

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติควบคุมแร่ดิบ พ.ศ. ๒๕๑๔
(สิทธิเรียกร้องตามหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชน)

กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ที่ อก.๐๓๐๑/๑๒๙ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๖๖ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมทรัพยากรธรณีได้รายงานว่าตาม มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมแร่ดิบ พ.ศ. ๒๕๑๔ กำหนดให้เรียกเก็บแร่หรือเงินแทน แร่จากผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมืองเพื่อส่งเข้ามูลภัณฑ์กันชนระหว่างประเทศ ได้ตามอัตราและหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง และข้อ ๑ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมแร่ดิบ พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมแร่ดิบ พ.ศ. ๒๕๑๔ กำหนดให้เรียกเก็บเงินแทนแร่สำหรับสินแร่ดิบทุกบาทหลวงละ ๑๒๐ บาท ในการ เรียกเก็บเงินแทนแร่นี้ พระราชบัญญัติควบคุมแร่ดิบ พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๒๕ กำหนดให้ ทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ออกหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชนให้แก่ผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ ซื้อจากผู้ทำเหมืองเพื่อเป็นหลักฐานว่าผู้นั้นเป็นผู้มีส่วนในมูลภัณฑ์กันชน มาตรา ๒๖ กำหนดว่า สิทธิเรียกร้องตามหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชนอาจโอนหรือจำหน่ายได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กำหนดในกฎกระทรวง และมาตรา ๒๘ กำหนดว่า เมื่อรัฐมนตรีประกาศจ่ายเงินส่วนแบ่งเป็นผล จากการชำระบัญชีมูลภัณฑ์กันชนแล้ว ผู้ถือหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชนขอรับส่วนแบ่งตาม หนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชนคืนได้

จากบทบัญญัติดังกล่าวมาแล้วจึงมีปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. เมื่อรัฐมนตรีประกาศจ่ายเงินส่วนแบ่งอันเป็นผลจากการชำระบัญชีมูลภัณฑ์กันชนแล้ว หากปรากฏว่าส่วนแบ่งที่ได้รับมีมูลค่าน้อยกว่าจำนวนเงินที่ระบุในหนังสือสำคัญมูล ภัณฑ์กันชน ผู้ทำเหมือง ผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมือง ผู้รับโอน หรือผู้รับจำหน่ายซึ่งเป็นผู้ทรง สิทธิในหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชน จะเรียกร้องให้ทรัพยากรธรณีประจำท้องที่กรมทรัพยากร ธรณี หรือกระทรวงอุตสาหกรรมต้องรับผิดชอบในจำนวนเงินที่ขาดจำนวนตามที่ระบุในหนังสือสำคัญ มูลภัณฑ์กันชนได้หรือไม่เพียงใด

๒. ในกรณีที่ผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมืองได้โอนสิทธิ เรียกร้องตามหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชนให้แก่ผู้รับโอนโดยชอบตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กำหนดในกฎกระทรวงก่อนที่รัฐมนตรีประกาศจ่ายเงินส่วนแบ่ง โดยผู้รับโอนสำคัญว่าสิทธิ เรียกร้องตามหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชนที่ตนรับโอนจะมีค่าตามที่ระบุไว้ในหนังสือสำคัญมูล ภัณฑ์กันชนนั้น เมื่อรัฐมนตรีประกาศจ่ายเงินส่วนแบ่งแล้ว หากปรากฏว่าสิทธิเรียกร้องตาม หนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชนนั้นมีค่าน้อยกว่าที่ระบุไว้ อันเป็นผลมาจากการชำระบัญชีมูลภัณฑ์กัน

ชน ผู้รับโอนจะเรียกร้องจำนวนเงินที่ขาดจำนวนจากผู้โอนให้ครบตามที่ระบุในหนังสือสำคัญมูล
 ภัณฑ์กันชนได้หรือไม่

๓. ตาม ๒. หากผู้รับโอนไม่สามารถจะเรียกร้องให้ผู้โอนต้องรับผิดชอบในจำนวนเงิน
 ที่ขาดจำนวนให้ครบตามที่ระบุในหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชนได้ ทางราชการจะห้ามการโอนเพื่อ
 ไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ผู้รับโอนโดยการออกกฎกระทรวงยกเลิกหลักเกณฑ์และวิธีการโอนตาม
 กฎกระทรวงที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันหรือออกกฎกระทรวงแก้ไขหลักเกณฑ์ให้โอนได้ภายใต้
 เงื่อนไขที่กำหนดได้หรือไม่เพียงใด

กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายจึงนำ
 ปัญหาดังกล่าวเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณา
 ปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) แล้วมี
 ความเห็นดังนี้

ปัญหาประการที่หนึ่งที่ว่า เมื่อรัฐมนตรีประกาศจ่ายเงินส่วนแบ่งมีมูลค่าน้อยกว่า
 จำนวนเงินที่ระบุในหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชน ผู้ทำเหมือง ผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมือง
 ผู้รับโอน หรือผู้รับจ่านำสิทธิเรียกร้องตามหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชนจะเรียกร้องให้ทรัพยากร
 ธรณีประจำท้องที่ กรมทรัพยากรธรณี หรือกระทรวงอุตสาหกรรมต้องรับผิดชอบในจำนวนที่ยังขาด
 ตามที่ระบุไว้ในหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชนได้หรือไม่เพียงใด นั้น

โดยที่มูลภัณฑ์กันชนระหว่างประเทศจัดตั้งขึ้นโดยการเรียกเก็บแร่หรือเงินแทน
 แร่จากประเทศสมาชิกซึ่งเป็นผู้ผลิตหรือใช้แร่ดีบุก เพื่อประโยชน์ร่วมกันในการรักษาระดับราคา
 แร่ดีบุกมิให้ต่ำหรือสูงเกินไป กล่าวคือ ในช่วงเวลาใดที่ราคาแร่ดีบุกตกต่ำก็จะใช้เงินมูลภัณฑ์กัน
 ชนระหว่างประเทศซื้อแร่ดีบุกเพื่อพยุงราคามิให้ตกต่ำมาก และในช่วงเวลาที่แร่ดีบุกมีราคาสูงขึ้น
 มากก็จะนำแร่ดีบุกของมูลภัณฑ์กันชนระหว่างประเทศออกจำหน่ายเพื่อรักษาระดับราคามิให้สูง
 เกินไป ดังนั้น มูลภัณฑ์กันชนระหว่างประเทศจึงอาจนำออกใช้ได้ตามควรแก่สถานการณ์ ส่วน
 การเรียกเก็บแร่หรือเงินแทนแร่เพื่อส่งเข้ามูลภัณฑ์กันชนระหว่างประเทศนั้น มาตรา ๒๔^๑ แห่ง
 พระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุก พ.ศ. ๒๕๐๔ กำหนดให้เรียกเก็บจากผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่ง

^๑ มาตรา ๒๔ ให้เรียกเก็บแร่หรือเงินแทนแร่จากผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำ
 เหมือง เพื่อส่งเข้ามูลภัณฑ์กันชนระหว่างประเทศ ตามอัตราและหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่เรียกเก็บแร่หรือเงินแทนแร่เพื่อส่งเข้ามูลภัณฑ์กันชนตามวรรคหนึ่งไม่อาจกระทำ
 ได้ตามกำหนดเวลา ให้อธิบดีโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจกู้ยืมเงินเพื่อส่งเข้ามูลภัณฑ์กันชนได้ แล้ว
 ให้เรียกเก็บเงินแทนแร่จากผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมือง โดยรวมถึงดอกเบี้ยและค่าใช้จ่าย
 ต่าง ๆ ด้วย

ตามในวรรคหนึ่งและวรรคสองมิให้ใช้บังคับในส่วนจำนวนเงินที่รัฐบาลเป็นผู้ส่งเข้ามูลภัณฑ์
 กันชนระหว่างประเทศโดยตรง

มิได้ซื้อจากผู้ทำเหมือง และเมื่อเรียกเก็บแร่หรือเงินแทนแร่แล้ว มาตรา ๒๕^๒ ก็กำหนดให้ ทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ออกหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชนให้แก่ผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมือง เพื่อเป็นหลักฐานว่าผู้นั้นมีส่วนในมูลภัณฑ์กันชน

โดยที่ได้กล่าวมาแล้วว่า มูลภัณฑ์กันชนระหว่างประเทศอาจนำออกใช้ได้ตามควร แก่สถานการณ์ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการชำระบัญชีมูลภัณฑ์กันชน และเมื่อรัฐมนตรีประกาศ จ่ายเงินส่วนแบ่งอันเป็นผลจากการชำระบัญชีมูลภัณฑ์กันชนแล้ว พระราชบัญญัติควบคุมแร่ดิบบุก พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๒๘^๓ กำหนดให้ผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมืองหรือผู้รับ โอนหรือผู้รับจ่านาสีทธิเรียกร้องตามหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชนตามมาตรา ๒๖^๔ ซึ่งเป็นผู้ถือ หนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชนขอรับเงินส่วนแบ่งคืนได้ตามจำนวนที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ตาม ข้อเท็จจริงที่เป็นมาแล้ว ผู้ถือหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชนได้รับเงินส่วนแบ่งคืนเป็นจำนวน มากกว่าที่ระบุในหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชน เพราะการดำเนินงานของมูลภัณฑ์กันชนระหว่าง ประเทศเท่าที่เป็นมาแล้วนั้นได้รับผลประโยชน์เพิ่มขึ้นเสมอ ดังนั้น ผู้ถือหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์ กันชนจึงได้รับส่วนแบ่งเพิ่มขึ้นด้วย

สำหรับปัญหาประการที่หนึ่งนี้ เมื่อได้พิจารณามาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติ ควบคุมแร่ดิบบุกฯ แล้วจะเห็นได้ว่า หนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชนเป็นแต่เพียงหลักฐานว่าผู้ทำ เหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมืองได้ส่งเงินแทนแร่เข้ามูลภัณฑ์กันชน และต่อมาเมื่อ รัฐมนตรีประกาศจ่ายเงินส่วนแบ่งอันเป็นผลจากการชำระบัญชีมูลภัณฑ์กันชนแล้ว ผู้ถือหนังสือ สำคัญมูลภัณฑ์กันชนจึงจะมีสิทธิขอรับส่วนแบ่งตามหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชนคืนได้ และเมื่อ พิจารณานี้หนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชนตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมแร่ดิบบุก พ.ศ. ๒๕๑๔ แล้วจะเห็นว่ามิข้อความแต่เพียงว่า ผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมืองได้ส่งเงินแทนแร่เข้ามูลภัณฑ์กันชนเท่าใด โดยไม่ มีข้อความเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการใช้เงินคืนแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อรัฐมนตรีประกาศจ่ายเงิน ส่วนแบ่งอันเป็นผลจากการชำระบัญชีมูลภัณฑ์กันชนน้อยกว่าจำนวนที่ระบุไว้ในหนังสือสำคัญมูล ภัณฑ์กันชน ผู้ถือหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชน คือ ผู้ทำเหมือง ผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมือง ผู้รับโอน หรือผู้รับจ่านา ซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิในหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชน จึงเรียกร้องให้

^๒ มาตรา ๒๕ เมื่อได้เรียกเก็บแร่หรือเงินแทนแร่แล้ว ให้ทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ออก หนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชนให้แก่ผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมืองเพื่อเป็นหลักฐานว่าผู้นั้นมี ส่วนในมูลภัณฑ์กันชน

หนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชนให้เป็นไปตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๓ มาตรา ๒๘ เมื่อรัฐมนตรีประกาศจ่ายเงินส่วนแบ่งอันเป็นผลจากการชำระบัญชีมูลภัณฑ์ กันชนแล้ว ผู้ถือหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชนขอรับเงินส่วนแบ่งตามหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชนคืนได้ โดยส่ง มอบหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชนต่อทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ซึ่งออกหนังสือสำคัญนั้น หรือต่อกรมทรัพยากร ธรณี

^๔ มาตรา ๒๖ สิทธิเรียกร้องตามหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชนอาจโอนหรือจ่านาได้ตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ กรมทรัพยากรธรณีหรือกระทรวงอุตสาหกรรมต้องรับผิดชอบในจำนวนเงินที่ขาดไปไม่ได้

ปัญหาประการที่สองที่ว่า เมื่อรัฐมนตรีประกาศจ่ายเงินส่วนแบ่งเป็นจำนวนน้อยกว่าที่ระบุไว้ในหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชน ผู้รับโอนจะเรียกร้องจำนวนเงินที่ขาดจากผู้โอนให้ครบตามที่ระบุในหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชนได้หรือไม่ นั้น มีความเห็นว่า เมื่อมีการโอนสิทธิเรียกร้องตามหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชน โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุกฯ แล้ว การโอนนั้นย่อมสมบูรณ์ ผู้โอนมีสิทธิเรียกร้องตามหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชนเท่าที่ผู้รับโอนก็ย่อมมีสิทธิเท่านั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า ผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน ดังนั้น เมื่อรัฐมนตรีประกาศจ่ายเงินส่วนแบ่งอันเป็นผลจากการชำระบัญชีมูลภัณฑ์กันชนเป็นจำนวนน้อยกว่าที่ระบุในหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชน ผู้รับโอนก็จะเรียกร้องให้ผู้โอนใช้จำนวนเงินที่ขาดไปไม่ได้ ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีข้อตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่น

ปัญหาประการที่สามที่ว่า หากผู้รับโอนไม่สามารถเรียกร้องให้ผู้โอนรับผิดชอบในจำนวนเงินที่ขาดแล้ว จะห้ามการโอนโดยออกกฎกระทรวงยกเลิกหลักเกณฑ์และวิธีการโอนตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน หรือออกกฎกระทรวงแก้ไขหลักเกณฑ์ให้โอนได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดได้หรือไม่ นั้น มีความเห็นว่า โดยที่มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุกฯ กำหนดว่า สิทธิเรียกร้องตามหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชนอาจโอนหรือจำหน่ายได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้ผู้โอนสิทธิเรียกร้องนี้ได้ การออกกฎกระทรวงยกเลิกหลักเกณฑ์และวิธีการโอนสิทธิเรียกร้องตามหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชนซึ่งจะมีผลทำให้ไม่สามารถโอนสิทธิเรียกร้องกันได้นั้น จึงไม่อาจทำได้ เนื่องจากขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย สำหรับกรณีที่ออกกฎกระทรวงแก้ไขหลักเกณฑ์โดยให้ผู้โอนกรรมสิทธิ์เรียกร้องดังกล่าวได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดนั้น มีความเห็นว่า มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุกฯ อันเป็นกฎหมายแม่บทให้ออกกฎกระทรวงกำหนดได้เฉพาะหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการโอนหรือจำหน่ายสิทธิเรียกร้องดังกล่าวเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่อาจออกกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขการโอนได้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา