

บันทึก
เรื่อง นโยบายผ่านหิน

หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๓๕๓๓/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๖๒ แจ้งว่ากระทรวงการอุตสาหกรรมได้รายงานว่า ในเรื่องการให้สัมปทานผ่านหินนั้นได้เคยมีพระราชหัตถเลขาที่ ๑๑/๕๓๐ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ โปรดเกล้าฯ ให้ส่งมอบผ่านหินที่บ้านดอน (สุราษฎร์ธานี) ที่จังหวัดกระบี่และที่แม่เกาะ (จังหวัดลำปาง) สำหรับรัฐบาลตรวจทำ ถ้ามีผู้ใดขอประทานบัตรหรือสิทธิใด ๆ ในเขตทั้งหลายที่กล่าวไว้ให้แจ้งว่าเป็นที่รัฐบาลสงวนไว้ใช้ในราชการ ต่อมาเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๖๒ คณะรัฐมนตรีได้มีมติว่า สำหรับผ่านหินนั้นควรให้ยกเลิกการสงวน มตินี้จึงขัดกับพระราชหัตถเลขาที่กล่าว เพราะพระราชหัตถเลขานี้มีในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายใช้บังคับได้ และนับแต่นั้นมายังมีได้มีพระบรมราชโองการหรือพระราชบัญญัติได้เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกพระบรมราชโองการตามลายพระราชหัตถเลขาที่กล่าวแล้วนั้นเลย กระทรวงการอุตสาหกรรมจึงขอหารือว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะขัดกับพระบรมราชโองการหรือไม่ และถ้าขัดจะดำเนินการไปสถานใดเพื่อให้การเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี และขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วขอเสนอความเห็น ดังต่อไปนี้

ในการที่จะวินิจฉัยว่า มติคณะรัฐมนตรีให้ยกเลิกการสงวนผ่านหินจะขัดกับพระบรมราชโองการตามพระราชหัตถเลขาที่ ๑๑/๕๓๐ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ หรือไม่นั้น ปัญหาอยู่ที่ว่าพระบรมราชโองการดังกล่าวเป็นกฎหมายหรือไม่

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช พระมหากษัตริย์ทรงให้พระราชอำนาจโดยพระองค์เอง ทั้งในทางนิติบัญญัติและในทางบริหาร ดังนั้นการที่จะวินิจฉัยว่าพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชจะเป็นกฎหมายหรือไม่นั้นก็ต้องแล้วแต่ว่าในการมีพระบรมราชโองการนั้น พระมหากษัตริย์ได้ทรงใช้พระราชอำนาจในทางใด ถ้าพระองค์ทรงใช้พระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติพระบรมราชโองการนั้นก็จะเป็นกฎหมาย แต่ถ้าพระองค์ทรงใช้พระราชอำนาจในทางบริหารพระบรมราชโองการนั้นก็มิใช่กฎหมาย หากเป็นเพียงคำสั่งในทางบริหารอย่างหนึ่งเท่านั้น

การจะทราบได้อย่างไรว่าในกรณีใดพระองค์ทรงใช้พระราชอำนาจ

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าเป็นเรื่องที่จะต้องวินิจฉัยจากข้อความแห่งพระบรมราชโองการนั่นเอง ประกอบด้วยลักษณะของกิจการที่ได้มีพระบรมราชโองการนั้นว่า มีพระราชประสงค์จะให้ใช้บังคับอย่างไร เป็นต้น พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว หรือของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งมีพระบรมราชโองการพระราชทาน

