

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของการลิกไนท์

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ สร.๐๕๐๓/๑๓๗๘๓ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๐๗ ว่า สำนักนายกรัฐมนตรีได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของการลิกไนท์ ซึ่งการลิกไนท์และกรรมทรัพยากรธรณีมีความเห็นขัดแย้งกันอยู่ ปรากฏตามสำเนาหนังสือของการลิกไนท์ และสำเนาหนังสือของกรรมทรัพยากรธรณีว่าการลิกไนท์ได้เสนอนายกรัฐมนตรีว่า บริษัทไทยยิบซัม จำกัด ได้พบแร่สีน้ำมัน ซึ่งเข้าใจว่าเป็นแร่ถ่านลิกไนท์ที่อำเภอชนแดน จังหวัดเพชรบูรณ์ จึงใคร่ที่จะขออนุญาตทำการสำรวจเพื่อพิสูจน์ปริมาณของแร่ดังกล่าวว่าจะมีมากน้อยเพียงใด และเนื่องด้วยการลิกไนท์เป็นองค์การของรัฐบาล ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับงานพัฒนาการเชื้อเพลิงธรรมชาติชนิดแข็งประเภทลิกไนท์ ฉะนั้น ก่อนที่กรรมทรัพยากรธรณีจะพิจารณาออกใบอนุญาตใด ๆ ให้แก่บุคคลอื่นใด หรือบริษัทใด จึงขอให้บุคคลหรือบริษัทนั้น ๆ ขอความเห็นชอบจากการลิกไนท์เสียก่อน ดังนั้นบริษัทไทยยิบซัม จำกัด จึงได้นำหนังสือเสนอการลิกไนท์เพื่อขออนุญาตทำการสำรวจ การลิกไนท์ได้มีหนังสือแจ้งไปยังกรรมทรัพยากรธรณีว่า นายกรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการให้บริษัททำการสำรวจแร่ดังกล่าวได้ ส่วนเงื่อนไขที่จะระบุไว้ในสัมปทานให้เป็นไปตามที่กรรมทรัพยากรธรณีเสนอ ซึ่งกรรมทรัพยากรธรณีจะได้ดำเนินการทำสัญญาสัมปทานสำรวจแร่ถ่านหินกับบริษัทไทยยิบซัม จำกัด ต่อไป แต่ตามบันทึกของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ฉบับลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๗ วรรคแรกที่ว่า การลิกไนท์เป็นองค์การของรัฐบาลซึ่งมีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับงานพัฒนาเชื้อเพลิงธรรมชาติชนิดแข็งประเภทลิกไนท์ ฉะนั้นก่อนที่กรรมทรัพยากรธรณีจะพิจารณาออกใบอนุญาตใด ๆ ให้แก่บุคคลอื่นใดหรือบริษัทใด จึงขอให้บุคคลหรือบริษัทนั้น ๆ ขอความเห็นชอบจากการลิกไนท์เสียก่อนนั้น กรรมทรัพยากรธรณีได้พิจารณาพระราชบัญญัติการลิกไนท์ พ.ศ. ๒๕๐๓ แล้ว เห็นว่า การลิกไนท์เป็นนิติบุคคลตามความในมาตรา ๘ และมีอำนาจดำเนินการตามวัตถุประสงค์ (ในมาตรา ๖) ในเขตท้องที่ซึ่งการลิกไนท์เห็นสมควรและมีอำนาจ (ตามมาตรา ๑๒) กระทำการต่าง ๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ (ในมาตรา ๖) เท่านั้น หาได้มีอำนาจคุ้มครองหรือสงวนถ่านลิกไนท์หรือถ่านหินอันเป็นของแผ่นดินตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พระพุทธศักราช ๒๔๖๑ แต่ประการใดไม่ เว้นแต่ความหมายของคำว่า “ท้องที่ซึ่งการลิกไนท์เห็นสมควร” นั้น จะได้กำหนดอาณาบริเวณหรือขอบเขตไว้โดยกฎหมายทำนองเดียวกับกฎหมายป่าไม้ซึ่งประกาศกำหนดป่าคุ้มครองสงวนเป็นแห่ง ๆ ไป ฉะนั้น การที่จะบังคับให้บุคคลหรือบริษัทซึ่งขอสิทธิตรวจและทำเหมืองแร่ถ่านหินหรือลิกไนท์ ต้องขอรับความเห็นชอบจากการลิกไนท์เสียก่อนทุกรายไปในเมื่อยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองสงวนแหล่งหรือบริเวณใดไว้เพื่อการลิกไนท์โดยเฉพาะจึงน่าจะยังไม่ชอบด้วยความเป็นธรรม และเป็นการก้าวก้าวกับพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ดังกล่าวอยู่

