

บันทึก

เรื่อง สัญญาระหว่างรัฐบาลสยามกับบริษัทเคส มินส์ ด'ออร์ เดอท์เซโปน

(๑) คณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับคำสั่งจากคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาข้อกฎหมายอันอาจเกิดแต่สัญญาว่าด้วยการตรวจหา (อาชญาบัตร) และการทำเหมืองแร่ทองคำ (ประทานบัตร) ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ระหว่างรัฐบาลสยามกับบริษัทเคส มินส์ ด'ออร์ เดอท์เซโปน การที่คณะรัฐมนตรีขอให้พิจารณาก็เพราะบัดนี้บริษัทดังกล่าวแล้วนั้น ได้ขอโอนสิทธิ ตามสัญญาให้แก่บริษัทเดอ ลิทโซ (ซึ่งรัฐบาลจะอนุญาตหรือไม่ก็ได้แล้วแต่จะเห็นสมควร) และก่อนที่จะอนุมัติการโอนนั้น คณะรัฐมนตรีประสงค์จะทราบ ว่า สัญญานั้นจะมีข้อขัดข้องในทางกฎหมายประการใดบ้างหรือไม่

(๒) สัญญาระหว่างรัฐบาลกับบริษัทมีว่า บริษัทจะได้รับอาชญาบัตรและประทานบัตรตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญา

(๓) ทางคณะกรรมการกฤษฎีกาได้สอบถามไปยังกระทรวงเศรษฐกิจว่า ตามปกติก่อนที่จะออกอาชญาบัตรหรือประทานบัตรให้ผู้ขอตามพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พุทธศักราช ๒๔๖๑ นั้น รัฐบาลได้ทำสัญญากับผู้ขออาชญาบัตรหรือประทานบัตรเพื่อการนั้นอีกชั้นหนึ่งด้วยหรือไม่ กระทรวงเศรษฐกิจตอบว่ามีได้ทำเช่นนั้นทุกคราวเสมอไป แต่ว่าเมื่อก่อนนี้มีบางรายที่ได้ทำสัญญาพิเศษขึ้นระบุเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ

(๔) อนึ่งยังปรากฏตามคำชี้แจงที่บอกมาว่า พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่หรือพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมเหล่านั้นแม้ว่าจะใช้บังคับแก่แร่ทุกชนิดก็ดี ก็ยังไม่บริบูรณ์และเป็นการยากที่จะใช้บังคับแก่เรื่องเหมืองแร่ทองคำซึ่งโดยทั่วไปย่อมอยู่ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติโดยเฉพาะ (ดังในอินโดจีน อาฟริกาใต้ มลายูของอังกฤษ ฯลฯ) บทวิเคราะห์ของคำว่า เนื้อทองคำบริสุทธิ์ (ในสัญญาข้อ ๕) เอสเสแร่ทองคำ (ข้อ ๕, ๖) การจำหน่ายแร่ทองคำ (ข้อ ๗) การสร้างและการระวางรักษาสถานที่ล้างแร่ (ข้อ ๑๐) ฯลฯ เหล่านี้มีได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่เลย การที่ไม่มีบทบัญญัติพิเศษสำหรับเหมืองแร่ทองคำไว้ในพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ก็เพราะว่าไม่มีผู้ใดพบเหมืองแร่ทองคำที่มีค่าเลยจนกระทั่งปี พุทธศักราช ๒๔๖๑ คงมีแต่ประทานบัตรฉบับเดียวที่ได้ออกให้ไว้ก่อนคือฉบับที่ได้กล่าวในสัญญา (เลขที่ ๑๘๗๕(๒๓๕)(๓๔๓๕)) ซึ่งบัดนี้บริษัท เดอท์เซโปนได้รับโอนไป

ดังนั้นทางที่จะแก้ได้ก็คือรับร่างออกกฎหมายเพิ่มเติมหรือ ใช้ข้อบังคับพิเศษแก่กิจการใหม่นี้ โดยวิธีทำสัญญาเฉพาะราย ทางที่หนึ่ง (โดยออกกฎหมาย) นั้น เป็นการยืดเยื้อ และยังกว่านั้นได้รับคำชี้แจงว่า ก่อนที่จะบัญญัติกฎหมายสำหรับเหมืองแร่ทองคำ เป็นการสมควรและเป็นผลดีที่จะหาความชำนาญในกิจการเหมืองแร่ทองคำในประเทศสยามเสียก่อน ในกรณีนี้วิธีที่ดีที่สุดคือทำสัญญาไว้โดยเฉพาะ และหาความชำนาญในท้องถิ่น เพราะเหตุนี้เองสัญญาฉบับมีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ จึงได้มีขึ้น

(๕) การพิจารณาถึงข้อกฎหมายแห่งสัญญาจะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงคำชี้แจงดังกล่าวแล้ว เพราะเป็นมูลเหตุทำให้เข้าใจไปถึงไม่เฉพาะแต่ในข้อที่ว่าทำไมจึงมีสัญญาพิเศษไว้ แต่ยังให้เข้าใจได้อีกว่าทำไมสัญญานั้นจึงยอมให้มีข้อความบางข้อซึ่งมิได้ดำเนินไปตามกฎหมายสยามว่าด้วยการทำเหมืองแร่

(๖) เมื่อพิจารณาถึงสัญญา คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าข้อที่อาจคัดค้านหรือแย้งได้ดังต่อไปนี้

(๗) ข้อที่ ๑ ข้อสัญญาที่รัฐบาลรับไว้ว่าจะออกอาชญาบัตรหรือประทานบัตรให้แก่บริษัท (สัญญาข้อ ๑) นั้นเป็นข้อเกี่ยวกับนโยบาย และเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะวินิจฉัยว่าควรรับสัญญาทำนองนั้นซึ่งกินเวลาหลายปีแทนที่ตามปกติจะพิจารณาเรื่องราวที่มีผู้ยื่นหรือขอต่ออายุเมื่อครบอายุอนุญาตหรือไม่ การรับสัญญาดังนี้เห็นจะไม่ขัดกับกฎหมายตราที่เงื่อนไขในการออกอาชญาบัตรหรือประทานบัตรหรือในการต่ออายุใหม่ไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายและรัฐบาลมิได้ละสิทธิตามกฎหมายที่จะเพิกถอนหรือปฏิเสธไม่ให้ต่ออายุใบอนุญาตตามกรณีที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่

ในส่วนอาชญาบัตร รัฐบาลตกลงรับว่าจะต่ออายุให้ในเมื่อ ผู้รับอนุญาตได้ทำการตรวจหาแร่ได้มากพอสมควร ในระหว่างปีนั้น ความข้อนี้หาใช่เงื่อนไขตามพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่โดยแท้ไม่ (ดูมาตรา ๒๐ ข้อ ๒) ซึ่งมีว่าผู้รับอนุญาตต้องแสดงให้เห็นที่พอใจของกรมราชโลหกิจไม่แต่เพียงว่าตนได้ทำการตรวจหาแร่มากพอสมควรเท่านั้น แต่จะต้องแสดงได้อีกว่า ได้ทำการตรวจหาแร่ตามข้อความซึ่งได้กำหนดไว้ในอาชญาบัตรและในพระราชบัญญัติด้วย สงสัยว่าทำไมเงื่อนไขในการต่ออายุจึงมิให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่มาตรา ๒๐ ข้อ ๒ ทั้งหมดซึ่งเป็นการเพียงพอดีกว่า (โดยเฉพาะเมื่อข้อนี้เป็นหน้าที่ของผู้รับอนุญาต ฉะนั้นผู้รับอนุญาตย่อมแย้งได้ตามข้อ ๑๗ แห่งสัญญาว่า ความในสัญญาข้อ ๑ ละล้างเงื่อนไขในพระราชบัญญัติมาตรา ๒๐ ข้อ ๒ โดยชัดและผู้รับอนุญาตไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติซึ่งมีข้อกำหนดกว้างกว่าเช่นนั้น)

(๘) ข้อที่ ๒ ข้อ ๑ แห่งสัญญายอมให้ทำการตรวจหาแร่ได้ภายในเขตมีจำนวนเนื้อที่ไม่เกิน ๕๐๐๐ ไร่ แต่มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พุทธศักราช ๒๔๖๑ บัญญัติว่า เนื้อที่ไม่เกิน ๓๐๐๐ ไร่ การขยายเขตเกินกว่าที่กฎหมายอนุญาตไว้นั้นใช้ไม่ได้ แม้ว่าจะได้กำหนดขึ้นไว้เพื่อเหมืองแร่ทองคำเป็นพิเศษก็ตาม