ที่ดินแก่บุคคลต่าง ๆ ในกรณีเหล่านี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า มีผลเป็นกฎหมายนี้ก็โดยเป็นพระบรมราชโองการที่เห็นได้ว่า มีพระราชประสงค์ให้ใช้บังคับเกี่ยวกับการได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ซึ่งในการนี้บุคคลพึงมีพึงได้ก็แต่ในทางนิติกรรมหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น เมื่อพระบรมราชโองการในกรณีนั้น ๆ มิใช่ฯ แล้วก็พึงเห็นได้ในทางเดียวเท่านั้นว่า มีพระราชประสงค์ให้พระบรมราชโองการนั้นใช้บังคับได้เช่นกฎหมาย แต่ถ้าพระบรมราชโองการใดไม่มีลักษณะฯ ได้ตั้งว่ามานี้ และมีใช่เป็นพระบรมราชโองการในกิจการส่วนพระองค์แล้วฯ ได้ว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงมีพระบรมราชโองการนั้นในทางบริหาร

พระบรมราชโองการในปัญหาเรื่องนี้มีข้อความว่า

“ถึงเจ้าพระยาพลเทพ

ด้วยประทานบัตรบ่อถ่านศิลาที่บ้านดอน ซึ่งอนุญาตบริษัทบ่อถ่านศิลาสยาม จำกัด ทำนั้นได้หมดสิ้นไปแล้ว ฉะนั้นเวลาอันสมควรที่จะดำริรวบรวมบ่อถ่านศิลาในพระราชกำหนดสำหรับรัฐบาลทำเอง เพราะจะเป็นประโยชน์แก่บ้านเมืองไม่ เพราะฉะนั้นต่อไปให้สงวนบ่อถ่านศิลาที่บ้านดอน ที่กระบี่ และที่แม่เมาะไว้สำหรับรัฐบาลตรวจทำ ถ้ามีผู้ใดทนายบัตรหรือสิทธิใด ๆ ในเขตทั้งหลายที่กล่าวแล้วจงว่าเป็นที่ ๆ รัฐบาลสงวนไว้ใช้ราชการ

(พระบรมนามาภิไธย)”

พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พุทธศักราช ๒๔๖๑ กฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่มีพระบรมราชโองการในเรื่องนี้ ได้บัญญัติเป็นหลักการว่า แร่รวมทั้งน้ำมันแร่และถ่านศิลาเป็นของหลวง ผู้ใดจะทำการตรวจหรือ มิได้เว้นแต่จะได้รับพระบรมราชานุญาต (มาตรา ๔) และให้เป็นเรื่องของเสนาบดีเจ้าหน้าทีในอันที่จะออกประทานบัตรให้แก่ผู้ขอทำการ (มาตรา ๒๓) ทั้งนี้แสดงว่าการให้ประทานบัตรเหมืองแร่นั้นได้มีกฎหมายให้เสนาบดีเจ้าหน้าทีในการที่จะ ใช้ดุลพินิจให้หรือไม่ให้ประทานบัตรแก่ผู้ขออยู่และข้อห้ามในพระราชหัตถเลขาก็ได้มีความใดแสดงให้เห็นว่ามีพระราชประสงค์เปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายที่ว่านั้นแต่ประการใด ตรงกันข้ามกับมีข้อความสนับสนุนให้เห็นว่ามีพระราชประสงค์เป็นนโยบายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้นในอันที่จะสงวนเหมืองแร่บางแห่งตามอำนาจที่กฎหมายให้ไว้นั่นเอง ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่าพระราชหัตถเลขาที่เป็นปัญหาในเรื่องนี้เป็นเพียงคำสั่งของพระมหากษัตริย์ในที่บริหารเท่านั้น

เมื่อพระบรมราชโองการในเรื่องนี้ไม่มีผลเป็นกฎหมาย แต่เป็นคำสั่งในทางบริหารตามเหตุผลดังได้กล่าวมาแล้ว มติคณะรัฐมนตรีที่ให้ยกเลิกการสงวนถ่านหิน

จึงไม่ขัดกับพระบรมราชโองการนั้น

(ลงชื่อ) ส. วินิจฉัยกุล

(นายเสริม วินิจฉัยกุล)

เลขาธิการ

พฤษภาคม ๒๕๖๒