การลิกไนท์เห็นว่า ตามที่กรมทรัพยากรธรณีเข้าใจว่า การที่ผู้ใดจะขอสำรวจแร่ และทำเหมืองลิกไนท์ต้องขอรับความเห็นชอบจากการลิกไนท์เสียก่อนเป็นการก้าวก่ายกับ พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พระพุทธศักราช ๒๔๖๑ นั้น การลิกไนท์เห็นว่าไม่เป็นการ ถูกต้องในแง่กฎหมาย เพราะพระราชบัญญัติการลิกไนท์ได้ให้อำนาจการลิกไนท์ไว้ในอันที่จะผลิต และจำหน่ายลิกไนท์ (ไม่ใช่ถ่านหิน) ในเขตท้องที่ที่การลิกไนท์เห็นสมควร โดยไม่มีข้อสงวนหรือ ข้อขัดค้น ฉะนั้น ผู้ใดจะทำการดังกล่าวก็จำเป็นต้องให้การลิกไนท์เห็นชอบก่อนเพราะท้องที่ที่จะ ทำการสำรวจหรือผลิตลิกไนท์นั้น การลิกไนท์อาจเห็นสมควรที่จะผลิตลิกไนท์เองก็ได้ และ บทบัญญัติในพระราชบัญญัติการลิกไนท์ก็หาได้ก้าวก่ายพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ไม่ เป็น แต่ในกรณีเกี่ยวกับการลิกไนท์นั้น นอกจากจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ แล้ว จะต้องคำนึงถึงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการลิกไนท์ด้วยตามหลักกฎหมายที่ว่า กฎหมาย ใหม่ย่อมลบล้างกฎหมายเก่า ซึ่งในกรณีนี้ก็หมายความว่า จะปฏิบัติตามบทบัญญัติใน พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่เท่านั้นไม่ได้ ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการลิก ไนท์ด้วย และการลิกไนท์ก็ไม่ต้องประกาศกำหนดเขตที่จะทำการผลิตลิกไนท์อย่างกฎหมายป่าไม้ เพราะกฎหมายไม่ได้บัญญัติว่าต้องทำเช่นนั้น กฎหมายได้ให้อำนาจการลิกไนท์เต็มที่ที่จะทำการ ผลิตลิกไนท์ “ในเขตท้องที่ที่การลิกไนท์เห็นสมควร” เว้นแต่การจัดส่งและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า เท่านั้น ถ้าการลิกไนท์จะดำเนินการในเขต ๔ จังหวัด ต้องมีพระราชกฤษฎีกาอะไรก็ดี การลิกไนท์เห็นว่า เรื่องนี้บริษัทไทยยิบซัม จำกัด ขอสำรวจถ่านหิน ไม่ใช่ลิกไนท์ ซึ่งการลิกไนท์ไม่ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องด้วยแต่ประการใด แต่ถ้าปรากฏว่าแร่ที่สำรวจพบเป็นลิกไนท์การที่บริษัท จะทำการผลิตบริษัทก็ต้องขอความเห็นชอบจากการลิกไนท์ก่อน ถ้าการลิกไนท์เห็นสมควรจะ ผลิตเสียเอง การลิกไนท์ก็มีอำนาจที่จะทำได้ตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหา เรื่องนี้ พร้อมด้วยผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ ที่ปรึกษากฎหมายของ การลิกไนท์) และผู้แทนกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ (นายชื่น มั่นสวิ และนายชฎิล กุลไพฑูริย์ แล้ว เห็นว่าโดยที่มาตรา ๖ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการลิกไนท์ พ.ศ. ๒๕๐๓ บัญญัติว่า

“มาตรา ๖ ให้จัดตั้งองค์การขึ้นเรียกว่า “การลิกไนท์” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (๑) ผลิตและจำหน่ายลิกไนท์
- (๒) ผลิต จัดส่ง และจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าลิกไนท์
- (๓) ผลิตและจำหน่ายวัตถุดิบจากลิกไนท์ หรือโดยอาศัยลิกไนท์หรือพลังงาน ไฟฟ้าลิกไนท์

(๔) ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การลิกไนท์

(๕) ร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ข้างต้น”

“มาตรา ๘ ให้การลิกไนท์เป็นนิติบุคคล และให้มีอำนาจดำเนินการตาม วัตถุประสงค์ในเขตท้องที่ซึ่งการลิกไนท์เห็นสมควร เว้นแต่การจัดส่งและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า

ให้มีอำนาจดำเนินการในเขตท้องที่จังหวัดลำปาง จังหวัดลำพูน จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดตาก ทั้งนี้จนกว่าการไฟฟ้าอันฮีจะไ้ขยายกิจการไปถึงจังหวัดนั้น ๆ ส่วนในจังหวัดอื่นให้มีอำนาจดำเนินการในเขตท้องที่ตามที่จะไ้มีพระราชกฤษฎีการะบุไว้” และ

“มาตรา ๑๒ ให้การลิกไนท์มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามทีระบุไว้ในมาตรา ๖ และอำนาจเช่นว้ไ้ให้รวมถึง

(๑) สร้าง ซ้อ จัดหา รับโอน จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืมและดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการและความสะดวกต่าง ๆ ของการลิกไนท์

ฯลฯ

ฯลฯ”

พืงเห็นไ้ว่า กฎหมายดังกล่าวไม่ได้ให้สิทธิการลิกไนท์ที่จะห้ามมิให้บุคคลใดทำการตรวจหาแร่ลิกไนท์โดยมิไ้ได้รับความเห็นชอบจากการลิกไนท์ก่อนซึ่งจะเป็นผลให้การลิกไนท์ผูกขาด การทำแร่ลิกไนท์แต่ผู้เดียว และก็ไม่มีกฎหมายใดห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการเกี่ยวกับแร่ลิกไนท์ ตามกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่ไว้เช่นกัน กฎหมายให้สิทธิการลิกไนท์ไว้แต่เพียงว่า ให้การลิกไนท์ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในเขตท้องที่ซึ่งการลิกไนท์เห็นสมควรเท่านั้น ซึ่งหาไ้หมายความว่า การลิกไนท์จะมีอำนาจให้คำยินยอมหรือให้การอนุญาตแก่ผู้หนึ่งผู้ใดทีจะดำเนินการเกี่ยวกับแร่ลิกไนท์ด้วยไม เพราะฉะนั้นจึงเห็นว่าการที่ผู้ใดจะดำเนินการเกี่ยวกับแร่ลิกไนท์ จึงไม่จำต้องขอความเห็นชอบจากการลิกไนท์แต่ประการใด

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๐๘