(๙) ข้อที่ ๓ ข้อ ๓ แห่งสัญญายอมอนุญาตให้บริษัททำเหมือง ในบริเวณเนื้อที่ตามประทานบัตรไม่เกิน ๑๒๐๐ ไร่ (หรือ ๑๐๐๐ ไร่ ถ้าหากบริษัทไม่ได้รับโอนประทานบัตรเลขที่ ๑๘๗๕ (๒๘๔)(๓๔๓๕)) แต่มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่บัญญัติว่า กำหนดเขตเหมืองแร่ซึ่งจะอนุญาตในประทานบัตรฉบับหนึ่งนั้นจะต้องไม่เกิน ๑๐๐ ไร่ ถ้าที่เป็นทางแร่ หรือ ๓๐๐ ไร่ ถ้าที่เป็นลานแร่หรือแร่เหล็ก เว้นไว้แต่จะได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตเป็นพิเศษ เขตที่อนุญาตให้ไว้เกินกว่าเขตที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติ แต่ขอให้ระลึกว่าสัญญาซึ่งมีกำหนดเขตอย่างสูงมีจำนวนเนื้อที่ ๑๒๐๐ หรือ ๑๐๐๐ ไร่ ฉบับนี้ได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแล้ว และได้มีพระราชกระแสโปรดเกล้าฯ ว่าไม่ขัดข้อง แล้วแต่

คณะรัฐมนตรีจะเห็นควร ปัญหาที่ว่าจะถือได้หรือยังว่า ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตเป็นพิเศษตามความในมาตรา ๒๖ แล้ว ตามที่เข้าใจจากเอกสารดังกล่าวแล้วว่า ข้อความในสัญญานั้นได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายแล้วทั้งฉบับ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว

(๑๐) ข้อที่ ๔ ตามพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ มาตรา ๓๒ “ค่าเช่าที่ทำเหมืองแร่ (สำหรับประทานบัตร) ให้คิดตามที่กำหนดไว้ในประทานบัตรเป็นรายปี” ข้อ ๔ (ก) และ (ข) แห่งสัญญาบริษัทได้รับความยกเว้นไม่ต้องเสียค่าเช่าที่ดินสำหรับระยะเวลา ๓ ปีแรก และระยะเวลา ๒ ปีต่อไป แต่เงินที่ยกเว้นนี้ได้รับเงินชดเชยโดยเสียเงินเป็นพิเศษมีจำนวนเงินปีละ ๓๐๐๐ บาท ทุก ๆ ปีในสามปีแรก และ ๖๐๐๐ บาท ในปีี่ ๔ และปีที่ ๕ ตามนี้เป็นวิธีที่กำหนดจำนวนเงินไว้ในสัญญาคราวเดียวเป็นเงินจำนวนเดียว แทนที่จะกำหนดค่าเช่าไว้เป็นรายปีในประทานบัตร วิธีนี้มีใช่เป็นวิธีที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติ

สำหรับเวลา ๒๐ ปี ที่เหลืออยู่จะต้องเสียค่าเช่า แต่แทนที่จะกำหนดอัตราค่าเช่าไว้ในประทานบัตร ได้กำหนดไว้เสียในสัญญา

ในกรณีทั้งหลายที่กล่าวแล้วข้างต้น การกำหนดค่าเช่าหรือเงินจำนวนเดียวอันถือว่าเสมือนด้วยค่าเช่าลงไว้ในสัญญา และไม่ได้กำหนดไว้ในประทานบัตรนั้น ก็มีผลเท่ากับว่าในเรื่องนี้ได้ทำสัญญากันไว้เป็นพิเศษ

