบจากการอนุญาตทำเหมืองจะมีสิทธิผูกขาดในการได้รับการอนุญาตทำเหมืองเพื่อแสวงหาประโยชน์จากแร่ดังกล่าว หากผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจและ/หรือการแสวงหาผลประโยชน์ค้นพบแร่อื่น ๆ นอกเหนือจากที่ระบุไว้ในการอนุญาตทำเหมือง ผู้ได้รับอนุญาตจะได้รับสิทธิในการได้รับการอนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจและ/หรือการแสวงหาประโยชน์จากแร่ดังกล่าวเป็นอันดับแรก ซึ่งในการขออนุญาตทำเหมืองตามสิทธิการได้รับการอนุญาตเป็นอันดับแรกหรือตามสิทธิพิเศษตามที่กล่าวมาต้องปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจทั่วไปจะต้องส่งคำขออนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจก่อนครบกำหนดระยะเวลาการอนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจทั่วไป

(2) ผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจจะต้องส่งคำขออนุญาตทำเหมืองเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ก่อนครบกำหนดระยะเวลาการอนุญาตทำเหมืองสำหรับการสำรวจ

⁷ Department of Mines and Energy, Mining Legislation and Foreign Investment in Indonesia, p. 9.

⁸ The Republic of Indonesia 1967 NO 22 Supplement, Article 10.

(3) ผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจและ/หรือการแสวงหาผลประโยชน์จากแร่อื่น ๆ ก่อนครบกำหนดระยะเวลาการอนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจและ/หรือแสวงหาผลประโยชน์⁹

2) ผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจจะมีสิทธิในการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อตรวจสอบเกรด ลักษณะ และมูลค่าของแร่ธาตุโดยใช้เครื่องมือการทำเหมืองและเทคนิคที่ดีที่สุด ผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจจะมีสิทธิในการครอบครองแร่ธาตุที่ได้จากการทำเหมืองโดยเป็นไปตามการอนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจ และจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดเรื่องค่าเช่าที่ดินและค่าลิขสิทธิ์ตามมาตรา 54 และมาตรา 56 ทั้งนี้ ห้ามมิให้มีการขนส่งหรือขายผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการสำรวจจนกว่าจะได้รับอนุญาตทำเหมืองเพื่อการขนส่งและการขายหรือการอนุญาตพิเศษจากรัฐมนตรี¹⁰

3) ก่อนเริ่มดำเนินการ ผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์จะต้องรายงานแผนปฏิบัติการทำเหมืองและเป้าหมายในการผลิตต่อรัฐมนตรี ผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์จะมีสิทธิในการทำเหมืองและดำเนินกิจกรรมทั้งหมด เพื่อผลิตแร่ที่กล่าวถึงในการอนุญาตทำเหมืองภายในขอบเขตและข้อกำหนดที่เหมาะสม ผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์จะมีสิทธิในการครอบครองและมีสิทธิในแร่ที่ได้จากการทำเหมืองตามการอนุญาตทำเหมืองเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ โดยจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดเรื่องค่าเช่าที่ดินและค่าลิขสิทธิ์มาตรา 55 และมาตรา 58 ของระเบียบฉบับนี้ หากการอนุญาตทำเหมืองเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ไม่ได้รวมถึงการอนุญาตทำเหมืองเพื่อการแปรรูปและการปรับแต่ง การขนส่งและการขายจะต้องขออนุญาตทำเหมืองเพื่อการดำเนินการที่กล่าวมาข้างต้น¹¹ ทั้งนี้ หากผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองค้นพบแร่ธาตุอื่น ๆ ในบริเวณการทำเหมืองระหว่างการทำเหมือง ผู้ได้รับอนุญาตจะต้องขออนุญาตทำเหมืองสำหรับแร่ธาตุดังกล่าว โดยจะได้รับสิทธิในการดำเนินการเป็นอันดับแรกและจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายการทำเหมืองพื้นฐานและกฎระเบียบที่บังคับใช้¹²

4) แม้ว่าจะมีหน้าที่ในการขอใบอนุญาตตามกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองที่เป็นเจ้าของแร่ธาตุตามมาตรา 26 (2) และมาตรา 27 (3) ของกฎระเบียบนี้อาจได้รับสิทธิในการดำเนินการเป็นอันดับแรกจากรัฐมนตรีในการขออนุญาตทำเหมือง

⁹ The Republic of Indonesia 1967 NO 22 Supplement, Article 25.

¹⁰ The Republic of Indonesia 1967 NO 22 Supplement, Article 26.

¹¹ The Republic of Indonesia 1967 NO 22 Supplement, Article 27.

¹² The Republic of Indonesia 1967 NO 22 Supplement, Article 28.

ซึ่งประกอบไปด้วยการแปรรูปและปรับปรุงคุณภาพ การขนส่งและการขายแร่ธาตุและผลิตภัณฑ์จากแร่ธาตุดังกล่าว และแม้ว่าจะมีหน้าที่ในการขอใบอนุญาตตามกฎระเบียบที่กล่าวมาข้างต้น องค์กรบุคคลอื่นที่ได้รับแร่ธาตุมาจากบุคคลที่ได้รับอนุญาตทำเหมืองที่อาจได้รับการอนุญาตทำเหมืองจากรัฐมนตรี ซึ่งประกอบไปด้วยการแปรรูปและพัฒนาคุณภาพ การขนส่งและการขายแร่ธาตุและผลิตภัณฑ์จากแร่ธาตุดังกล่าว¹³

5) การอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจทั่วไปที่ได้ส่งคำขออนุญาตทำเหมือง เพื่อการสำรวจก่อนครบกำหนดการอนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจทั่วไป แต่ยังไม่ได้รับคำตัดสินหรือรอดัดตัดสินอยู่ดำเนินการสำรวจทั่วไปในพื้นที่ที่มีการขออนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจต่อไปเป็นระยะเวลาเพิ่มสูงสุดอีก 1 ปี โดยภายในระยะเวลาดังกล่าวรัฐมนตรีจะออกคำตัดสินยอมรับหรือปฏิเสธคำขออนุญาตดังกล่าว

การอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจที่ได้ส่งคำขอเพื่อขยายระยะเวลาการอนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจก่อนครบกำหนดการอนุญาตทำเหมืองแต่ยังไม่ได้รับคำตัดสินหรือรอดัดตัดสินอยู่ดำเนินการสำรวจการทำเหมืองในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องต่อไปเป็นระยะเวลาเพิ่มสูงสุดอีก 1 ปี โดยภายในระยะเวลาดังกล่าวรัฐมนตรีจะออกคำตัดสินยอมรับหรือปฏิเสธคำขออนุญาตดังกล่าว

การอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจที่ได้ส่งคำขออนุญาตทำเหมืองเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ก่อนครบกำหนดการอนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจแต่ยังไม่ได้รับคำตัดสินหรือรอดัดตัดสินอยู่ดำเนินการสำรวจในพื้นที่ที่มีการขออนุญาตทำเหมืองเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ต่อไปเป็นระยะเวลาเพิ่มสูงสุดอีก 1 ปี โดยภายในระยะเวลาดังกล่าวรัฐมนตรีจะออกคำตัดสินยอมรับหรือปฏิเสธคำขออนุญาตดังกล่าว

การอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ที่ได้ส่งคำขอเพื่อขยายระยะเวลาการอนุญาตทำเหมืองเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ก่อนครบกำหนดการอนุญาตทำเหมืองแต่ยังไม่ได้รับคำตัดสินหรือรอดัดตัดสินอยู่ดำเนินการแสวงหาผลประโยชน์ในพื้นที่ที่มีการขอเพิ่มระยะเวลาการอนุญาตทำเหมืองต่อไปเป็นระยะเวลาเพิ่มสูงสุดอีก 2 ปี โดยภายในระยะเวลาดังกล่าวรัฐมนตรีจะออกคำตัดสินยอมรับหรือปฏิเสธคำขออนุญาตดังกล่าว

การอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองเพื่อการแปรรูปและปรับปรุงคุณภาพที่ได้ส่งคำขอเพื่อขยายระยะเวลาการอนุญาตทำเหมืองเพื่อการแปรรูปและปรับปรุงคุณภาพก่อนครบกำหนดการอนุญาตทำเหมืองแต่ยังไม่ได้รับคำตัดสินหรือรอดัดตัดสินอยู่ดำเนินการแปรรูปและ

¹³ The Republic of Indonesia 1967 NO 22 Supplement, Article 29.

ปรับปรุงคุณภาพต่อไปเป็นระยะเวลาเพิ่มสูงสุดอีก 2 ปี โดยภายในระยะเวลาดังกล่าวรัฐมนตรีจะออกคำตัดสินยอมรับหรือปฏิเสธคำขออนุญาตดังกล่าว

การอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองเพื่อการขนส่งและขายที่ได้ส่งคำขอเพื่อขยายระยะเวลาการอนุญาตทำเหมืองเพื่อการขนส่งและขายก่อนครบกำหนดการอนุญาตทำเหมืองแต่ยังไม่ได้รับคำตัดสินหรือรอคำตัดสินอยู่ดำเนินการขนส่งและขายต่อไปเป็นระยะเวลาเพิ่มสูงสุดอีก 1 ปี โดยภายในระยะเวลาดังกล่าวรัฐมนตรีจะออกคำตัดสินยอมรับหรือปฏิเสธคำขออนุญาตดังกล่าว¹⁴

6) ในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉินที่ไม่ได้คาดการณ์มาก่อนซึ่งอาจทำให้การดำเนินงานในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจทั่วไป เพื่อการสำรวจ หรือเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ต้องหยุดชะงักทั้งหมดหรือบางส่วน รัฐมนตรีจะระงับการดำเนินการชั่วคราวเพื่อกำหนดระยะเวลาการอนุญาตทำเหมืองตามเรียกร้องของผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองที่เกี่ยวข้องซึ่งระหว่างระยะเวลาการระงับการดำเนินการชั่วคราวมาตรา 31 จะมีการระงับสิทธิ์และหน้าที่ของผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองที่เกี่ยวข้อง รัฐมนตรีจะให้คำตัดสินต่อการระงับการดำเนินการชั่วคราวโดยพิจารณาคำสั่งของหัวหน้าประจำภูมิภาค นายอำเภอของจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่ที่มีการอนุญาตทำเหมืองที่เกี่ยวข้องเพื่อยืนยันว่าควรจะให้มีการกลับมาดำเนินการทำเหมืองต่อปกติหรือไม่ รัฐมนตรีจะออกคำตัดสินเรื่องการยอมรับหรือปฏิเสธคำร้องในการระงับการดำเนินการชั่วคราวนี้ภายในระยะเวลา 6 เดือนหลังจากมีการยื่นคำร้องดังกล่าว¹⁵

7) ผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจทั่วไปจะต้องส่งรายงานผลการสำรวจต่อรัฐมนตรีทุก ๆ 3 เดือน และผู้ได้รับอนุญาตการทำเหมืองจะต้องส่งรายงานผลการสำรวจทั่วไป¹⁶ ทั้งหมดต่อรัฐมนตรีภายใน 3 เดือน หลังจากครบกำหนดระยะเวลาการอนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจทั่วไป ทั้งนี้ ผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจจะต้องส่งรายงานผลการสำรวจต่อรัฐมนตรีทุก ๆ 3 เดือน และผู้ได้รับอนุญาตการทำเหมืองจะต้องส่งรายงานผลการสำรวจทั้งหมดต่อรัฐมนตรีภายใน 3 เดือน หลังจากครบกำหนดระยะเวลาการอนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจ¹⁷

8) ภายในระยะเวลาหกเดือนหลังจากได้รับอนุญาตการทำเหมืองเพื่อการสำรวจ ผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองจะต้องระบุขอบเขตของพื้นที่ภายใต้การอนุญาตทำเหมืองโดยใช้

¹⁴ The Republic of Indonesia 1967 NO 22 Supplement, Article 30.

¹⁵ The Republic of Indonesia 1967 NO 22 Supplement, Article 31.

¹⁶ The Republic of Indonesia 1967 NO 22 Supplement, Article 32.

¹⁷ The Republic of Indonesia 1967 NO 22 Supplement, Article 33.

สัญลักษณ์แสดงขอบเขตที่ชัดเจน ซึ่งการกำหนดขอบเขตจะต้องเสร็จสิ้นก่อนการเริ่มกิจกรรม การแสวงหาผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง¹⁸

9) ผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์จะต้องส่งรายงานความคืบหน้าของกิจกรรมต่าง ๆ ต่อรัฐมนตรีทุก ๆ 3 เดือน และผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์จะต้องส่งรายงานประจำปีให้แก่รัฐมนตรีเพื่อรายงานความคืบหน้าของกิจกรรมต่าง ๆ ¹⁹ และผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองเพื่อการแปรรูปและการปรับปรุงคุณภาพ การขนส่งและการขายจะต้องส่งรายงานความคืบหน้าของกิจกรรมต่าง ๆ ให้แก่รัฐมนตรีทุก ๆ 3 (สาม) เดือน ผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองเพื่อการแปรรูปและการปรับปรุงคุณภาพ การขนส่งและการขายจะต้องส่งรายงานประจำปีให้แก่รัฐมนตรีเพื่อรายงานความคืบหน้าของกิจกรรมต่าง ๆ ²⁰

10) จะให้สิทธิในการดำเนินการเป็นอันดับแรกต่อผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองเพื่อก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในการทำเหมือง การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานจะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดที่กำหนดขึ้น โดยองค์กรรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่ได้รับอนุญาตหลายประเภทมีผลประโยชน์ร่วมกันในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่กล่าวถึงจะต้องมีการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้องก่อนการดำเนินการดังกล่าว หากไม่มีข้อตกลงร่วมกันข้างต้น รัฐมนตรีจะให้คำตัดสินอันเป็นที่สุดต่อเรื่องดังกล่าว ซึ่งผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองทุกรายจะต้องอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองท่านอื่น ๆ ที่ดำเนินการในพื้นที่ของตนมีโอกาสในการติดตั้งก่อสร้างระบบน้ำและระบบฟองอากาศและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินการเหมืองโดยไม่ทำให้เกิดความสูญเสียต่อกันและกัน²¹

3.1.1.6 การสิ้นสุดการอนุญาตทำเหมืองแร่ วางหลักไว้ดังต่อไปนี้

1) ภายในระยะเวลาการอนุญาตทำเหมือง หากไม่มีการส่งคำขอการอนุญาตทำเหมืองประเภทอื่น ๆ หรือการขยายระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 30 ของกฎระเบียบรัฐบาลฉบับนี้ การอนุญาตทำเหมืองจะหมดอายุลงเมื่อพ้นระยะเวลาและจะต้องยุติการทำเหมืองทั้งหมด²² ทั้งนี้ ในระยะเวลา 3 ปีสุดท้ายของการอนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจ รัฐมนตรีจะใช้อำนาจการควบคุม

¹⁸ The Republic of Indonesia 1967 NO 22 Supplement, Article 34.

¹⁹ The Republic of Indonesia 1967 NO 22 Supplement, Article 35.

²⁰ The Republic of Indonesia 1967 NO 22 Supplement, Article 36.

²¹ The Republic of Indonesia 1967 NO 22 Supplement, Article 37.

²² The Republic of Indonesia 1967 NO 22 Supplement, Article 38.

พิเศษเพื่อควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งระหว่างช่วงระยะเวลา 3 ปี ผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรี²³

2) รัฐมนตรีอาจยกเลิกการอนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจหากปรากฏว่าไม่มีการเริ่มงานภายในระยะเวลา 6 เดือน หลังจากการอนุญาตทำเหมือง หรือเจ้าของที่ดินหรือบุคคลที่สามร้องขอให้มีการยกเลิก หากมีการเริ่มงานก่อนการชำระค่าตอบแทนหรือก่อนการชำระเงินประกันตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 25 มาตรา 26 และมาตรา 27 ของกฎหมายแร่²⁴

3) รัฐมนตรีอาจยกเลิกการอนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจโดยจะประกาศแจ้งล่วงหน้า 6 เดือน ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) หากปรากฏว่ายังไม่มีการเริ่มงานเตรียมความพร้อมสำหรับการสำรวจภายในระยะเวลา 6 เดือนหลังจากการอนุญาตทำเหมืองดังกล่าว

(2) หากปรากฏว่ายังไม่มีการเริ่มกิจกรรมการแสวงหาผลประโยชน์ภายในแล้วเวลา 1 ปี หลังจากการอนุญาตทำเหมือง

(3) เจ้าของที่ดินหรือบุคคลที่สามร้องขอให้มีการยกเลิก หากมีการเริ่มงานก่อนการชำระค่าตอบแทนหรือก่อนการชำระเงินประกันตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 25 มาตรา 26 และมาตรา 27 ของกฎหมายแร่

(4) หากปรากฏว่าผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองละทิ้งการดำเนินงานเป็นเวลาเกิน 6 เดือน โดยไม่แจ้งให้รัฐมนตรีทราบนี้ จะยกเลิกการอนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจหลังให้โอกาสผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองปกป้องผลประโยชน์ของตน หรือจะต้องยื่นเหตุผลในการปกป้องผลประโยชน์ตามมาตรา 41 ภายใน 3 เดือนหลังจากได้รับประกาศแจ้งยกเลิกการอนุญาตทำเหมืองจากรัฐมนตรี²⁵

4) รัฐมนตรีจะยกเลิกการอนุญาตทำเหมืองเพื่อการแปรรูปและปรับปรุงคุณภาพการขนส่งและการขาย ในกรณีดังต่อไปนี้.

(1) หากพบว่าผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองไม่สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดที่กำหนดไว้ในคำตัดสินที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตทำเหมืองดังกล่าว

(2) หากผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ภายในประเทศ²⁶

²³ The Republic of Indonesia 1967 NO 22 Supplement, Article 39.

²⁴ The Republic of Indonesia 1967 NO 22 Supplement, Article 40.

²⁵ The Republic of Indonesia 1967 NO 22 Supplement, Article 41.

²⁶ The Republic of Indonesia 1967 NO 22 Supplement, Article 42.

5) ผู้ได้รับอนุญาตการทำเหมืองจะต้องส่งคืนส่วนต่าง ๆ พื้นที่ที่ได้รับอนุญาตการทำเหมืองหากไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ส่วนของพื้นที่ดังกล่าว และกระบวนการการส่งคืนได้ถูกกำหนดไว้ในการอนุญาตทำเหมืองดังกล่าว²⁷

6) ผู้ได้รับอนุญาตทำเหมืองอาจขอยกเลิกการอนุญาตทำเหมืองแก่รัฐมนตรี โดยยื่นเป็นหนังสือพร้อมอธิบายเหตุผลสำหรับการขอยกเลิกการอนุญาตดังกล่าว และการขอยกเลิกการอนุญาตทำเหมืองจะยังไม่ผลบังคับใช้จนกว่าจะได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรี ภายในระยะเวลา 6 เดือน หลังจากการส่งหนังสือดังกล่าว หากยังไม่มีการตัดสินใจของรัฐมนตรีจะถือว่าการขอยกเลิกการอนุญาตดังกล่าวมีผลบังคับใช้²⁸

7) การขอยกเลิกการอนุญาตทำเหมืองเพื่อการสำรวจจะต้องส่งควบคู่กับรายงานความสำเร็จตามมาตรา 33 ตามกฎหมายแร่ การขอยกเลิกการอนุญาตทำเหมืองเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์จะต้องส่งควบคู่กับรายงานความสำเร็จตามมาตรา 35 ตามกฎหมายแร่ การขอยกเลิกการอนุญาตทำเหมืองเพื่อการแปรรูปและการปรับปรุงคุณภาพ หรือการขนส่งและการขายจะต้องส่งควบคู่กับรายงานความสำเร็จตามมาตรา 36 ตามกฎหมายแร่²⁹

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการแร่ของกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System)

กฎหมายแรกของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ใช้บังคับมาอย่างยาวนานถือว่าเป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นอย่างดีเพราะให้ความสำคัญกับการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาประกอบธุรกิจในด้านเหมืองแร่ โดยสังเกตได้ว่าผู้ที่เข้ามาประกอบธุรกิจเหมืองแร่นั้นจะต้องเป็นชาวฟิลิปปินส์หรือหากเป็นองค์กรต่างชาติจะต้องทำข้อตกลงในการช่วยเหลือ งานการเงินและด้านเทคนิคในการประกอบการอนุญาตในการทำเหมืองแร่ในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ถือว่าเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายแร่พ.ศ. 2560 ในประเทศไทยได้เป็นอย่างดี

²⁷ The Republic of Indonesia 1967 NO 22 Supplement, Article 43

²⁸ The Republic of Indonesia 1967 NO 22 Supplement, Article 44.

²⁹ The Republic of Indonesia 1967 NO 22 Supplement, Article 45.

3.2.1 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

3.2.1.1 นิยามของคำว่าแร่ (Definition of Minerals)

กฎหมายแร่ของฟิลิปปินส์ (An Act Instituting A New System of Mineral Resources Exploration, Development Utilization and Conservation หรือ The Philippines Mining Act 1995) ได้ให้ความหมายคำนิยามที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

“แร่” หมายถึง สสารอนินทรีย์ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติในรูปของแข็ง แก๊ส เหลว หรือสถานะกึ่งกลางต่าง ๆ โดยไม่รวมถึงวัสดุทางพลังงาน เช่น ถ่านหิน ปิโตรเลียม แก๊สธรรมชาติ วัสดุ กัมมันตรังสี และพลังงานได้พิภพ

“ข้อตกลงเรื่องแร่ธาตุ” หมายถึง สัญญาระหว่างรัฐบาลและผู้รับเหมา รวมถึงข้อตกลงการแบ่งการผลิตแร่ธาตุ ข้อตกลงการผลิตร่วมกัน หรือข้อตกลงการร่วมกิจการ

“ที่ดินแร่ธาตุ” หมายถึง พื้นที่ใด ๆ ที่พบแหล่งทรัพยากรแร่ธาตุ

“แหล่งทรัพยากรแร่ธาตุ” หมายถึง พื้นที่ที่มีการรวมตัวกันของแร่ธาตุ หินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจที่สำคัญ

“พื้นที่ทำเหมือง” หมายถึง สัดส่วนของพื้นที่สัญญาที่ระบุไว้โดยผู้รับเหมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนา ทำเหมือง ใช้ประโยชน์ และพื้นที่สิ่งก่อสร้างสนับสนุนหรือการทำเหมืองแร่ในบริเวณใกล้เคียง

“การทำเหมืองแร่” หมายถึง กิจกรรมการทำเหมืองแร่ที่รวมถึงการสำรวจ ความเป็นไปได้ การพัฒนา การใช้ประโยชน์ และการแปรรูป

“บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติ” หมายถึง พลเมืองชาวฟิลิปปินส์ใด ๆ ซึ่งมีความสามารถในการเข้าร่วมสัญญา หรือองค์กร ห้างหุ้นส่วน สมาคม หรือสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นหรือได้รับอนุญาตให้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการเข้าร่วมการทำเหมืองแร่โดยมีความสามารถทางเทคนิคและทางการเงินในการพัฒนาแหล่งทรัพยากรแร่ธาตุและมีทุนจดทะเบียนตามกฎหมายอย่างน้อยร้อยละ 60 โดยเจ้าของจะต้องเป็นพลเมืองชาวฟิลิปปินส์ โดยมีเงื่อนไขว่า องค์กรที่เจ้าของเป็นชาวต่างชาติที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายจะถือว่าเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติในการได้รับใบอนุญาตทำการสำรวจ ข้อตกลงการช่วยเหลือด้านการเงินและด้านเทคนิคหรือใบอนุญาตการทำเหมืองแร่³⁰

ทั้งนี้ ใบอนุญาตการแปรรูปแร่ธาตุมีอายุ 5 ปีนับจากวันที่ออกใบอนุญาต ซึ่งสามารถต่ออายุได้อีกตามจำนวนปีดังกล่าวแต่ต้องไม่เกินระยะเวลา 25 ปี โดยมีเงื่อนไขว่า จะไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตเว้นแต่ผู้ถือใบอนุญาตได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขและข้อกำหนดทุกข้อในใบอนุญาตและไม่พบว่ากระทำผิดในข้อหาฝ่าฝืนข้อกำหนดในรัฐบัญญัติและกฎระเบียบที่บังคับใช้

³⁰ The Philippines Mining Act 1995, Section 3.

3.2.1.2 กรรมสิทธิ์ของทรัพยากรแร่ (Ownership)

กฎหมายแร่ ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) ได้บัญญัติเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรแร่ไว้ดังนี้ “บรรดาแหล่งทรัพยากรแร่ทั้งหมดไม่ว่าจะปรากฏในพื้นที่ของรัฐหรือเอกชน หรือในเขตเศรษฐกิจพิเศษ หากอยู่ภายในอาณาเขตของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ให้ถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของรัฐในการส่งเสริมการสำรวจ การพัฒนา การใช้ประโยชน์ และการอนุรักษ์ โดยความร่วมมือกันของรัฐบาลและภาคเอกชน เพื่อเพิ่มการเจริญเติบโตของประเทศในวิธีที่มีประสิทธิภาพปกป้องสิ่งแวดล้อมและปกป้องสิทธิของชุมชนที่ได้รับผลกระทบ³¹

3.2.1.3 การสำรวจแร่ (Exploration and Prospecting)

ระบบกฎหมายแร่ที่มีการให้สัมปทาน โดยการตกลงการทำสัญญาขึ้นระหว่างรัฐกับเอกชนในการร่วมลงทุน ได้แก่ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ซึ่งมีกฎหมายแร่ ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) (The Philippines Mining Act 1995) (พ.ศ. 2538) เป็นกฎหมายหลักโดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการสำรวจแร่ไว้ดังนี้

1) สำนักงานเหมืองแร่และธรณีวิทยา (the Mines and Geology) มีอำนาจในการพิจารณาให้สัมปทานสำรวจแร่ (Prospecting) มีอำนาจในการพิจารณาให้สัมปทานสำรวจแร่ (Exploration Permit) มีระยะเวลา 2 ปี ภายใต้เงื่อนไขดังนี้³²

(1) กรณีที่เป็นการสำรวจบนพื้นดิน (Onshore) ในจังหวัดใด ๆ

สำหรับบุคคลธรรมดา เนื้อที่ 20 Blocks

สำหรับห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัท สหกรณ์ หรือสมาคมเนื้อที่ 200 Blocks

(2) กรณีที่เป็นการสำรวจบนพื้นดินในอาณาเขตภายในประเทศ

สำหรับบุคคลธรรมดา เนื้อที่ 40 Blocks

สำหรับห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัท สหกรณ์ หรือสมาคม เนื้อที่ 4,000 Blocks

(3) กรณีที่เป็นการสำรวจในทะเล

สำหรับบุคคลธรรมดา เนื้อที่ 100 Blocks

สำหรับห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัท สหกรณ์ หรือสมาคม เนื้อที่ 1,000 Blocks

2) การยื่นคำขอเพื่อการสำรวจแร่ มีดังนี้

(1) หากเป็นการยื่นสำรวจบนพื้นดิน ต้องยื่น ณ สำนักงานประจำภูมิภาค ณ พื้นที่ที่สำรวจ แต่ถ้าเป็นการสำรวจในทะเลต้องยื่นต่อสำนักงานเหมืองแร่และธรณีวิทยาโดยตรง

³¹ The Philippines Mining Act 1995, Section 2.

³² The Philippines Mining Act 1995, Section 22.

(2) ผู้ยื่นคำขอต้องเตรียมแผนการและแผนที่สำหรับพื้นที่ที่จะสำรวจโดยมีการรับรองจากวิศวกรเหมืองแร่ ผู้ได้รับอนุญาต

(3) หลักฐานแสดงฐานะทางการเงิน

พื้นที่ซึ่งกฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดดำเนินการสำรวจทรัพยากรแร่และทำเหมืองแร่ ได้แก่ พื้นที่ซึ่งห้ามโดย Republic Act No. 7536 หรือกฎหมายอื่น ๆ เช่น พื้นที่ป่าสงวนสวนสาธารณะ เป็นต้น

ใบอนุญาตการสำรวจจะมอบสิทธิ์ในการสำรวจแร่ธาตุทุกชนิดในพื้นที่ที่กำหนด สำนักงานจะมีอำนาจในการออกใบอนุญาตการสำรวจให้แก่บุคคลที่มีคุณสมบัติ³³ ส่วนเงื่อนไขและข้อกำหนดของใบอนุญาตการสำรวจนั้น ใบอนุญาตการสำรวจมีระยะเวลาสองปี โดยจะมีการตรวจสอบทุกปีและยกเลิกหรือต่ออายุเมื่อได้รับคำแนะนำจากผู้อำนวยการ³⁴

3.2.1.4 สิทธิและหน้าที่ของผู้ได้รับสัมปทานสำรวจแร่ วางหลักไว้ดังนี้

ใบอนุญาตการสำรวจจะมอบสิทธิ์ในการเข้าถึง ครอบครองและสำรวจพื้นที่ให้แก่ผู้รับใบอนุญาต ทายาทหรือผู้รับช่วงต่อ โดยมีเงื่อนไขว่า หากฝ่ายเอกชนหรือฝ่ายอื่น ๆ ได้รับผลกระทบผู้รับใบอนุญาตจะต้องหารือกับฝ่ายดังกล่าวตามความจำเป็นในเรื่องการเข้าถึง ครอบครองและทำการสำรวจ และในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ คณะกรรมการอนุญาตอุตสาหกรรมจะตัดสินความขัดแย้งหรือความไม่สามารถตกลงกันได้ดังกล่าว

ผู้รับใบอนุญาตจะต้องดำเนินงานสำรวจในพื้นที่ตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตตามแผนงานที่ได้รับการอนุมัติ

ค่าใช้จ่ายที่เกินงบประมาณประจำปีของแผนงานที่ได้รับอนุมัติจะถูกยกยอดไปยังปีต่อไปที่อยู่ภายในระยะเวลาของใบอนุญาต เลขานุการจะออกกฎระเบียบเรื่องเงื่อนไขและข้อกำหนดของใบอนุญาตผ่านผู้อำนวยการ

ผู้ได้รับอนุญาตอาจยื่นคำขอเข้าร่วมสัญญาการแบ่งปันการผลิตแร่ธาตุ สัญญากิจการร่วมค้า สัญญาการผลิตร่วมกันหรือสัญญาความช่วยเหลือด้านการเงินหรือด้านเทคนิคสำหรับพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต โดยผู้รับใบอนุญาตจะสามารถเข้าร่วมสัญญาดังกล่าวได้ หากมีคุณสมบัติที่จำเป็นและปฏิบัติตามเงื่อนไขและข้อกำหนดของสัญญานั้น โดยมีเงื่อนไขว่า ระยะเวลาการสำรวจในใบอนุญาตการสำรวจจะถือเป็นส่วนหนึ่งของระยะเวลาการสำรวจของสัญญาแร่ธาตุหรือสัญญาความช่วยเหลือด้านการเงินหรือด้านเทคนิค³⁵

³³ The Philippines Mining Act 1995, Section 20.

³⁴ The Philippines Mining Act 1995, Section 21.

³⁵ The Philippines Mining Act 1995, Section 23.

ทั้งนี้ ผู้ถือใบอนุญาตทำเหมืองที่กำหนดความเป็นไปได้ทางพาณิชย์ของโครงการในพื้นที่ทำเหมืองจะต้องส่งแถลงการณ์ความเป็นไปได้ของโครงการทำเหมืองพร้อมกับแผนงานสำหรับการพัฒนาให้กับสำนักงานภายในระยะเวลาของใบอนุญาต เมื่อได้รับการอนุมัติความเป็นไปได้ของโครงการทำเหมืองและปฏิบัติตามข้อกำหนดอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ผู้ถือใบอนุญาตจะได้รับสิทธิพิเศษในการเข้าร่วมสัญญาการแบ่งปันการผลิตแร่ธาตุหรือสัญญาแร่ธาตุอื่น ๆ หรือสัญญาความช่วยเหลือด้านการเงินหรือด้านเทคนิค³⁶

3.2.1.5 สัมปทานการทำเหมืองแร่ (Mining Licence)

เงื่อนไขของการได้มาซึ่งสัมปทานทำเหมืองแร่ สิทธิและหน้าที่ของผู้รับสัมปทานและการสิ้นสุดของสัมปทาน ซึ่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ใช้ระบบกฎหมายที่มีการให้สัมปทานการทำเหมืองแร่โดยการตกลงทำสัญญาขึ้นระหว่างรัฐกับเอกชนในการร่วมลงทุน โดยได้กำหนดรูปแบบของสัมปทานทำเหมืองแร่ ดังต่อไปนี้

1) ข้อตกลงแบบแบ่งปันผลผลิต (Mineral production sharing agreement) เป็นสัมปทานที่รัฐให้สิทธิแก่ผู้รับสัมปทานในการทำเหมืองแร่ ภายในพื้นที่ที่กำหนดไว้ในสัมปทาน และรัฐมีส่วนแบ่งในผลผลิต ทั้งนี้ ผู้รับสัมปทานจะต้องเป็นผู้จัดหาแหล่งเงินทุน เทคโนโลยี การจัดการและบุคลากรที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามสัมปทาน

2) ข้อตกลงแบบร่วมกันผลิต (Co-Operation Agreement) เป็นสัมปทานระหว่างรัฐและผู้รับสัมปทาน ซึ่งรัฐจะเป็นผู้จัดหาแหล่งเงินทุน เทคโนโลยี ในการดำเนินการตามสัมปทาน

3) ข้อตกลงแบบร่วมทุน (Joint - Venture Agrcement) เป็นสัมปทานซึ่งบริษัทร่วมทุนที่จัดตั้งโดยรัฐและผู้รับสัมปทาน โดยที่ทั้งสองฝ่ายมีหุ้นเท่ากัน ทั้งนี้รัฐจะมีส่วนแบ่งจากผลผลิต³⁷

3.2.1.6 ระยะเวลาของใบอนุญาต

ใบอนุญาตการแปรรูปแร่ธาตุมีอายุ 5 ปีนับจากวันที่ออกใบอนุญาต ซึ่งสามารถต่ออายุได้อีกตามจำนวนปีดังกล่าว แต่ต้องไม่เกินระยะเวลา 25 ปี โดยมีเงื่อนไขว่า จะไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตเว้นแต่ผู้ถือใบอนุญาตได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขและข้อกำหนดทุกข้อในใบอนุญาตและไม่พบว่ากระทำผิดในข้อหาฝ่าฝืนข้อกำหนดในพระราชบัญญัติและกฎระเบียบที่บังคับใช้

3.2.1.7 การจัดการความขัดแย้งในทรัพยากรแร่

กฎหมายแร่ ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) ได้กำหนดวิธีการจัดการความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากการประสงค์ที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ โดยได้กำหนดให้มีคณะกรรมการอนุญาโตตุลาการเป็นคณะกรรมการเพื่อแก้ปัญหาหากมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร

³⁶ The Philippines Mining Act 1995, Section 24.

³⁷ The Philippines Mining Act 1995, Section 26.

แร่ ซึ่งคณะกรรมการอนุญาตโศตุลาการจะต้องมีคณะกรรมการอนุญาตโศตุลาการในสำนักงานกรมพื้นที่ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิก 3 คน โดย 2 คน จะต้องเป็นผู้พิพากษาและอีกหนึ่งคนจะต้องเป็นวิศวกรเหมืองแร่ จดทะเบียนหรือเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านสาขาที่เกี่ยวข้อง และจะต้องได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายโดยเลขาธิการตามคำแนะนำของผู้อำนวยการสำนักเหมืองแร่และธรณีศาสตร์ บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกของคณะกรรมการจะต้องปฏิบัติงานในกรมโดยไม่ได้รับค่าตอบแทนใด ๆ สมาชิกดังกล่าวจะต้องมาจากกรมต่าง ๆ ในภูมิภาค เจ้าหน้าที่ผู้เป็นประธานคณะกรรมการดังกล่าวจะได้รับการคัดเลือกโดยการจับสลาก (Drawing of lots) โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 1 ปี สมาชิกของคณะกรรมการจะต้องปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบในการไต่สวนและตัดสินคดีต่าง ๆ จนกระทั่งเลขาธิการถอดถอนหรือยกเลิกตำแหน่งภายใน 30 วันทำการ หลังจากทุกฝ่ายส่งคดีเพื่อเข้ารับการตัดสิน คณะกรรมการจะมีอำนาจพิเศษในการไต่สวนและตัดสินคดีดังต่อไปนี้

- 1) ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในพื้นที่เหมืองแร่
- 2) ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงหรือใบอนุญาตการทำเหมืองแร่
- 3) ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเจ้าของพื้นผิว ผู้อยู่อาศัยและผู้ถืออ้างสิทธิ์ผู้รับสัมปทานและ
- 4) ข้อพิพาทที่รื้อการตัดสิน ณ สำนักงานหรือกรมในวันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้³⁸

สำหรับอำนาจศาลอุทธรณ์ (Appellate Jurisdiction) ฝ่ายที่ไม่ถึงพอใจอาจยื่นอุทธรณ์คำตัดสินหรือคำสั่งของคณะกรรมการอนุญาตโศตุลาการต่อคณะกรรมการตัดสินเรื่องเหมืองแร่ (Mine Adjudication Board) ได้ภายใน 1 วัน นับจากวันที่ได้รับคำตัดสินหรือคำสั่งดังกล่าว ซึ่งจะมีการตัดสินคดีภายใน 30 วัน นับจากวันที่ยื่นอุทธรณ์³⁹

คณะกรรมการตัดสินเรื่องเหมืองแร่ คณะกรรมการตัดสินเรื่องเหมืองแร่จะประกอบไปด้วยสมาชิก 3 คน เลขาธิการจะเป็นประธานและผู้อำนวยการสำนักเหมืองแร่และธรณีศาสตร์และปลัดกระทรวงปฏิบัติการเป็นสมาชิก โดยคณะกรรมการจะมีอำนาจดังต่อไปนี้

- 1) ประกาศใช้กฎระเบียบที่ควบคุมการไต่สวนและการตัดสินคดีและที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการภายในและประกาศใช้กฎระเบียบดังกล่าวตามความเหมาะสมเพื่อดำเนินการของกรม
- 2) จัดการคำสาบาน เรียกฝ่ายต่าง ๆ ที่มีความขัดแย้งเข้าพบ ออกหมายศาลเพื่อเรียกตัวพยานเข้าพบและให้การหรือจัดหาหนังสือ กระดาษ สัญญา บันทึก แถลงการณ์ ข้อตกลงและ

³⁸ The Philippines Mining Act 1995, Section 77.

³⁹ The Philippines Mining Act 1995, Section 78.

เอกสารอื่นที่มีความจำเป็นต่อการตัดสินใจที่สืบสวนและเป็นพยานในการสืบสวนหรือการไต่สวนต่าง ๆ ที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

3) จัดการไต่สวนทุกเรื่องราวภายในขอบเขตอำนาจไต่สวนและตัดสินใจพิพาทของฝ่ายที่ถูกเรียกพบหรือได้รับประกาศแจ้งให้เข้าพบ จัดทำการดำเนินคดีหรือส่วนของการดำเนินคดีในที่สาธารณะหรือเป็นการส่วนตัว เลื่อนการไต่สวนไปยังเวลาและสถานที่ต่าง ๆ ส่งเรื่องหรือหลักฐานทางเทคนิคให้แก่ผู้เชี่ยวชาญและรับรายงานเพื่อเป็นหลักฐานหลังจากไต่สวนเมื่อครบกำหนดสั่งให้ฝ่ายต่าง ๆ เข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมการดำเนินคดี แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อผิดพลาด ข้อบกพร่องหรือความไม่ผิดปกติต่าง ๆ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปสสารหรือในรูปที่จับต้องได้ และจำหน่ายข้อพิพาทเรื่องเหมืองแร่ ไม่ว่าจะเล็กน้อยหรือต้องมีการดำเนินการเพิ่มเติมที่คณะกรรมการเห็นว่าไม่มีความจำเป็นหรือเป็นที่ต้องการ

1) กักตัวบุคคลซึ่งมีความผิดทางตรงหรือทางอ้อมและออกบทลงโทษตามความเหมาะสม และ

2) สั่งให้มีการดำเนินการต่าง ๆ หรือทั้งหมดที่เกี่ยวข้องและเกิดจากคดีที่รอการตัดสินใจที่อาจทำให้เกิดความเสียหายอันใหญ่หลวงและไม่สามารถแก้ไขได้ต่อฝ่ายต่าง ๆ ในคดีหรือส่งผลเสียอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจหากไม่มีการดำเนินการดังกล่าว

ทั้งนี้ ในการดำเนินคดีต่าง ๆ ของคณะกรรมการ กฎของหลักฐานที่ปรากฏในศาลยุติธรรมหรือความยุติธรรมจะไม่สามารถมีผลควบคุมและถือเป็นวัตถุประสงค์และความตั้งใจของพระราชบัญญัตินี้ที่จะมีผลควบคุม คณะกรรมการจะใช้วิธีการทั้งหมดและตามความเหมาะสมเพื่อยืนยันข้อเท็จจริงในแต่ละคดีโดยเร็วและเป็นกลาง โดยไม่คำนึงถึงด้านเทคนิคของกฎหมายหรือกระบวนการทั้งหมดเพื่อประโยชน์ตามกระบวนการทางกฎหมาย

ในการดำเนินคดีต่าง ๆ ของคณะกรรมการทุกฝ่ายอาจมีตัวแทนที่ปรึกษาทางกฎหมาย ผลการศึกษาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการจะถือเป็นที่สุดและมีผลต่อทุกฝ่ายและการตัดสินใจหรือคำสั่งของคณะกรรมการจะถือเป็นที่สุด ฝ่ายที่ได้รับผลกระทบอาจยื่นคำร้องเพื่อขอตรวจสอบโดยศาลชั้นต้นและข้อสงสัยทางกฎหมายต่อศาลฎีกาภายใน 30 วัน หลังจากได้รับคำสั่งและคำตัดสินของคณะกรรมการ⁴⁰

⁴⁰ The Philippines Mining Act 1995, Section 79.

3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการแร่ของประเทศไทย

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติพิกัดอัตราค่าภาคหลวงแร่ พ.ศ. 2509 และพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ทำให้บทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสม กับสถานการณ์ในปัจจุบัน สมควรปรับปรุงโดยนำหลักการของกฎหมายทั้งสองฉบับ มาบัญญัติไว้ในกฎหมายเดียวกัน เพื่อให้การอนุญาตและการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ เป็นไปอย่างมีระบบ โดยกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแร่ เพื่อให้เกิดดุลยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การรักษาสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชน กำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาต และการกำกับดูแลการทำเหมืองแร่ให้เหมาะสมกับประเภทและขนาดของการทำเหมือง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรผลประโยชน์จากทรัพยากรแร่ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนอันเป็นที่ตั้งของพื้นที่ทำเหมืองและพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบจากการทำเหมือง และกำหนดให้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนแก่ผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน อันเป็นที่ตั้งของการทำเหมืองใต้ดิน ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

3.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 77 รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบแก่ประชาชนและดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่างๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นห่วงระบบรวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชนและนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วรัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบอบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่กำหนดเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนและเพื่อกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

มาตรา 258 ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

ค. ด้านกฎหมาย

(1) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายกฎระเบียบหรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากลโดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัวโดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนและไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็นเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศและป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

(2) ปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชากฎหมายเพื่อพัฒนาผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายให้เป็นผู้มีความรู้รอบรู้ มีนิติทัศนะ และยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมของนักกฎหมาย

(3) พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวกและสามารถเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายได้ง่าย

(4) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

3.3.2 ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ประกาศแผนปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2561

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ กำหนดให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศ และให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผลตามที่กำหนด โดยให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีวิธีการจัดทำแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนในการดำเนินการปฏิรูปประเทศ การจัดผลการดำเนินการ และระยะเวลาดำเนินการปฏิรูปประเทศทุกด้าน และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2460 มีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2460 เป็นต้นมา โดยกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ เพื่อรับผิดชอบในการจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศแต่ละด้าน เพื่อกำหนดกลไก วิธีการ และขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ และเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และรายงานต่อรัฐสภาเพื่อทราบแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับได้ต่อไป⁴¹

เพื่อให้เนินไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2460 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2460 แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูป

⁴¹ สำนักนายกรัฐมนตรี, เรื่องการประกาศแผนการปฏิบัติประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: ราชกิจจานุเบกษา, 2561), น. 1.

ประเทศด้านต่าง ๆ จำนวน 11 คณะ อันประกอบด้วย คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ด้านสาธารณสุข คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสื่อสารมวลชน เทคโนโลยีสารสนเทศ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสังคม คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน และคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำร่างแผนการปฏิรูปประเทศให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด ตลอดจนได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง เพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำร่างแผนการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ ด้วยแล้ว บัดนี้ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ ได้ดำเนินการจัดทำร่างแผนการปฏิรูปประเทศ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว และได้เสนอคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติพิจารณาความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ประกอบกับคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2561 เห็นชอบร่างแผนการปฏิรูปประเทศ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติและคณะกรรมการปฏิรูปประเทศเสนอ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีการประชุมเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2561 รับทราบแผนการปฏิรูปประเทศ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว⁴²

3.2.2.1 ภาพรวมการปฏิรูปประเทศ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การปรับเปลี่ยนของสภาพแวดล้อมของการพัฒนาทั้งจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกประเทศในช่วงการพัฒนาที่ผ่านมาส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ของประเทศอย่างมาก การขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทำให้รายได้ต่อหัวของประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้นกว่า 10 เท่า ในขณะที่เดียวกันจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นเป็น 67 ล้านคน ได้ส่งผลและกดดันต่อการใช้ทรัพยากรทำให้เสื่อมโทรมและก่อเกิดมลภาวะมากขึ้น มีการลดลงของพื้นที่ป่าและสัตว์ป่าสงวนอย่างต่อเนื่อง ปัญหาอุทกภัยและภัยแล้งในแต่ละปี ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากทางเศรษฐกิจและส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน การลดลงของป่าชายเลน ความเสื่อมโทรมของคุณภาพน้ำ ปะการัง น้ำทะเล และการกัดเซาะชายฝั่งต่างส่งผลต่อรายได้และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะผู้ยากจนในพื้นที่ซึ่งพึ่งพิงรายได้จากทรัพยากรดังกล่าว ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศส่งผลต่อทั้งธรรมชาติ เศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยส่งผลต่อความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ อันเนื่องมาจากการ

⁴² เฟิ่งอ๋าง,

ปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยเฉพาะจากภาคพลังงาน ขนส่ง อุตสาหกรรม และภาคการเกษตร ทำให้เกิดภัยพิบัติต่าง ๆ มากขึ้น และบ่อยครั้งเพิ่มขึ้น⁴³

ในขณะที่เดียวกันการผลิตและการบริโภคของผู้ประกอบการและประชาชนที่พุ่มเพื่อขยายการตระหนักถึงการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งในเรื่อง ขยะ น้ำเสีย คุณภาพอากาศที่เลวลง การร่อยหรอของความหลากหลายทางชีวภาพที่เคยอุดมสมบูรณ์ของประเทศ ปัญหาดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม อันเนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น นโยบายด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่มีความต่อเนื่อง ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องล้าสมัย และมักไม่มีการบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม ความพยายามในการสร้างรายได้ทางเศรษฐกิจ เช่นการพัฒนาเกษตร อุตสาหกรรม บริการท่องเที่ยว ล้วนส่งผลให้ปัญหาต่าง ๆ ยังไม่ได้รับการแก้ไข แต่กลับสะสมพอกพูนมากขึ้น กลายเป็นปัญหาที่ซับซ้อนมากต่อการแก้ไขมากขึ้น ดังนั้นการดำเนินการในรูปแบบเดิมเพื่อแก้ไขปัญหาจึงไม่อาจดำเนินการแก้ปัญหาได้อย่างประสบความสำเร็จ จำเป็นจะต้องมีการปฏิรูปการดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ ให้เกิดการรักษาฟื้นฟูและใช้ประโยชน์ได้อย่างสมดุลช่วยแก้ไขปัญหาที่เรื้อรัง มีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนที่สมดุลทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม⁴⁴

รัฐบาลปัจจุบันได้แสดงเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการให้ความสำคัญกับการปฏิรูป โดยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศขึ้นต่อเนื่องจากการมีสภาปฏิรูปประเทศ และสภา สปช. ในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา เพื่อทำหน้าที่ในการปฏิรูปประเทศเพื่อเกิดความสมดุลในด้านต่าง ๆ รวมทั้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคณะกรรมการปฏิรูปประเทศชุดปัจจุบัน ได้แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2560 ทำหน้าที่ยกร่างแผนปฏิรูปประเทศในช่วงเวลา 90 วัน สำหรับการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินการยกร่างแผนปฏิรูปโดยพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนประเทศอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งน้อมนำศาสตร์ของพระราชาเป็นหลักในการจัดทำแผนปฏิรูปด้วย⁴⁵

1) ทรัพยากรแร่

ปัจจุบันบทบาทของทรัพยากรแร่ที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมีการเปลี่ยนแปลงจากในอดีต จากการผลิตทรัพยากรแร่เพื่อการส่งออกจำหน่ายต่างประเทศมาเป็นผลิตเพื่อป้อนอุตสาหกรรมภายในประเทศ โดยเฉพาะแร่รัตนชาติในอุตสาหกรรมก่อสร้างและเชื้อเพลิง

⁴³ เฟิงอ๋าง, น. 2.

⁴⁴ เฟิงอ๋าง.

⁴⁵ เฟิงอ๋าง.

รวมทั้งแร่ที่ใช้เป็นปุ๋ย ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนมูลค่าแร่อุตสาหกรรมที่เป็นวัตถุดิบป้อนอุตสาหกรรมภายในประเทศสูงกว่าแร่โลหะที่ผลิตเพื่อส่งออกเป็นหลักจากข้อมูลในปี พ.ศ. 2560 การสำรวจทรัพยากรแร่ของประเทศไทยพบแร่ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 96,730 ตารางกิโลเมตร (60 ล้านไร่) หรือคิดเป็นร้อยละ 19 ของประเทศ ปริมาณทรัพยากรแร่ทั้งประเทศไทยมี ประมาณ 19 ล้านล้านตัน ประเมินมูลค่าได้นับหมื่นล้านล้านบาท ปัจจุบันมีเมืองที่เปิดดำเนินการประมาณ 569 แห่ง มีประทานบัตรที่ยังไม่สิ้นอายุประมาณ 1,050 แปลง พื้นที่ประทานบัตรรวมทั้งสิ้น ประมาณ 201,439 ไร่ หรือ คิดเป็นร้อยละ 0.2 ของพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศมีการผลิตแร่ประมาณ 40 ชนิด มูลค่าผลผลิตแร่ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ประมาณ 67,840 ล้านบาทต่อปี ผลผลิตแร่ที่สำคัญของไทย ได้แก่ หินปูนเพื่ออุตสาหกรรมก่อสร้างหินปูนเพื่ออุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ ถ่านหิน ลิกไนต์ ยิปซัม ตามลำดับ และสามารถสร้างมูลค่าผลผลิตมวลรวมของประเทศจากภาคอุตสาหกรรมต่อเนื่องทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ หลายแสนล้านบาทต่อปี สำหรับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมพบว่า กิจกรรมเหมืองแร่ยังส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในรูปการปนเปื้อนในธรรมชาติและผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ดังจะเห็นได้จากจำนวนเรื่องร้องเรียนที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น การปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารจัดการเหมืองแร่ที่ให้ความสำคัญกับการเฝ้าระวังผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนรวมทั้งการกระจายผลประโยชน์จากการทำเหมืองแร่ไปยังประชาชนในพื้นที่ยังเป็นสิ่งที่รัฐบาลควรให้ความสำคัญในอนาคต นอกจากนี้ ฐานข้อมูลเขตทรัพยากรแร่เพื่อการบริหารจัดการในปัจจุบัน ยังไม่มีประสิทธิภาพพื้นที่บางแห่งยังเกิดผลกระทบจากกิจกรรมเหมืองแร่ทั้งทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน⁴⁶

สำหรับเป้าหมายสำคัญของทรัพยากรแร่⁴⁷ มีดังนี้

- 1) ประเทศมีความมั่นคงของฐานทรัพยากรแร่และวัตถุดิบเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน
- 2) การใช้ประโยชน์ทรัพยากรแร่มีความเหมาะสม เป็นธรรม และคำนึงถึงคุณภาพทางสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชน
- 3) ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแร่อย่างเหมาะสม

⁴⁶ เพิ่งอ้าง, น. 13.

⁴⁷ เพิ่งอ้าง, น. 19.

สำหรับตัวชี้วัดของทรัพยากรแร่⁴⁸ มีดังนี้

- 1) ประเทศมีข้อมูลแสดงพื้นที่ศักยภาพแร่และเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองที่เหมาะสม ยั่งยืน
- 2) สัดส่วนสถานประกอบการที่ได้มาตรฐานการประกอบการหรือมาตรฐานอุตสาหกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม สังคม และสุขภาพของประชาชน เพิ่มขึ้น
- 3) จำนวนกลไกของการติดตาม ตรวจสอบ กำกับดูแล และการเฝ้าระวังที่ได้รับการพัฒนาและปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
- 4) ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแร่อย่างเหมาะสม รวมทั้งการเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน

ทรัพยากรแร่ จากข้อมูลของกรมทรัพยากรธรณีพบว่า ปัจจุบันบทบาทของทรัพยากรแร่ที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมีการเปลี่ยนแปลงจากในอดีต จากการผลิตทรัพยากรแร่เพื่อการส่งออกจำหน่ายต่างประเทศมาเป็นผลิตเพื่อป้อนอุตสาหกรรมภายในประเทศ โดยเฉพาะแร่รัตนชาติในอุตสาหกรรมก่อสร้างและเชื้อเพลิง รวมทั้งแร่ที่ใช้เป็นปุ๋ย ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนมูลค่าแร่อุตสาหกรรมที่เป็นรัตนชาติป้อนอุตสาหกรรมภายในประเทศสูงกว่าแร่โลหะที่ผลิตเพื่อส่งออกเป็นหลัก จากข้อมูลในปี พ.ศ. 2560 การสำรวจทรัพยากรแร่ของประเทศไทยพบแร่ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 96,730 ตารางกิโลเมตร (60 ล้านไร่) หรือคิดเป็นร้อยละ 19 ของประเทศ ปริมาณทรัพยากรแร่ทั้งประเทศไทยมีประมาณ 19 ล้านล้านตัน ประเมินมูลค่าได้นับหมื่นล้านล้านบาท ปัจจุบันมีเหมืองที่เปิดดำเนินการประมาณ 569 แห่ง มีประทานบัตรที่ยังไม่สิ้นอายุประมาณ 1,050 แปลง พื้นที่ประทานบัตรรวมทั้งสิ้นประมาณ 201,439 ไร่ หรือ คิดเป็นร้อยละ 0.2 ของพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศ มีการผลิตแร่ประมาณ 40 ชนิด มูลค่าผลผลิตแร่ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ประมาณ 67,840 ล้านบาท ต่อปี ผลผลิตแร่ที่สำคัญของไทย ได้แก่ หินปูนเพื่ออุตสาหกรรมก่อสร้าง หินปูนเพื่ออุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ ถ่านหิน ลิกไนต์ ยิปซัม ตามลำดับ และสามารถสร้างมูลค่าผลผลิตมวลรวมของประเทศจากภาคอุตสาหกรรมต่อเนื่องทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ หลายแสนล้านบาทต่อปี⁴⁹

ในระยะเวลาที่ผ่านมา ได้มีการพัฒนา ปรับปรุง และปรับเปลี่ยนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกิจการด้านแร่ ครั้งสำคัญ โดยได้มีการนำกิจการระเบิดและข่อยหินตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเข้ามาควบคุมภายใต้พระราชบัญญัติแร่ เพื่อให้มีการดำเนินงานที่ถูกต้องตามหลักวิชาการทำเหมืองและความปลอดภัย ประกอบกับมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 โดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการทำเหมืองใต้ดิน โดยเฉพาะ

⁴⁸ เพิ่งอ้าง, น. 21.

⁴⁹ เพิ่งอ้าง, น. 34.

นอกจากนี้ ยังให้องค์กรท้องถิ่นและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาแนวทางการจัดการทรัพยากรแร่ในท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้รับรองสิทธิประชาชนและชุมชนในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ ที่อาจมีผลกระทบจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ โดยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นก่อน และยังให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental Health Impact Assessment: EHIA) อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาของการบริหารจัดการแร่ของประเทศก็ยังคงขาดนโยบายหรือแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในภาพรวมที่คำนึงถึงความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมในเชิงดุลยภาพ รวมถึงไม่มีกรวางแผนการใช้ประโยชน์ทรัพยากรแร่เชิงยุทธศาสตร์ เช่น การกำหนดเขตพื้นที่หรือชนิดแร่เพื่อการสงวน อนุรักษ์ หรือเพื่อใช้ประโยชน์ที่ชัดเจน ดังนั้นรัฐบาลปัจจุบันจึงมีนโยบายที่ให้ความสำคัญในการปฏิรูปการบริหารจัดการแร่ทั้งระบบผ่านกลไกคณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติในการเสนอยุทธศาสตร์ นโยบาย และแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การบริหารจัดการแร่เกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้ดุลยภาพด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560⁵⁰

ภายใต้พลวัตและการเปลี่ยนแปลงของโลกตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน รวมถึงในอนาคต ที่หลักการเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ เศรษฐกิจโลก การแข่งขันเสรีทางการค้า การพัฒนา และความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสมัยใหม่และนวัตกรรมรวมถึงปัจจัยอื่น ๆ จะส่งผลโดยตรงและทางอ้อมกับประเทศไทย หากประเทศไทยยังไม่มี การปรับตัวและเตรียมความพร้อมรับมือ ในช่วงที่ผ่านมาประเทศไทยยังมิได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ประเทศเป้าหมาย และยุทธศาสตร์ของประเทศในระยะยาว ซึ่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นเป็นผลให้ขาดความต่อเนื่องของการดำเนิน นโยบายที่สำคัญและขาดบูรณาการ ดังในระดับนโยบายและการนำสู่การปฏิบัติ ถือเป็น การสูญเสียโอกาสและสิ้นเปลืองทรัพยากรของประเทศรวมถึงการบริหารจัดการแร่ยังไม่มีกรอบทิศทางยุทธศาสตร์ของการบริหารจัดการแร่ของประเทศที่ชัดเจน⁵¹

สภาพแวดล้อมการบริหารจัดการแร่ของประเทศที่ผ่านมาพบว่ามีจุดอ่อนมากกว่าจุดแข็ง และอุปสรรค มากกว่าโอกาสต้องทำการปรับปรุงสถานการณ์ของสภาพแวดล้อมการบริหารจัดการแร่ของประเทศ โดยกำหนดทางเลือกของแนวทางการดำเนินการดังนี้

(1) เสริมจุดแข็งของการบริหารจัดการแร่ของประเทศใน ส่วนของการมีคณะกรรมการนโยบาย บริหารจัดการแร่แห่งชาติที่มีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ชัดเจน สามารถบริหารจัดการแร่ของชาติให้สำเร็จตาม เป้าหมาย และสามารถกำหนดให้การทำเหมืองแร่จะต้องมี

⁵⁰ เพิ่งอ้าง, น. 34-35.

⁵¹ เพิ่งอ้าง, น. 35.

การบริหารจัดการที่ดีและได้มาตรฐาน มีการกำกับดูแล ติดตาม และตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ มีการควบคุมการพัฒนาแหล่งแร่ การทำเหมืองแร่ และผลกระทบที่เกิดจากการทำเหมืองแร่อย่างรัดกุมและเข้มงวด โดยเฉพาะผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด⁵²

(2) ลดจุดอ่อนของการบริหารจัดการแร่ของประเทศ ดังนี้⁵³

1. เร่งพัฒนาระบบสารสนเทศที่เกี่ยวกับข้อมูลด้านทรัพยากรแร่และข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จำเป็นสำหรับการบริหารจัดการแร่ให้มีความครบถ้วน สมบูรณ์ และมีประสิทธิภาพ

2. ปรับปรุงกระบวนการขออนุญาตอาชญาบัตร ประทานบัตร การขอต่ออายุประทานบัตรและในครอบครองแร่ ซึ่งที่ผ่านมามีหลายขั้นตอนและเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน เช่น กรมทรัพยากรธรณี กรมอุตสาหกรรม พื้นฐานและการเหมืองแร่ กรมป่าไม้ กรมศิลปากร เป็นต้น ประกอบกับนโยบายและข้อกำหนดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สอดคล้องกัน ทำให้บางขั้นตอนมีความความซับซ้อนและเกิดความล่าช้า เช่น กระบวนการพิจารณาอนุมัติให้เข้าทำประโยชน์เขตป่าไม้ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นกระบวนการทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น

3. เชื่อมโยงและส่งเสริมการบูรณาการข้อมูลที่เกี่ยวข้องด้านทรัพยากรแร่และการปฏิบัติร่วมกันของทุกหน่วยงานตั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาชน และทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

4. เร่งดำเนินการเพิ่มเติมปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพในการทำหน้าที่เฝ้าระวัง ควบคุม และระงับยับยั้งการทำเหมืองที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพชุมชนและสิ่งแวดล้อมอย่างทันท่วงที เพื่อควบคุมดูแลการทำเหมืองให้เป็นไปตามมาตรฐานความปลอดภัยและเป็นที่ยั่งยืนให้กลุ่มผู้มีความวิตกกังวลหากเกิดผลกระทบขึ้น

(3) ใช้โอกาสในการบริหารจัดการแร่ของประเทศ⁵⁴

1. การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ 60 ปีและนโยบายไทยแลนด์ 4.0 เป็น โอกาสให้กิจการเหมืองแร่ สามารถส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นประเทศเศรษฐกิจ การนำทรัพยากรแร่มาใช้ประโยชน์จะมีส่วนช่วยสนับสนุนและเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่ภาคเศรษฐกิจ โดยรวมของประเทศ

2. การปฏิรูปกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูล การร่วมแสดงความคิดเห็น หรือร่วมตัดสินใจในกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรแร่ของประเทศ ซึ่งจะทำให้สามารถสะท้อนให้เห็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ และยังสามารถลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนในพื้นที่

⁵² เพิ่งอ้าง.

⁵³ เพิ่งอ้าง.

⁵⁴ เพิ่งอ้าง, น. 36.

กับผู้ประกอบการทำเหมืองแร่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนำไปสู่การตัดสินใจซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

3. การใช้โอกาสของการมีช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลข่าวและการสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องผ่านทางสื่อต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายและสามารถเข้าถึงประชาชนได้มากขึ้น

(4) ลดปัจจัยคุกคามและความเสี่ยงต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการแร่ของประเทศ⁵⁵ ดังนี้

1. กำหนดนโยบายเกี่ยวกับทิศทางการพัฒนาประเทศในการนำทรัพยากรแร่ให้มีความชัดเจน โดยต้องมีการวางแผนในเชิงขนาดแร่และเชิงพื้นที่ และช่วงเวลาที่เหมาะสมกับการที่จะนำทรัพยากรแร่ขึ้นมาใช้ให้เกิดความคุ้มค่าและประโยชน์สูงสุด การกำหนดและการจำแนกการใช้ประโยชน์พื้นที่ เช่น การกำหนดเขตพื้นที่หรือชนิดแร่เพื่อการสงวน อนุรักษ์ หรือเพื่อใช้ประโยชน์พื้นที่สำหรับการเกษตรกรรม พื้นที่ที่สมควรอนุรักษ์ไว้เป็นพื้นที่ป่าที่ไม่ควรอนุญาตให้ทำเหมืองแร่ พื้นที่สำหรับการส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เป็นต้น

2. ระบบการบริหารจัดการแร่และการแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการทำเหมืองของภาครัฐต้องมีประสิทธิภาพและมีความต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบคลายความวิตกกังวล และมีความเชื่อใจในการดำเนินงานของภาครัฐ

3. ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำเหมืองในกระบวนการทำประชาพิจารณ์ เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้อง และไว้วางใจการดำเนินงานของภาครัฐและผู้ประกอบการ

สำหรับความสอดคล้องของเรื่องและประเด็นปฏิรูปทรัพยากรทางบกกับยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2580) ได้กำหนดเป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์และผลสัมฤทธิ์กรณีทรัพยากรแร่⁵⁶ ไว้ดังนี้

1. ประเทศมีความมั่นคงของฐานทรัพยากรแร่เพื่อการพัฒนาประเทศและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

2. การใช้ประโยชน์ทรัพยากรแร่มีความเหมาะสม เป็นธรรม และคำนึงถึงคุณภาพทางสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชน

3. ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแร่อย่างเหมาะสม

⁵⁵ เพิ่งอ้าง.

⁵⁶ เพิ่งอ้าง, น. 39.

โดยได้กำหนดตัวชี้วัดกรณีทรัพยากรแร่⁵⁷ ไว้ดังนี้

1. ประเทศมีข้อมูลแสดงพื้นที่ศักยภาพแร่และเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองที่เหมาะสมยิ่งขึ้น
2. สัดส่วนสถานประกอบการที่ได้มาตรฐานการประกอบการหรือมาตรฐานอุตสาหกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม สังคม และสุขภาพของประชาชน เพิ่มขึ้น
3. จำนวนกลไกของภาคติดตาม ตรวจสอบ กำกับดูแล และการเฝ้าระวังที่ได้รับการพัฒนาและปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแร่อย่างเหมาะสม รวมทั้งการเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน

3.3.3 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป⁵⁸ โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516 พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 พ.ศ. 2526 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติพิกัตอัตราค่าภาคหลวงแร่ พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติพิกัตอัตราค่าภาคหลวงแร่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2520 และพระราชบัญญัติพิกัตอัตราค่าภาคหลวงแร่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 จะเห็นได้ว่า เมื่อพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับจะมีการยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแร่ทุกฉบับในประเทศไทย ซึ่งเป็นการพัฒนากฎหมายแร่ให้มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้น โดยที่พระราชบัญญัติพิกัตค่าภาคหลวงแร่ พ.ศ. 2509 และ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานทำให้บทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน จึงสมควรปรับปรุงโดยนำหลักการของกฎหมายทั้งสองฉบับมาบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน เพื่อให้การออกและการจัดเก็บค่าภาคหลวงเป็นไปอย่างมีระบบ โดยกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการแร่ เพื่อให้เกิดดุลยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การรักษาสีงแวดล้อม และสุขภาพของประชาชน กำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตและการกำกับดูแลการทำเหมืองให้เหมาะสมกับประเภทและขนาดของการทำเหมืองแร่ ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแร่ กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรผลประโยชน์จากทรัพยากรแร่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ

⁵⁷ เพิ่งอ้าง, น. 40.

⁵⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 26 ก หน้า 1/2 มีนาคม 2560.

ชุมชนอันเป็นที่ตั้งของพื้นที่ทำเหมืองและพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบจากการทำเหมือง และกำหนดให้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนแก่ผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินอันเป็นที่ตั้งของการทำเหมืองใต้ดินตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดเก็บค่าภาคหลวงแร่ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้⁵⁹

1) นิยามศัพท์สำคัญ

“แร่” หมายความว่า ทรีพยากรธรณีที่เป็นอนินทรีย์วัตถุ มีส่วนประกอบทางเคมีกับลักษณะทางฟิสิกส์แน่นอนหรือเปลี่ยนแปลงได้เล็กน้อยไม่ว่าจะต้องถลุงหรือหลอมก่อนใช้หรือไม่ และหมายความรวมถึงถ่านหิน หินน้ำมัน หินอ่อน โลหะและตะกั่วที่ได้จากโลหะและตะกั่วน้ำเกลือใต้ดิน หินตามที่ถูกกระทรวงกำหนดเป็นหินประดับหรือหินอุตสาหกรรม และหินหรือทรายตามที่ถูกกระทรวงกำหนดเป็นหินอุตสาหกรรมหรือทรายอุตสาหกรรม แต่ไม่รวมถึงน้ำหรือเกลือสินเธาว์

“น้ำเกลือใต้ดิน” หมายความว่า น้ำเกลือที่มีอยู่ใต้ดินตามธรรมชาติ และมีความเข้มข้นของเกลือในปริมาณมากกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

“การบริหารจัดการแร่” หมายความว่า การจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรแร่ที่มีอยู่ตามธรรมชาติ การสำรวจแร่ การทำเหมือง การทำเหมืองใต้ดิน การขุดหาแร่รายย่อย การร่อนแร่ การประกอบธุรกิจแร่ การแต่งแร่ และการประกอบโลหกรรม รวมทั้งการควบคุมกำกับดูแลการดำเนินการเรื่องดังกล่าว

“สำรวจแร่” หมายความว่า การเจาะหรือขุดหรือกระทำด้วยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด เพื่อให้รู้ว่าในพื้นที่ที่มีแร่หรือไม่เพียงใด

“พื้นที่เขตปลอดภัยและความมั่นคงแห่งชาติ” หมายความว่า เขตปลอดภัยตามกฎหมายว่าด้วยเขตปลอดภัยในราชการทหาร เขตหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เขตทรงสงวนตามพระบรมราชโองการพระพุทธศักราช 2465 หรือพื้นที่บริเวณชายแดนที่จำเป็นต้องสงวนไว้เพื่อความมั่นคงแห่งชาติ

“ทำเหมือง” หมายความว่า การกระทำแก่พื้นที่ไม่ว่าจะเป็นที่บกหรือที่น้ำเพื่อให้ได้มาซึ่งแร่ด้วยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด แต่ไม่รวมถึงการขุดหาแร่รายย่อยและการร่อนแร่

“ทำเหมืองใต้ดิน” หมายความว่า การทำเหมืองด้วยวิธีการเจาะเป็นปล่องหรืออุโมงค์ ลึกลงไปใต้ผิวดิน เพื่อให้ได้มาซึ่งแร่ใต้ผิวดิน

⁵⁹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, หมายเหตุ.

“ขุดหาแร่รายย่อย” หมายความว่า การกระทำแก่พื้นที่ไม่ว่าจะเป็นที่บกหรือที่น้ำ เพื่อให้ได้มาซึ่งแร่โดยใช้แรงงานคนหรือใช้เครื่องจักรรวมกันไม่เกินสามสิบห้าแรงม้า ภายในท้องที่ขนาดพื้นที่ วิธีการขุดหาแร่ และชนิดแร่ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

“ร้อนแร่” หมายความว่า การกระทำแก่พื้นที่ไม่ว่าจะเป็นที่บกหรือที่น้ำ เพื่อให้ได้มาซึ่งแร่โดยใช้แรงคนแต่ละคนตามชนิดของแร่ ภายในท้องที่ และวิธีการร้อนแร่ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

“ประกอบธุรกิจแร่” หมายความว่า การซื้อแร่การขายแร่การครอบครองแร่ การเก็บแร่ การขนแร่ การนำแร่เข้ามาในราชอาณาจักรหรือเขตไหล่ทวีป และการส่งแร่ออกนอกราชอาณาจักร

“ซื้อแร่” หมายความว่า การรับโอนแร่ด้วยประการใดจากบุคคลอื่น นอกจากการตกทอด

“ขายแร่” หมายความว่า การโอนแร่ด้วยประการใดไปยังบุคคลอื่น นอกจากการตกทอด

“ครอบครองแร่” หมายความว่า การมีไว้ การยึดถือ หรือการรับไว้ด้วยประการใดซึ่งแร่เพื่อตนเองหรือผู้อื่น และไม่ว่าจะเป็นการมีไว้เพื่อขาย เพื่อขนส่ง เพื่อใช้ หรือเพื่อประการอื่นใด และรวมถึงการทิ้งไว้หรือปรากฏอยู่ในบริเวณที่อยู่ในความครอบครองด้วย เว้นแต่แร่ที่ปรากฏอยู่ตามธรรมชาติ หรือโดยลักษณะการปรากฏอยู่ของแร่ที่ผู้ครอบครองไม่อาจทราบได้

“แต่งแร่” หมายความว่า การกระทำใด ๆ เพื่อทำให้แร่หรือวัสดุที่มีสิ่งเจือปนสะอาด หรือเพื่อให้แร่หรือวัสดุที่ปนกันอยู่ตั้งแต่สองชนิดขึ้นไปแยกออกจากกัน และหมายความรวมถึงการบดแร่คัดขนาด หรือการนำแร่ไปผ่านกระบวนการแล้วได้สารชนิดใหม่ ตามประเภทที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

“โลหกรรม” หมายความว่า การทำแร่หรือวัตถุดิบที่มีโลหะเป็นองค์ประกอบให้เป็นโลหะ หรือสารประกอบโลหะด้วยวิธีการถลุงแร่หรือวิธีอื่นใด และหมายความรวมถึงการทำโลหะให้บริสุทธิ์การผสมโลหะ การผลิตโลหะสำเร็จรูปหรือกึ่งสำเร็จรูปชนิดต่าง ๆ โดยวิธีหลอมหล่อรีด หรือวิธีอื่นใด

“เขตควบคุมแร่” หมายความว่า เขตพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศเป็นเขตควบคุมแร่

“เขตประทานบัตร” หมายความว่า เขตพื้นที่ที่กำหนดในประทานบัตร

“เขตเหมืองแร่” หมายความว่า เขตประทานบัตร และให้รวมถึงเขตพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้แต่งแร่หรือประกอบโลหกรรม หรือที่ทิ้งมูลดินทราย ซึ่งมีเขตติดต่อกับเขตประทานบัตร

“เขตแต่งแร่” หมายความว่า เขตพื้นที่ที่ระบุในใบอนุญาตแต่งแร่

“เขตโลหกรรม” หมายความว่า เขตพื้นที่ที่ระบุในใบอนุญาตประกอบโลหกรรม

“สถานที่เก็บแร่” หมายความว่า สถานที่ที่ระบุในใบอนุญาตตั้งสถานที่เก็บแร่

“อาชญาบัตรสำรวจแร่” หมายความว่า หนังสือสำคัญที่ออกให้เพื่อสำรวจแร่ เบื้องต้น ภายในท้องที่ที่ระบุในหนังสือสำคัญนั้น แต่ไม่รวมถึงการสำรวจแร่ในทะเล

“อาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่” หมายความว่า หนังสือสำคัญที่ออกให้เพื่อผูกขาดสำรวจแร่ภายในเขตที่กำหนดในหนังสือสำคัญนั้น แต่ไม่รวมถึงการสำรวจแร่ในทะเล

“อาชญาบัตรพิเศษ” หมายความว่า หนังสือสำคัญที่ออกให้เพื่อผูกขาดสำรวจแร่ ภายในเขตที่กำหนดในหนังสือสำคัญนั้น และผู้ยื่นคำขอต้องเสนอข้อผูกพันสำหรับการสำรวจและต้องเสนอผลประโยชน์พิเศษแก่รัฐ

“ประทานบัตร” หมายความว่า หนังสือสำคัญที่ออกให้เพื่อทำเหมืองภายในเขตที่กำหนดในหนังสือสำคัญนั้น

“ใบอนุญาต” หมายความว่า ใบอนุญาตที่ออกให้ตามพระราชบัญญัตินี้

“เขตไหล่ทวีป” หมายความว่า เขตไหล่ทวีปที่เป็นสิทธิอธิปไตยของประเทศไทยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามความตกลงที่ได้ทำกับต่างประเทศ

“มูลดินทราย” หมายความว่า เปลือกดิน ทราย กรวด หรือหินที่เกิดจากการทำเหมือง และให้หมายความรวมถึงน้ำขุ่นขึ้นด้วย

“ตะกรัน” หมายความว่า สารประกอบหรือสารพลอยได้อื่นใดที่เกิดจากการประกอบโลหกรรม ตามที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

“ผู้ออกประทานบัตร” หมายความว่า

(1) เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ สำหรับการทำเหมืองประเภท 1

(2) อธิบดี สำหรับการทำเหมืองประเภทที่ 2 และประเภทที่ 3

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติ

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า นายกเทศมนตรี หรือนายกองการบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ ในเขตพื้นที่ของตน

“เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งอธิบดีแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล

“องค์กรเอกชน” หมายความว่า องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือตามกฎหมายอื่น

“องค์กรชุมชน” หมายความว่า องค์กรชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยสภาองค์กรชุมชน หรือตามกฎหมายอื่น

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ และผู้ซึ่ง รัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้⁶⁰

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงอุตสาหกรรม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงอุตสาหกรรม มีอำนาจออกกฎกระทรวงตามมาตรา 8 มาตรา 23 และมาตรา 28

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจออกประกาศ ตามมาตรา 20

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออก กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นหรือลดค่าธรรมเนียม กำหนดพิกัดอัตราค่าภาคหลวงแร่ และกำหนดกิจการอื่น หรือออกประกาศ และระเบียบเพื่อ ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ กฎกระทรวง ประกาศ และระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราช กิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้⁶¹

3.3.3.1 นโยบายในการบริหารจัดการแร่

1) รัฐมีหน้าที่ในการบริหารจัดการแร่เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและ ประชาชนอย่างยั่งยืน โดยต้องคำนึงถึงคุณภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และผลกระทบต่อ คุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนอย่างรอบด้าน รวมทั้งการจัดสรรผลประโยชน์ ระหว่างรัฐ ผู้ประกอบการ และชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่ทำเหมืองและพื้นที่ใกล้เคียงที่ได้รับ ผลกระทบอย่างเป็นธรรม⁶²

2) ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่ แห่งชาติ” ประกอบด้วย

(1) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่ง นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ

⁶⁰ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 4.

⁶¹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 5.

⁶² พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 7.

(2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นรองประธานกรรมการ คนที่สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการ คนที่สาม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานกรรมการ คนที่สี่

(3) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบดี กรมธนารักษ์ อธิบดีกรมศิลปากร เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประธานกรรมการสภาการเหมืองแร่และประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกินหกคน ซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งจาก

(ก) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนหนึ่งคน

(ข) ผู้แทนองค์กรเอกชน จำนวนหนึ่งคน

(ค) ผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ ด้านธรณีวิทยา ด้านวิศวกรรมเหมืองแร่ ด้านสังคมศาสตร์ หรือด้านสิ่งแวดล้อม จำนวนไม่เกินสี่คน

ให้อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี เป็นกรรมการและเลขานุการ และอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ เป็นกรรมการและเลขานุการร่วม

ให้รองอธิบดีกรมทรัพยากรธรณีซึ่งอธิบดีกรมทรัพยากรธรณีมอบหมาย เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ และรองอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ซึ่งอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแรมอบหมาย เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการร่วม

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง (4) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง⁶³

3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

ก. คุณสมบัติ

(1) มีสัญชาติไทย

(2) มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ หรือทำงานในด้านที่แต่งตั้งไม่น้อยกว่าสิบปี

ข. ลักษณะต้องห้าม

(1) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(2) เป็นบุคคลล้มละลาย

⁶³ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 8.

(3) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(4) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมืองที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

(5) เป็นผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 8 (4) (ก)

(6) เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในสถาบันอุดมศึกษา

(7) เป็นกรรมการหรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลหรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจหรือดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแร่

(8) ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอื่นใดที่มีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ขัดแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการ⁶⁴

4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ หรือในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้น ในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างหรือเป็นกรรมการเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว เว้นแต่วาระของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเหลือไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็ได้

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

ในกรณีที่ยังไม่มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวาระสอง ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่เหลืออยู่

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้⁶⁵

⁶⁴ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 9.

⁶⁵ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 10.

5) นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) ประธานกรรมการให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ

(4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 9⁶⁶

6) ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอยุทธศาสตร์ นโยบาย และแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การบริหารจัดการแร่เกิดประโยชน์สูงสุด ภายใต้ดุลยภาพด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม

(2) เสนอแนะแนวทางหรือมาตรการเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ นโยบาย และแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

(3) กำกับ ดูแล ตรวจสอบให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ นโยบายและแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่

(4) เสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการแร่ของประเทศ

(5) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน และกำหนดหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการแร่

(6) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ นโยบาย และแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ รวมถึงเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา

(7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย⁶⁷

7) การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการตามลำดับเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้กรรมการซึ่งมาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

⁶⁶ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 11.

⁶⁷ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 12.

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในการประชุม ถ้ามีการพิจารณาเรื่องที่กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสีย กรรมการผู้นั้นไม่มีสิทธิเข้าประชุม⁶⁸

8) ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนคณะกรรมการ หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้ และให้นำบทบัญญัติมาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 13 มาใช้บังคับแก่ คณะอนุกรรมการ โดยอนุโลม⁶⁹

9) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการหรือ คณะอนุกรรมการอาจเชิญบุคคลใดมาให้อธิบาย อธิบาย ให้ความเห็น ให้คำแนะนำ หรือส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้⁷⁰

10) ให้กรมทรัพยากรธรณี เป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ

(2) ประสานงานกับคณะกรรมการตามกฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการดำเนินการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ นโยบาย และแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่

(3) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ให้กรมทรัพยากรธรณีและกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ร่วมกันจัดทำฐานข้อมูลพื้นที่ที่มีศักยภาพในการทำเหมืองของประเทศ การประเมินคุณค่าทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละพื้นที่ การประเมินสถานการณ์และพิจารณาขีดจำกัด รวมทั้งความเป็นไปได้ในการใช้ประโยชน์พื้นที่ดังกล่าวเพื่อการทำเหมืองในภาพรวมให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำยุทธศาสตร์ นโยบายและแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ตามมาตรา 12 (1)⁷¹

11) ให้คณะกรรมการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย การสำรวจทรัพยากรแร่ แหล่งแร่สำรอง การจำแนกเขตพื้นที่ศักยภาพแร่ พื้นที่หรือชนิดแร่ที่สมควรสงวนหวงห้ามหรืออนุรักษ์ไว้ และพื้นที่ที่มีแหล่งแร่อุดมสมบูรณ์และมูลค่าทาง

⁶⁸ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 13.

⁶⁹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 14.

⁷⁰ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 15.

⁷¹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 16.

เศรษฐกิจสูงที่จะกำหนดให้เป็นเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมือง เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการแร่ให้เหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุด ภายใต้ดุลยภาพด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชน โดยการจัดทำต้องมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมและเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนทราบเป็นระยะ เว้นแต่ข้อมูลของแร่ประเภทที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และให้มีการจัดทำหรือปรับปรุงแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ทุกห้าปี

ให้คณะกรรมการเสนอแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ตามวรรคหนึ่งต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่

พื้นที่ที่จะกำหนดให้เป็นเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองต้องไม่ใช่พื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เขตโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ เขตพื้นที่ที่มีกฎหมายห้ามการเข้าใช้ประโยชน์ โดยเด็ดขาดพื้นที่เขตปลอดภัยและความมั่นคงแห่งชาติ หรือพื้นที่แหล่งต้นน้ำหรือป่าน้ำซับซึม⁷²

12) ห้ามมิให้ทำเหมืองในพื้นที่หรือชนิดแร่ที่แผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ กำหนดให้มีการสงวนหวงห้ามหรืออนุรักษ์ไว้⁷³

13) เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการแร่ การอนุญาตให้ทำเหมืองให้พิจารณาอนุญาตได้เฉพาะในพื้นที่ที่แผนแม่บทการบริหารจัดการแร่กำหนดให้เป็นเขตแหล่งแร่ เพื่อการทำเหมืองมีความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจ และสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ และในกรณีแหล่งแร่ได้มีศักยภาพในการพัฒนา แต่เทคโนโลยีที่จะใช้ในการทำเหมืองและมาตรการป้องกันผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนยังไม่เหมาะสม ให้สงวนแหล่งแร่นั้นไว้จนกว่าจะมีเทคโนโลยีและมาตรการป้องกันผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนที่เหมาะสม ในกรณีการทำเหมืองที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนสูง ในการอนุญาตต้องกำหนดให้มีการจัดทำแนวพื้นที่กั้นชนการทำเหมือง และจัดทำข้อมูลพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนด้วย

ภายใต้บังคับวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดให้การอนุญาตและการกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ในการออกประทานบัตรให้ทำเหมืองในพื้นที่และชนิดแร่ได้ต้องได้รับ

⁷² พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 17.

⁷³ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 18.

ความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อนการอนุญาต เพื่อพิจารณาความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจความเหมาะสมของเทคโนโลยีที่ใช้ในการทำเหมือง มาตรการในการป้องกันผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน รวมทั้งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน⁷⁴

14) เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการสำรวจ การทดลอง การศึกษา หรือการวิจัยเกี่ยวกับแร่ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดพื้นที่ใด ๆ เว้นแต่พื้นที่ที่กำหนดตามมาตรา 17 วรรคสี่ ให้เป็นเขตสำหรับดำเนินการสำรวจ การทดลอง การศึกษา หรือการวิจัยเกี่ยวกับแร่ได้

ภายในเขตที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ผู้ใดจะยื่นคำขออาชญาบัตรหรือประทานบัตรไม่ได้ ประกาศตามวรรคหนึ่งให้มีผลใช้บังคับไม่เกินห้าปี โดยให้สามารถขยายระยะเวลาการใช้บังคับได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสองปี

ในกรณีที่หมดความจำเป็นในการใช้เขตพื้นที่เพื่อประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการยกเลิกประกาศตามวรรคหนึ่งก่อนสิ้นสุกระยะเวลาการใช้บังคับได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁷⁵

15) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจนำพื้นที่ที่แผนแม่บทกำหนดให้เป็นเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมือง และได้มีการสำรวจเบื้องต้นแล้วปรากฏว่ามีแหล่งแร่อุดมสมบูรณ์และมีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจสูง มาประกาศให้มีการประมูลแหล่งแร่ในพื้นที่ดังกล่าวเพื่อให้ผู้ชนะการประมูลได้สิทธิในการสำรวจแร่และทำเหมืองในพื้นที่นั้น

หลักเกณฑ์ วิธีการเงื่อนไขในการประมูล และการยกเลิกการประมูล ตลอดจนการให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่รัฐ ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

ประกาศตามวรรคสองอย่างน้อยต้องกำหนดหลักเกณฑ์การประมูลให้มีการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม สัดส่วนของผลประโยชน์ตอบแทนหรือการแบ่งปันผลผลิตแก่รัฐและสัดส่วนที่จะแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของเขตพื้นที่การทำเหมืองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกับเขตพื้นที่การทำเหมืองซึ่งอาจจะได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองด้วย โดยต้องพิจารณากำหนดให้เหมาะสมตามชนิดของแหล่งแร่ที่จะนำมาประมูล

⁷⁴ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 19.

⁷⁵ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 20.

ผู้ชนะการประมูลตามวรรคหนึ่งต้องขออนุญาตและดำเนินการสำรวจแร่หรือทำเหมืองตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่พื้นที่ตามวรรคหนึ่งมีคำขออาชญาบัตรหรือคำขอประทานบัตรที่ได้ขึ้นไว้แล้ว ให้ถือว่าป็นคำขอที่ไม่อาจอนุญาตได้ และให้จำหน่ายคำขอดังกล่าวออกจากทะเบียนคำขอเว้นแต่ในกรณีที่คำขอนั้นทับซ้อนพื้นที่ตามวรรคหนึ่งบางส่วน ให้ส่วนที่ไม่ทับซ้อนยังคงดำเนินการเพื่อการอนุญาตหรือไม่อนุญาตคำขอนั้นต่อไปได้⁶⁶

16) เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมการทำเหมือง การซื้อแร่ การขายแร่ การครอบครองแร่ การเก็บแร่ การขนแร่ การแต่งแร่ หรือการประกอบโลหกรรม เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบการทำเหมือง การลักลอบนำแร่ส่งออกนอกราชอาณาจักร หรือ เขตไหล่ทวีป หรือเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชน ความปลอดภัยของประเทศ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดให้พื้นที่ที่อยู่ภายใต้บังคับการบริหารจัดการแร่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นเขตควบคุมแร่ โดยจะกำหนดเป็นเขตควบคุมแร่สำหรับแร่ชนิดหนึ่งชนิดใดก็ได้

ประกาศตามวรรคหนึ่งอาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือมาตรการต่าง ๆ ที่ผู้ถืออาชญาบัตร ผู้ถือประทานบัตร หรือผู้ประกอบการแร่ต้องปฏิบัติ รวมทั้งระยะเวลาในการใช้หลักเกณฑ์ วิธีการหรือมาตรการดังกล่าว

การขายระยะเวลาตามวรรคสอง ให้กระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อหมดความจำเป็นที่จะต้องมีเขตควบคุมแร่ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกาศยกเลิกโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁷⁷

3.3.3.2 คณะกรรมการแร่และคณะกรรมการแร่จังหวัด

1) คณะกรรมการแร่

ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการแร่” ประกอบด้วยปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมควบคุมโรค อธิบดีกรมเจ้าท่า อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมศิลปากร อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครอง

⁶⁶ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 21.

⁷⁷ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 22.

ท้องถิ่น อธิบดีกรมอนามัย เลขานุการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เลขานุการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประธานกรรมการสภาการเหมืองแร่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งจำนวนไม่เกินแปดคน เป็นกรรมการ ทั้งนี้ ให้อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เป็นเลขานุการ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งจากบุคคล ดังต่อไปนี้

- (1) ผู้แทนองค์กรเอกชน จำนวนไม่เกินสองคน
- (2) ผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวนไม่เกินสองคน
- (3) ผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ ด้านการสำรวจและการทำเหมือง

ด้านสังคมศาสตร์ ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านสุขภาพ ด้านละหนึ่งคน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง⁷⁸

ให้คณะกรรมการแร่มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการประกาศให้มีการประมูลเขตแหล่งแร่
- (2) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงหรือประกาศตามพระราชบัญญัตินี้
- (3) ให้ความเห็นชอบในการอนุญาตหรือไม่อนุญาต การต่ออายุ การโอน การเพิกถอน และกำหนดเงื่อนไขใด ๆ เกี่ยวกับประทานบัตรสำหรับการทำเหมืองประเภทที่ 2 และประเภทที่ 3

(4) ให้ความเห็นชอบในกรอนุญาตหรือไม่อนุญาต การเพิกถอน และการกำหนดเงื่อนไขใด ๆ เกี่ยวกับอาชญาบัตรพิเศษ

(5) พิจารณาข้อร้องเรียนหรือผลกระทบจากการทำเหมืองประเภทที่ 2 และประเภทที่ 3 ตามมาตรา 69

(6) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมือง

(7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะกรรมการหรือรัฐมนตรีมอบหมาย⁷⁹

ทั้งนี้ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญประสบการณ์ หรือทำงานในด้านที่แต่งตั้งไม่น้อยกว่าห้าปี และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามอื่นตามที่กำหนดในมาตรา 9⁸⁰

⁷⁸ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 23.

⁷⁹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 24.

คณะกรรมการร่วมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการร่วมอบหมายได้ และให้นำบทบัญญัติมาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 13 และมาตรา 25 มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการโดยอนุโลม⁸¹ ทั้งนี้ให้นำบทบัญญัติมาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 13 และมาตรา 14 มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการร่วโดยอนุโลม⁸²

3.3.3.3 คณะกรรมการร่วจังหวัด

1) ในจังหวัดที่จะมีการออกประทานบัตรสำหรับการทำเหมืองประเภทที่ 1 ให้มีคณะกรรมการร่วจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ผู้แทนกรมเจ้าท่า ผู้แทนกรมทรัพยากรธรณี ผู้แทนกรมศิลปากร ผู้แทนกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ นายอำเภอและผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้องที่ที่ขอประทานบัตร และผู้แทนสภาการเหมืองแร่ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจำนวนไม่เกินแปดคน เป็นกรรมการ

ให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ เป็นเลขานุการ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งให้แต่งตั้งจากบุคคล ดังต่อไปนี้

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

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง⁸³

2) ให้คณะกรรมการร่วจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการอนุญาตหรือไม่อนุญาต การต่ออายุ การโอนการเพิกถอน หรือการกำหนดเงื่อนไขใด ๆ เกี่ยวกับประทานบัตรสำหรับการทำเหมืองประเภทที่ 1
- (2) พิจารณาข้อร้องเรียนหรือผลกระทบจากการทำเหมืองประเภทที่ 1 ตามมาตรา 69
- (3) ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และความเห็นแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการแร่ในจังหวัดนั้น

⁸⁰ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 25.

⁸¹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 26.

⁸² พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 27.

⁸³ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 28.

(4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่รัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย⁸⁴

ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติมาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 24 และมาตรา 26 มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการเร่งจังหวัดโดยอนุโลม⁸⁵

3.3.3.4 การอนุญาต

1) การอนุญาต

(1) การอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กรมทรัพยากรธรณี และกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ในการกระทำเพื่อประโยชน์แก่การสำรวจ การทดลอง การศึกษา หรือการวิจัยเกี่ยวกับแร่ แต่การดำเนินการต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้⁸⁶

(2) เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการทำเหมือง การแต่งแร่ และการประกอบโลหกรรม ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำแนวกั้นชนการทำเหมือง การจัดทำข้อมูลพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน มาตรฐาน และวิธีการควบคุมการปล่อยมลพิษหรือสิ่งอื่นใดที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการทำเหมืองแร่ การแต่งแร่ และการประกอบโลหกรรม และหลักเกณฑ์หรือวิธีการให้ความคุ้มครองแก่คนงานและความปลอดภัยแก่บุคคลภายนอก

การออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำแนวกั้นชนการทำเหมืองและการจัดทำข้อมูลพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ทั้งนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำข้อมูลพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนอย่างน้อยต้องกำหนดให้มีการศึกษาข้อมูลทางธรณีวิทยาเกี่ยวกับการปนเปื้อนของโลหะหนักหรือสารพิษ และการเจ็บป่วยที่อาจเกิดจากสารเคมีหรือมลพิษที่เกิดจากการทำเหมืองของประชาชนในพื้นที่ก่อนและหลังการทำเหมือง⁸⁷

(3) ในเขตเหมืองแร่ห้ามมิให้ผู้ใดนอกจากผู้ถือประทานบัตร หรือผู้รับใบอนุญาตเข้าไปยึดถือหรือครอบครองพื้นที่ในเขตนั้น เว้นแต่ผู้นั้นมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้

⁸⁴ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 29.

⁸⁵ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 30.

⁸⁶ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 31.

⁸⁷ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 32.

การฝ่าฝืนความนอกจากเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่นแล้ว ให้ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนสิทธิของผู้ถือประทานบัตร หรือผู้รับใบอนุญาตด้วย แล้วแต่กรณี⁸⁸

(4) ในการสำรวจแร่หรือการทำเหมือง ถ้าได้พบโบราณวัตถุ ซากคดีำบรรพ์ แร่ หรือสิ่งที่มีโครงสร้างทางธรณีวิทยาที่มีลักษณะทางกายภาพเป็นพิเศษอันมีคุณค่าเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยหรืออนุรักษ์ นอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองซากคดีำบรรพ์แล้ว ผู้ถืออาชญาบัตร หรือผู้ถือประทานบัตรจะต้องแจ้งการพบนั้นต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่โดยพลัน⁸⁹

(5) ห้ามมิให้ผู้ใดยื่นคำขออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ คำขออาชญาบัตรพิเศษหรือคำขอประทานบัตร เหลื่อมล้ำทับซ้อนในพื้นที่เดียวกัน รวมถึงห้ามยื่นคำขอดังกล่าวเหลื่อมล้ำทับซ้อนกับเขตเนื้อที่ตามอาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ อาชญาบัตรพิเศษ หรือประทานบัตร เว้นแต่ผู้ยื่นคำขอมิกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินในเขตพื้นที่ตามคำขออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ คำขออาชญาบัตรพิเศษ เขตพื้นที่ตามอาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่หรือเขตพื้นที่อาชญาบัตรพิเศษ

ผู้ซึ่งได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้ถืออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ ผู้ถืออาชญาบัตรพิเศษ หรือผู้ถือประทานบัตร ให้ยื่นขอประทานบัตรในเขตพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตนั้นได้⁹⁰

3.3.3.5 การทำเหมือง

1) ห้ามมิให้ผู้ใดทำเหมืองในที่ใดไม่ว่าที่ซึ่งทำเหมืองนั้นจะเป็นสิทธิของบุคคลใดหรือไม่ เว้นแต่จะได้รับประทานบัตร

ประทานบัตรให้ใช้ได้เฉพาะตัวผู้ถือประทานบัตร และให้สัมถึงลูกจ้างของผู้ถือประทานบัตรด้วย

การขอและการออกประทานบัตร และคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎกระทรวงตามวรรคสามต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 19 โดยต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจ ความเหมาะสมของเทคโนโลยีที่ใช้ในการทำเหมือง ความเหมาะสมของมาตรการป้องกันผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน รวมทั้งการพิจารณาแผนการฟื้นฟู

⁸⁸ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 33.

⁸⁹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 34.

⁹⁰ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 35.

การพัฒนา การใช้ประโยชน์ และการเฝ้าระวังผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนให้สอดคล้องกับที่กำหนดไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ⁹¹

2) เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการแร่และการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการแร่ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกประกาศเพื่อแบ่งการทำเหมืองออกเป็นสามประเภทดังนี้

(1) การทำเหมืองประเภทที่ 1 ได้แก่ การทำเหมืองในเนื้อที่ไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการแร่จังหวัดที่มีการทำเหมืองเป็นผู้ออกประทานบัตร

(2) การทำเหมืองประเภทที่ 2 ได้แก่ การทำเหมืองในเนื้อที่ไม่เกินหกร้อยยี่สิบห้าไร่ให้อธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการแร่เป็นผู้ออกประทานบัตร

(3) การทำเหมืองประเภทที่ 3 ได้แก่ การทำเหมืองที่ไม่ใช่การทำเหมืองประเภทที่ 1 หรือการทำเหมืองประเภทที่ 2 การทำเหมืองในทะเล และการทำเหมืองใต้ดิน ให้อธิบดี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการแร่เป็นผู้ออกประทานบัตร

ในการออกประกาศเพื่อแบ่งประเภทการทำเหมืองตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงพื้นที่ชนิดแร่ ลักษณะทางธรณีวิทยาของแหล่งแร่ วิธีการทำเหมือง และผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนที่อาจเกิดจากการทำเหมือง และในกรณีที่การทำเหมืองใดเข้าลักษณะของโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต้องกำหนดให้เป็นการทำเหมืองประเภทที่ 2 หรือประเภทที่ 3 แล้วแต่กรณี⁹²

3.3.3.6 การขอประทานบัตร

1) ผู้ใดประสงค์จะขอประทานบัตร ให้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องส่งเอกสารหรือหลักฐานดังต่อไปนี้พร้อมคำขอ

(1) หลักฐานที่เชื่อถือได้ว่าพบแร่ชนิดที่ประสงค์จะเปิดการทำเหมืองอยู่ในเขตคำขอตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(2) แผนการฟื้นฟู การพัฒนา การใช้ประโยชน์ และการเฝ้าระวังผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในระหว่างที่มีการทำเหมืองและหลังจากปิดเหมือง

(3) ข้อเสนอผลประโยชน์พิเศษแก่รัฐตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

⁹¹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 52.

⁹² พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 53.

(4) เอกสารหรือหลักฐานที่แสดงว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตพื้นที่ที่ยื่นคำขอยินยอมให้ผู้ยื่นคำขอทำเหมืองในเขตคำขอนั้นได้ และในกรณีพื้นที่ที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐให้ผู้ยื่นหลักฐานการอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์เพื่อการทำเหมืองในพื้นที่ดังกล่าวจากหน่วยงานของรัฐก่อนการพิจารณาอนุญาต

(5) เอกสารหรือหลักฐานอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา 52

การกำหนดหลักเกณฑ์การเสนอผลประโยชน์พิเศษแก่รัฐตามวรรคสอง (3) ให้กำหนดวิธีการในการจัดสรรผลประโยชน์พิเศษที่จะแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของเขตพื้นที่การทำเหมือง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกับเขตพื้นที่การทำเหมืองซึ่งอาจจะได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองด้วย

ผลประโยชน์พิเศษแก่รัฐตามวรรคสอง (3) ให้ใช้ในการสำรวจหรือศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแร่หรือเพื่อใช้ในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม⁹³

2) การขอประทานบัตรในเขตหนึ่ง ให้ขอได้ไม่เกินคำขอละห้อยี่สิบห้าไร่

(1) การขอประทานบัตรในเขตอาชญาบัตรพิเศษ ให้ขอได้ไม่เกินคำขอละสองพันห้า

(2) การขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดิน ให้ขอได้ไม่เกินคำขอละหนึ่งหมื่นไร่

(3) การขอประทานบัตรในทะเล ให้ขอได้ไม่เกินคำขอละห้าหมื่นไร่⁹⁴

3) เมื่อได้รับคำขอประทานบัตรแล้ว ให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่กำหนดเขตพื้นที่ประทานบัตรโดยวิธีการรังวัดหรือวิธีการอื่นใดตามมาตรา 119

เมื่อได้กำหนดเขตพื้นที่ตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ประกาศการขอประทานบัตรของผู้ยื่นคำขอโดยปิดประกาศเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวันไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนันที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการยื่นขอประทานบัตร เมื่อครบกำหนดเวลาให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ในกรณีที่ประชาชนในชุมชนไม่เห็นด้วยกับการทำเหมือง และผู้ออกประทานบัตรไม่สามารถวินิจฉัยให้ได้ข้อยุติ จะสั่งให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่จัดให้มีการทำประชามติของประชาชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตรโดยผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องรับผิดชอบ

⁹³ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 54.

⁹⁴ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 55.

ค่าใช้จ่ายก็ได้ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และค่าใช้จ่ายในการทำประชามติ ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด⁹⁵

3.3.3.7 การออกประทวนบัตร

1) เพื่อประโยชน์ในด้านความปลอดภัย ห้ามออกประทวนบัตรในลักษณะ ที่ทำให้เขตเหมืองแร่ซ้อนกันในระดับความลึกที่ต่างกันไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน⁹⁶

2) ประทวนบัตรมีอายุไม่เกินสามสิบปีนับแต่วันที่ออก ประทวนบัตรใดได้กำหนดอายุไว้ต่ำกว่าสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ถือประทวนบัตร ประสงค์จะขอต่ออายุให้ยื่นคำขอก่อนวันที่ประทวนบัตรสิ้นอายุเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ทั้งนี้ ผู้ออกประทวนบัตรจะต่ออายุให้อีกก็ได้ แต่เมื่อรวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินสามสิบปี

ในกรณีที่ประทวนบัตรใดได้รับการต่ออายุ ให้ระยะเวลาการต่ออายุเริ่มนับแต่วันที่ผู้ออกประทวนบัตรอนุญาตให้มีการต่ออายุนั้น

การยื่นคำขอต่ออายุและการอนุญาตให้ต่ออายุประทวนบัตรให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดให้มีการประเมินผลการดำเนินการตามมาตรการป้องกันผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน เพื่อประกอบการพิจารณาการขอต่ออายุประทวนบัตรด้วย⁹⁷

3.3.3.8 สิทธิและหน้าที่ของผู้ถือประทวนบัตร

1) ผู้ถือประทวนบัตรมีสิทธิในเขตเหมืองแร่ ดังต่อไปนี้

(1) เตรียมการเพื่อการทำเหมือง เช่น การปลูกสร้างอาคาร การก่อสร้างหรือการติดตั้งเครื่องทุ่นแรงในการทำเหมือง ขุดทางน้ำ ทำถนนบ หรือทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตประทวนบัตรเพื่อประโยชน์แก่การทำเหมือง

(2) แต่งแร่ หรือประกอบโลหกรรม หรือทิ้งมูลดินทราย

(3) ทำเหมืองในเขตประทวนบัตร และขายแร่ที่ระบุนไว้ในประทวนบัตร รวมถึงแร่อื่นที่เป็นผลพลอยได้จากการทำเหมืองนั้น และความใน (2) มิให้ใช้บังคับกับผู้ถือประทวนบัตรทำเหมืองได้ดิน เว้นแต่เป็นการกระทำในเขตพื้นที่ที่ดินมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ทั้งนี้ การใช้สิทธิของผู้ถือประทวนบัตรตาม (1) (2) หรือ (3) เมื่อสิ้นอายุประทวนบัตรแล้วไม่เป็นเหตุให้ผู้ถือประทวนบัตรได้มาซึ่งสิทธิครอบครองที่ดินนั้น⁹⁸

⁹⁵ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 56.

⁹⁶ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 57.

⁹⁷ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 58.

⁹⁸ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 59.

2) ในกรณีที่ผู้ถือประทานบัตรคนเดียวมีประทานบัตรหลายฉบับซึ่งมีเขตประทานบัตรติดต่อกัน ให้ถือว่าประทานบัตรทั้งหมดมีเขตเหมืองแร่เดียวกัน

ในกรณีที่ผู้ถือประทานบัตรหลายคนมีประทานบัตรซึ่งมีเขตประทานบัตรติดต่อกัน อาจร่วมแผนผังโครงการทำเหมืองเป็นเขตเหมืองแร่เดียวกันได้ โดยยื่นคำขอและรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่ผู้ถือประทานบัตรหลายคนมีประทานบัตรซึ่งมีเขตประทานบัตรติดต่อกันและมีพื้นที่เหมืองแร่ที่ไม่อาจทำเหมืองแต่ฝ่ายเดียวได้อย่างปลอดภัย หรือไม่อาจนำแร่ในเขตนั้นมาใช้อย่างคุ้มค่าได้ เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และเพื่อความปลอดภัย ให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่มีอำนาจกำหนดให้ผู้ถือประทานบัตรหลายคนซึ่งมีเขตประทานบัตรติดต่อกันร่วมแผนผังโครงการทำเหมืองเป็นเขตเหมืองแร่เดียวกันได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁹⁹

3) ในกรณีที่ผู้ถือประทานบัตรไม่มีหนี้ค้างชำระและได้ฟื้นฟูพื้นที่รวมทั้งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขการออกประทานบัตรจนครบถ้วนแล้ว ผู้ถือประทานบัตรอาจคืนสิทธิตามประทานบัตรทั้งหมดหรือบางส่วนได้ โดยยื่นคำขอและคืนประทานบัตรต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่

กรณีคืนประทานบัตรทั้งหมด ให้สิทธิตามประทานบัตรนั้นสิ้นสุดลงเมื่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ตรวจสอบแล้วเห็นว่าผู้ถือประทานบัตรได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามวรรคหนึ่งแล้ว และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถือประทานบัตรทราบ

กรณีคืนประทานบัตรบางส่วน ให้สิทธิตามประทานบัตรส่วนที่คืนสิ้นสุดลงเมื่อมีการกำหนดเขตเพื่อตัดเนื้อที่ประทานบัตรส่วนที่ไม่ได้คืนออกจากส่วนที่คืนเสร็จแล้ว และเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ได้ส่งประทานบัตรที่เหลือคืนแก่ผู้ถือประทานบัตรตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

การพิจารณาคำขอคืนประทานบัตรตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอคืนประทานบัตรและผู้ถือประทานบัตรที่ประสงค์ขอคืนประทานบัตรบางส่วนต้องชำระค่าใช้จ่ายในการ กำหนดเขตตามวรรคสาม¹⁰⁰

⁹⁹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 60.

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 61.

4) สิทธิของผู้ถือประทานบัตรสิ้นสุดลงในกรณี ดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ถือประทานบัตรตายหรือสิ้นสภาพนิติบุคคล
- (2) ผู้ถือประทานบัตรเป็นบุคคลล้มละลาย
- (3) ผู้ถือประทานบัตรขาดคุณสมบัติตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (4) ผู้ถือประทานบัตรมีคำสั่งเพิกถอนประทานบัตร
- (5) เมื่อผู้ถือประทานบัตรไม่ได้รับความยินยอมหรือไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่

ในเขตประทานบัตรหรือเขตเหมืองแร่ต่อไปโดยคำสั่งของศาลหรือคำพิพากษาถึงที่สุด ทั้งนี้ เฉพาะในส่วนพื้นที่ที่เจ้าของที่ดินไม่ให้ความยินยอมหรือไม่อนุญาตนั้น และให้นำบทบัญญัติมาตรา 61 วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(6) สิ้นอายุตามที่กำหนดไว้ในประทานบัตร

(7) ไม่ชำระค่าภาคหลวงแร่ หรือชำระค่าภาคหลวงแร่ ไม่ถูกต้องครบถ้วนภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 133 วรรคสอง¹⁰¹

5) ในกรณีที่สิทธิของผู้ถือประทานบัตรสิ้นสุดลง หากมีแร่คงเหลืออยู่ในเขตเหมืองแร่และผู้ถือประทานบัตรหรือทายาทไม่ยื่นขออนุญาตครอบครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่สิทธิตามประทานบัตรสิ้นสุดลง ให้แร่ดังกล่าวเป็นของแผ่นดิน

แร่ที่ตกเป็นของแผ่นดินตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีมีอำนาจนำออกขาย

หากปรากฏว่าราคาของแร่ที่จะขายตามวรรคหนึ่งนั้นต่ำเกินไป อธิบดีมีอำนาจให้ดำเนินการปรับปรุง คัดแปลง หรือแต่งแร่ดังกล่าว เพื่อให้มีราคาเพิ่มขึ้นและคุ้มค่าก่อนขาย ทั้งนี้ ให้หักค่าใช้จ่ายในการปรับปรุง คัดแปลง หรือแต่งแร่จากเงินที่ได้จากการขายแร่

ในกรณีไม่มีผู้ซื้อแร่ตามวรรคสองหรือแร่ดังกล่าวไม่มีราคาไม่คุ้มค่าต่อค่าใช้จ่ายในการขาย อธิบดีอาจสั่งให้นำแร่ดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในการศึกษาวิจัย หรือเพื่อประโยชน์อื่นแก่ทางราชการ หรือจำหน่ายออกจากสารบบของทางราชการ

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการตามวรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

ผู้ซื้อแร่ที่ตกเป็นของแผ่นดินตามวรรคหนึ่ง ให้ขออนุญาตครอบครองแร่เป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย และเมื่อประสงค์จะขาย ให้ขออนุญาตขนแร่และขายแร่เป็นกรณีพิเศษเฉพาะครั้งนั้น ตามมาตรา 97 วรรคสอง¹⁰²

¹⁰¹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 62.

¹⁰² พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 63.

6) เมื่อประธานบัตรได้สิ้นอายุ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่ในกรณีตามมาตรา 75 หรือผู้ถือประธานบัตรยื่นคำขอต่ออายุ และยังมีได้มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุจากผู้ถือประธานบัตร¹⁰³

7) สิทธิตามประธานบัตรไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี¹⁰⁴

8) ผู้ถือประธานบัตรต้องเปิดการทำเหมืองภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับประธานบัตร เว้นแต่มีเหตุขัดข้องและได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่การเปิดการทำเหมืองตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงการเตรียมการทำเหมืองตามมาตรา 59 (1) ด้วย

ก่อนการเปิดการทำเหมืองตามวรรคหนึ่ง ผู้ถือประธานบัตรต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน และต้องนำพนักงานเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบ และเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่แล้ว ให้ดำเนินการทำเหมืองได้

การทำเหมืองต้องมีปริมาณงานและระยะเวลาไม่น้อยกว่าหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกำหนด

ในกรณีมีเหตุขัดข้อง ผู้ถือประธานบัตรอาจขออนุญาตหยุดการทำเหมืองต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ และจะหยุดทำเหมืองได้เมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่

เมื่อผู้ถือประธานบัตรประสงค์จะขอเปิดการทำเหมืองหลังจากได้รับอนุญาตให้หยุดการทำเหมืองตามวรรคสาม ให้แจ้งต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ และจะเริ่มทำเหมืองได้เมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่

เหตุขัดข้องในการเปิดการทำเหมือง การหยุดการทำเหมือง ระยะเวลา การตรวจสอบ การขออนุญาตหยุดการทำเหมือง และการขออนุญาตเปิดการทำเหมือง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา¹⁰⁵

9) เพื่อประโยชน์ในการควบคุมและเฝ้าระวังผลกระทบจากการทำเหมืองให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดให้การทำเหมืองในพื้นที่หรือชนิดแร่ใด ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมเฝ้าระวังผลกระทบจากการทำเหมือง ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียตัวแทนผู้ถือประธานบัตร ผู้แทนกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ และผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อมและด้านสุขภาพ เพื่อตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวังผลกระทบจากการทำเหมือง โดยผู้ถือประธานบัตรต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของคณะกรรมการ

¹⁰³ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 64.

¹⁰⁴ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 65.

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 66.

หลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด¹⁰⁶

10) ผู้ถือประทานบัตรมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(1) ทำเหมืองตามวิธีการทำเหมือง แผนผัง โครงการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการออกประทานบัตร

(2) การเพิ่มเติมชนิดแร่ที่จะทำเหมือง การเปลี่ยนแปลงวิธีการทำเหมือง แผนผังโครงการและเงื่อนไขสำหรับการทำเหมืองประเภทที่ 1 จะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ ส่วนการทำเหมืองประเภทที่ 2 และการทำเหมืองประเภทที่ 3 จะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี

(3) ห้ามทำเหมืองใกล้ทางหลวงที่ได้ลงทะเบียนไว้ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง หรือทางน้ำสาธารณะภายในระยะหนึ่งร้อยเมตรสำหรับการทำเหมืองประเภทที่ 1 และภายในระยะสามร้อยเมตรสำหรับการทำเหมืองประเภทที่ 2 และประเภทที่ 3 เว้นแต่ประทานบัตรกำหนดให้ทำได้ หรือได้รับอนุญาตให้เปลี่ยนแปลง แผนผังโครงการ

(4) ห้ามปิดกั้น ทำลาย หรือทำด้วยประการใดให้เป็นการเสื่อมประโยชน์แก่ทางหลวงที่ได้ลงทะเบียนไว้ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงหรือทางน้ำสาธารณะ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ และได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบทางหลวงหรือทางน้ำสาธารณะดังกล่าวตามกฎหมาย โดยผู้ถือประทานบัตรต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือฟื้นฟูทางหลวงหรือทางน้ำสาธารณะให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ไม่น้อยกว่าเดิม

(5) ห้ามทدنน้ำหรือชักน้ำจากทางน้ำสาธารณะ ไม่ว่าจะอยู่ภายในหรือนอกเขตเหมืองแร่ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ และได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบทางน้ำสาธารณะดังกล่าวตามกฎหมาย

(6) ห้ามทิ้งหรือยอมให้ผู้อื่นนำมูลดินทรายออกนอกเขตเหมืองแร่ เว้นแต่จะได้รับความอนุญาตจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ ตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(7) การทำเหมือง การแต่งแร่ หรือการประกอบโลหกรรม ภายในเขตเหมืองแร่ห้ามกระทำหรือละเว้นกระทำการใดอันน่าจะเป็นเหตุให้แร่ที่มีพิษหรือสิ่งอื่นใดที่มีพิษก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 67.

(8) พื้นฟูสภาพพื้นที่การทำเหมืองตามแผนการฟื้นฟู การพัฒนา การใช้ประโยชน์ และการเฝ้าระวังผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในระหว่างที่มีการทำเหมืองและหลังจากปิดเหมืองที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแร่

(9) วางหลักประกันการฟื้นฟูสภาพพื้นที่การทำเหมืองและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองตามที่คณะกรรมการแร่กำหนด และในกรณีการทำเหมืองประเภทที่ 2 และประเภทที่ 3 ต้องจัดทำประกันภัยความรับผิดชอบต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของบุคคลภายนอกตามวงเงินที่คณะกรรมการแร่กำหนดด้วย

(10) ชำระหนี้อันพึงต้องชำระตามพระราชบัญญัตินี้

(11) แจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่โดยพลันในกรณีที่หลักหมายเขตเหมืองแร่ หรือหมวดหลักฐานการแผนที่ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ทำไว้สูญหายหรือถูกทำลาย และต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรังวัดทำหลักหมายเขตเหมืองแร่หรือหมวดหลักฐานการแผนที่ใหม่ตามมาตรา 121 วรรคสาม

(12) ต้องรายงานการทำเหมืองให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีการทำเหมืองใดต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และการดำเนินการตาม (2) (3) (4) หรือ (5) มีผลกระทบต่อสาระสำคัญในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเห็นชอบไว้แล้วก่อนการอนุญาตตาม (2) (3) (4) หรือ (5) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้วย

ในกรณีที่สภาพสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป ผู้ออกประทานบัตรมีอำนาจกำหนดให้มีการปรับปรุงแผนการฟื้นฟู การพัฒนา การใช้ประโยชน์ และการเฝ้าระวังผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนตาม (8) และปรับปรุงการวางหลักประกันตาม (9) ให้สอดคล้องกับแผนที่มีการปรับปรุงใหม่ได้¹⁰⁷

11) ภายใต้บังคับมาตรา 129 และมาตรา 130 เมื่อมีผู้ร้องเรียนหรือปรากฏว่าการทำเหมืองของผู้ถือประทานบัตรใดเกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของประชาชน และไม่อาจหาข้อยุติได้ ให้อธิบดีหรือเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่เสนอให้คณะกรรมการแร่หรือคณะกรรมการแร่จังหวัด แล้วแต่กรณี พิจารณาเพื่อสอบหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยโดยรวดเร็วและเป็นธรรมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

¹⁰⁷ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 68.

ในกรณีที่ปรากฏผลจากการสอบหาข้อเท็จจริงตามวรรคหนึ่งว่าผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนเกิดจากการทำเหมือง ให้คณะกรรมการแร่หรือคณะกรรมการแร่จังหวัดมีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้ถือประทานบัตรดำเนินการเยียวยาผลกระทบภายในระยะเวลาที่กำหนด

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งของคณะกรรมการแร่หรือคณะกรรมการแร่จังหวัดตามวรรคสอง¹⁰⁸

12) ในกรณีที่ผู้ถือประทานบัตรไม่ปฏิบัติตามมาตรา 68 (8) หรือไม่เยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการทำเหมือง ให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ นำเงินจากหลักประกันหรือค่าสินไหมทดแทนจากการประกันภัยตามมาตรา 68 (9) มาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และแจ้งให้ผู้ถือประทานบัตรนำหลักประกันมาวางหรือจัดทำประกันภัยให้ครบถ้วน ตามเดิมภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ในกรณีที่หลักประกันหรือค่าสินไหมทดแทนจากการประกันภัยไม่เพียงพอ ผู้ถือประทานบัตรต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายส่วนที่ขาด

ในกรณีที่ผู้ถือประทานบัตรได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ผู้ออกประทานบัตรกำหนดหรือได้ฟื้นฟูสภาพพื้นที่การทำเหมืองตามแผนฟื้นฟูครบถ้วน หรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองแล้ว ให้คืนหลักประกันตามมาตรา 68 (9) ส่วนที่เหลือให้แก่ผู้ถือประทานบัตร

ในกรณีที่ผู้ถือประทานบัตรได้วางหลักประกันหรือจัดทำประกันภัยตามมาตรา 68 (9) หรือไม่นำหลักประกันมาวางหรือจัดทำประกันภัยให้ครบถ้วนตามเดิมภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ผู้ออกประทานบัตรมีคำสั่งเพิกถอนประทานบัตร¹⁰⁹

3.3.4 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

นิยามของคำต่าง ๆ ในประมวลกฎหมายที่ดิน เจ้าของที่ดิน การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การมีสิทธิครอบครองในที่ดิน การโอน กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง การเวนคืนสิทธิในที่ดิน ให้แก่รัฐ การทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การขึ้นทะเบียนที่ดินของรัฐ หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การห้ามเข้าไปยึดถือครอบครองหรือทำความเสียหายแก่ที่ดินของรัฐ การจัดหาผลประโยชน์ซึ่งที่ดินของรัฐ และการจัดตั้งสำนักงานที่ดิน ดังต่อไปนี้

¹⁰⁸ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 69.

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, มาตรา 70.

3.3.4.1 นิยามศัพท์ที่สำคัญ¹¹⁰ มีดังต่อไปนี้

“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เคาะ และหมายทะเลด้วย

“สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

“ใบจอง” หมายความว่า หนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองที่ดินชั่วคราว

“หนังสือรับรองการทำประโยชน์” หมายความว่า หนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าให้ทำประโยชน์ที่ดินแล้ว

“ใบไต่สวน” หมายความว่า หนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดิน และให้หมายความรวมถึงใบนำด้วย

“โฉนดที่ดิน” หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

“การรังวัด” หมายความว่า การรังวัดปักเขต และทำเขต จด หรือคำนวณการรังวัด เพื่อให้ทราบที่ตั้งแนวเขตที่ดิน หรือทราบที่ตั้งและเนื้อที่ของที่ดิน

“การค้ำที่ดิน” (ยกเลิก)

“ทบวงการเมือง” หมายความว่า (1) ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น (2) หน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าพนักงานทั้งเป็นผู้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายนี้และพนักงานอื่นทั้งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายนี้

“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมที่ดิน

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และตามประมวลกฎหมายนี้”

3.3.4.2 ความหมายของที่ดิน และสิทธิในที่ดิน

“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เคาะ และที่ชายทะเลด้วย

นิยามความหมายของที่ดินให้รวมถึงห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ และทะเลสาบด้วยนั้น น่าจะมีความมุ่งหมายให้พื้นที่ดินทั้งที่อยู่ใต้น้ำหรือเหนือน้ำเป็นที่ดินตามประมวลกฎหมาย

¹¹⁰ พระราชบัญญัติที่ดิน พ.ศ. 2497, มาตรา 1.

ที่ดินนี้ ส่วนที่ไม่รวมถึงมหาสมุทรด้วยนั้น ก็น่าจะเป็นเพราะไม่อยู่ในอำนาจอธิปไตยของประเทศไทย¹¹¹

เคยมีปัญหาว่า พื้นที่ที่ถมทะเล เป็นที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ และที่ดินที่ถมทะเลนั้น เป็นที่ดินประเภทใด ในประเด็นปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกาโดยที่ประชุมใหญ่ วินิจฉัยไว้เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2537 ว่า ที่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติให้ที่ดินหมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วยนั้น คำว่า “ให้หมายความรวมถึง” มิได้หมายความว่าจำกัดแต่เฉพาะสิ่งที่กล่าวถึงเท่านั้น แต่ความหมายที่แท้จริงอยู่ที่ว่า “พื้นที่ดินทั่วไป” เป็นสำคัญ และการที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้หมายความรวมถึงลำน้ำ ทะเลสาบ ก็ทำให้เข้าใจได้ว่าพื้นที่ดินทั่วไปดังกล่าว จะอยู่บนบกหรืออยู่ในน้ำก็ได้ กรณีจึงถือได้ว่าพื้นผิวโลกอันเป็นที่ดินได้ทะเลที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยเป็น “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วน ที่ดินที่ถมทะเล เป็นที่ดินประเภทใดนั้น เห็นว่าทะเลรวมถึงที่ดินได้ ทะเลเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ว่าการถมทะเลนั้นจะกระทำขึ้น โดยพลการ หรือได้รับอนุญาตตาม มาตรา 117 หรือมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 อันเป็นการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในทะเลเพื่อเอกชนบางคนเป็นการชั่วคราวก็ตามทั้งนี้ ความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ปรากฏอยู่ในกฎหมายอื่นนอกจากประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้แก่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 4 และพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 มาตรา 3 บัญญัติความหมาย “ที่ดิน” ว่าหมายความว่าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน¹¹²

“สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย ดังนั้น สิทธิในที่ดินจึงอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง ดังต่อไปนี้¹¹³

1) กรรมสิทธิ์ กรรมสิทธิ์เป็นทรัพย์สินชนิดหนึ่งซึ่งเป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ โดยเป็นอำนาจที่มีอยู่เหนือทรัพย์สินนั้น เป็นอำนาจอันสมบูรณ์ที่สุดที่บุคคลจะพึงมี

¹¹¹ คณะกรรมการกฤษฎีกา เคยวินิจฉัยไว้เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2527 ว่า ทะเลชายฝั่งซึ่งอยู่ใต้น้ำ ไม่มีสภาพเป็นที่ดินตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497.

¹¹² วรวุฒิ เทพทอง, คำอธิบายกฎหมายที่ดิน, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2557), น. 29.

¹¹³ เพิ่งอ้าง.

เหนือทรัพย์สิน¹¹⁴ อาจกล่าวได้ว่า กรรมสิทธิ์คืออำนาจแห่งการเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นซึ่งประกอบไปด้วยสิทธิต่าง ๆ อันได้แก่ สิทธิใช้สอย จำหน่าย ได้ดอกผล ติดตามและเอาคืนจากบุคคล ซึ่งไม่มีสิทธิจะยึดถือทรัพย์สินนั้น ตลอดจนขัดขวางมิให้บุคคลอื่นสอดเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย¹¹⁵ อย่างไรก็ตามอำนาจแห่งกรรมสิทธิ์นั้นต้องอยู่ภายในบังคับแห่งกฎหมายด้วย ดังนั้น กรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงหมายถึง อำนาจของบุคคลผู้เป็นเจ้าของที่ดินซึ่งมีอยู่เหนือที่ดินนั้นโดยมิสิทธิใช้สอย จำหน่าย ได้ดอกผลแห่งที่ดินนั้น ติดตามและเอาคืนที่ดินนั้น จากบุคคลซึ่งไม่มีสิทธิจะยึดถือที่ดินนั้น ตลอดจนขัดขวางมิให้บุคคลอื่นสอดเข้ามาเกี่ยวข้องกับที่ดินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ดังต่อไปนี้

(1) สิทธิใช้สอยที่ดิน

เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินย่อมมีสิทธิใช้สอยที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์นั้นอย่างใดก็ได้ เช่น จะใช้ทำสวน ทำนา เลี้ยงสัตว์ หรือปลูกบ้านอยู่อาศัย トラบเท่าที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายอื่น อาทิ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2494 มาตรา 6 วรรคสอง กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น หรือปลูกไม้ยืนต้น ภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 27 กำหนดว่า ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวง ให้ใช้บังคับกับเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น เช่น ห้ามปลูกสร้างอาคารสูงในบางพื้นที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 12 วรรคสอง บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดตั้งโรงงานก่อนได้รับใบอนุญาต หรือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 70 กำหนดให้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตามมาตรา 69 มีหน้าที่ต้องก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด อนึ่ง การใช้สอยทรัพย์สินนั้น ถ้ากระทำโดยประมาท เลินเล่อย่อมเป็นการละเมิดบุคคลอื่นได้¹¹⁶

¹¹⁴ ประมวล สุวรรณศร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทรัพย์สิน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2545), น. 121.

¹¹⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1336.

¹¹⁶ วรวิภา เทพทอง, อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 112, น. 30.

(2) สิทธิจำหน่ายที่ดิน

เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินย่อมมีสิทธิจำหน่ายที่ดินของตนได้ไม่ว่าจะโดยวิธีใด เช่น ขาย แลกเปลี่ยน ให้ อุตสาหกรรมให้เป็นสาธารณประโยชน์ หรือยกถวายให้วัด เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สิทธิ ดังกล่าวต้องอยู่ภายในบังคับกฎหมายด้วย เช่น ที่ดินที่ถูกห้ามโอน โฉนด ที่ดินที่ได้มา สืบเนื่องจากใบจองเป็นเวลา 5 ปี หรือ 10 ปี แล้วแต่กรณี ตามมาตรา 31 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นย่อมไม่มีสิทธิโอนที่ดินนั้นภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอน ดังกล่าว¹¹⁷

(3) สิทธิได้ดอกผลแห่งที่ดิน

เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินย่อมมีสิทธิได้ดอกผล¹¹⁸ แห่งที่ดินของตนไม่ว่าจะเป็นดอกผล ธรรมชาติซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติจากที่ดินนั้น หรือดอกผลชนิดอื่นซึ่งเกิดจากบุคคลอื่น ซึ่งมาใช้ที่ดิน นั้น เช่น ค่าเช่าที่ได้จากผู้เช่าที่ดินนั้น¹¹⁹

(4) สิทธิติดตามและเอาคืนจากบุคคลซึ่งไม่มีสิทธิจะยึดถือที่ดินนั้น

เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินย่อมมีสิทธิติดตามและเอาคืนที่ดินของตนจากบุคคลซึ่ง ไม่มีสิทธิจะยึดถือที่ดินนั้น เช่น ฟ้องขับไล่ผู้ซึ่งเข้ามาอยู่อาศัยในที่ดินนั้น โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเรียกคืนที่ดินจากผู้ซึ่งซื้อที่ดินนั้น ไปโดยผู้ขายไม่มีอำนาจขายให้ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สิทธิดังกล่าวต้องอยู่ภายในบังคับกฎหมายด้วย เช่น ตัวผู้ที่เข้ามาอยู่อาศัยในที่ดินนั้นได้ครอบครอง ปรปักษ์ที่ดินนั้นจนครบหลักเกณฑ์ตามที่มาตรา 1382 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติไว้แล้ว ผู้นั้นย่อมได้ไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ข้าราชการกรมสิทธิ์ในที่ดิน (เดิม) ย่อมไม่มี สิทธิติดตามและเอาคืนจากบุคคลดังกล่าวได้ หรือถ้าผู้ซึ่งซื้อที่ดินนั้น ได้ซื้อที่ดินนั้นจากการขาย ทอดตลาดตามคำสั่งศาลอันเนื่องมาจากการบังคับคดีโดยสุจริต ตามที่มาตรา 1330 แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้แล้ว ผู้นั้นย่อมไม่เสียไปซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าว¹²⁰

(5) สิทธิขัดขวางมิให้บุคคลอื่นสอดเข้ามาเกี่ยวข้องกับที่ดินนั้น โดยมีชอบด้วย กฎหมาย

เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินย่อมมีสิทธิขัดขวางมิให้บุคคลอื่นสอดเข้ามาเกี่ยวข้องกับ ที่ดินนั้น โดยมีชอบด้วยกฎหมาย เช่น ขัดขวางมิให้บุคคลอื่นเข้ามาอยู่อาศัยในที่ดินของตนโดย บุคคลนั้นไม่มีสิทธิที่จะเข้ามาอยู่อาศัยในที่ดินดังกล่าวได้ซึ่งสามารถใช้กำลังเข้าขัดขวางได้ หากได้

¹¹⁷ เพิ่งอ้าง, น. 31.

¹¹⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 148.

¹¹⁹ วรวุฒิ เทพทอง, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 112, น. 31.

¹²⁰ เพิ่งอ้าง, น. 32.

ทำไปตามความจำเป็นและพอสมควรแก่เหตุแล้ว ย่อมถือเป็นการป้องกัน โดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 68¹²¹ เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินย่อมไม่มีความผิดอาญาแต่อย่างใด อนึ่ง สิทธิขัดขวางดังกล่าวต้องอยู่ภายในบังคับแห่งกฎหมายด้วย อาทิ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1531 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “เจ้าของที่ดินเมื่อบอกกล่าวล่วงหน้าตามสมควรแล้ว อาจใช้ที่ดินติดต่อกับเพียงที่จำเป็นในการปลูกสร้าง หรือซ่อมแซมรั้ว กำแพง หรือโรงเรือน ตรงหรือใกล้แนวเขตของตน แต่จะเข้าไปในเรือนที่อยู่ของเพื่อนบ้านข้างเคียงไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอม”¹²²

2) สิทธิครอบครอง

สิทธิครอบครอง คือสิทธิที่จะยึดถือทรัพย์สินไว้ เป็นทรัพย์สินชนิดหนึ่งอันอยู่ในบวรวิญญูของกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครองเป็นสิทธิที่ได้มาตามเหตุการณ์หรือตามข้อเท็จจริง ซึ่งไม่ต้องอาศัยอำนาจโดยกฎหมายอื่นใด เมื่อมีการยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน¹²³ ซึ่งเพียงแต่มีเจตนายึดถือเพื่อตนก็พอแล้ว ไม่จำเป็นต้องมีเจตนาเป็นเจ้าของ หรือโดยผู้อื่นยึดถือไว้ให้¹²⁴ เช่น ลูกจ้างครอบครองทรัพย์สินแทนนายจ้าง เป็นต้น

บุคคลจะได้มาซึ่งสิทธิครอบครองต้องประกอบด้วยลักษณะ 2 ประการ คือ 1. ต้องมีการยึดถือทรัพย์สินและ 2. โดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน

การได้สิทธิครอบครองดังกล่าวนี้ พิจารณาจากข้อเท็จจริง (Facts) เป็นสำคัญ เนื่องจากสิทธิครอบครองเกิดขึ้นโดยเหตุการณ์ตามข้อเท็จจริง หาได้อาศัยบทบัญญัติของกฎหมาย และแม้ว่าการเข้ายึดถือทรัพย์สินโดยเจตนายึดถือเพื่อตนนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น เข้าครอบครองทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็ยังได้ไปซึ่งสิทธิครอบครอง เพียงแต่จะใช้นั้นกับรัฐไม่ได้เท่านั้น แต่ระหว่างราษฎรด้วยกัน ใครครอบครองอยู่คนนั้นย่อมมีสิทธิดีกว่า¹²⁵

สิทธิครอบครองที่เกิดจากการยึดถือการได้มาโดยผู้ครอบครองเองด้วยเจตนาจะเอาไว้เพื่อตนนั้นจะต้องวินิจฉัยตามเหตุการณ์หรือข้อเท็จจริงในกิริยาแห่งการยึดถืออันเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาประกอบกับสภาพของทรัพย์สินที่ยึดถือและพฤติการณ์ทั้งหลายประกอบกันเป็นเรื่อง ๆ ไป

¹²¹ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สิน, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลาคม, 2551), น. 124.

¹²² วรวิทย์ เทพทอง, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 112, น. 32-33.

¹²³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1367.

¹²⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1368.

¹²⁵ วรวิทย์ เทพทอง, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 112, น. 35-36.

เหตุที่กฎหมายยอมรับให้สิทธิครอบครองเกิดขึ้นได้ แม้การเข้ายึดถือทรัพย์สินโดย เจตนายึดถือเพื่อตนนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ก็คงเพราะกฎหมายมุ่งคุ้มครองผู้ครอบครอง และสิทธิครอบครองดังกล่าวอาจตกได้แย้งหักล้างได้หากปรากฏว่าผู้อื่น มีสิทธิดีกว่า ครอบครองที่ยังไม่มีการโต้แย้งหักล้างผู้ครอบครองโดยเจตนายึดถือเพื่อตนนั้น ย่อมมีสิทธิครอบครองดังกล่าวอยู่ ดังที่ศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช กล่าวไว้ว่า ครอบครอง เป็นข้อเท็จจริงที่กฎหมายจำใจต้องให้ผลอย่างสิทธิ มากกว่าเป็นสิทธิที่กฎหมายเต็มใจจะให้เป็นอย่างนั้น¹²⁶

สิทธิครอบครองแตกต่างจากสิทธิอื่น ๆ โดยทั่วไปซึ่งจะเกิดแต่การอันชอบด้วยกฎหมาย โดยกฎหมายจะบัญญัติรับรองสิทธินั้น ส่วนสิทธิครอบครองจึงอาจเกิดขึ้นได้โดยการอันมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น การบุกรุกเข้าไปครอบครองที่ดินของบุคคลอื่น ครอบครองโดยการยึดถือเช่นนั้น อังกฤษมีอยู่ “ครอบครอง” ย่อมไม่สิ้นสุดลง และไม่มีจำกัดเวลา แต่เมื่อใดเหตุการณ์ดังกล่าวหมดสิ้นไป “ครอบครอง” ก็ย่อมสิ้นสุดลงเมื่อนั้น¹²⁷

สิทธิครอบครองซึ่งบุคคลได้มาไม่ว่าจะ โดยตนเองหรือผู้อื่นเข้ายึดถือไว้ให้นั้น ย่อมเป็นผลให้เกิดอำนาจในสิทธิได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินอื่น โดยได้ประโยชน์จากข้อสันนิษฐานของกฎหมายซึ่งบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1369 ถึงมาตรา 1373 แยกพิจารณาได้เป็น 5 กรณี ได้แก่ 1. ข้อสันนิษฐานว่าผู้ยึดถือทรัพย์สินนั้น ได้ยึดถือเพื่อตน 2. ข้อสันนิษฐานว่าผู้ครอบครองได้ครอบครองโดยสุจริต โดยสงบและโดยเปิดเผย 3. ข้อสันนิษฐานว่าผู้ครอบครองทรัพย์สินเดียวกัน สองเวลาได้ครอบครองติดต่อกัน 4. ข้อสันนิษฐานว่าสิทธิที่ผู้ครอบครองใช้เป็นสิทธิที่มีตามกฎหมาย และ 5. ข้อสันนิษฐานว่าผู้มีชื่อในทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จดทะเบียนที่ดินไว้เป็นผู้มีสิทธิครอบครอง¹²⁸

3) การแย่งการครอบครอง

หมายความถึงการใด ๆ ที่ทำให้ผู้ครอบครองห้องสูญเสียซึ่งการครอบครองในทรัพย์สินทั้งหมดหรือแต่บางส่วนศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช อธิบายไว้ว่า คือ ทำให้เขาครอบครองทรัพย์สินทั้งหมดหรือบางส่วนนั้นไม่ให้ โดยผู้แย่งจะเข้ายึดถือหวงบันไว้แย่งเอาเสียเอง หรือขัดขวางมิให้เขาให้เข้าครอบครองด้วย ประการใดก็ตาม¹²⁹

¹²⁶ เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พลสยาม พรินติ้ง, 2551), น. 433.

¹²⁷ วรวิภา เทพทอง, *อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 112*, น. 37.

¹²⁸ *เพ็งอ่าง*.

¹²⁹ เสนีย์ ปราโมช, *อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 126*, น. 534.

ศาลฎีกาให้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3422/2551 ว่า จำเลยล้อมรั้วไม้ไผ่ในที่ดินพิพาทซึ่งเป็นของโจทก์ โจทก์แจ้งให้จำเลยระงับการกระทำดังกล่าวแต่จำเลยยังคงทำการล้อมรั้วจนแล้วเสร็จ เป็นการแสดงเจตนาแย่งการครอบครองที่ดินพิพาทนับตั้งแต่วันที่ มีการล้อมรั้วไม้ไผ่

หมายเหตุ การที่จะถือว่าเป็นการแย่งการครอบครองนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ผู้ซึ่งแย่งการครอบครองนั้นต้องให้เข้าไปยึดถือทรัพย์สินที่เจตนาจะแย่งนั้นแล้ว ในลักษณะที่ทรัพย์สินนั้นได้อยู่ในความครอบครองของผู้แย่งแล้ว และผู้แย่งต้องไม่มีเจตนาจะยึดถือทรัพย์สินนั้นแทนผู้ครอบครอง โดยเฉพาะการแย่งการครอบครองที่ดินนั้น ผู้แย่งต้องเข้าไปครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้วหากเพียงแต่ล้อมรั้วที่ดินนั้น เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 486/2552 วินิจฉัยว่า จำเลยได้สร้างรั้วลวดหนามรุกขาเข้ามาในที่ดินโจทก์เป็นเนื้อที่ 1 ไร่ 21 ตารางวา ตั้งแต่ปี 2524 เกินกว่า 10 ปี แล้วก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำพิพากษา คดีส่วนอาญาคงรับฟังเป็นยุติได้แต่เพียงว่า จำเลยได้สร้างรั้วลวดหนามรุกขาเข้ามาในที่ดินพิพาทจริงเท่านั้น แต่การครอบครองที่ดินของผู้อื่นจนได้กรรมสิทธิ์จะต้องเป็นการครอบครองโดยความสงบและโดยเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ พฤติการณ์ที่จำเลยเข้าไปล้อมรั้วลวดหนาม ในที่ดินพิพาท ก็เพราะจำเลยซึ่งอยู่ที่ดินซึ่งอยู่ติดกันและเป็นที่ดินแปลงใหญ่มาเพื่อขยายโรงงาน และที่ดินดังกล่าวมีบุคคลอื่นเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมอีก 12 คน ภายหลังต่อมาจำเลยจึงได้ฟ้องคดีเพื่อแบ่งแยกกรรมสิทธิ์รวม ในขณะที่จำเลยให้ลูกจ้างไปคำรั้วลวดหนามเพื่อแสดง อาณาเขตที่ดินก็ไม่มีภารังวัดตรวจสอบแนวเขตที่ดินก่อน โดยจำเลยเข้าใจตลอดมาว่าแนวรั้วลวดหนามตรงตามแนวเขตที่ดิน ไม่ได้รุกล้ำที่ดินโจทก์ ตั้งสภาพที่ดินพิพาทก็เป็นที่ดินว่าง เปล่ามีหญ้าขึ้นรกปกคลุมแนวรั้ว ไม่มีสิ่งปลูกสร้างใด ๆ และไม่ปรากฏว่าจำเลยได้เข้าครอบครองทำประโยชน์อย่างจริงจัง แสดงว่าจำเลยไม่ได้ครอบครองด้วยเจตนาเป็นเจ้าของแม้จำเลยจะทำรั้วรุกกล้าเข้าไปในที่ดินพิพาทของโจทก์ติดต่อกันนานเกินกว่า 10 ปี แล้วก็ตาม จำเลยก็ไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาท หรือการออกเอกสารทับที่ดินนั้นก็ยิ่งถือไม่ได้ว่าเป็นการแย่งการครอบครอง ดังคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5622/2540 วินิจฉัยว่า การที่จำเลยขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินพิพาทแต่ไม่เคยเข้าไปครอบครองที่ดินพิพาท แม้โจทก์จะทราบว่าจำเลยไปขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินหนึ่งปีคดีก็ไม่ขาดสิทธิฟ้องเรียกคืนที่ดินพิพาทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375 วรรคสอง มีความหมายว่าคดีจะขาดสิทธิฟ้องเรียกคืนที่ดินพิพาทต่อเมื่อปีมีการแย่งการครอบครองเสียก่อน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 633/2538 วินิจฉัยทำนองเดียวกัน) และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 922/2546 วินิจฉัยว่า โจทก์บรรยายฟ้องว่า ที่ดินพิพาทมีชื่อจำเลยเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์แต่โจทก์ได้แย่งการครอบครองและเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทตลอดมา การที่จำเลยนำเข้าพนักงานที่ดินไป

รังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินพิพาทโดยที่จำเลยยังไม่ได้เข้าไปยึดถือ ครอบครองที่ดินพิพาทนั้น ข้ออ้างของโจทก์ที่ว่าจำเลยแย่งสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทจึงยังไม่เกิดโจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งว่าโจทก์มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทแต่อย่างใด¹³⁰

สำหรับที่ดินที่จะถูกแย่งการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375 นี้ ต้องเป็นที่ดินมือเปล่า กล่าวคือเป็นที่ดินที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ เช่น ที่ดินที่มีเพียง ส.ค. 1 (หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน) หรือที่ดินที่มี น.ส. 3 หรือ น.ส. 3 ก. (หนังสือรับรองการทำประโยชน์) หากเป็นการแย่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ เช่น ที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน ก็ต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 เรื่องครอบครองปรปักษ์ ในกรณีและผู้เข้ายึดถือทรัพย์สินไว้แทนผู้ครอบครองจะแย่งการครอบครองนั้น ก็ต้องมีการเปลี่ยนลักษณะแห่งการยึดถือทรัพย์สินนั้น โดยบอกกล่าวไปยังผู้ครอบครองว่าไม่เจตนา จะยึดถือทรัพย์สินนั้นแทนผู้ครอบครองต่อไป หรือตนเองเป็นผู้ครอบครองโดยสุจริตอาศัยอำนาจใหม่อันได้จากบุคคลภายนอกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1381 ซึ่งศาลฎีกาเห็นว่า การบอกกล่าวเปลี่ยนลักษณะการยึดถือดังกล่าวนี้ ถือเป็นการแย่งการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375 ได้เช่นเดียวกัน โดยไม่จำเป็นต้องเข้าข้อแย้ง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3050/2530) เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3050/2530 วินิจฉัยว่า การที่จำเลยเข้าครอบครองที่ดินพิพาทโดยอาศัยสิทธิตามสัญญาจะซื้อขายที่มีข้อตกลงว่าจะไปโอนที่พิพาทกันในภายหลัง เป็นการยึดถือที่พิพาทแทนโจทก์ผู้จะขาย มิใช่เป็นการยึดถือในฐานะเป็นเจ้าของ ถือไม่ได้ว่ามีการแย่งการครอบครอง หากจำเลยจะเปลี่ยนลักษณะแห่งการยึดถือก็ต้องบอกกล่าวไปยังโจทก์ว่าไม่เจตนาจะยึดถือที่พิพาทแทนโจทก์ต่อไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1381 การที่โจทก์บอกกล่าวให้จำเลยซื้อที่พิพาท จำเลยไม่ซื้อ บอกให้จำเลยออกไป จำเลยเพิกเฉย แต่ได้รื้อบ้านไม้ที่ปลูกอยู่ในที่พิพาทแล้วปลูกเป็นบ้านตึกใหม่ ยังถือไม่ได้ว่าจำเลยได้บอกกล่าว เปลี่ยนลักษณะแห่งการยึดถือ อันเป็นการแย่งการครอบครองที่พิพาท ดังนั้น จึงไม่อาจเริ่มนับระยะเวลาที่โจทก์ถูกแย่งการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375 ได้ สำหรับระยะเวลาในการฟ้องคดีเพื่อเอาคืนซึ่งการครอบครองนั้นเริ่มนับตั้งแต่เวลาที่ถูกระงับ การครอบครอง แม้ผู้ครอบครองเพิ่งทราบถึงการแย่งการครอบครองนั้น ก็ต้องนับเวลาตั้งแต่ เวลาที่ถูกระงับการครอบครอง มิใช่เวลาที่รู้ถึงการครอบครองและมีใจว่าจะเริ่มนับได้ทุก ๆ วัน นับแต่เวลาที่มีการแย่งการครอบครองอยู่นั้น เหมือนกับกรณีการรบกวนการครอบครอง ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว¹³¹

¹³⁰ วรวุฒิ เทพทอง, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 112*, น. 43-44.

¹³¹ *เพ็ญอ้าง*, น. 44-45.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6412/2550 วินิจฉัยว่า การฟ้องคดีเพื่อเอาคืนซึ่งการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375 วรรคสอง ผู้ครอบครอง จะต้องฟ้องคดีภายใน 1 ปี นับแต่เวลาที่ลูกแย่งการครอบครองโดยไม่คำนึงถึงว่าผู้ครอบครองจะทราบว่าลูกแย่งการครอบครองหรือไม่และไม่คำนึงว่าผู้ครอบครองได้โต้แย้งการครอบครองหรือได้ร้องเรียนต่อพนักงานฝ่ายปกครองว่าลูกแย่งการครอบครองหรือไม่ จำเลยเริ่มเข้ามาปลูกบ้านบนที่พิพาทตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 การที่โจทก์ฟ้องคดีเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2550 จึงเป็นการฟ้องคดีเกินกว่า 1 ปีนับแต่วันที่จำเลยเข้าครอบครองที่พิพาท โจทก์จึง ไม่มีอำนาจฟ้องเพื่อเอาคืนการครอบครองที่พิพาทจากจำเลย

นอกจากนั้น ศาลฎีกายังได้วินิจฉัยประเด็นเกี่ยวกับการฟ้องเอาคืนซึ่งการครอบครองไว้ว่า การฟ้องคดีเพื่อเอาคืนซึ่งการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375 วรรคสอง ที่กำหนดให้ฟ้องคดีภายในปีหนึ่งนับแต่เวลาถูกแย่งการครอบครองนั้น เป็นบังคับกับเรื่องกำหนดเวลาสำหรับฟ้องไม่ใช่เรื่องอายุความ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3422/2551) ดังนั้น แม้คู่ความไม่ยกขึ้นต่อสู้ ศาลย่อมมีอำนาจยกขึ้นมาวินิจฉัยเองได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1646/2505) ซึ่งหากผู้ครอบครองไม่ฟ้องภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ก็หมดสิทธิฟ้อง อำนาจฟ้องเรียกคืนทรัพย์สินที่ถูกแย่งการครอบครองย่อมไม่มี (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 230/2540) ซึ่งศาลฎีกาเห็นว่า ผู้ถูกแย่งการครอบครองย่อมหมดสิทธิครอบครองทรัพย์สินนั้น ดังคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2300/2527 วินิจฉัยว่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375 วรรคสอง กฎหมายใช้คำว่า “ต้องฟ้องภายในหนึ่งปี” เป็นบทบังคับเรื่องกำหนดเวลาสำหรับฟ้อง หากไม่ฟ้องภายในกำหนดเวลาดังกล่าวก็หมดสิทธิ ฟ้องคือโจทก์ย่อมหมดสิทธิครอบครองที่พิพาท เมื่อหมดสิทธิครอบครองเสียแล้วอำนาจฟ้องเรียกคืนที่พิพาทก็ไม่มี ฉะนั้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 1375 จึงเป็นระยะเวลาให้สิทธิฟ้องเรียกคืนการครอบครองที่ดินมอเปล้าไม่ใช่เรื่องอายุความ เพราะอายุความนั้นเป็นเรื่องขณະฟ้องสิทธิเรียกร้องยังปอยู่แต่ไม่ใช่สิทธิที่บังคับเสียภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงขาดอายุความห้ามมิให้ฟ้องร้อง เมื่อเป็นสิทธิฟ้องร้อง โจทก์จะมีสิทธิฟ้องหรือไม่ ย่อมเป็นปัญหาข้อกฎหมายนั้นเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลยกขึ้นอ้างเองได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 142 (5) จำเลยไม่จำเป็นต้องยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้¹³²

มีข้อพิจารณาว่า เมื่อผู้ครอบครองถูกแย่งการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375 ดังที่ได้กล่าวมานั้น ผู้ครอบครองซึ่งลูกแย่งการครอบครองจะสูญเสียสิทธิครอบครองไปตั้งแต่เมื่อใด กล่าวคือตั้งแต่เวลาที่มีการแย่งการครอบครอง หรือ เมื่อครบ 1 ปี นับแต่เวลาแย่งการครอบครอง ในประเด็นนี้ ศาสตราจารย์ศิริราชา เจริญพานิช อธิบายไว้ว่า เมื่อผู้แย่งการ

¹³² เห่งอ้าง, น. 46.

ครอบครองแย่งได้สำเร็จ ผู้ถูกแย่งย่อมสูญเสียการครอบครองทันที ไม่ต้องรอว่าหนึ่งปีแล้วจึงจะเสียการครอบครอง และจะได้คืนการครอบครองได้ก็ต่อเมื่อ (1) ผู้ที่เข้ามาแย่งการครอบครองนั้นไม่มีสิทธิเหนือทรัพย์สินดีกว่าตน และ (2) ผู้ที่ถูกแย่งการครอบครองต้องฟ้องเอาคืนซึ่งการครอบครองภายใน 1 ปีนับแต่เวลาถูกแย่งการครอบครอง¹³³ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นทำนองเดียวกันว่า ผู้ครอบครองซึ่งถูกแย่งการครอบครองจะสูญเสียสิทธิครอบครองไปตั้งแต่เมื่อเวลาที่มีการแย่งการครอบครอง เนื่องจากผู้ครอบครองได้ขาดการยึดถือทรัพย์สินที่ครอบครองเพราะถูกแย่งไปนั้นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375 จึงบัญญัติว่า “...ผู้ครอบครองมีสิทธิจะได้คืนซึ่งการครอบครอง...” และการฟ้องเอาคืนซึ่งการครอบครองนั้นต้องฟ้องภายใน 1 ปีนับแต่เวลาแย่งการครอบครองตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375 วรรคสองบัญญัติไว้ นอกจากนี้กฎหมายยังให้สิทธิแก่ผู้ครอบครองมีสิทธิได้ดอกผลในทรัพย์สินที่ครอบครองอยู่โดยสุจริตตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1376 ประกอบมาตรา 415 ตลอดจนมีสิทธิสละการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1377 และโอนการครอบครองให้แก่ผู้อื่นได้ตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1378 ถึงมาตรา 1380 บัญญัติไว้ ซึ่งการโอนการครอบครองย่อมเป็นเหตุให้การครอบครองสิ้นสุดลง เช่น ผู้รับโอนเช่าที่ดิน ส.ค. 1 ของผู้โอนอยู่ต่อมาผู้โอนตกลงขายที่ดินนั้นให้แก่ผู้รับโอน เช่นนี้ ผู้โอนเพียงแต่แสดงเจตนาตกลงโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้รับ¹³⁴

3.3.4.3 เจ้าของที่ดิน

มาตรา 2 บัญญัติว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ”

แต่เดิมมาที่ดินในประเทศไทยเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน ในสมัยสุโขทัย รัชสมัยพ่อขุนรามคำแหง (พ.ศ. 1820 - พ.ศ. 1860) มีการปกครองแบบพ่อปกครองลูก ปรากฏในหลักศิลาจารึกหลักที่ 1 ว่า “ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม สร้างป่าหมาก ป่าพลู ทั่วเมืองนี้ ทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลาย ในเมืองนี้ ป่าดงก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ให้ไว้แก่มัน” แสดงว่า ราษฎรผู้ใดทำประโยชน์ในที่ดิน ลักษณะดังกล่าวย่อมได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินนั้น และเมื่อเจ้าของที่ดินถึงแก่ความตายก็ให้เป็น มรดกตกทอดแก่ทายาทต่อไปได้ ดังข้อความในหลักศิลาจารึกว่า “ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุน ผู้ใดแลล้มตายหายกว่าเหย้าเรือน พ่อเชื้อ เชื่อคำมัน ช้างขอลูกเมียเหย้าข้าม ไพร่ฟ้าชาวไทย ป่า หมาก ป่าพลู พ่อเชื้อมันไว้แก่ลูกมันสิ้น ”

¹³³ ศิริราชา เจริญพานิช, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลาคม, 2553), น. 250.

¹³⁴ วรวิไล เทพทอง, อ่างแล้ว เริงอรรถที่ 112, น. 46-47.

แม้ในสมัยนั้นยังไม่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินให้ก็ตาม ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) มีการร่างกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จเกี่ยวกับไร่ ที่นา เรียกวสวน ใช้เมื่อ พ.ศ. 1903 โดยจัดที่ดินที่รกร้างให้ราษฎรเข้าทำไร่ นา เรียกวสวน และเขียนโฉนดให้แก่ผู้ที่ก่นสร้าง โดยเป็นใบอนุญาตให้ยึดถือไว้เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี สำหรับที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัยไม่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินนั้น อย่างไรก็ตามที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน ต่อมาในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น รัชกาลที่ 1 และที่ 2 ยังคงใช้กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จเรื่อยมา จนถึงรัชกาลที่ 3 มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้านเพื่อเป็นหมักฐานแสดงขอบเขตของที่ดิน เนื่องจากราษฎรมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการรุกกล้าแนวเขตกันมากขึ้น อย่างไรก็ตามหนังสือสำคัญ สำหรับที่บ้านนี้ ก็ยังมีใช้หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ต่อมารัชกาลที่ 4 มีการรังวัด ที่นาจัดทำตราแดงออกให้แก่ราษฎรเพื่อประโยชน์ในการจดทะเบียนเงินค่านา และให้เป็นมรดกตกทอดแก่ลูกหลานได้ จนถึงรัชกาลที่ 5 มีการปรับปรุงสิทธิของผู้ถือครองที่ดิน มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินให้แก่ราษฎรเพื่อเป็นหมักฐานในการถือครองที่ดิน เช่น ใบเหยียบย่ำ ตราจอง โฉนดสวน โฉนดป่า โฉนดตราจอง โฉนดแผนที่ที่มีการออกประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2551) ใช้บังคับจนถึง พ.ศ. 2497 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ยกเลิกกฎหมายเดิม และให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497จนถึงปัจจุบัน¹³⁵

ดังนั้น แล้วที่ดินแปลงใดถ้าราษฎรไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ดินนั้นย่อมเป็นของรัฐแม้ว่าราษฎรอาจมีสิทธิครอบครองในที่ดินแปลงนั้น ตราบใดที่ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ ที่ดินนั้นก็ยังคงเป็นของรัฐอยู่ ส่วนกรณีใดที่ราษฎรจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น จะได้กล่าวถึงในเรื่องต่อไป

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4431/2550 การจะได้ที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายนั้น ได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ว่าให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดิน ต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และวรรคสองบัญญัติว่า การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด และตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 3 บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไป นี้ (1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มา ซึ่งโฉนดที่ดินตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ (2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

¹³⁵ เพ็ญอ้าง, น. 64-65.

หรือกฎหมายอื่น และมาตรา 4 บัญญัติว่าภายใต้บังคับมาตรา 6 บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง ในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและให้คุ้มครองตลอดถึง ผู้รับโอนด้วย จากบทบัญญัติ 3 มาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือ สิทธิครอบครองโดยชอบจะต้องเป็นการได้มา หรือครอบครองโดยชอบก่อนพระราชบัญญัติให้ใช้ ประมวลกฎหมายที่ดิน หรือได้มาโดยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น แต่ผู้ครอบครองเดิมได้ครอบครองที่ดินพิพาทในปี 2498 อันเป็นเวลาภายหลังพระราชบัญญัติฉบับ ดังกล่าวประกาศใช้แล้ว และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้ครอบครองที่ดินโดยชอบตามบทกฎหมายใด ดังนั้น การครอบครองของผู้ครอบครองเดิมดังกล่าว จึงเป็นการครอบครองโดยไม่ชอบด้วย กฎหมาย ที่ดินพิพาทจึงไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ครอบครองเดิมก่อนขายให้แก่จำเลย และ ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 2 บัญญัติว่า ที่ดินที่มีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นของรัฐ ดังนั้น ที่ดินพิพาทจึงต้องถือว่าเป็นที่ดินของรัฐอยู่

3.3.4.4 การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

มาตรา 3 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

(1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือ ได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น” บุคคลอาจมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้หลายกรณี ซึ่งอาจแยกพิจารณาการได้กรรมสิทธิ์ ในที่ดินได้เป็น 4 กรณี คือ 1. การได้มาตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ 2. การได้โฉนดที่ดินตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน 3. การได้มาตามกฎหมายว่าด้วยการ จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ และ 4. การได้มาตามกฎหมายอื่น ดังต่อไปนี้

1) การได้มาตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 แต่หนังสือแสดง กรรมสิทธิ์ที่ดินที่รัฐออกให้แก่ราษฎรนั้น มีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2444 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วใน เรื่องหนังสือ แสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ดังนั้น การที่บุคคลได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้บังคับจึงมีในกรณีต่อไปนี้ คือ

(1) การได้โฉนดแผนที่มาตามประกาศพระบรมราชโองการให้ออกโฉนดที่ดินมณฑล กรุงเก่าและกรุงเทพ ร.ศ. 120 และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451)

(2) การได้โฉนดตราจองมาตามพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ซึ่งประกาศ เปลี่ยนนามพระราชบัญญัติ เมื่อ ร.ศ. 124 เป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง

(3) การได้ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” มาตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479

ข้อสังเกต การได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นที่บ้านที่สวน ตามบทที่ 42 แห่งกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ เป็นการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินก่อนคั้นที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเช่นกัน แต่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ดังที่ศาลฎีกาวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 645/2510 ว่า ผู้ครอบครองที่สวนที่สวนอยู่ตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 42 ย่อมได้กรรมสิทธิ์ และตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1759/2509 ที่พิพากษาเป็นที่สวนตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 มาก่อนใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 และผู้ร้องจะได้ชื่อที่พิพากษาไว้จากจำเลย แต่ก็มีได้จดทะเบียนการซื้อขายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่พิพากษาจึงยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของจำเลยอยู่ โจทก์ย่อมมีสิทธินำคดีที่พิพากษาไว้จากจำเลยซึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้จะนำบทบัญญัติเรื่องการครอบครองที่ดินที่ไม่มีหนังสือสำคัญตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1375 มาใช้บังคับไม่ได้

ดังนั้น ผู้ที่อ้างสิทธิตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 42 จะต้องแสดงให้เห็นว่าที่ดินนั้นเป็นที่บ้านที่สวนตามความหมายในกฎหมายบทนั้น ถ้าไม่มีข้อเท็จจริงให้เห็นได้ว่าเป็นที่สวนมาก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ก็ต้องบังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันว่าด้วยที่ดินมือเปล่า¹³⁶

2) การได้มาตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเมื่อคั้นที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 นับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมารายกรจะได้นำหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นโฉนดที่ดิน ส่วนวิธีการขอกออกโฉนดที่ดินจะกล่าวโดยละเอียดในเรื่อง การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อไป อนึ่ง ตรายใดที่ผู้ยึดถือที่ดินตั้งไม่ได้มาซึ่งโฉนดที่ดินหรือตั้งไม่ได้รับโฉนดที่ดินไปจากพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้ยึดถือไว้ก็จะถือว่าตนได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินอันแท้จริงถูกต้องตามกฎหมายแล้วไม่ได้¹³⁷

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1331/2508 ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 3 บัญญัติว่า บุคคลจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินต่อเมื่อได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือได้มาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น ฉะนั้น ตรายใดที่ผู้ยึดถือที่ดินยังไม่ได้มาซึ่งโฉนด หรืออีกนัยหนึ่งยังไม่ได้รับโฉนดไปจากพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้ยึดถือไว้ก็จะถือว่าตนได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินอันแท้จริงถูกต้องตามกฎหมายนั้นแล้วไม่ได้ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127

¹³⁶ เพิ่งอ้าง, น. 66-67.

¹³⁷ เพิ่งอ้าง, น. 67-68.

ซึ่งเป็นกฎหมายซึ่งใช้ก่อนวันประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ก็บัญญัติความไว้ทำนองเดียวกันว่าที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดแล้ว จึงให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ได้ตามกฎหมาย

3) การได้มาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หมายถึง พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ทั้งเคหสถาน และประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองหรือ สมาชิกนิคมสหกรณ์แล้วแต่กรณี จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ เมื่อสมาชิกนิคมได้ ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว และได้เป็นสมาชิกนิคมมาเป็นเวลาเกินกว่าห้าปี ทั้งได้ชำระเงิน ช่วยทุนที่รัฐบาลได้ลงไป และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว ผู้ซึ่งได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไปได้¹³⁸ อย่างไรก็ดีตามเมื่อได้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นมาแล้ว ภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้รับ โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ดังกล่าวจะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่น ไม่ได้ นอกจากการตกทอดโดยทางมรดก หรือ โอนไปยังสหกรณ์ที่ตนเป็นสมาชิกอยู่แล้วแต่กรณี¹³⁹

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1307/2537 ที่ดินพิพาทมีชื่อ โจทก์เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ โดยโจทก์ได้รับมาตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ดังนั้น สิทธิของโจทก์ผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์จะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวมีข้อบังคับว่า ภายในกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ ได้รับโฉนดที่ดิน ผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะโอนที่ดินไปยังผู้อื่นมิได้นอกจากการตกทอดทางมรดก หรือ โอนไปยังสหกรณ์ที่ตนเป็นสมาชิกอยู่แล้วแต่กรณี ดังนั้น แม้ ส. บุตรจำเลยจะซื้อที่ดินพิพาทจาก ผ. สามิ โจทก์และรับมอบการครอบครองตั้งแต่วันที่ซื้อตลอดมา จนกระทั่งจำเลยรับโอนครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาถึงวันที่ยื่นคำร้องขอต่อศาลขอแสดงกรรมสิทธิ์ก็ตาม แต่จำเลยจะนำระยะเวลาก่อนวันที่พ้นระยะเวลาห้ามโอนตามกฎหมายมาเป็นระยะเวลาการ ครอบครองปรปักษ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1382 หาได้ไม่

¹³⁸ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511, มาตรา 6 และมาตรา 11

¹³⁹ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511, มาตรา 12.

4) การได้มาตามกฎหมายอื่น

การได้มาตามกฎหมายอื่นนอกจากการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือตามกฎหมายว่าด้วยการค้ำที่ดินเพื่อการครองชีพแล้ว บุคคลอาจได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาตามกฎหมายอื่น อาทิ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยทางนิติกรรม เช่น ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ หรือโดยทางอื่นนอกจากนิติกรรม เช่น รับมรดก ครอบครองปรปักษ์ หรือ ได้มาซึ่งสิ่งอกรรมคลัง¹⁴⁰ หรืออาจได้มาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ซึ่งมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ว่า “ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม¹⁴¹ และผู้ประกอบการพาณิชย์กรรม¹⁴² อาจได้รับอนุญาตได้ถือกรรมสิทธิ์ ในที่ดินในนิคมอุตสาหกรรม¹⁴³ หรือในเขตประกอบการเสรี¹⁴⁴ แล้วแต่กรณี เพื่อประกอบกิจการได้ ตามจำนวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการเห็นสมควร แม้ว่าจะเกินกำหนดที่จะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่น”¹⁴⁵

ข้อสังเกต การได้เอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ยังถือไม่ได้ว่าเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่น ตามความหมายของมาตรา 3 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คงมีแต่เพียงสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเท่านั้น และไม่อาจโอนสิทธิให้แก่บุคคลใดได้ เว้นแต่เป็นการโอนโดยทางมรดก เฉพาะกรณีที่เกิดทอดแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เอกสาร ส.ป.ก. 4-01 เป็นเพียง

¹⁴⁰ วรุฒิ เทพทอง, *อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 112*, น. 69.

¹⁴¹ “ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้ประกอบอุตสาหกรรมหรือการบริการในนิคมอุตสาหกรรม.

¹⁴² “ผู้ประกอบการพาณิชย์กรรม” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้ประกอบการค้าหรือการบริการในเขตประกอบการเสรี.

¹⁴³ “นิคมอุตสาหกรรม” หมายความว่า เขตอุตสาหกรรมทั่วไปหรือเขตประกอบการเสรี.

¹⁴⁴ “เขตประกอบการเสรี” หมายความว่า เขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม หรือกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมหรือพาณิชยกรรมเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การรักษาความมั่นคงของรัฐ สุวีติภาพของประชาชน การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม หรือความจำเป็นอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยของที่นำเข้าไปในเขตดังกล่าวจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร และค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นตามที่กฎหมายบัญญัติ.

¹⁴⁵ วรุฒิ เทพทอง, *อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 112*, น. 70.

หนังสืออนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของที่ดิน¹⁴⁶

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8371/2551 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 36 ทวิ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือ อสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ได้มาก็เพื่อนำไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มิได้มุ่งหมายให้ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินทั่วไปที่มีสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 เมื่อที่ดินพิพาทเดิมเป็นป่าสงวนแห่งชาติเป็นที่ดินของรัฐ แม้ถูกเพิกถอนสภาพจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติกันเนื่องจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26 (4) ก็ยังคงเป็นที่ดินของรัฐอยู่ เพียงแต่เปลี่ยนประเภทของที่ดิน วัตถุประสงค์และการใช้ประโยชน์ในที่ดินและเปลี่ยนหน่วยงานของรัฐผู้ดูแลและใช้ประโยชน์ในที่ดินจากกรมป่าไม้เป็น ส.ป.ก. โดยให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 36 ทวิ ยังคงเป็นที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 ไม่อาจถือได้ว่า ส.ป.ก. เป็นบุคคลผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทตามกฎหมายอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 3 (2) ที่ดินพิพาทจึงไม่มีบุคคลใดอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน การที่ ส.ป.ก. ออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ก. ให้แก่เกษตรกรจึงเป็นเพียงหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของที่ดินนั้น

การที่ ส. ได้ที่ดินที่มีเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ก. มาไม่อาจถือได้ว่าเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 3 (2) จึงยังมีได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน และยังคงเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 4 (1) การที่จำเลยที่ 1 ตัดฟันโค่นไม้ประคูกันเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ก. ของ ส. โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีความผิดฐานทำไม้หวงห้ามโดยไม่ได้รับอนุญาต

3.3.4.5 การมีสิทธิครอบครองในที่ดิน

มาตรา 4 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 6 บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย”

สืบเนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 2 ที่บัญญัติให้ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐนั้น มาตรา 4 จึงบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลซึ่งมีสิทธิครอบครองในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ คือก่อนวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497

¹⁴⁶ วรวุฒิ เทพทอง, “ส.ป.ก. 4-01 เป็นเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือไม่”, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 39, 1. (มีนาคม, 2553), น. 9-10.

ซึ่งอาจเป็นการครอบครองโดยพฤตินัยหรือโดยข้อเท็จจริงก็ได้ ให้คงมีสิทธิครอบครองในที่ดินอยู่ต่อไปได้ รวมถึงผู้ได้รับโอนสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นมาด้วย ซึ่งการโอนการครอบครองสามารถกระทำได้โดยส่งมอบที่ดินนั้นให้แก่ผู้รับโอนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1378 เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะได้สละสิทธิในที่ดินนั้นไปเสียแล้ว

การครอบครองดังกล่าวนี้ต้องหมายถึงครอบครองอย่างเป็นเจ้าของที่ดินนั้น ไม่ใช่ในฐานะผู้เช่า หรือผู้อาศัย และการรับโอนสิทธิครอบครองมานั้น ก็น่าจะเป็นการรับโอนมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ¹⁴⁷

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 318-329/2525 ที่พิพาทเป็นที่ดินไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์โฉนดและจำเลยจึงอาจมีได้แต่สิทธิครอบครองที่ดิน เมื่อโจทก์ได้เข้าครอบครองที่พิพาทภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว จึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 4 ส่วนจำเลยแม้จะครอบครองที่พิพาทมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่จำเลยก็หาได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาตามที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 5 บัญญัติไว้ไม่ โจทก์และจำเลยจึงต่างไม่มีกรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครองในที่ดินที่พิพาทโดยชอบ ดังนั้น แม้โจทก์จะแจ้งการครอบครองที่พิพาทจาก จำเลยเกินกว่าหนึ่งปีแล้ว ก็เป็นการเข้ายึดถือครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิได้รับอนุญาต โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่าที่ดินเป็นของโจทก์ คงมีอำนาจฟ้องขอให้ปลดเปลื้อง การรบกวนเท่านั้น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2055/2527 แม้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 จะบัญญัติว่าที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ แต่มาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก็บัญญัติว่าภายใต้บังคับ มาตรา 6 บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและให้คุ้มครองถึงผู้รับโอนด้วยบิดา โจทก์ครอบครองที่พิพาทมาตั้งแต่ พ.ศ. 2485 ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ บิดาโจทก์จึงมีสิทธิครอบครองที่พิพาท และเมื่อบิดาโจทก์ถึงแก่กรรม สิทธิครอบครองที่พิพาทย่อมตกทอดมาเป็นของโจทก์ในฐานะบุตรผู้รับโอนทางมรดก ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 4 การที่โจทก์ให้จำเลยเช่าที่พิพาทตลอดมาก็เป็นการกระทำเพื่อแสวงหาประโยชน์ในที่พิพาทในฐานะที่โจทก์ เป็นผู้มีสิทธิครอบครองอย่างหนึ่ง มิใช่เป็นการกระทำที่โจทก์ประสงค์จะสละการครอบครอง

¹⁴⁷ วรวิทย์ เทพทอง, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 112, น. 72.

3.3.4.6 การโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง

มาตรา 4 ทวิ บัญญัติว่า “นับตั้งแต่วันที่ประกาศทางคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินซึ่งมีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่”

นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96¹⁴⁸ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2515 การโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินซึ่งมีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่¹⁴⁹

“ทำเป็นหนังสือ” หมายความว่า ทำเป็นลายลักษณ์อักษรและลงลายมือชื่อคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง ส่วนจะมีลายมือชื่อพยานหรือไม่ ไม่สำคัญ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้การทำเป็นหนังสือนั้นต้องมีลายมือชื่อพยานด้วย¹⁵⁰ สำหรับการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินมีโฉนดนี้ การทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้โอนและผู้รับโอนดังกล่าวไม่จำเป็นต้องมีลายมือชื่อพยานก็ใช้บังคับได้¹⁵¹

“จดทะเบียนการได้มากับพนักงานเจ้าหน้าที่” การจดทะเบียนกับพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น ต้องจดกับพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรับจดทะเบียนเรื่องนั้น ๆ ด้วย หากได้จดทะเบียนกับพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวแล้ว ย่อมไม่อาจถือว่าได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนการได้มากับพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว อนึ่ง พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ได้แก่ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 71¹⁵²

การโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินนี้ จะแยกพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ 1. การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งมีโฉนดที่ดิน และ 2. การโอนสิทธิครอบครองในที่ดินซึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1) การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งมีโฉนดที่ดิน

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 4 กำหนดให้การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งมีโฉนดที่ดิน (รวมถึงโฉนดแผนที่โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ด้วย) ต้องทำเป็น

¹⁴⁸ ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515.

¹⁴⁹ วรวิทย์ เทพทอง, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 112*, น. 73.

¹⁵⁰ เช่น การโอนหุ้นชดเชยของบริษัทยักษ์ ป.พ.พ.มาตรา 1129 วรรคสอง บัญญัติว่า “การโอนหุ้นชดเชยชดเชยลงในใบหุ้นนั้น ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อของผู้โอนกับผู้รับโอน มีพยานคนหนึ่งเป็นอย่างน้อยลงชื่อรับรองลายมือชื่อนั้น ๆ ด้วยแล้ว ท่านว่าเป็นโมฆะ.”

¹⁵¹ วรวิทย์ เทพทอง, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 112*, น. 73.

¹⁵² *เพ็ญอ้าง*, น. 74.

หนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ก็เนื่องจากว่ากฎหมายต้องการบังคับให้บุคคลที่ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งมีโฉนดที่ดินดังกล่าว ต้องแสดงออกโดยเปิดเผยแก่บุคคลทั่วไปด้วยการทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนการได้มากับพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้บุคคลทั่วไปสามารถตรวจสอบกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นได้จากทะเบียนที่ดินดังกล่าว ถ้าให้โอนกันได้โดยไม่ต้องจดทะเบียนย่อมจะเกิดความสับสนแก่ผู้รับโอนต่อ ๆ ไปว่า ที่สุดแล้วใครเป็นเจ้าของที่ดินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนั้นทะเบียนที่ทางราชการกำหนดไว้ให้มีสำหรับที่ดินนั้นก็ จะไม่มี ความหมายอีกต่อไป¹⁵³

อย่างไรก็ตาม การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งมีโฉนดที่ดินดังกล่าว นั้น หากเป็นการโอนโดยเอกเทศสัญญา เช่น ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ยอมต้องเป็นไปตามบทบัญญัติในบรรพ 3 เอกเทศสัญญา แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งซื้อขายมาตรา 456 บัญญัติว่า “การซื้อขาย อสังหาริมทรัพย์ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นโมฆะ...” แลกเปลี่ยน มาตรา 519 บัญญัติว่า “บทบัญญัติทั้งหลายในลักษณะซื้อขายนั้น ท่านให้ใช้ถึงการ แลกเปลี่ยนด้วย โดยให้ถือว่าผู้เป็นคู่สัญญาแลกเปลี่ยนเป็นผู้ขายในส่วนทรัพย์สินซึ่งตน ได้ส่งมอบ และเป็นผู้ซื้อในส่วนทรัพย์สินซึ่งตน ได้รับในการแลกเปลี่ยนนั้น” ให้ มาตรา 525 บัญญัติว่า “การให้ทรัพย์สินซึ่งถ้าจะซื้อขายกันจะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น ท่านว่ายอมสมบูรณ์ต่อเมื่อได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีเช่นนี้ การให้ยอมเป็นต้นสมบูรณ์โดยมิพักต้องส่งมอบ”¹⁵⁴

การซื้อขายที่ดินมีโฉนด ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนกับพนักงานเจ้าหน้าที่ สัญญาซื้อขายนั้นย่อมตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 456 บรรพหนึ่ง ผู้ซื้อยอมไม่ได้ไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น อย่างไรก็ตาม ถ้ามีการส่งมอบที่ดินนั้นให้ผู้ซื้อครอบครอง ผู้ซื้ออาจได้ไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ถ้าปรากฏว่าผู้ซื้อได้ครอบครองที่ดินนั้น โดยสงบเปิดเผย และเจตนาเป็นเจ้าของติดต่อกันเป็นเวลา 10 ปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1382 แต่ถ้าไม่มีการส่งมอบการครอบครองที่ดินนั้นให้แก่ผู้ซื้อ หรือมีการส่งมอบการครอบครองที่ดินนั้นให้แก่ผู้ซื้อ แต่ผู้ซื้อไม่ได้ครอบครองที่ดินนั้นครบหลักเกณฑ์ ตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 กำหนดไว้ เช่นนี้ ผู้ซื้อยอมไม่มีทางที่จะได้ไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น¹⁵⁵

¹⁵³ เพิ่งอ้าง.

¹⁵⁴ เพิ่งอ้าง, น. 75.

¹⁵⁵ เพิ่งอ้าง.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5929/2552 การซื้อขายที่ดินซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มิฉะนั้นเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 456 แต่หากผู้ซื้อได้ครอบครองที่ดินที่ซื้อขายกันโดยสงบและโดยเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของติดต่อกันเป็นเวลา 10 ปี ก็ย่อมได้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 แต่เมื่อข้อเท็จจริงฟังไม่ได้ว่าผู้ร้องซื้อที่ดินพิพาท และครอบครองจนได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองปรปักษ์ผู้คัดค้านซึ่งมีชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ในโฉนดที่ดินพิพาทย่อมมีสิทธิฟ้องขับไล่ผู้ร้อง

สำหรับกรยกที่ดินมีโฉนดที่ใช้หนี้ แม้ไม่ได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนกับพนักงานเจ้าหน้าที่ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การตีใช้นั้นนั้นไม่ตกเป็นโมฆะ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติถึงการตีใช้นี้ไว้จึงต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1299 วรรคหนึ่ง¹⁵⁶

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 435/2519 การโอนกรรมสิทธิ์ตึกพิพาทตีใช้นี้ไม่บริบูรณ์ เพราะมิได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ก็ไม่เป็นโมฆะ จำเลยโอนกรรมสิทธิ์ตึกพิพาทรวมทั้งสิทธิการเช่าที่ดินให้โจทก์ เป็นการแสดงเจตนาโอนการครอบครองให้โจทก์แล้ว จำเลยอยู่ในตึกพิพาทต่อมาก็โดยอาศัยสิทธิของโจทก์ โจทก์มีบุคคลสิทธิที่จะบังคับให้จำเลยออกไปจากตึกพิพาทที่โจทก์มีสิทธิครอบครองได้

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่า เมื่อมาตรา 4 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2515 เป็นต้นไปแล้ว ถ้าเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งมีโฉนดตีใช้นี้ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย มิฉะนั้น ตกเป็นโมฆะ โดยเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา 4 ทวิ ดังกล่าวเป็นแบบของนิติกรรมซึ่งศาสตราจารย์ ศิริ เกวลินสฤกษ์เห็นว่า ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 4 ทวิ เป็นเรื่องกำหนดแบบของการทำนิติกรรม ซึ่งเมื่อไม่ทำตามแบบก็ย่อมตกเป็นโมฆะ¹⁵⁷ ตามมาตรา 152 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และศาลฎีกาก็เคยวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2626/2525 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2434/2528 ว่า ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 4 ทวิ เป็นแบบของกฎหมายประการหนึ่ง (ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป)

¹⁵⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1299 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายในบังคับ แห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น ท่านว่าการใดมาโดยนิติกรรมซึ่งอสังหาริมทรัพย์ หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้น ไม่บริบูรณ์ เว้นแต่นิติกรรมจะได้ทำเป็นหนังสือและได้จดทะเบียนการได้มา กับพนักงานเจ้าหน้าที่.”

¹⁵⁷ ศิริ เกวลินสฤกษ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน พร้อมกฎกระทรวงฯ และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทพิชการพิมพ์จำกัด, 2535), น. 51.

นอกจากนั้น ศาลฎีกายังวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 4 ทวิ ดังกล่าวเป็นกฎหมายพิเศษ ซึ่ง อาจารย์สมจิตร ทองประดับ ให้ความเห็นเห็นว่า “กฎหมายพิเศษยอมยกเว้นหลักกฎหมายทั่วไป” กฎหมาย ที่ดินเป็นกฎหมายพิเศษจึงยกเว้นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1378 อันเป็นกฎหมายทั่วไป ประกอบกับมาตรา 4 ทวิ บัญญัติขึ้นภายหลัง โดยมีเจตนารมณ์ที่ทำให้เป็นบทยกเว้นของมาตรา 1378 ซึ่งมีอยู่เดิม¹⁵⁸

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1930/2529 ว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินมือเปล่าซึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้ว การซื้อขายที่พิพาทระหว่าง ป. ดับจำเลยได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ทวิ ประกาศ ของคณะปฏิบัติ ฉบับที่ 96 ข้อ 2 ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษ สิทธิครอบครองในที่พิพาทจึงโอนไปเป็นของ ป. ด้วยผลของกฎหมายนั้น หากจำต้องมอบการครอบครองกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1386 อีกไม่

2) การโอนสิทธิครอบครองในที่ดินซึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์

การโอนที่ดินมือเปล่าซึ่งไม่มีกรรมสิทธิ์ประเภทมีเอกสารแสดงสิทธิครอบครองได้แก่ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 หรือ น.ส. 3 ก.) นั้น ถ้าได้โอนกันทางทะเบียน กล่าวคือ ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 4 ทวิ ดังกล่าว ผู้รับโอนย่อมเป็นผู้ได้ไปซึ่งสิทธิครอบครองกันเป็นทรัพย์สินเกี่ยวกับที่ดินนั้นอย่างสมบูรณ์ มีผลผูกพันบุคคลภายนอกด้วย ในกรณีที่มีได้โอนกันทางทะเบียน กล่าวคือเพียงแต่ผู้โอนสละการครอบครองในที่ดินนั้นแล้วส่งมอบที่ดินนั้นให้ผู้รับโอนเข้าครอบครองต่อไป โดยมีได้มีการจดทะเบียนกับพนักงาน เจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 4 ทวิ แต่อย่างไร ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1377 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ถ้าผู้ครอบครองและเจตนาครอบครอง หรือไปยึดถือทรัพย์สินต่อไปใช้การครอบครองย่อมสุดสิ้นลง” และมาตรา 1378 บัญญัติว่า “การโอนไปซึ่งการครอบครองนั้นยอมทำได้โดยส่งมอบทรัพย์สินที่ครอบครอง”¹⁵⁹ ศาลฎีกาได้วินิจฉัย ไว้ใน คำพิพากษาศาลฎีกาต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1101/2504 การโอนสิทธิครอบครองที่นามือเปล่า กระทำได้ด้วยการสละเจตนาครอบครองและส่งมอบทรัพย์สินที่ครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1377, 1378 หากขัดกับมาตรา 1299 วรรคหนึ่ง เพราะมาตรา 1299 วรรคหนึ่ง เป็นเรื่องบัญญัติถึงการได้มาโดยนิติกรรม ซึ่งถ้าผู้โอนและผู้รับโอนประสงค์ จะทำการโอนโดยผลของนิติกรรม ไม่ใช่โดยสละและส่งมอบการครอบครองแล้ว ก็ต้องทำนิติกรรมให้ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ใน

¹⁵⁸ สมจิตร ทองประดับ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2554), น. 58.

¹⁵⁹ วรวิทย์ เทพทอง, อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 112, น. 77.

มาตรา 1299 วรรคหนึ่ง แต่ถ้าโอนกันโดยสละและส่งมอบการครอบครอง แม้นิติกรรมไม่ถูกแบบ การโอนนั้นก็ใช้ได้ตามมาตรา 1377, 1378

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 863/2510 แม้การซื้อขายไม่ได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อ พนักงานเจ้าหน้าที่จะเป็นโมฆะก็ดี แต่ที่พิพาทเป็นที่ดินมือเปล่า ผู้ขายมีแต่เพียงสิทธิครอบครอง เท่านั้น เมื่อผู้ขายได้ส่งมอบที่พิพาทให้ผู้ซื้อตามสัญญาซื้อขายก็พึงได้ว่า ผู้ขายได้สละเจตนา ครอบครองไม่ยึดถือที่พิพาทต่อไป การครอบครองของผู้ขายสิ้นสุดลงแล้ว ผู้ซื้อได้รับโอนการ ครอบครองย่อมได้ไปซึ่งสิทธิการครอบครองที่พิพาทนั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1377, 1378 แล้ว ผู้ขายจะมาฟ้องเรียกที่พิพาทคนไม่ได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2626/2525 การโอนสิทธิครอบครองในที่ดินซึ่งมีหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ (น.ส. 3) นั้น อาจทำได้โดยสมบูรณ์ด้วยการทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียนต่อ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 4 ทวิ ซึ่งเป็นการทำตามแบบของกฎหมาย ประการหนึ่งกับกระทำการโอนโดยข้อเท็จจริงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1377, 1378 ซึ่งไม่ต้องมีแบบออกประการหนึ่ง แม้โจทก์จะมีหนังสือสัญญาซื้อขายที่พิพาท และผู้ขาย ทำหนังสือมอบอำนาจให้ไปจดทะเบียนโอนกับมอบหลักฐานเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ทุกฉบับให้ โจทก์ไว้ก็ตาม เมื่อโจทก์ยังมีได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และยังมีได้เข้าครอบครองยึดถือที่ พินาทโจทก์จึงยังไม่ได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง ย่อมไม่มีอำนาจฟ้องขับไล่จำเลยซึ่งอยู่ในที่พิพาทนั้น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2434/2528 การโอนสิทธิครอบครองเนื่องจากปีการซื้อขายที่ดิน ที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วนั้นย่อมทำได้โดยสมบูรณ์ ด้วยการทำเป็นหนังสือและ จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 4 ทวิ ประกาศของคณะปฏิบัติ ฉบับที่ 96 ข้อ 2 ซึ่งเป็นการกระทำตามแบบของกฎหมายประการหนึ่ง กับกระทำการโอนโดย ข้อเท็จจริงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1377, 1378 อีกประการหนึ่งซึ่งไม่ต้องมีแบบ การที่โจทก์ขายที่พิพาทอันเป็นที่ น.ส. 3 ให้จำเลยโดยทำหนังสือสัญญาซื้อขายกันเองและจำเลย ได้เข้าครอบครองยึดถือที่พิพาทหลังจากทำการซื้อจากโจทก์แล้วโดยปลูกบ้าน ปลูกต้นไม้ และ สร้างขุ้งข้าว จำเลยจึงได้มาซึ่งสิทธิครอบครองโดยประการหลัง หากต้องทำตามแบบของนิติกรรมไม่ และกรณีเช่นนี้ไม่เป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 115 (ปัจจุบัน คือ มาตรา 152)

จากคำพิพากษาของศาลฎีกาดังกล่าว ศาลฎีกาเห็นว่า มาตรา 4 ทวิ แห่งประมวล กฎหมายที่ดิน เป็นแบบของกฎหมายประการหนึ่ง และที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งมีเพียงสิทธิครอบครอง ย่อมโอนได้อีกวิธีหนึ่ง คือผู้โอนสละการครอบครองที่ดินนั้นด้วยการ

ส่งมอบที่ดินนั้นให้แก่ผู้รับโอนไป โดยไม่ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ได้

อนึ่ง ในกรณีที่ผู้ซื้อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้โอนที่ดินนั้นโดยการส่งมอบให้แก่ผู้รับโอนไปแล้ว และภายหลังจากนั้นผู้ซื้อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์นำที่ดินนั้นไปจดทะเบียนโอนให้แก่ผู้อื่นอีก เช่นนี้ มีปัญหาว่าระหว่างผู้รับโอนโดยการส่งมอบที่ดินกับผู้รับโอนโดยทางทะเบียนนั้น ใครมีสิทธิดีกว่ากัน

ในประเด็นปัญหานี้มีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาแยกพิจารณาได้เป็น 2 แนว คือ แนวหนึ่งวินิจฉัยว่า ผู้รับโอนโดยการส่งมอบที่ดินนั้นมีสิทธิดีกว่า เพราะผู้ซื้อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ไม่ใช่เจ้าของที่ดินนั้นแล้ว ย่อมไม่มีอำนาจนำที่ดินนั้นไปจดทะเบียนโอนให้แก่ผู้ใดได้ ผู้รับโอนโดยทางทะเบียนย่อมไม่ได้สิทธิในที่ดินนั้นไป กับอีกแนวหนึ่งวินิจฉัยว่า ถ้าผู้รับโอนโดยทางทะเบียนนั้นได้รับโอนโดยสุจริต คือไม่รู้ว่ามีการโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้รับโอน โดยการส่งมอบที่ดินนั้นไปแล้ว และได้เสียค่าตอบแทน และจดทะเบียนโอนโดยสุจริต ย่อมมีสิทธิในที่ดินนั้นดีกว่า ผู้รับโอนโดยการส่งมอบการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1299 วรรคสอง¹⁶⁰ ดังนี้

แนวแรก วินิจฉัยว่า ผู้รับโอนโดยการส่งมอบที่ดินนั้น มีสิทธิดีกว่า เพราะผู้ซื้อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไม่ใช่เจ้าของที่ดินนั้นแล้ว ย่อมไม่มีอำนาจนำที่ดินนั้นไปจดทะเบียนโอน ผู้รับโอนโดยทางทะเบียนย่อมไม่ได้สิทธิในที่ดินไป

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7149/2538 จำเลยขายที่พิพาทซึ่งเป็นที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ร้องโดยไม่ได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนโอนสิทธิกันตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 4 ทวิ แต่การที่ผู้ร้องได้รับการครอบครองแล้ว ผู้ร้องย่อมได้สิทธิครอบครองไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1377, 1378 เมื่อจำเลยผู้จำนองมิใช่เจ้าของที่ดินนำที่ดินไปจำนองเป็นการต้องห้ามตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 705 การจำนองจึงไม่มีผลโดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้รับจำนองสุจริตหรือไม่

คดีนี้ ผู้ซื้อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้โอนที่ดิน โดยการส่งมอบให้แก่ผู้รับโอนไปแล้ว หลังจากนั้นผู้ซื้อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์นำที่ดินนั้นไปจดทะเบียน

¹⁶⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1299 วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้ามีผู้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยทางอื่นนอกจากนิติกรรม สิทธิของผู้ได้มานั้น ถ้ายังมีได้จดทะเบียนไว้ ท่านว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนไม่ได้ และสิทธิอันยังมีได้จดทะเบียนนั้น มิให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้ใดสิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริต และได้จดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตแล้ว.”

จําเองกับผู้อื่นอีก ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การที่ผู้รับโอน (ผู้ร้อง) ได้รับการครอบครองแล้ว ย่อมได้สิทธิครอบครองไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1377, 1378 เมื่อผู้มีชื่อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (จําเลย) มิใช่เจ้าของที่ดินนำที่ดินไปจําเอง การจําเองจึงไม่มีผลโดยไม่ต้องคํานึงว่าผู้รับจําเองสุจริตหรือไม่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4001-4002/2548 จําเลยที่ 1 ขายที่ดินพิพาทมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่โจทก์ที่ 1 แต่ยังไม่ได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่โดยยอมให้โจทก์ที่ 1 เข้าครอบครองที่ดินพิพาท และจําเลยที่ 1 ไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับที่ดินพิพาทนับเป็นการสละเจตนาครอบครองและไม่ยึดถือที่ดินพิพาทต่อไป การที่โจทก์ที่ 1 ครอบครองต่อมาและชำระภาษีบำรุงท้องที่มาตลอดจึงเป็นการยึดถือโดยเจตนาจะยึดเพื่อตน โจทก์ที่ 1 ย่อมได้สิทธิครอบครองที่ดินพิพาท แม้ต่อมาจําเลยที่ 1 จะทำนิติกรรมจดทะเบียนขายที่ดินพิพาทให้แก่จําเลยที่ 2 และมีชื่อจําเลยที่ 2 เป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทก็เป็นเพียง ข้อสันนิษฐานเบื้องต้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1373 การที่จําเลยที่ 1 ทำสัญญาขายและจดทะเบียนโอนที่ดินพิพาทให้แก่จําเลยที่ 2 ในขณะที่จําเลยที่ 1 ไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทแล้ว แม้จะมีชื่อจําเลยที่ 2 ในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในฐานะ ผู้รับโอน ก็ไม่ทำให้จําเลยที่ 2 เป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาท

คดีนี้ ผู้มีชื่อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (จําเลยที่ 1) ได้ขายที่ดินนั้นโดยการส่งมอบให้แก่ผู้รับโอน (โจทก์ที่ 1) ไปแล้ว และผู้รับโอนเข้าครอบครองจนได้สิทธิครอบครองไปแล้ว หลังจากนั้นผู้มีชื่อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์นำที่ดินนั้นไปจดทะเบียนโอนขายให้แก่จําเลยที่ 2 อีกยอมไม่ทำให้จําเลยที่ 2 เป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาท เพราะผู้มีชื่อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (จําเลยที่ 1) ไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นแล้ว

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6436/2550 จําเลยที่ 1 ขายที่ดินพิพาทแก่โจทก์และส่งมอบการครอบครองให้แล้ว โดยไม่มีเจตนาที่จะทำสัญญาเป็นหนังสือจึงตกเป็น โฆษะ แต่ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินมือเปล่า การที่จําเลยที่ 1 ส่งมอบการครอบครองเป็นการโอนการครอบครองที่ดินพิพาทแก่โจทก์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1378 ที่ดินพิพาท จึงเป็นของ โจทก์จําเลยที่ 1 ไม่มีสิทธินำไปจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์แก่จําเลยที่ 2 เพราะผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน

คดีนี้ โจทก์ได้สิทธิครอบครองในที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาจากจําเลยที่ 1 โดยการซื้อขาย แม้ไม่ได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าตกเป็น โฆษะ เมื่อจําเลยที่ 1 ได้สละการครอบครองและส่งมอบการครอบครองที่ดินนั้นให้โจทก์แล้ว โจทก์ย่อมได้สิทธิครอบครองที่ดินนั้น ศาลฎีกาวินิจฉัยไว้ในคดีนี้ชัดแจ้งว่า จําเลยที่ 1 ไม่มีสิทธินำไปจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์แก่จําเลยที่ 2 เพราะผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน

แนวที่สอง วินิจฉัยว่า ถ้าผู้รับโอนโดยทางทะเบียนนั้นได้รับโอนโดยสุจริต คือไม่รู้ว่ามี การโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้รับโอนโดยการส่งมอบไปแล้ว และได้เสียดำตอบแทน และจดทะเบียน โอนโดยสุจริตย่อมมีสิทธิในที่ดินนั้นดีกว่าผู้รับโอน โดยการส่งมอบการครอบครอง ตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1599 วรรคสอง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2512/2549 จำเลยที่ 1 เป็นเจ้าของที่ดินพิพาทตาม หนังสือรับรอง การทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) จำเลยที่ 1 ขายและส่งมอบการครอบครองที่ดินพิพาทให้แก่ ส. โดยมีได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ส. ขายและส่งมอบการครอบครอง ที่ดินพิพาทให้แก่โจทก์ ต่อมาจำเลยที่ 1 จดทะเบียนขายฝากที่ดินพิพาทให้แก่จำเลยที่ 2 โดย เสียดำตอบแทนและโดยสุจริต ครั้นครบกำหนดจำเลยที่ 1 ไม่ใช่สิทธิไถ่คืน แต่หนังสือรับรองการ ทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) มีใช้หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ บุคคลจะพึงมีสิทธิเหนือที่ดินพิพาท คงมีแต่สิทธิครอบครองแม้โจทก์จะได้สิทธิครอบครองในที่ดินพิพาท แต่การได้มาของโจทก์ก็เป็น การได้มาซึ่งทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยทางอื่นนอกจากทางนิติกรรม ซึ่งถ้ายังมีได้ จดทะเบียน โจทก์จะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกผู้ได้สิทธิมาโดยเสียดำ ตอบแทนและโดยสุจริตและได้จดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตแล้วหาได้ไม่ตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์มาตรา 1299 วรรคสอง จำเลยที่ 2 จึงเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินพิพาท

คดีนี้ ผู้มีชื่อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (จำเลยที่ 1) ได้ขายที่ดินนั้นโดยการ ส่งมอบให้แก่ ส. และ ส. ขายโดยส่งมอบการครอบครองที่ดินนั้นให้แก่โจทก์ไปแล้ว หลงจากนั้น ผู้มีชื่อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (จำเลยที่ 1) นำที่ดินนั้นไปจดทะเบียนขายฝากให้แก่ ผู้รับซื้อฝาก (จำเลยที่ 2) โดยผู้รับซื้อฝากสุจริต เสียดำตอบแทน และจดทะเบียนสิทธิโดยสุจริต ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าโจทก์จะยกสิทธิของตนที่ยังไม่ได้จดทะเบียนนั้นขึ้นเป็นข้อต่อสู้จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกผู้ได้สิทธิมาโดยเสียดำตอบแทนและโดยสุจริตและได้จดทะเบียนสิทธิ โดยสุจริตแล้วไม่ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1299 วรรคสอง จำเลยที่ 2 จึงเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินนั้น

ดังจะเห็นได้ว่า ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินซึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของ ผู้รับโอนโดยการส่งมอบการครอบครองกับผู้รับโอนทางทะเบียนภายหลังที่ที่ดินนั้นได้โอนไป โดยการส่งมอบการครอบครองแล้วใครมีสิทธิดีกว่ากันนั้น ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่เป็นที่ยุติในขณะนี้ เนื่องจากมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยแตกต่างกันดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งนักกฎหมายก็ได้ ให้ความเห็นแตกต่างกันไป โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การซื้อขายที่ดินมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งไม่ได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ผู้ขายได้สละการครอบครองในที่ดินนั้นและส่งมอบ การครอบครองที่ดินนั้นให้แก่ผู้ซื้อไป เป็นกรณีและผู้ซื้อได้ที่ดินดังกล่าวมาโดยการซื้อขายด้วยวิธี

ส่งมอบการครอบครอง เมื่อผู้ซื้อได้ครอบครองที่ดินนั้นแล้ว ย่อมได้ไปซึ่งสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1377, 1378 อันเป็นการได้มาซึ่งทรัพย์สินสิทธิกันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยทางนิติกรรมตามมาตรา 1299 วรรคหนึ่ง แม้ว่านิติกรรมการซื้อขายที่ดินนั้นไม่เป็นไปตามแบบที่กฎหมายกำหนดและตกเป็น โฆษะแล้วก็ตาม แต่ก็ยังถือว่าเป็นนิติกรรมตามความเป็นจริง เพราะการที่ผู้ขายสละเจตนาครอบครองที่ดินนั้นแล้วส่งมอบให้ผู้ซื้อตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1377, 1378 เป็นการใด ๆ กันทำลงโดยชอบด้วยกฎหมายและด้วยใจสมัคร มุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลเพื่อจะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 149¹⁶¹ ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า เมื่อการซื้อขายที่ดินมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นตกเป็น โฆษะแล้ว ต้องถือว่าไม่ผลมาตั้งแต่แรก คือไม่มีการทำนิติกรรมเกี่ยวกับการได้ที่ดินระหว่างเจ้าของเดิม (ผู้ขาย) และผู้มีชื่อคนแรก (ผู้ซื้อ) เลยแต่การที่เจ้าของเดิมสละการครอบครองที่ดินไม่ยึดถือที่ดินต่อไปและโอนการครอบครองให้แก่ผู้ซื้อคนแรกนั้น เป็นกรณีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1377 และมาตรา 1378 ซึ่งเป็นไปโดยผลของกฎหมาย ผู้ซื้อคนแรกจึงมีสิทธิครอบครองตามมาตรา 1367 เป็นการได้มาซึ่งสิทธิครอบครองเองโดยไม่ได้อาศัยนิติกรรมแต่อย่างใด¹⁶²

สำหรับผู้เขียนเห็นว่า การโอนที่ดินซึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยทางนิติกรรมนั้น ต้องพิจารณาว่า นิติกรรมดังกล่าวอยู่ในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่นหรือไม่ตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1299 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ในตอนต้น ถ้านิติกรรมนั้นอยู่ในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่นดังกล่าวแล้ว ก็ต้องบังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายกล่าวเช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 456 กำหนดแบบการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ไว้ว่า ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มิฉะนั้น เป็น โฆษะ หรือประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 4 ทวิ กำหนดแบบการโอนสิทธิครอบครอง ในที่ดินซึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไว้ว่า ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงาน เจ้าหน้าที่ เช่นนี้แล้ว การโอนที่ดินซึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์อันเป็นการโอนสิทธิ ครอบครอง ย่อมต้องบังคับตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 4 ทวิ ดังกล่าว เมื่อการโอนที่ดินซึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นไม่ได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงาน เจ้าหน้าที่ ผู้เขียนมีความเห็นว่า การโอนนั้นย่อมตก

¹⁶¹ สมจิตร์ ทองศรี, ปัญหาการโอนที่ดินซึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ทรัพย์สิน 50, (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2550), น. 92.

¹⁶² กิรติ กาญจนรินทร์, “หมายเหตุคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2512/2549,” ตุลพาห, น. 21. (พฤษภาคม-สิงหาคม 2551),

เป็นโมฆะ เสียเปล่าไป ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 152 ประกอบกับมาตรา 4 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าว ไม่มีผลผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตามนิติกรรมนั้น กล่าวคือ ถ้าผู้โอนยังไม่ได้ส่งมอบที่ดินซึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นให้แก่ผู้รับ โอน ผู้รับ โอน จะบังคับให้ผู้โอนส่งมอบให้ไม่ได้ เช่นนี้แล้ว ผู้รับ โอนย่อมไม่ได้ที่ดินนั้นไปโดยทางนิติกรรม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1299 วรรคหนึ่ง อย่างไรก็ตาม แม้นิติกรรมนั้นจะตก เป็นโมฆะไม่ผูกพัน คู่กรณีแล้วก็ตาม แต่ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้โอนได้ส่งมอบการครอบครอง ที่ดินนั้นให้แก่ผู้รับ โอนไปแล้ว ซึ่งสิทธิครอบครองย่อมโอนกันได้ด้วยการส่งมอบทรัพย์สินที่ครอบ ครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1378 และผู้โอนสละเจตนาครอบครองที่ดินนั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1377 แล้ว เช่นนี้ การที่ผู้รับ โอนครอบครองที่ดินนั้น ต่อมาย่อมเป็นกรณีที่ผู้รับ โอนได้ไปซึ่งสิทธิครอบครองด้วยการยึดถือที่ดินนั้นโดย เจตนาจะยึดถือ เพื่อตนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1367 อันเป็นการได้สิทธิครอบครองมาด้วย ตนเอง โดยมีได้อาศัยนิติกรรมแต่อย่างใด เพราะนิติกรรมตกเป็น โมฆะไปเสียแล้ว จะถือว่าสิทธิ ครอบครองที่ได้มานั้นเป็นการได้มาโดยนิติกรรมเพราะการ โอนการครอบครองตามมาตรา 1378 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ย่อมไม่ถนัดนัก แม้ว่าผู้โอนจะ โอนการครอบครองโดยส่ง มอบที่ดินนั้นให้ด้วยความสมัครใจก็ตาม¹⁶³

อนึ่ง ศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้อธิบายไว้ว่า “ถ้าพิจารณาโดยนัยแห่ง มาตรา 1299 วรรคสอง แล้ว จะเห็นได้เหมือนกันว่า การที่ฝ่ายหนึ่งส่งอีกฝ่ายหนึ่งรับมอบ ครอบครองไปด้วยตนเองหรือด้วยการที่รับเอาผู้โอนหรือตัวแทนเป็นผู้ยึดถือไว้แทนตามมาตรา 1378 ถึง 1380 ประกอบด้วยหลักในมาตรา 1367, 1368 นั้น เป็นการได้สิทธิครอบครองมาเอง โดยการเข้ายึดถือด้วยตนเองหรือมีผู้แทนยึดถือไว้ให้ได้มาเองเหมือนกันเพราะฉะนั้น ถึงแม้การ โอน โดยทางนิติกรรมจะไม่บริบูรณ์ตามหลักในมาตรา 1299 วรรคหนึ่ง ก็ยังบริบูรณ์ ในฐานะที่ได้มาเอง โดยไม่อาศัยนิติกรรมนั้น ซึ่งตามมาตรา 1299 วรรคสอง หาได้บังคับให้จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือและ จดทะเบียนไม่”¹⁶⁴ และการได้สิทธิครอบครองดังกล่าวมานั้นพิจารณาจากข้อเท็จจริง (Facts) เป็นสำคัญ เนื่องจากสิทธิครอบครองเกิดขึ้นโดยเหตุการณ์ตามข้อเท็จจริง ศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้กล่าวไว้อีกตอนหนึ่งว่า “ครอบครองเป็นข้อเท็จจริงที่กฎหมายจำใจต้องให้ผลอย่างสิทธิ มากกว่าเป็นสิทธิที่กฎหมายเต็มใจจะให้เป็นอย่างนั้น”¹⁶⁵ และท่านยังได้กล่าวต่อไปอีกว่า “...เมื่อมีได้ แต่สิทธิครอบครองโดยอาศัยเหตุการณ์ข้อเท็จจริงแห่งการยึดถือ เพียงแต่ส่งมอบโอนกันตามมาตรา

¹⁶³ วรวิดิ เทพทอง, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 112*, น. 83-84.

¹⁶⁴ เสนีย์ ปราโมช, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 126*, น. 599.

¹⁶⁵ *เพ็งอ้าง*, น. 433.

1367, 1378 เท่านั้น ก็พอแล้ว หากจำเป็นต้องมีวิธีการในกฎหมายกำหนดจดทะเบียนไม่ แต่เพราะเหตุที่มีการซื้อขายโอนให้กันอยู่เสมอ ๆ ถ้าไม่มีหลักฐานอะไรจะ โกงกันได้ง่าย คดีไปถึงโรงศาลก็ไม่ว่าจะเอาหลักฐานเป็นแน่นอนได้อย่างไร ที่กำหนดไว้ให้จดทะเบียนเป็นหลักฐานจึงสะดวกดีมาก ผลตามประมวลแพ่งฯ มาตรา 1299 วรรค 1 ประกอบด้วยประกาศดังกล่าว (ประกาศว่าด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่ในเรื่องจดทะเบียนทรัพย์สิน ฯลฯ พ.ศ. 2473 และประกาศแก้ไข พ.ศ. 2475 กำหนดให้อำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนนิติกรรมและทรัพย์สินเกี่ยวกับที่ดินมือเปล่าในปีหนึ่งถือสำคัญ¹⁶⁶) แล้วก็คือการ โอนสิทธิครอบครองที่ดินมือเปล่าย่อมไม่บริบูรณ์ในฐานะเป็นการโอนโดยนิติกรรม เว้นแต่จะให้เป็นหนังสือจดทะเบียนต่ออำเภอประจำท้องถิ่นซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ แต่โดยหลักแห่งมาตรา 1299 วรรค 2 ประกอบด้วยมาตรา 1367, 1379 อาจสมบูรณ์ในฐานะเป็นการเข้าถือเอาเองก็ได้แต่ย่อมมีข้อบกพร่องบางอย่างดังว่าไว้ในมาตรา 1299 วรรค 2 นั้น¹⁶⁷

ศาสตราจารย์จิติ ดิงศภัทย์ กล่าวไว้ว่า “ครอบครองเป็นสิทธิในตัวเองโดยผลของกริยายึดถือด้วยเจตนารดถือเพื่อตนตามมาตรา 1367 ไม่ต้องอาศัยอำนาจโดยกฎหมาย อื่นใดอีก แม้ผู้ที่ย้ายหรือผู้บุกรุกก็ “ครอบครอง” เป็น “การครอบครอง” และได้ “สิทธิครอบครอง” โดยสมบูรณ์ จะมีการครอบครองโดยไม่มีสิทธิครอบครองไม่ได้ ใครจะเอาคืนได้อย่างไรก็ต้องอาศัยสิทธิดีกว่าหาใช่ผู้ยึดถือเพื่อตนที่ครอบครองในปัจจุบันไม่มีสิทธิครอบครองมิได้”¹⁶⁸

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินซึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยการส่งมอบการครอบครองนั้น เป็นการได้มาโดยผลของกฎหมาย โดยที่กฎหมายรับรองการครอบครองนั้นเป็นสิทธิครอบครองดังเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งเป็นการได้มาโดยทางอื่นนอกจากนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1299 วรรคสอง จะยกขึ้นต่อผู้รับโอนที่ดินนั้นโดยทางทะเบียนซึ่งได้รับโอนมาโดยสุจริต เสียค่าตอบแทน และจดทะเบียนโอนโดยสุจริตไม่ได้ ผู้รับโอนโดยทางทะเบียนดังกล่าวย่อมมีสิทธิในที่ดินนั้นดีกว่าผู้รับโอน โดยการส่งมอบการครอบครอง ซึ่งสอดคล้องกับคำพิพากษา ศาลฎีกา แนวที่สอง

สรุป การซื้อขายที่ดินมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าไม่ได้ทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียนกับพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้เขียนมีความเห็นว่า สัญญาซื้อขายนั้นย่อมตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 152 ประกอบมาตรา 4 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเห็นว่า มาตรา 4 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้นเป็นแบบการ โอนสิทธิครอบครองในที่ดินที่

¹⁶⁶ ปัจจุบัน หมายถึงมาตรา 71 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน.

¹⁶⁷ เสนีย์ ปราโมช, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 126*, น. 278-279.

¹⁶⁸ จิติ ดิงศภัทย์, *บันทึกท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2069/2527*, (กรุงเทพมหานคร: เนติบัณฑิตยสภา).

มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ผู้ซื้อยอมไม่ได้ไปซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นตามสัญญาซื้อขาย ดังนั้น ถ้าไม่มีการส่งมอบการครอบครองในที่ดินนั้น ให้แก่ผู้ซื้อ ผู้ซื้อยอมไม่มีทางที่จะได้ไปซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น ไม่ว่าจะโดยสัญญาซื้อขายหรือโดยผลของกฎหมาย แต่ถ้ามีการส่งมอบการครอบครองในที่ดินนั้นให้แก่ผู้ซื้อและผู้ซื้อเข้ายึดถือในที่ดินนั้นไว้เพื่อตนแล้ว ผู้ซื้อก็จะได้ไปซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินโดยทันทีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1367 ซึ่งเป็นการได้ทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยทางอื่นนอกจากนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1299 วรรคสอง ซึ่งมีข้อเสียคือ ถ้ายังมีได้จดทะเบียนยอมจะมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนไม่ได้ และต้องห้ามมิให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้ได้สิทธิในที่ดินนั้นมาโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริต และได้จดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตแล้วด้วย¹⁶⁹

3.3.5 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยกรรมสิทธิ์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ 2 หมวด 2 ตั้งแต่มาตรา 1335 ถึง มาตรา 1337 ได้บัญญัติว่าด้วยอำนาจกรรมสิทธิ์แก่ ระบุถึงสิทธิต่าง ๆ ที่ประกอบเป็นกรรมสิทธิ์ไว้ในมาตรา 1336 บอกแค้นที่จะใช้สิทธิต่าง ๆ เหล่านั้นเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้แค่ไหนเพียงไรในมาตรา 1335 สำหรับมาตรา 1337 เป็นเรื่องใครจะใช้สิทธิให้เป็นที่เสียหายเดือดร้อนรำคาญแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์เกินควรไม่ได้

ส่วนบทบัญญัติตั้งแต่มาตรา 1335 ถึงมาตรา 1355 เป็นข้อจำกัดสิทธิแห่งเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งโดยเนื้อแท้ก็เป็นรายละเอียดข้อบังคับแห่งกฎหมายในมาตรา 1335 และ 1336 นั้นเอง

มาตรา 1335 บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นท่านว่าแค้นแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นกินทั้งเหนือพื้นดิน และได้พื้นดินด้วย”

ข้อพิจารณา

1) กรณีที่ดินนอกจากเจ้าของจะมีสิทธิตามมาตรา 1336 แล้วยังมีสิทธิเหนือพื้นดินและได้พื้นดินอีกด้วยซึ่งเรียกว่า แค้นแห่งกรรมสิทธิ์ เช่น เจ้าของที่ดินมีสิทธิห้ามไม่ให้ผู้ใดปลูกสร้างโรงเรือนรुक้าเข้ามา ห้ามวางสายไฟฟ้า ห้ามมิให้ขุดดินลอคพื้นดินหรือวางท่อน้ำ ท่อประปาผ่านที่ดินของตนได้

2) แค้นกรรมสิทธิ์จำกัดเพียงเท่าที่ความสามารถของมนุษย์จะใช้ได้ เช่น เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินไม่อาจห้ามไม่ให้เครื่องบินที่บินสูงตามธรรมดาบินข้ามที่ดินของตนได้

3) แค้นกรรมสิทธิ์ต้องอยู่ภายในบังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายอื่นด้วย เช่น ข้อจำกัดแค้นกรรมสิทธิ์ตามมาตรา 1339 ถึง 1344 ส่วนข้อจำกัดสิทธิที่

¹⁶⁹ วรุณี เทพทอง, *อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 112*, น. 85-86.

กฎหมายอื่นบัญญัติไว้ส่วนมากจะเป็นการให้อำนาจหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะเช่น พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2410 มาตรา 38 วรรคหนึ่ง ในการส่งและการจำหน่ายน้ำ ให้การประปานครหลวงมีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของ บุคคลใด ๆ ในเมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้ง โรงเรือน หรือพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วน ภูมิภาค พ.ศ. 2503 มาตรา 36 วรรคหนึ่งให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีอำนาจเดินสายส่งศักดิ์สูง หรือ สายส่งศักดิ์ต่ำไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ หรือปัก หรือตั้งเสา ชับสเตรชัน หรือ อุปกรณ์ต่าง ๆ ลงในหรือ บนพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้ง โรงเรือน เป็นต้น¹⁷⁰

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2114/2499 แคนแห่งกรรมสิทธิ์นั้นจะต้องมีกรรมสิทธิ์พื้นดิน เสียก่อน แคนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินจะกินถึงทั้งเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินด้วย เพียงแต่ปลูกชายคารุก ล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้อื่นแม้จะนานกว่า 20 ปี เมื่อเจ้าของชายคายังมีกรรมสิทธิ์บนพื้นดินใด ราชอาณาจักรนั้นแล้วก็จะนำเอา ป.พ.พ. มาตรา 1335 เรื่องแคนกรรมสิทธิ์มาใช้ซึ่งเอาที่ดินได้ชวยความเป็น กรรมสิทธิ์ด้วยไม่ได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5942/2541 ป.พ.พ. มาตรา 1334 บัญญัติถึงลักษณะของแคน กรรมสิทธิ์ที่ดินว่ากินทั้งเหนือพื้นพื้นดินและใต้พื้นดินเฉพาะในอาณาเขตที่ดินของคนเท่านั้น หาได้หมายความรวมถึงแคนกรรมสิทธิ์เหนือพื้นดินในสิ่งปลูกสร้างที่ปลูกสร้างโดยชอบด้วย กฎหมายอยู่ในเขตที่ดินของผู้อื่นซึ่งอยู่ใกล้ชิดติดกันไม่ เมื่อกำแพงรั้วพินาทอยู่ในเขตที่ดินของจำเลย และโจทก์มิใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์รวม โจทก์จึงไม่เสียแคนกรรมสิทธิ์ รวมในการที่ไม่ได้ใช้รั้วพินาท การที่จำเลยก่อสร้างผนังอาคารทับแนวรั้วเดิมโดยไม่ได้ขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ถือไม่ได้ ว่าจำเลยทำละเมิดต่อโจทก์

มาตรา 1336 บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและ จำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืน ซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับ ทรัพย์สินนั้น โดยมีชอบด้วยกฎหมาย”

ข้อพิจารณา

กรรมสิทธิ์เป็นทรัพย์สินชนิดหนึ่ง มาตรา 1336 บัญญัติให้ว่ากรรมสิทธิ์ ประกอบด้วย สิทธิอะไรบ้าง

¹⁷⁰ สมจิตร ทองศรี, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วยทรัพย์สิน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2557), น. 160.

ผู้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินมีสิทธิตามมาตรา 1336 ดังนี้

- 1) มีสิทธิใช้สอยทรัพย์สินของตน
- 2) มีสิทธิจำหน่ายทรัพย์สินของตน
- 3) มีสิทธิได้ดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น
- 4) มีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินนั้นจากผู้ที่ไม่มิสิทธิจะยึดถือไว้

คำพิพากษาคาที่ 1305/2531 (ประชุมใหญ่) จำเลย และ ย.บรรจู่พระเครื่องพิพาทไว้ในเจดีย์บรรจู่กระดูกของบรรพบุรุษซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณพระอุโบสถวัดโจทก์เพื่อให้ถูกหลานเช่นไหวเมื่อ ย.ตาย จำเลยก็ยังไม่เคารพกราบไหว้ตามประเพณีชาวจีนตลอดมาไม่เคยสละละทิ้ง ดังนี้พระเครื่องพิพาทซึ่งบรรจู่ไว้ในเจดีย์ดังกล่าวยังเป็นกรรมสิทธิ์ของจำเลย โจทก์จะเจดีย์เอาพระเครื่องพิพาทไป จำเลยติดตามเอาคืนจากโจทก์ได้ไม่เป็นละเมิดต่อโจทก์

ข้อสังเกต

- 1) เจ้าของกรรมสิทธิ์มีสิทธิติดตามเอาคืน โดยไม่ต้องฟ้องศาล แต่ถ้ามีข้อโต้แย้งก็ต้องใช้สิทธิ
- 2) การติดตามเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตน หากเข้ากรณีมาตรา 1299 วรรคสอง และมาตรา 1329 ถึงมาตรา 1332 ก็จะเอาคืนไม่ได้ (กรณีเข้าข้อยกเว้นเรื่องหลักผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน)
- 3) การติดตามเอาทรัพย์สินคืน ไม่มีอายุความจะช้านานเพียงใดก็ยังมีสิทธิติดตามเอาคืน เว้นแต่ผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นจะได้ครอบครองปรักษัจจนได้กรรมสิทธิ์ ตามมาตรา 1382, 1383

หมายเหตุ

ศาสตราจารย์โสภณ รัตนกร ได้แยกคำพิพากษาเกี่ยวกับการเรียกทรัพย์สินคืนไว้ น่าสนใจยิ่ง จึงขอนำรายละเอียดและคำพิพากษาฎีกาบางฉบับมาลงไว้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาดังนี้¹⁷¹

- 1) การเรียกทรัพย์สินคืน โดยอาศัยอำนาจกรรมสิทธิ์

กรณีที่โจทก์ฟ้องเรียกทรัพย์สินตามมาตรา 1336 โดยเฉพาะไม่มีเรื่องหนี้ปะปนเข้ามาด้วย ไม่มีอายุความ โจทก์จะฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ตราบเท่าที่โจทก์ยังมีกรรมสิทธิ์อยู่ แต่ถ้าทรัพย์สินถูกครอบครองปรักษัจจนได้กรรมสิทธิ์ไปแล้ว โจทก์ก็ไม่อาจเรียกทรัพย์สินคืนจากผู้ได้กรรมสิทธิ์ ตัวอย่างเช่น

โจทก์ฟ้องเรียกเรือนครวคืนจากจำเลย เมื่อได้ความว่าเรือนครวนั้นจำเลยยกให้โจทก์แล้วปัญหาที่เกี่ยวกับอายุความต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 เพราะ

¹⁷¹ โสภณ รัตนกร, “การฟ้องเรียกทรัพย์สินคืนมีอายุความหรือไม่,” ตุลพาท, เล่ม 1, ปีที่ 42, (มกราคม-มีนาคม, 2538), น. 21-31.

เป็นการติดตามเอาทรัพย์สินของตนคืน ไซ้เป็นการเรียกค่าเสียหาย อันเกิดแต่มูลละเมิดตามมาตรา 448 (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 424/2499)

โจทก์และบิดาได้รับที่ดินตามพินัยกรรมร่วมกัน บิดาเอาที่ดินไปยกให้จำเลย โจทก์ย่อมมีสิทธิติดตามเอาส่วนของโจทก์คืนได้เสมอ โดยไม่มีอายุความฟ้องร้อง เว้นแต่จะต้องด้วยมาตรา 1382, 1383 (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 621/2519)

การฟ้องคดีเพื่อติดตามเอาทรัพย์สิน ตามมาตรา 1336 เป็นการใช้อำนาจเหนือตัวทรัพย์สิน จึงน่าจะต้องมีตัวทรัพย์สินอยู่แน่นอน และที่ฟ้องจำเลยก็เพราะทรัพย์สินอยู่ที่จำเลยโดย จำเลยไม่มีสิทธิที่จะเอาทรัพย์สินนั้นไว้ ฉะนั้น ถ้าทรัพย์สินไม่มีอยู่แล้วหรือทรัพย์สินมิได้อยู่ที่จำเลยในขณะที่ยื่นฟ้อง การฟ้องคดีของโจทก์น่าจะไม่ใช่มาตรา 1336 ซึ่งศาลฎีกาก็เคยวินิจฉัย ในทำนองนี้เช่นกัน ในคดีนั้นคนร้ายลักสายพานของโจทก์ไปขาย มีผู้ซื้อไว้ แล้วจำเลยไปซื้อต่อ ต่อมาผู้ซื้อสายพานไปโดยสุจริตจากร้านของจำเลยซึ่งอยู่ในท้องตลาด โจทก์ไม่สามารถติดตามเอาทรัพย์สิน ได้จึงฟ้องให้จำเลยรับผิดชอบ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าจำเลยมิได้ทำละเมิดต่อโจทก์ แม้จำเลยจะไม่ได้ซื้อจากร้านในท้องตลาด และถ้าทรัพย์สินยังอยู่ในความครอบครองของจำเลย โจทก์ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์จะติดตามเอาคืนได้ โดยไม่ต้องใช้ราคาก็ตาม แต่เมื่อทรัพย์สินไม่ได้อยู่ในความครอบครองของจำเลยซึ่งโจทก์จะใช้สิทธิติดตามได้แล้ว ก็ต้องยกฟ้องโจทก์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1275/2493)

หากทรัพย์สินอยู่ที่จำเลย แม้ฟ้องโจทก์จะขอให้คืนทรัพย์สินหรือใช้ราคา ย่อมต้องถือว่าเป็นการฟ้องเรียกตัวทรัพย์สินหรือติดตามตัวทรัพย์สิน มิใช่เป็นการฟ้องเรียกค่าเสียหาย ทั้งนี้ เพราะหากโจทก์ไม่ขอให้ใช้ราคามาด้วย หากโจทก์ชนะคดีแล้วทรัพย์สินไม่มีอยู่หรือไม่อาจคืนได้ โจทก์ก็จะไม่มีทางบังคับคดีเอากับจำเลยได้ ซึ่งศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การฟ้องเรียกให้จำเลยคืนทรัพย์สิน ถ้าคืนไม่ได้ให้ใช้ราคานั้น ไม่ใช่ฟ้องเรียกค่าเสียหายตามมาตรา 448 (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1251/2504, 3219/2525) แม้โจทก์จะเรียกเอาแต่ราคาไม่เรียกตัวทรัพย์สินด้วย หรือเรียกค่าเสียหายมาโดยตรง ศาลฎีกาก็เคยแปลว่าเป็นการฟ้องเรียกตัวทรัพย์สิน ดังที่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า สิทธิเรียกร้องเอาคืนซึ่งตัวทรัพย์สินนั้น โจทก์จะเจาะจงเรียกเอาแต่ราคาทรัพย์สินโดยที่ไม่ปรากฏว่าจำเลยไม่อาจคืนทรัพย์สินด้วยเหตุใดหาได้ไม่ แม้โจทก์ เรียกเอาแต่ราคาทรัพย์สิน ศาลก็มีอำนาจพิพากษาให้จำเลยคืนทรัพย์สินก่อนได้ (คำพิพากษาศาลฎีกา 1504/2516) แม้ตามฟ้องโจทก์จะเรียกเอาค่าเสียหาย แต่โจทก์เรียกร้องเอาแต่ราคาทรัพย์สิน จึงเป็นการเรียกเอาทรัพย์สินที่ฝากคืนนั่นเอง เมื่อทรัพย์สินสูญหายไปจึงเรียกราคาแทน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2004/2517)

2) การเรียกทรัพย์สินโดยอาศัยอำนาจกรรมสิทธิ์แต่มีหนี้ปนอยู่ด้วย

กรณีที่จำเลยยึดถือครอบครองทรัพย์สินของโจทก์โดยมิชอบ หรือเอาทรัพย์สินของโจทก์ไปโดยสัญญาหรือโดยละเมิดก็ดี เมื่อโจทก์ฟ้องเรียกทรัพย์สินจะมีเรื่องหนี้ปนเข้ามาด้วย กรณีเช่นนี้

ถ้าโจทก์เรียกทรัพย์สินตามสัญญา หรือตามบทบัญญัติในเรื่องละเมิด หรือเรียกค่าเสียหายเข้ามาด้วย ก็จะมีปัญหาอายุความเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่อย่างไรก็ดี หากโจทก์มีอำนาจเรียกทรัพย์สินโดยอาศัยอำนาจกรรมสิทธิตามมาตรา 1336 ซึ่งไม่มีอายุความอยู่แล้ว เฉพาะในส่วนที่เรียกคืนทรัพย์สินก็ต้องถือว่าโจทก์ฟ้องโดยอาศัยมาตรา 1336 จะยกอายุความมาตัดฟ้องโจทก์หาได้ไม่ แต่ในเรื่องค่าเสียหายคงจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของอายุความในเรื่องนั้น ๆ ตัวอย่างเช่น

โจทก์ฟ้องเรียกรถยนต์และอุปกรณ์การหีบอ้อยที่ให้จำเลยเช่าซื้อไป มิใช่การเรียกค่าเสียหายตามมาตรา 444 แม้จะฟ้องเกิน 1 ปี ก็ไม่ขาดอายุความ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1251/2504)

โจทก์ฟ้องว่า จำเลยที่ 2 ผู้เป็นนายจ้างจำเลยที่ 1 ได้สั่งให้จำเลยที่ 1 จับกุมโจทก์ และได้มีการเอาเงินและยึดพระเครื่องพร้อมทั้งเช็คและเอกสารอื่นของโจทก์ไปโดยมิชอบ ขอให้จำเลยคืนทรัพย์สินที่ยึดไปและใช้ค่าเสียหาย จำเลยให้การปฏิเสธความรับผิดชอบและตัดฟ้องว่า คดีขาดอายุความศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้องสำหรับจำเลยที่ 1 ให้จำเลยที่ 2 ชดใช้ค่าเสียหาย ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ฟ้องโจทก์ที่เรียกคืนทรัพย์สินไม่อยู่ในบังคับอายุความตาม มาตรา 448 แต่ค่าเสียหายอยู่ภายใต้ อายุความละเมิด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2010/2515)

3) การเรียกทรัพย์สินโดยอาศัยมูลหนี้

เป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่า หนี้ อาจเกิดได้จากสัญญา ละเมิด ลากมิกควรได้ จัดการงานนอกสั่ง หรือจากบทบัญญัติพิเศษของกฎหมาย แต่หนี้ส่วนใหญ่จะเกิดจากสัญญาและละเมิด จึงจะกล่าว เฉพาะกรณีที่เรียกทรัพย์สินโดยอาศัยสัญญาและละเมิดเท่านั้น ได้กล่าวแล้วว่าการฟ้องคดีโดยอาศัยอำนาจแห่งหนี้หรือสิทธิเรียกร้องต้องอยู่ภายใต้บังคับของอายุความ แต่อายุความในเรื่องละเมิดและสัญญาหาเหมือนกันไม่ อายุความเรื่องละเมิดบัญญัติไว้โดยเฉพาะในมาตรา 444 ซึ่งใช้กับละเมิดทุกชนิด แต่อายุความในเรื่องสัญญา มีทั้งที่บัญญัติไว้เป็นการทั่วไปและบัญญัติเฉพาะเรื่องก็มี

(1) การเรียกคืนตามสัญญา

การเรียกทรัพย์สินตามสัญญาอาจเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้ให้เช่าทรัพย์สินไม่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ให้เช่า ผู้ให้เช่าจะเรียกคืนทรัพย์สินที่ให้เช่าก็โดยอาศัยสัญญาเช่าเท่านั้น ผู้ที่ยืมทรัพย์สินของผู้อื่นไปใช้แล้วนำทรัพย์สินไปฝากแก่ผู้รับฝาก ผู้ฝากจะเรียกทรัพย์สินก็โดยอาศัยสัญญาฝากทรัพย์สินเท่านั้น

เมื่อเป็นการฟ้องคดีตามสัญญา ก็ต้องดูว่าเป็นเอกเทศสัญญาซึ่งกฎหมายบัญญัติอายุความในเรื่องนั้นไว้เป็นพิเศษหรือไม่ ถ้ามีบัญญัติไว้เป็นพิเศษแล้ว ก็ต้องใช้บังคับตามนั้น ถ้าไม่มีบทบัญญัติอายุความไว้เป็นพิเศษ หรือเป็นกรณีของสัญญาไม่มีชื่อ ก็ต้องดูว่าต้องด้วยบทบัญญัติเรื่องกำหนดอายุความ 2 ปี 5 ปี หรือ 10 ปี ตามมาตรา 193/30 ถึง มาตรา 193/35 ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 ลักษณะ 6 หรือไม่ ถ้าไม่เข้าบทมาตราดังกล่าวนั้นเลย ก็ต้อง

บังคับตามมาตรา 193/10 (มาตรา 164 เดิม) ซึ่งบัญญัติว่า “อายุความนั้น ถ้าประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้มีกำหนด 10 ปี” ตัวอย่างเช่น

โจทก์มอบเงินให้จำเลยไปซื้อข้าวเปลือกแล้วให้จำเลยเก็บไว้ โจทก์ต้องการเมื่อใดจำเลยต้องมอบให้ จำเลยซื้อข้าวเปลือกแล้วไม่ยอมมอบให้โจทก์ โจทก์จึงฟ้องให้จำเลยส่งมอบข้าวเปลือก ถ้าส่งมอบไม่ได้ให้จำเลยคืนเงิน ดังนี้ ไม่ใช่โจทก์ฟ้องให้จำเลยใช้ ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับการฝากทรัพย์ตามมาตรา 671 แต่เป็นเรื่องโจทก์ฟ้องให้จำเลยปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลง ซึ่งมีอายุความ 10 ปี (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1739/2514)

(2) การเรียกทรัพย์คืนตามมูลละเมิด

กรณีนี้เป็นเรื่องของผู้มีสิทธิครอบครองหรือใช้สอยทรัพย์โดยมิได้มีกรรมสิทธิ์ เมื่อ ผู้ใดเอาทรัพย์นั้นไปจากการครอบครองของผู้นั้น ย่อมถือว่าเป็นการละเมิดต่อสิทธิของผู้ครอบครองใช้สอยทรัพย์ เขาย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ทำละเมิดคืนทรัพย์และใช้ค่าเสียหายด้วย ตัวอย่างเช่น ผู้ยืมหรือผู้เช่าไม่มีกรรมสิทธิ์ยืมไม่อาจเรียกทรัพย์คืนโดยอาศัยมาตรา 1336 แต่อาจฟ้องเรียกทรัพย์คืนโดยอาศัย มาตรา 438 วรรคสอง แต่ต้องฟ้องภายในกำหนดอายุความ ตามมาตรา 448

(3) การเรียกทรัพย์คืนกรณีมีการผิดสัญญาและละเมิดด้วย

กรณีเช่นนี้ย่อมเป็นสิทธิของโจทก์ที่จะฟ้องโดยอาศัยสัญญาหรือละเมิดก็ได้ แล้วแต่โจทก์จะเลือกเอาตามที่จะได้ประโยชน์แก่ตนมากกว่า เพราะบทบัญญัติของกฎหมายใน 2 เรื่องนี้ต่างกัน ทั้งในเรื่องความรับผิด ภาระการพิสูจน์ ความเสียหาย และอายุความ โดยทั่วไปอายุความคดีละเมิดตามมาตรา 448 มีกำหนดเพียง 1 ปี นับแต่วันที่ผู้ถูกละเมิดรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องรับผิด ซึ่งอาจจะสั้นกว่าอายุความตามสัญญาส่วนใหญ่ แต่อายุความละเมิดอาจยาวถึง 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดก็ได้ ส่วนอายุความในเรื่อง สัญญามีตั้งแต่ 6 เดือน 1 ปี 2 ปี 5 ปี หรือ 10 ปี

หากโจทก์ฟ้องคดีโดยมิได้ระบุให้แน่ชัดว่าอาศัยมูลสัญญาหรือมูลละเมิด การที่ศาลจะวินิจฉัยว่าคดีขาดอายุความหรือไม่ อาจต้องดูว่ากำหนดอายุความอย่างไรหนายาวกว่า ถ้าจำเลยยกอายุความที่สั้นกว่าขึ้นต่อสู้ ศาลน่าจะยกฟ้องโจทก์โดยที่ยังไม่ขาดอายุความที่ยาวกว่าไม่ได้

(4) การเรียกเงินคืน

กรรมสิทธิ์ปิ่นทรัพย์สิทธิหรือสิทธิเหนือตัวทรัพย์ จะมีกรรมสิทธิ์ได้จะต้องมีตัวทรัพย์ ซึ่งเป็นวัตถุแห่งสิทธิ และทรัพย์นั้นจะต้องมีตัวตนแน่นอนแยกออกจากสิ่งอื่น ซึ่งทำให้ระบุได้ชัดเจนว่าเป็นทรัพย์ชิ้นไหน ดังเช่นทรัพย์เฉพาะสิ่ง มิฉะนั้นจะไม่อาจทราบได้ว่าจะใช้สิทธิเหนือตัวทรัพย์ชิ้นไหนตรงกันข้ามกับบุคคลสิทธิหรือหนี้ ซึ่งแม้บางกรณีจะเกี่ยวข้องกับทรัพย์ แต่ตัวทรัพย์อาจจะยังไม่มี หรือยังไม่ได้กำหนดแน่นอนก็ได้ ตัวอย่างเช่น การซื้อขายที่จะเป็นซื้อขายเสร็จเด็ดขาดมีผลให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์ที่ขายโอนไปยังผู้ซื้อทันทีนั้น ทรัพย์จะต้องมีตัวตนอยู่แน่นอน

รู้ได้ชัดเจนว่าเป็นทรัพย์สินไหนแล้ว แต่สัญญาจะซื้อขายเพียงแต่ก่อให้เกิดหนี้ซึ่งผู้ขายจะต้องโอนกรรมสิทธิ์ให้ผู้ซื้อในภายหลังเท่านั้นทรัพย์สินที่จะขายยังไม่จำเป็นจะต้องมีตัวตนแน่นอนในขณะที่ทำสัญญา อาจเป็นการจะซื้อขายทรัพย์สินในอนาคต หรือจะซื้อขายทรัพย์สินทั่วไปที่ยังไม่ได้แบ่งแยกก็ได้

หากถือตามหลักการดังกล่าว การที่โจทก์ฟ้องเรียกทรัพย์สินจากจำเลยโดยอ้างกรรมสิทธิ์ตามมาตรา 1336 ก็จะต้องเป็นกรณีที่ทรัพย์สินนั้นมีตัวตนแน่นอนสามารถระบุว่าเป็นทรัพย์สินไหน ดังกรณีของการฟ้องเรียกคืนเรือคร่าวหรือที่ดินตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่กล่าวมาแล้วในข้อ 1 โจทก์ไม่น่าจะฟ้องเรียกเงินจากจำเลยโดยอ้างมาตรา 1336 ได้ เพราะเงินเป็นทรัพย์สินทั่วไป มิได้มีตัวตนแน่นอนเฉพาะเจาะจงและอาจรวมปะปนกับเงินส่วนอื่นได้โดยง่าย ทั้งเนเป็นสังกะทรัพย์ใช้แทนกันได้ด้วย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8875/2553 การที่โจทก์ฟ้องเรียกเอาเงินของโจทก์คืนจากจำเลยเนื่องจาก ม. ปลอมลายมือชื่อถอนเงินจากบัญชีลูกค้าของโจทก์แล้วฝากเข้าบัญชีของจำเลยจึงเป็นการฟ้องเพื่อติดตามเอาทรัพย์สินของโจทก์คืนมาจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ตาม ป.พ.พ. มาตรา 1336 ซึ่งไม่มีอายุความ มิใช่เป็นการฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดตาม ป.พ.พ. มาตรา 555 ฟ้องโจทก์จึงไม่ขาดอายุความ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15919/2555 การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) เลขที่ 5510 เป็นการออกเฉพาะราย โดยมีการนำหลักฐาน ส.ค. 1 ของที่ดินแปลงอื่นมาเป็นหลักฐานเป็นการออก น.ส.3 ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องเพิกถอน ตามมาตรา 61 แห่ง ป. ที่ดิน ซึ่งตามคำฟ้องโจทก์บรรยายชัดเจนว่า จำเลยนำ น.ส.3 ก. ที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายมาหลอกขายให้โจทก์และได้รับเงิน 660,000 บาท จำเลยไม่ใช่เจ้าของผู้ครอบครองที่ดินแปลงนั้น โจทก์ซื้อที่ดินมาไม่ได้สิทธิครอบครองการที่โจทก์เข้าทำสัญญาซื้อขายกับจำเลยจึงเป็นการทำสัญญาโดยสำคัญผิดในสิ่งที่เป็นสาระสำคัญแห่งนิติกรรม สัญญาซื้อขายเป็นโมฆะตาม ป.พ.พ. มาตรา 156 จึงต้องคืนทรัพย์สินฐานลามิควรได้ตาม ป.พ.พ. มาตรา 172 วรรคสอง ประกอบมาตรา 412 ดังนั้น โจทก์ย่อมฟ้องบังคับให้จำเลยคืนเงินค่าที่ดินได้และการฟ้องคดีของโจทก์เป็นการติดตามเอาเงินคืน ตาม ป.พ.พ. มาตรา 1336 ไม่มีกำหนดอายุความ คดีโจทก์จึงไม่ขาดอายุ

บทที่ 4

ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการแร่ของ ประเทศไทยและต่างประเทศ

จากการศึกษาวิวัฒนาการทางกฎหมายการบริหารจัดการแร่ในประเทศไทย แนวคิดพื้นฐานในการบริหารจัดการแร่ แนวคิดในการควบคุมบริหารจัดการแร่ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการแร่ของต่างประเทศและของประเทศไทย จึงพบว่า กฎหมายแร่ พ.ศ. 2560 ของประเทศไทยยังไม่เอื้อประโยชน์ต่อการนำทรัพยากรทางธรรมชาติโดยเฉพาะทรัพยากรแร่มาใช้เพื่อเป็นการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ สังคมของประเทศชาติโดยรวมอย่างเพียงพอ และยังมีคามไม่ชัดเจนในการปรับใช้หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายแร่ พ.ศ. 2560 ต่อไปในอนาคต จึงต้องศึกษากฎหมายแร่ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนากฎหมายแร่ของประเทศไทยต่อไป

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ยื่นขออนุญาตประทานบัตร

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 52 วรรคสาม บัญญัติให้ “การขอและการออกประทานบัตร และคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” ซึ่งเมื่อพิจารณาตามร่างกฎกระทรวงเรื่องการกำหนดคุณสมบัติผู้ขออาชญาบัตรประทานบัตร และหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการขอและออกอาชญาบัตรและประทานบัตร พ.ศ. พบว่า ได้กำหนดคุณสมบัติให้ผู้ขออาชญาบัตรสำรวจแร่ อาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ อาชญาบัตรพิศและประทานบัตรต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

ก. คุณสมบัติ

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- (2) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย
- (3) เป็นสมาชิกของสภาการเมืองแร่

จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขออาชญาบัตร ประทานบัตร และหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการขอและออกอาชญาบัตรและประทานบัตร ยังเป็นเพียง

ร่างกฎกระทรวงเท่านั้น เมื่อพิจารณาสาระสำคัญเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ขออาชญาบัตร
 ประทานบัตร และหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ในการขอและออกอาชญาบัตรและประทานบัตร
 พบว่า การกำหนดคุณสมบัติของผู้ขออาชญาบัตร ประทานบัตร และหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข
 ในการขอและออกอาชญาบัตรและประทานบัตรนั้นยังไม่ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับความรู้
 ความสามารถของผู้ขออาชญาบัตรประทานบัตรมากนัก ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติโดยไม่คำนึงถึง
 ความรู้ความสามารถหรือความเชี่ยวชาญของผู้ขออนุญาตอาจส่งผลก่อให้เกิดความเสียหายต่อ
 ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศเมื่อมีการดำเนินการประกอบธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบเนื่องจาก
 ผู้ขออนุญาตขาดความรู้ความเชี่ยวชาญ ขาดการนำเสนอผลงานของผู้ขออนุญาต โดยรัฐมุ่งเน้นที่จะ
 หาประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติเงินละเลยการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขออนุญาต โดยพิจารณา
 ถึงความรู้ความเชี่ยวชาญในการขออนุญาต เมื่อพิจารณากฎหมายแร่ ค.ศ. 1967 ของสาธารณรัฐ
 อินโดนีเซียเรื่องคุณสมบัติผู้ขออนุญาตสัมปทานการทำเหมืองแร่ ได้กำหนดคุณสมบัติผู้ขออนุญาตไว้
 ดังนี้ แผนที่ของพื้นที่ที่ทำเหมืองแร่ มาตราส่วน 1 : 200,000 สัญญาร่วมทุนกับบริษัทสัญชาติ
 อินโดนีเซีย ผลงานของบริษัท ในรอบ 5 ปี ที่ผ่านมา เอกสารแสดงฐานะทางการเงินและความเชี่ยวชาญ
 ในด้านเทคนิค ประสบการณ์ของผู้เชี่ยวชาญ แผนการทำงาน และงบประมาณ และหนังสือรับรอง
 นิติบุคคล สำหรับกฎหมายแร่ ค.ศ. 1995 ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ขอ
 ได้รับอนุญาตทำการสำรวจแร่หรือทำเหมืองแร่ กล่าวคือ ต้องเป็นชาวฟิลิปปินส์ใด ๆ ที่มีความสามารถ
 ในการเข้าร่วมสัญญา หรือองค์กร ห้างหุ้นส่วน สมาคม หรือสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นหรือได้รับอนุญาต
 ให้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการเข้าร่วมการทำเหมืองแร่ โดยมีความสามารถทางเทคนิคและ
 ทางการเงินในการพัฒนาแหล่งทรัพยากรแร่ธาตุ และมีทุนจดทะเบียนตามกฎหมายอย่างน้อย
 ร้อยละ 60 หากองค์กรที่มีเจ้าของเป็นชาวต่างชาติที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายจะถือว่าเป็นบุคคลที่มี
 คุณสมบัติในการได้รับใบอนุญาตทำการสำรวจแร่ ข้อตกลงการช่วยเหลือด้านการเงินและด้าน
 เทคนิคหรือใบอนุญาตการทำเหมืองแร่ และการยื่นขอเพื่อสำรวจแร่ผู้ยื่นคำขอต้องเตรียมแผนการ
 และแผนที่พื้นที่ที่จะสำรวจซึ่งต้องได้รับการรับรองจากวิศวกรเหมืองแร่ผู้ที่ได้รับอนุญาต

จะเห็นได้ว่า กฎหมายแร่ ค.ศ. 1967 ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ได้กำหนดคุณสมบัติที่
 สำคัญประการหนึ่ง คือ ผู้ขออนุญาตสัมปทานต้องมีผลงานของบริษัท ในรอบ 5 ปี ที่ผ่านมา
 เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ และต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณ์เชี่ยวชาญหรือต้องมี
 ผู้เชี่ยวชาญด้านทรัพยากรแร่ ทำให้ว่าการพิจารณาให้อนุญาตสัมปทานแร่มุ่งเน้นไปยังบุคคลหรือ
 บริษัทที่มีความพร้อมด้านอุปกรณ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัย และผู้ขออนุญาตต้องมีความรู้ความ
 เชี่ยวชาญในการใช้ทรัพยากรแร่อย่างคุ้มครองและมีประโยชน์สูงสุด หากผู้ขออนุญาตอาชญาบัตร
 และประทานบัตรไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านทรัพยากรแร่ อาจทำให้ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งที่จะ

แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรแร่สูงสุดจนทำให้ขาดบำรุงรักษาและแผนฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติได้ ส่วนกฎหมายแร่ ค.ศ. 1995 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ผู้ได้กำหนดคุณสมบัติขออนุญาตสัมปทานโดยมุ่งเน้นถึงความรู้ความเชี่ยวชาญและความพร้อมในการสำรวจทรัพยากรแร่ โดยการยื่นขอเพื่อสำรวจแร่ผู้ยื่นคำขออนุญาตต้องเตรียมแผนการและแผนที่พื้นที่ที่จะสำรวจ ซึ่งต้องได้รับการรับรองจากวิศวกรเหมืองแร่ผู้ที่ได้รับอนุญาต เพราะหากไม่ได้รับการรับรองจากวิศวกรเหมืองแร่จะทำให้ผู้ขออนุญาตไม่สามารถยื่นขออนุญาตสำรวจแร่ได้ ซึ่งวิศวกรจะมีหน้าที่ในการพิจารณาแผนการและแผนที่พื้นที่ที่จะทำการสำรวจ

เมื่อพิจารณาเฉพาะทางเทคนิคผู้ขออนุญาตออกอาชญาบัตรและประทานบัตรเป็นผู้ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งหากมีการขออนุญาตออกอาชญาบัตรและประทานบัตรสำหรับพื้นที่ขนาดใหญ่ เช่น การขออนุญาตสำรวจแร่ ที่ผู้ขอต้องยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นในพื้นที่นั้น ๆ ถ้าเป็นพื้นที่ไม่เกิน 600 ไร่ หรือการขออนุญาตผูกขาดสำรวจแร่ ที่ผู้ขอต้องยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดท้องที่ (สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด) คำขอละไม่เกิน 2,500 ไร่ หรือการขออนุญาตพิเศษ ที่ผู้ขอต้องยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ ซึ่งอยู่ที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด โดยยื่นคำขอไม่เกินคำขอละ 10,000 ไร่ หากเป็นพื้นที่ในทะเลยื่นคำขอได้ไม่เกินคำขอละ 500,000 ไร่ จะเห็นได้ว่า ร่างกฎกระทรวงเรื่องการกำหนดคุณสมบัติผู้ขออนุญาต ประทานบัตร และหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการขอและออกอาชญาบัตรและประทานบัตร พ.ศ. ได้กำหนดคุณสมบัติผู้ขออนุญาต ประทานบัตร และหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการขอและออกอาชญาบัตรและประทานบัตร โดยไม่มีการแบ่งแยกประเภทของอาชญาบัตรแต่ละประเภท เช่น การขออนุญาตสำรวจแร่ การขออนุญาตผูกขาดสำรวจแร่ การขออนุญาตพิเศษ ทั้งที่การขออนุญาตทั้ง 3 ประเภท มีวัตถุประสงค์และการขอใช้พื้นที่ที่มีขนาดที่แตกต่างกันเป็นอย่างมาก และร่างกฎกระทรวงเรื่องการกำหนดคุณสมบัติผู้ขออนุญาต ประทานบัตร และหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการขอและออกอาชญาบัตรและประทานบัตร พ.ศ. ไม่ได้กำหนดให้มีการทำวิจัยเพื่อการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ส่วนที่ 4 การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งที่การทำอุตสาหกรรมเหมืองแร่มีอันตรายไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน สำหรับการทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ การประเมินผลกระทบจากโครงการพัฒนาที่จะมีต่อสุขภาพหรือความสมบูรณ์ของสิ่งแวดล้อมทั้งทางบกและทางลบ รวมทั้งความเสียหายที่จะมีผลต่อสภาพความสมบูรณ์ของระบบนิเวศและการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นต่อธรรมชาติ ซึ่งบางครั้งอาจนำไปสู่ภัยพิบัติต่อสิ่งแวดล้อมที่ร้ายแรง การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมถือเป็นกระบวนการ

เพื่อการบ่งชี้ ทำนาย ประเมิน และบรรเทาผลกระทบทางชีวภาพ สังคม และผลกระทบที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ที่มีต่อข้อเสนอการพัฒนาใด ๆ ก่อนที่จะมีการตัดสินใจให้ลงมือดำเนินการได้ วัตถุประสงค์ของการประเมินก็เพื่อให้เป็นการประกันได้ว่า ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจได้พิจารณาอย่างรอบคอบถึงผลกระทบของโครงการพัฒนาที่จะมีต่อสิ่งแวดล้อม ก่อนทำการอนุมัติให้ดำเนินโครงการที่มีผู้ขออนุญาตดำเนินการ และข้อดีของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ ช่วยหาทางป้องกันผลกระทบในทางลบด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นในโครงการนั้นให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งส่วนใหญ่ไม่สามารถฟื้นคืนกลับมาได้อย่างมีประโยชน์และคุ้มค่าที่สุด นอกจากนี้ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ยังสามารถใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจของนักบริหารหรือผู้ประกอบการว่าสมควรดำเนินโครงการนั้นต่อหรือไม่ การทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะเป็นประโยชน์อย่างมาก หากได้รับการวางแผนป้องกันปัญหาต่าง ๆ ตั้งแต่ขั้นตอนศึกษาความเหมาะสมของโครงการ และช่วยลดค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นภายหลังดำเนินโครงการไปแล้ว โดยในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีการกำหนดมาตรการป้องกัน และติดตามผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกอบเป็นหัวข้อหลักที่สำคัญของรายงานที่สำคัญอีกด้วย เพราะการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย การศึกษาครอบคลุมระบบสิ่งแวดล้อม 4 ด้าน คือ

- 1) ทรัพยากรกายภาพ เป็นการศึกษาถึงผลกระทบ เช่น ดิน น้ำ อากาศ เสียง ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไรบ้าง
- 2) ทรัพยากรชีวภาพ การศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ที่มีต่อระบบนิเวศน์ เช่น ป่าไม้ สัตว์ป่า สัตว์น้ำ ปะการัง เป็นต้น
- 3) คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ เป็นการศึกษาถึงการให้ประโยชน์จากทรัพยากรทั้งทางกายภาพ และชีวภาพของมนุษย์ เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดิน
- 4) คุณค่าต่อคุณภาพชีวิต จะเป็นการศึกษาถึงผลกระทบที่จะเกิดต่อมนุษย์ ชุมชน ระบบเศรษฐกิจ การประกอบอาชีพ วัฒนธรรมประเพณี ความเชื่อ ค่านิยม รวมถึงทัศนียภาพ คุณค่า ความสวยงาม

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการขอประทานบัตรในที่ดินเอกชน

ปัญหาเกี่ยวกับการขอประทานบัตรในที่ดินเอกชน กล่าวคือ ในการขอประทานบัตร หากผู้ขอไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิทธิครอบครองตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 54 บัญญัติไว้ว่า ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องส่งเอกสารหรือหลักฐาน ดังต่อไปนี้พร้อมคำขอ (4) “เอกสารหรือหลักฐานที่แสดงว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตพื้นที่ที่ผู้ยื่นคำขอยินยอมให้

ผู้ยื่นคำขอทำเหมืองในเขตคำขออนุญาต และในกรณีพื้นที่ที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐให้ยื่นหลักฐานการอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์เพื่อทำเหมืองในพื้นที่ดังกล่าวจากหน่วยงานของรัฐก่อนการพิจารณาอนุญาต” จากการศึกษาพบว่า คำว่า “เจ้าของที่ดิน” หรือ คำว่า “ผู้ครอบครองที่ดิน” นั้นตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าคำว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหมายถึงเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินตามกฎหมายฉบับใด เช่น เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งการที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ไม่ได้กำหนดเกณฑ์การขอประทานบัตรในที่ดินเอกชนไว้อย่างชัดเจนนี้ว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินตามกฎหมายใดที่เกี่ยวข้องย่อมก่อให้เกิดปัญหาในการใช้การตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ไม่ได้กำหนดประเภทของที่ดินที่จะนำมาเป็นพื้นที่สำหรับการทำอุตสาหกรรมแร่ เช่น ที่ดิน นส.4 หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 หรือ น.ส. 3 ก.) เป็นต้น ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้ให้ความหมายคำว่า “สิทธิในที่ดิน” หมายถึง กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึง สิทธิครอบครอง จะเห็นได้ว่า สิทธิในที่ดินจึงอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับหรือได้มาซึ่ง โฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้ หรือได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อครองชีพหรือกฎหมายอื่น

2) การมีสิทธิครอบครองในที่ดินภายใต้บังคับมาตรา 6 บุคคลได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย

สำหรับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยกรรมสิทธิ์ กล่าวคือ ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้นกับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย

สิทธิครอบครอง คือสิทธิที่จะยึดถือทรัพย์สินไว้ เป็นทรัพย์สินชนิดหนึ่งอันอยู่ในบริหารของกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครองเป็นสิทธิที่ได้มาตามเหตุการณ์หรือตามข้อเท็จจริง ซึ่งไม่ต้องอาศัยอำนาจโดยกฎหมายอื่นใด เมื่อมีการยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน

จากการศึกษา พบว่า การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีโฉนด (นส.4) ทั้งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้วางหลักกฎหมายไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ การโอนที่ดินที่มีโฉนดจะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่การโอนจึงจะสมบูรณ์ตามกฎหมาย แต่หากมีการครอบครองที่ดินโดยสงบและโดยเปิดเผยด้วยเจตนา

เป็นเจ้าของติดต่อกันเป็นเวลา 10 ปี ผู้ครอบครองยอมได้กรรมสิทธิ์แต่ผู้ครอบครองต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีการเปลี่ยนทางทะเบียนที่ดินจึงจะถือว่าได้กรรมสิทธิ์มาโดยชอบด้วยกฎหมาย เพราะการครอบครองที่ดิน โดยสงบและโดยเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของติดต่อกันเป็นเวลา 10 ปี ของผู้อื่นเป็นการได้มาโดยทางอื่นนอกจากนิติกรรมสิทธิ์ของผู้ได้มานั้นถ้ายังมีได้จดทะเบียน สิทธิอันยังมีได้จดทะเบียนนั้นมิให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้ได้สิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทนและโยสุจริตและได้จดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตแล้ว

สำหรับกรณีการโอนสิทธิครอบครองในที่ดินซึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การโอนที่ดินมือเปล่าซึ่งไม่มีกรรมสิทธิ์ประเภทมีเอกสารแสดงสิทธิครอบครอง ได้แก่ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 หรือ น.ส. 3 ก.) นั้น ถ้าได้โอนกันทางทะเบียน กล่าวคือ ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้รับโอนยอมเป็นผู้ได้ไปซึ่งสิทธิครอบครองกันเป็นทรัพย์สินเกี่ยวกับที่ดินนั้นอย่างสมบูรณ์ มีผลผูกพันบุคคลภายนอกด้วย ในกรณีที่มีได้โอนกันทางทะเบียน กล่าวคือ เพียงแต่ผู้โอนสละการครอบครองในที่ดินนั้นแล้วส่งมอบที่ดินนั้นให้ผู้รับโอนเข้าครอบครองต่อไป โดยมีได้มีการจดทะเบียนกับพนักงาน เจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 4 ทวิ แต่อย่างไร ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1377 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ถ้าผู้ครอบครองสละเจตนาครอบครองหรือไม่ยึดถือทรัพย์สินต่อไปไซ้ การครอบครองยอมสุดสิ้นลง” และมาตรา 1378 บัญญัติว่า “การโอนไปซึ่งการครอบครองนั้นยอมทำได้โดยส่งมอบทรัพย์สินที่ครอบครอง” จากปัญหาข้างต้น หากพระราชบัญญัติแรม พ.ศ. 2560 บัญญัติไม่ชัดเจนว่าใช้หลักความเป็นเจ้าของหรือหลักสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการอนุญาตออกใบประทวนบัตรในที่ดินเอกชน เพราะหากเจ้าหน้าที่อนุญาตออกใบประทวนบัตรในที่ดินเอกชนอาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้ทั้งที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หากพระราชบัญญัติแรม พ.ศ. 2560 บัญญัติไว้อย่างชัดเจนยอมเป็นการให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและเป็นการป้องกันปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องร้องดำเนินคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่นำมาใช้ในการดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมแร่ได้ในอนาคต

สำหรับกรณีที่เจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินที่มีทรัพยากรแร่ไม่ยินยอมให้เข้าไปทำเหมืองในที่ดินของตน พระราชบัญญัติแรม พ.ศ. 2560 ไม่ได้บัญญัติหลักกฎหมายเพื่อการใช้ทรัพยากรแร่ไว้ เพื่อเป็นการส่งเสริมการใช้ทรัพยากรเพื่อพัฒนาประเทศชาติอย่างเป็นธรรมและเหมาะสม หากที่กรณีพิพาทเกิดขึ้นเนื่องจากผู้เป็นเจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินที่มีทรัพยากรแร่ไม่ยินยอมให้เข้าไปทำเหมืองในที่ดินของตน ผู้ขอประทวนบัตรจะไม่สามารถยื่นคำขอออกใบประทวนบัตรได้ทั้งที่ที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่ดินที่มีทรัพยากรแร่

อย่างอุดมสมบูรณ์ ซึ่งหากที่ดินแปลงใดมีแร่ที่อุดมสมบูรณ์ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาลอันส่งผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ เมื่อพิจารณาเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย เรื่องกรรมสิทธิ์ของทรัพยากรแร่ พบว่า ได้บัญญัติรับรองกรรมสิทธิ์ที่มีต่อทรัพยากรแร่ ซึ่งอยู่ภายในอาณาเขตของรัฐไม่ว่าจะเป็นที่ดินของเอกชน รัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐในการควบคุมกำกับทรัพยากรแร่ ในการสำรวจและทำเหมืองแร่ ให้อำนาจของรัฐในการเพิกถอนสัมปทานหรือใบอนุญาตสำรวจหรือทำเหมืองแร่ ให้อำนาจของรัฐในการเรียกเก็บผลประโยชน์หรือผลตอบแทนจากการอนุญาตให้เอกชนประกอบกิจการทำเหมืองแร่ เพื่อรัฐจะนำผลประโยชน์หรือผลตอบแทนไปใช้ในการพัฒนาประเทศ ส่วนพระราชบัญญัติแร่ ค.ศ. 1967 ได้บัญญัติไว้ว่าทรัพยากรแร่ที่ถูกค้นพบภายในอาณาเขตแห่งรัฐย่อมเป็นไปเพื่อความมั่นคงของประชาชนชาวอินโดนีเซีย และรัฐย่อมควบคุมและใช้ประโยชน์เพื่อประโยชน์สูงสุดแห่งสวัสดิการของประชาชน สำหรับกฎหมายแร่ ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ได้บัญญัติเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรแร่ไว้ว่า บรรดาแหล่งทรัพยากรแร่ไม่ว่าจะอยู่ในพื้นที่ของรัฐหรือเอกชนหรือในเขตเศรษฐกิจพิเศษ หากอยู่ภายในอาณาเขตของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ให้ถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของรัฐในการส่งเสริมการสำรวจ การพัฒนา การใช้ประโยชน์ และการอนุรักษ์ โดยความร่วมมือกันของรัฐบาลและภาคเอกชน เพื่อการเจริญเติบโตของประเทศโดยวิธีที่มีประสิทธิภาพ ปกป้องสิ่งแวดล้อมและปกป้องสิทธิของชุมชนที่ได้รับผลกระทบ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางหลักเกณฑ์ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศในหลายด้านไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าต้องบริหารจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติหรือทรัพยากรแร่อย่างไรถึงจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจากทรัพยากรทางธรรมชาติที่มีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ในประเทศไทยเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย แต่เมื่อพิจารณาประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องประกาศแผนปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2561 พบว่า รัฐบาลปัจจุบันได้แสดงเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการให้ความสำคัญกับการปฏิรูป โดยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปัจจุบันบทบาทของทรัพยากรแร่ที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมีการเปลี่ยนแปลงจากในอดีต จากการผลิตทรัพยากรแร่เพื่อการส่งออกจำหน่ายต่างประเทศมาเป็นผลิตเพื่อป้อนอุตสาหกรรมภายในประเทศ การสำรวจทรัพยากรแร่ของประเทศไทยพบแร่ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 96,730 ตารางกิโลเมตร (60 ล้านไร่) ปริมาณทรัพยากรแร่ทั้งประเทศไทยมีประมาณ 19 ล้านล้านตัน ประเมินมูลค่าได้นับหมื่นล้านล้านบาท ปัจจุบันมีเหมืองที่เปิดดำเนินการประมาณ 569 แห่ง มีประทานบัตรที่ยังไม่สิ้นอายุประมาณ 1,050 แปลง พื้นที่ประทานบัตรรวมทั้งสิ้นประมาณ 201,439 ไร่ โดยเฉพาะแร่รัตนชาติในอุตสาหกรรมก่อสร้างและเชื้อเพลิง รวมทั้ง

แร่ที่ใช้เป็นปุ๋ย สำหรับเป้าหมายสำคัญของทรัพยากรแร่เพื่อสร้างประเทศให้มีความมั่นคงของฐานทรัพยากรแร่และวัตถุดิบเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันเพื่อการใช้ประโยชน์ทรัพยากรแร่มีความเหมาะสม เป็นธรรม และคำนึงถึงคุณภาพทางสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแร่อย่างเหมาะสม เป็นต้น แต่ไม่ปรากฏเรื่องการขอประทานบัตรในที่ดินเอกชน หากผู้เป็นเจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินที่มีทรัพยากรแร่ไม่ยินยอมให้เข้าไปทำเหมืองในที่ดินของตนไว้จึงต้องนำหลักกฎหมายทั่วไปมาปรับใช้กับกรณีนี้ ซึ่งย่อมก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการใช้ทรัพยากรแร่เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม โดยรวมของประเทศชาติในอนาคต

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการออกใบและต่อใบประทานบัตร

ปัญหาเกี่ยวกับการออกใบและต่อใบประทานบัตร กล่าวคือ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 58 บัญญัติว่า “ประทานบัตรมีอายุไม่เกินสามสิบปีนับแต่วันที่ออก

ประทานบัตรใดได้กำหนดอายุไว้ต่ำกว่าสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ถือประทานบัตรประสงค์จะต่ออายุ ให้ยื่นคำขอก่อนวันที่ประทานบัตรสิ้นอายุเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ทั้งนี้ผู้ถือประทานบัตรจะต่ออายุให้อีกก็ได้ แต่เมื่อรวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินสามสิบปี”

จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันยังเกิดความล่าช้าในการขอออกใบอนุญาตต่าง ๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการออกใบอนุญาตมีหลายหน่วยงาน เช่น การออกใบและต่อใบประทานบัตรซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอุตสาหกรรม กล่าวคือ การขออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ สามารถทำได้ทั้งวิธีการตรวจลักษณะทางธรณีเคมีหรือธรณีฟิสิกส์ วิธีการขุดหลุมสำรวจ และวิธีการเจาะสำรวจ อาชญาบัตรประเภทนี้มีอายุไม่เกิน 2 ปี นับจากวันออกบัตรผูกขาดสำรวจแร่ โดยมีขั้นตอนการขออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ คือ ผู้ขออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ ต้องยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดประจำท้องที่ (สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด) ตรวจสอบคุณสมบัติต้องห้ามของผู้ขอพร้อมทั้งเอกสารหลักฐานจากนั้นให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมประจำท้องที่จัดส่งแผนงานการสำรวจแร่และเอกสารที่เกี่ยวข้องให้สำนักงานอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เขตตรวจสอบและให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมประจำท้องที่ส่งเรื่องราวการขออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่พร้อมความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ และอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เป็นผู้ออกอาชญาบัตรผูกขาดการสำรวจแร่ต่อไป หรือกรณีการขออาชญาบัตรพิเศษ ซึ่งการสำรวจแร่ตามอาชญาบัตรพิเศษสามารถทำการสำรวจได้ทุกวิธีเช่นเดียวกันกับการขออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ รวมถึงวิธีการอื่น ๆ ที่ได้รับอนุญาตจากทางการ แต่อาชญาบัตรพิเศษมีอายุ 5 ปี นับจาก

วันที่ออกอาชญาบัตรพิเศษ ส่วนการออกใบและต่อใบประทานบัตรซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย กล่าวคือ การขออาชญาบัตรสำรวจแร่สามารถทำได้เฉพาะวิธีการตรวจสอบลักษณะทางธรณีเคมีหรือธรณีฟิสิกส์อาชญาบัตรประเภทนี้มีอายุ 1 ปี นับจากวันออกใบอนุญาต โดยมีขั้นตอนการขออาชญาบัตรสำรวจแร่ คือ ผู้ขออาชญาบัตรสำรวจแร่ต้องยื่นคำขอเจ้าพนักงานท้องถิ่นในพื้นที่นั้น ๆ (องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ โดยนายกเทศมนตรีหรือนายกองการบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี) เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ขอและตรวจสอบเอกสารหลักฐานหากครบถ้วนถูกต้องแล้วเจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาอนุญาตอาชญาบัตรแร่ ภายหลังจากออกอาชญาบัตรสำรวจแร่แล้วให้แจ้งไปยังกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ต่อไป และส่วนการออกใบและต่อใบประทานบัตรซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ หากผู้ขอออกใบและต่อใบประทานบัตรต้องการเข้าไปทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อขอออกอาชญาบัตรสำรวจแร่หรืออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ หรืออาชญาบัตรพิเศษ ต้องยื่นคำขออนุญาตเพื่อเข้าไปทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตสงวนแห่งชาติต้องขออนุญาตตามระเบียบของกรมป่าไม้ เมื่อพิจารณาหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการการออกใบและต่อใบประทานบัตรเกี่ยวกับทรัพยากรแร่ของสาธารณรัฐอินโดนีเซียพบว่ามีการขออนุญาตแร่หน่วยงานเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกใบและต่อใบประทานบัตรที่เกี่ยวกับทรัพยากรแร่ ส่วนหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการการออกใบและต่อใบประทานบัตรที่เกี่ยวกับทรัพยากรแร่ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์พบว่ามีสำนักงานเหมืองแร่และธรณีวิทยามีอำนาจในการพิจารณาให้อนุญาตสัมปทานสำรวจแร่ทุกชนิด จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยได้กำหนดขั้นตอนในการยื่นขออนุญาตอาชญาบัตรมีหลายหน่วยงานต่างกรมต่างกระทรวงมีหลายขั้นตอนที่ทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงานทั้งที่เป็นประเด็นพิจารณาเดียวกัน ทำให้ไม่แน่ใจให้ผู้ประกอบการและผู้ลงทุนทางอุตสาหกรรมเหมืองแร่มาลงทุนทำให้รัฐบาลขาดรายได้จากการเก็บค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีเงินได้อื่น ๆ ที่ควรเก็บได้มาใช้ในการพัฒนาประเทศปีละหลายแสนล้านบาท หากมอบอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรแร่หรือทรัพยากรทางธรรมชาติทั้งหมดให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงย่อมก่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างยิ่ง และยังเป็นการแก้ปัญหาความทับซ้อนกันของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตประทานบัตรหลายหน่วยงานได้เป็นอย่างมากเพราะปัจจุบันการกำหนดขั้นตอนระหว่างการพิจารณาการออกใบและต่อใบประทานบัตรเกี่ยวกับทรัพยากรแร่ ผู้ประกอบการที่ได้ดำเนินขั้นตอนนั้น ๆ อย่างครบถ้วนไปแล้วต้องกลับมาทำซ้ำ ความไม่ชัดเจน ความล่าหรือหยุดชะงักในการปฏิบัติอันเกิดจากขั้นตอนการปฏิบัติของภาครัฐ และควรกำหนดให้ผู้ถือประทานบัตรที่ประสงค์จะขอต่ออายุ

ใบประทวนบัตรให้ยื่นคำขอก่อนวันสิ้นอายุประทวนบัตรไม่น้อยกว่า 1 ปี เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานที่ต่อเนื่องของการประกอบธุรกิจเหมืองแร่ เพราะหากยื่นขอต่ออายุประทวนบัตรไม่ทันเวลาก่อนใบประทวนบัตรสิ้นผลการบังคับใช้ ผู้ถือใบประทวนบัตรจะต้องหยุดดำเนินงานทางธุรกิจทันทีอันจะส่งผลเสียต่อการประกอบธุรกิจเป็นอย่างมาก และจะทำให้นักลงทุนต่างชาติเกิดความกลัวที่จะมาลงทุนในประเทศไทย เพราะรัฐไม่เอื้อประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจอย่างที่ควรจะเป็น

กรณีการขออนุญาตใบและต่อใบประทวนบัตรเพื่อขออนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะทรัพยากรแร่มีทั้งการสำรวจแร่ การสำรวจแร่เพื่อคืนสิทธิการสำรวจแร่กรณีพิเศษ การสำรวจแร่ 1,500 เป็นต้น พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าสามารถขออนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์พื้นที่เพื่อขอสำรวจแร่เพียงบางส่วนได้หรือไม่ อาจก่อให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมายได้ในอนาคต

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการแร่ของประเทศไทยและต่างประเทศในบทที่ 4 เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ผู้วิจัยจึงสรุปและให้ข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

5.1 บทสรุป

5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ยื่นขออนุญาตประทานบัตร

การกำหนดคุณสมบัติของผู้ขออาชญาบัตร ประทานบัตร และหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการขอและออกอาชญาบัตรและประทานบัตร ยังเป็นเพียงร่างกฎกระทรวงเท่านั้น เมื่อพิจารณาสาระสำคัญเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ขออาชญาบัตร ประทานบัตร และหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการขอและออกอาชญาบัตรและประทานบัตร พบว่า การกำหนดคุณสมบัติของผู้ขออาชญาบัตร ประทานบัตร และหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการขอและออกอาชญาบัตรและประทานบัตรนั้นยังไม่ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับความรู้ความสามารถของผู้ขออาชญาบัตรประทานบัตรมากนัก ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติโดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถหรือความเชี่ยวชาญของผู้ขออนุญาตอาจส่งผลก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติของประเทศเมื่อมีการดำเนินการประกอบธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบเนื่องจากผู้ขออนุญาตขาดความรู้ความเชี่ยวชาญขาดการนำเสนอผลงานของผู้ขออนุญาต โดยรัฐมุ่งเน้นที่จะหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจนละเลยการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตประทานบัตร โดยไม่มีการพิจารณาถึงความรู้ความเชี่ยวชาญในการขออนุญาต

5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการขอประทานบัตรในที่ดินเอกชน

คำว่า “เจ้าของที่ดิน” หรือ คำว่า “ผู้ครอบครองที่ดิน” นั้นตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าคำว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหมายถึงเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินตามกฎหมายฉบับใด เช่น เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งการที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ไม่ได้กำหนดเกณฑ์การขอประทานบัตรในที่ดินเอกชนไว้อย่าง

ชัดเจนว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินตามกฎหมายใดที่เกี่ยวข้องยอมก่อให้เกิดปัญหาในการใช้การตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กรณีที่เจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินที่มีทรัพยากรแร่ไม่ยินยอมให้เข้าไปทำเหมืองในที่ดินของตน พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ไม่ได้บัญญัติหลักกฎหมายเพื่อการใช้ทรัพยากรแร่ไว้ เพื่อเป็นการส่งเสริมการใช้ทรัพยากรเพื่อพัฒนาประเทศชาติอย่างเป็นธรรมและเหมาะสม หากที่กรณีพิพาทเกิดขึ้นเนื่องจากผู้เป็นเจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินที่มีทรัพยากรแร่ไม่ยินยอมให้เข้าไปทำเหมืองในที่ดินของตน ผู้ขอประทานบัตรจะไม่สามารถยื่นคำขอออกใบประทานบัตรได้ทั้งที่ที่ดินแปลงดังกล่าวนั้นเป็นที่ดินที่มีทรัพยากรแร่อย่างอุดมสมบูรณ์ ซึ่งหากที่ดินแปลงใดมีแร่ที่อุดมสมบูรณ์ยอมก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาลอันส่งผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ

5.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการออกใบและต่อใบประทานบัตร

ประเทศไทยได้กำหนดขั้นตอนในการยื่นขออนุญาตอาชญาบัตรมีหลายหน่วยงานต่างกรมต่างกระทรวงมีหลายขั้นตอนที่ทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงานทั้งที่เป็นประเด็นพิจารณาเดียวกัน ทำให้ไม่จูงใจให้ผู้ประกอบการและผู้ลงทุนทางอุตสาหกรรมเหมืองแร่มาลงทุน ทำให้รัฐบาลขาดรายได้จากการเก็บค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีเงินได้อื่น ๆ ที่ควรเก็บได้มาใช้ในการพัฒนาประเทศปีละหลายแสนล้านบาท หากมอบอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรแร่หรือทรัพยากรทางธรรมชาติทั้งหมดให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง ย่อมก่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างยิ่ง และยังเป็นการแก้ปัญหาความทับซ้อนกันของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตประทานบัตรหลายหน่วยงานได้เป็นอย่างมาก

5.2 ข้อเสนอแนะ

1) ควรออกกฎกระทรวงที่ออกตามความพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 52 วรรคสามเรื่องการขอและการออกประทานบัตร และคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยควรกำหนดคุณสมบัติให้ผู้ขออาชญาบัตรสำรวจแร่ อาชญาบัตรผูกขาดแร่ อาชญาบัตรพิเศษและประทานบัตรต้องมีคุณสมบัติและไม่ต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- (2) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย
- (3) เป็นสมาชิกของสภาการเหมืองแร่

- (4) ให้เสนอผลงานที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกิจเกี่ยวกับการทำแร่ 5 ปีซ้อนหลัง
 - (5) ให้เสนอแผนและพื้นที่สำรวจซึ่งต้องได้รับการรับรองจากวิศวกรเหมืองแร่หรือนักธรณีเคมีหรือนักธรณีฟิสิกส์
 - (6) แสดงความเชี่ยวชาญทางด้านเทคโนโลยี เทคนิคที่จะนำมาเพื่อพัฒนาแหล่งทรัพยากรแร่
 - (7) ต้องทำการวิจัยเพื่อประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม
- 2) ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 มาตรา 4 โดยเพิ่มคำนิยามศัพท์คำว่า “เจ้าของที่ดิน” หมายความว่า เจ้าของผู้มีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิชดเชยวงมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย
- 3) เพื่อเป็นการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย โดยบัญญัติว่า “บรรดาทรัพยากรธรรมชาติไม่ว่าจะปรากฏในพื้นที่ของรัฐหรือเอกชน หรือในเขตเศรษฐกิจพิเศษ หากอยู่ภายในอาณาเขตของรัฐ ให้ถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ และให้รัฐมีความรับผิดชอบในการส่งเสริมการสำรวจ การพัฒนา การใช้ประโยชน์ และการอนุรักษ์ โดยความร่วมมือกันของรัฐและภาคเอกชน เพื่อประโยชน์สูงสุดในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้รัฐต้องปกป้องสิ่งแวดล้อมและปกป้องสิทธิของชุมชนที่ได้รับผลกระทบ”
- 4) การออกใบและต่อใบประทานบัตรควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกใบและต่อใบประทานบัตรเพียงหน่วยงานเดียว หากมีขั้นตอนทางกฎหมายที่ต้องประสานงานไปยังกระทรวงอื่นให้เป็นที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ดำเนินการประสาน เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ขอออกใบและต่อใบประทานบัตรประเภทต่าง ๆ ซึ่งเป็นการลดขั้นตอนในการขอออกใบและต่อใบประทานบัตร
- 5) ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 มาตรา 58 วรรคสอง โดยบัญญัติว่า “ประทานบัตรใดได้กำหนดอายุไว้ต่ำกว่าสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ถือประทานบัตรประสงค์จะต่ออายุให้ยื่นคำขอก่อนวันที่ประทานบัตรสิ้นอายุเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี.....”



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรมทรัพยากรธรณี. ความรู้เรื่องเหมืองแร่. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง, 2535.

กรมทรัพยากรธรณี. แผนแม่บทการจัดการธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี เล่มที่ 3 การบริหารจัดการองค์การค้ำธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2548.

กิริติ กาญจนรินทร์. “หมายเหตุคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2512/2549.” ตุลพาห, น. 21. (พฤษภาคม-สิงหาคม 2551).

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. โครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1 พ.ศ. 2530. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. โครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1 พ.ศ. 2532. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532.

คัมภีร์ แก้วเจริญ. “สัมปทานทรัพยากรธรรมชาติ.” วารสารอัยการ. ปีที่ 13. ฉบับที่ 151. (กันยายน, 2533)

ศิริ เกวลินสฤกษ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน พร้อมกฎกระทรวงฯ และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดิน. กรุงเทพมหานคร: บริษัททบทวนการพิมพ์จำกัด, 2535.

จิตติ ดิงสภักดิ์. บันทึกท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2069/2527. กรุงเทพมหานคร: เนติบัณฑิตยสภา.

दनัยศ ศรีลัมพ์. “คำทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.

นภดล มั่นทะจร. อุตสาหกรรมเหมืองแร่และเหมืองหินของประเทศไทย. เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษ. กรุงเทพมหานคร: กรมทรัพยากรธรณี, 2541.

บัญญัติ สุชีวะ. กฎหมายลักษณะทรัพย์. กรุงเทพมหานคร: กรุงเทพมหานครพรินติ้งกรุ๊ป, 2535.

ประมุล สุวรรณสร. คำอธิบายตอนที่ 2 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ศรีวิกรมมาทิตย์, 2501.

ประมุล สุวรรณสร. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทรัพย์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2545.

- ปรักมาศ สุวรรณสิงห์. “การบริหารทรัพยากรธรณีในสายตาคองนักสิ่งแวดล้อม.” ข่าวสารการธรณี. ปีที่ 33. ฉบับที่ 6. (มิถุนายน 2531).
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 8-14. นนทบุรี: ผู้แต่ง, 2541.
- วรวิภา เทพทอง. “ส.ป.ก. 4-01 เป็นเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือไม่.” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ปีที่ 39. ฉบับที่ 1. (มีนาคม 2553), น. 9-10.
- วรวิภา เทพทอง. คำอธิบายกฎหมายที่ดิน. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2557.
- วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สิน. กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์เดือนตุลาคม, 2551.
- ศรัทธา เจริญพานิช. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลาคม, 2553.
- สถาบันวิจัยสังคมร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม. โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
- สมจิตร ทองประดับ. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2554,
- สมจิตร ทองศรี. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2557.
- สมจิตร ทองศรี. ปัญหาการโอนที่ดินซึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ รพ. 50. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2550.
- สมาคมอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ไทย. ข้อเสนอแนวทางการแก้ไขผลกระทบจากพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560. กรุงเทพมหานคร: สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 2561.
- สัญญา ธรรมศักดิ์. กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2483.
- สายสุดา นิงสานนท์. “ความรับผิดชอบเด็ดขาดในกฎหมายลักษณะละเมิด.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.

สิทธิโชค ตันติสุขสันต์. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการสำรวจแร่และการทำเหมืองแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2550.

สินธุรักษ์ เสาวนะ. 100 ปี กรมทรัพยากรธรณี. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ฉลองรัตน์, 2535.

สิริรัตน์ สิริคันชานนท์. 108 ปี กรมทรัพยากรธรณี. กรุงเทพมหานคร: บริษัท เทวาครีเอชั่น จำกัด, 2544.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

สง่า ตั้งชวาล. ธรณีวิศวกรรมขั้นพื้นฐาน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

เสนีย์ ปราโมช. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พลสยาม พรินติ้ง, 2551.

เสนีย์ ปราโมช. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะทรัพย์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ชัยฤทธิ, 2497.

โสภณ รัตนการ. “การฟ้องเรียกทรัพย์คืนมีอายุความหรือไม่.” ศาลพาห. เล่ม 1. ปีที่ 42. (มกราคม-มีนาคม 2538).

อานูภาพ นันทพันธ์. “กรรมสิทธิ์ในแร่ตามกฎหมายไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

แอล ดูปลาต์. แผนแห่งการศึกษาหลักกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., ม.ป.ป.

ภาษาต่างประเทศ

British Columbia. Strategy for Sustainability Report to the Legislative Assembly 1994-1995. Canadian Cataloguing in Publication Data, 1995.

Julian Gresser, Koichiro Fujikura, & Akio Morishima. Environmental Law in Japan. London: The MIT Press, 1981.

Marian Kene Omalu and Thomas W. Wacked. “Key Issues of Mining La”: A Brief Comparative Survey Law As a Background Study For the Reform of Mining.

Osborn, F. Our Plundered planet. London: Faber and Faber, 1984.

Peter H.Sand. UNCED and the Development of International Law. In Yearbook of International Law, 1992.

Ria Kemper. The Concept of Permanent Sovereignty and its Impact on Mineral Contracts on Legal and Institutional Arrangements in Minerals Development. United Nations: Mining Journal Books Ltd., 1981.

Samvel Asante and Albrect Stockmayer, Evolution of development contracts: the issue of effective control. In Legal and Institutional Arrangement in Minerals Development.

United Nations. Report of the United Nations Conference on the Environment and Development: Rio Declaration on Environment and Development, U.N.Doc. A/CONF.15 1/Rev.1 (1992), reprinted), 1992.



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

นายมงคลพยัคฆ์ วาจาสัตย์

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2552 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

ประกอบธุรกิจส่วนตัว