(๑๑) ข้อที่ ๕ ตามพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่มาตรา ๓๓ มีว่าบรรดาแร่ที่ทำได้น้อยกว่าที่ต้องเสียค่าภาคหลวงตามกำหนดในอัตราที่ตั้งไว้ให้เก็บในเวลานั้น ๆ เว้นไว้แต่แร่ซึ่งออกจากเหมืองซึ่งมีประทานบัตรกำหนดภาคหลวงนั้นไว้ในประทานบัตรเท่าใด ก็ให้เสียเท่าที่มีในประทานบัตรนั้น หลักกฎหมายที่ไม่มีปัญหาในข้อนี้ก็คือ แร่ที่ทำได้น้อยกว่าที่ต้องเสียค่าภาคหลวง เห็นได้ว่าความในข้อ ๔ (ก) และ (ข) แห่งสัญญาได้มุ่งหมายยกเว้นผู้รับอนุญาตมิให้ต้องเสียค่าภาคหลวงในห้าปีแรก โดยเฉพาะเมื่อสัญญาข้อ ๔ (ค) และ (ง) กำหนดให้เสียค่าภาคหลวงในเวลาที่สิบปีหลัง และการที่ยกเว้นเสียทั้งหมดนี้ย่อมเป็นการขัดต่อกฎหมาย

อีกข้อหนึ่งก็คือได้กำหนดค่าภาคหลวงไว้ในสัญญา ไม่ใช่ในประทานบัตรดังที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งเห็นได้เช่นเดียวกันว่าเพราะเป็นผลแห่งข้อที่ว่าได้ทำสัญญากันไว้เป็นพิเศษ

(๑๒) ข้อที่ ๖ ตามความในมาตรา ๕๑ ข้อ ๑ แห่งพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ เงื่อนไขในการจำหน่ายแร่ที่ผู้รับอนุญาตหาได้ ต้องระบุไว้ในประทานบัตรนี้ก็อีกข้อหนึ่งซึ่งได้กำหนดเป็นเงื่อนไขไว้โดยละเอียดในสัญญาข้อ ๑๑ และข้อ ๑๒

(๑๓) ข้อที่ ๗ ข้อ ๑๗ แห่งสัญญามีความว่า นอกจากจะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในสัญญานี้แล้ว ผู้รับอนุญาตยินยอมตกลงจะปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการทำเหมืองแร่ที่ใช้อยู่ในเวลานี้ รวมตลอดทั้งบรรดา กฎ ข้อบังคับทั้งปวง ซึ่งเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจได้ประกาศใช้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินั้น เว้นไว้แต่เฉพาะที่ขัดกันกับเงื่อนไขที่ระบุไว้โดยชัดเจนตามสัญญานี้ (ไม่ใช่โดยปริยาย) และยินยอมตกลงจะปฏิบัติตามกฎหมายที่จะพึงแก้ไขเพิ่มเติมและออกใช้ในเวลากายหน้า รวมตลอดทั้งบรรดา กฎ ข้อบังคับทั้ง

ปวง ซึ่งเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายนั้น เว้นไว้แต่เฉพาะที่เกี่ยวกับเงินค่าภาคหลวงและค่าเช่าที่ดิน

หลักกฎหมายในเรื่องสัญญาตามมาตรา ๑๑๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีว่า การใดเป็นการผิดแผกแตกต่างกับบทบัญญัติของกฎหมายใด ๆ ถ้ามิใช้กฎหมายอื่นเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนแล้วเพียงแต่เหตุเท่านั้น ท่านว่าหาเป็นโมฆะไม่ เหตุฉะนั้นสัญญาใด ๆ แม้จะทำขึ้นโดยรัฐบาลก็ดี จะยกเว้นคุ้มครองมิให้ต้องปฏิบัติตามบัญญัติแห่งกฎหมายในข้อที่เป็นความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้นไม่ได้ ถ้อยคำในข้อ ๑๗ แม้จะเป็นข้อความโดยทั่วไปดังนั้นก็ไม่มีทางที่จะลบล้างบทบัญญัติมาตรา ๑๑๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ ดังนั้นเมื่อสัญญาขัดกับบทกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่ ซึ่งเป็นกฎหมายในเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงจำต้องถือตามความในกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่โดยไม่ต้องคำนึงว่าถ้อยคำในสัญญาจะเป็นอย่างไร และย่อมไม่มีศาลใดที่ตัดสินเป็นอย่างอื่นได้

อย่างไรก็ดีข้อความในสัญญาข้อ ๑๗ นี้ แม้ว่าในทางปฏิบัติจะไม่มีส่วนเสียหายมากดังที่เห็นว่าจะเป็นเมื่อมองดูในชั้นแรก ด้วยเหตุผลดังอธิบายแล้วข้างต้นก็ดี ก็มีถ้อยคำเป็นที่น่าสงสัยซึ่งดูเหมือนจะไม่ได้มีความหมายไปถึงเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผลจึงมีว่าอาจมีข้อโต้แย้งกันขึ้นมากหลายในการตีความหมายแห่งสัญญาข้อนี้ ในเมื่อสัญญากับบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดกัน

ส่วนความในตอนที่ท้ายแห่งข้อ ๑๗ (ผู้รับอนุญาตไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ฯลฯ ที่จะพึงแก้ไขเพิ่มเติมและออกใช้ในเวลาภายหลัง ซึ่งเกี่ยวเฉพาะถึงค่าภาคหลวงและค่าเช่าที่ดิน) นั้น ถ้าเข้าใจไม่ผิดแล้วความประสงค์ในตอนนั้นก็เพื่อให้อัตราหรือจำนวนเงินที่กำหนดไว้ในสัญญานั้นคงอยู่อย่างนั้นตลอดไป เป็นที่ยอมรับกันอยู่ว่าค่าเช่า และค่าภาคหลวงนั้นอาจกำหนดไว้เสียหมดเดียวในประธานบัตรให้พึงถือตามตลอดไปก็ได้ ตามมาตรา ๓๒ และ ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พุทธศักราช ๒๔๖๑ (แทนที่จะให้เป็นไปตามอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่งอาจจะมีกฎหมายแก้ไขเปลี่ยนแปลงอัตรานั้นใหม่ตามยุคตามคราว) แต่การที่ยกเว้นผู้รับอนุญาตมิให้ต้องปฏิบัติตามบรรดาพระราชบัญญัติซึ่งจะออกในภายหน้าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับค่าเช่าและค่าภาคหลวงย่อมเป็นการที่รัฐบาลสละสิทธิในทางนิติบัญญัติและทางบริหารไว้ล่วงหน้า ตัวอย่างเช่นเมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรในทางนโยบายที่จะแก้ไข มาตรา ๓๒ และ ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ (ว่าด้วยกำหนดค่าเช่าและค่าภาคหลวง) และจะบัญญัติไว้ว่าเฉพาะอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้นจึงให้ถือว่าใช้ได้ เช่นนี้ผู้รับอนุญาตก็ย่อมได้รับความยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติใหม่นั้นโดยอาศัยความในข้อ ๑๗ แห่งสัญญา

(๑๔) สรุปความ สรุปรวมความว่าสัญญาซึ่งกรมราชโลหกิจได้ทำไป (แม้ว่าในนามของรัฐบาล) กับบริษัทเอกชนนั้นว่าตามกฎหมายแล้ว จะมีข้อความเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายซึ่งใช้อยู่แล้วมิได้ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พุทธศักราช ๒๔๖๑

เป็นที่น่าเสียดายอยู่ด้วยว่า ข้อความที่มีอยู่ในสัญญาปรากฏว่าเป็นการขัดกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเรื่องทั้งขัดต่อหลักทั่วไปแห่งความสงบเรียบร้อยของประชาชนและ

อำนาจอิสระของรัฐบาลในทางนิติบัญญัติ และดูเหมือนว่าจะเคารพต่อส่วนได้เสียของคู่สัญญา โดยไม่ละเมิดฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติดังกล่าวแล้วหรือหลักทั่วไป

ในส่วนปัญหาที่รัฐบาลจะจำต้องให้อนุมัติการโอนสิทธิตามสัญญาให้แก่อีกบริษัทหนึ่ง หรือจะถือเอาเป็นเงื่อนไขแห่งการโอนซึ่งโอกาสที่จะชำระสะสางใหม่หรือแก้ไขให้ถูกต้องหรือทำให้สัญญาดีขึ้นนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่ามีประโยชน์กว่าไม่ใช้หน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะแสดงความเห็น เพราะเป็นเรื่องทางนโยบาย

(ลงนาม) อาร์.กียอง

วันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๘

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา