

บันทึก

เรื่อง ทารือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐
(ปัญหาการเพิกถอนประทานบัตรในที่ดิน ๕ แปลงซึ่งเป็นเขตหวงห้าม
เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร)

กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ที่ อก.๐๓๐๑/๑๕๕๐ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมทรัพยากรธรณีรายงานว่าได้ดำเนินการออกประทานบัตรที่ ๗๙๒/๑๐๕๑๕ และที่ “๗๙๒ก/๑๐๕๑๖” ให้แก่นางสมจิตรา ชื่นบุญ ประทานบัตรที่ ๗๙๑/๑๐๒๑๑ ให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัดนุชเจริญหินสบู ประทานบัตรที่ ๗๙๖/๑๐๘๕๔ ให้แก่นายอนุพิทย์ ไกรฤกษ์ และประทานบัตรที่ ๑๐๘๖๕/๑๒๗๖๔ ให้แก่นายมงคล เกียรติสวัสดิ์ รวม ๕ แปลง ในพื้นที่ที่เป็นเขตหวงห้ามของทางราชการทหารตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลพรหมมณี อำเภอเมืองนครนายก และตำบลบ้านพร้าว ตำบลป่าชะ อำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก พุทธศักราช ๒๔๘๔^๑ โดยกองทัพบกอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ได้ภายใต้เงื่อนไขว่า “หากมีเหตุการณ์รุนแรงเกิดขึ้นจากฝ่ายตรงข้ามในอนาคตแล้ว จะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติทางยุทธการ” ต่อมากองทัพบกได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ กท.๐๓๑๔/๔๐๓๒ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๒๕ แจ้งว่า กองทัพบกมีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่บริเวณที่เคยอนุญาตให้มีการทำเหมืองแร่ดังกล่าวด้วยเหตุผลว่าบริเวณพื้นที่ใกล้เคียงมีการแทรกซึมของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ เพื่อให้ได้ผลในการปฏิบัติการทางจิตวิทยาในการแย่งชิงประชาชนในพื้นที่ กองทัพบกจึงต้องรับดำเนินการตามแผนงานโครงการเกษตรกรรมรวมใจอันเป็นโครงการตามพระราชดำริ และจะต้องใช้พื้นที่ส่วนใหญ่ก่อสร้างโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า จึงต้องสงวนพื้นที่ไว้ฝึกนักเรียนนายร้อยและยังต้องใช้พื้นที่ในงานที่เกี่ยวข้องกับการสกัดกั้นการขยายตัวของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ อันเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับงานยุทธการโดยตรงอีกด้วย กองทัพบกจึงขอให้กรมทรัพยากรธรณีถอนประทานบัตรการทำเหมืองแร่ในพื้นที่ดังกล่าวเสีย

กรมทรัพยากรธรณีได้ดำเนินการในเรื่องนี้ โดยมีหนังสือถึงผู้ถือประทานบัตร

^๑ พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ แม้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวจะได้ถูกระบุยกเลิกโดยมาตรา ๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แล้วก็ตาม แต่ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ยังคงเป็นที่หวงห้ามต่อไป ทั้งนี้ โดยนัยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ที่บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๐ ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป”

บอกกล่าวให้มายื่นคำขอเวนคืนประทานบัตรต่อกรมทรัพยากรธรณีตามความประสงค์ของ กองทัพบก แต่ก็ไม่มีผู้ถือประทานบัตรรายใดมายื่นคำขอเวนคืนประทานบัตร กรมทรัพยากร ธรณีไม่สามารถดำเนินการให้มีการเพิกถอนประทานบัตรนั้น ๆ ได้ จากการประชุมร่วมกับฝ่าย กองทัพบก กองทัพบกให้กรมทรัพยากรธรณีพิจารณาหาวิธีการยกเลิกหรือเพิกถอนประทานบัตร ทุกรายในพื้นที่ดังกล่าวเสีย ซึ่งกรมทรัพยากรธรณีได้รับที่จะเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง อุตสาหกรรมโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจตามมาตรา ๙ ตรี^๒ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๒ เรียกประทาน บัตรมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ให้หมดไปทั้งแปลง แต่เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว ก็ยังเป็นปัญหาว่าจะดำเนินการได้หรือไม่เพียงใด และทางฝ่ายกองทัพบกมีความเห็นว่าเมื่อผู้มี สิทธิในที่ดินนั้นไม่อนุญาตให้ทำเหมืองในที่นั้นต่อไป ก็น่าจะเพิกถอนประทานบัตรในพื้นที่นั้นได้ ตามมาตรา ๕๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ แต่กรณีนี้ก็มิได้มีบัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ให้เป็นเหตุเพิกถอนประทานบัตรได้แต่อย่างใด

กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแล้ว เห็นว่า เป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงขอหารือ ปัญหา ๓ ประการต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาดังนี้

๑. เพื่อประโยชน์แก่การอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศหรือเพื่อ ประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นของรัฐ รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจตามมาตรา ๙ ตรี^๔ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๒ เรียกประทานบัตรมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ให้หมดไปทั้งแปลงได้หรือไม่ เพียงใด

๒. เมื่อผู้มีสิทธิพื้นที่นั้นไม่อนุญาตให้ทำเหมืองในพื้นที่นั้นต่อไป ตามมาตรา ๕๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ จะมีทางเพิกถอนประทานบัตรในพื้นที่นั้นได้หรือไม่

^๒ มาตรา ๙ ตรี ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้เนื้อที่ในเขตอาชญาบัตรประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตรใดเพื่อประโยชน์แก่การอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือเพื่อประโยชน์ สาธารณะอย่างอื่นของรัฐ ให้รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจเรียกอาชญาบัตร ประทานบัตร ชั่วคราว หรือประทานบัตรนั้นมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ในเขตอาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราว หรือประทาน บัตรได้

ในกรณีที่ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ในเขตอาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราว หรือ ประทานบัตรตามวรรคหนึ่ง ผู้ถืออาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตรจะเรียกร้องค่าเสียหาย ใดๆ มิได้

^๓ มาตรา ๕๐ ถ้าที่ซึ่งขอประทานบัตรเป็นที่ย่อมมิใช่ที่ว่าง หรือมีที่ย่อมมิใช่ที่ว่างรวมอยู่ในเขต ผู้ที่ยื่นคำขอต้องแสดงหลักฐานให้เป็นที่พอใจของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ผู้ขอจะมีสิทธิทำเหมืองในเขตที่นั้นได้

ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอนำหนังสืออนุญาตของผู้มีสิทธิในที่นั้นมาแสดงว่า ผู้ขอจะมีสิทธิทำเหมือง ได้ หนังสือนั้นต้องมีคำรับรองของนายอำเภอประจำท้องที่ประกอบด้วย

๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

๓. ในกรณีที่ผู้ถือประทานบัตรกระทำความผิดตามมาตรา ๑๓๘^๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๖ และความผิดนั้นรัฐมนตรีมีอำนาจเพิกถอนประทานบัตรเสียได้ รัฐมนตรีจะเพิกถอนประทานบัตรทันทีโดยไม่ต้องดำเนินคดีเพื่อให้มีการลงโทษทางอาญาแก่ผู้ถือประทานบัตรก่อนได้หรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม(กรมพระธรรมนูญ กรมส่งกำลังบำรุงทหารบก กรมสารบรรณทหารบกและโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน)แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) สำหรับปัญหาประการแรกนั้น มาตรา ๙ ตรี แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้เนื้อที่ในเขตอาชญาบัตรประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตรใดเพื่อประโยชน์แก่การอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นของรัฐ ให้รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจเรียกอาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตรนั้นมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ในเขตอาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตรได้

ฯลฯ

ฯลฯ”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว เห็นว่า มาตรา ๙ ตรีบัญญัติให้รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจเรียกประทานบัตรมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ในเขตประทานบัตรได้ก็เฉพาะเนื้อที่บางส่วนในเขตประทานบัตรเท่านั้นโดยลดจำนวนเนื้อที่ดังกล่าวให้น้อยลง แต่ก็ต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้เนื้อที่ดังกล่าวเพื่อประโยชน์แก่การอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นของรัฐ ตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในมาตรา ๙ ตรี เท่านั้น ซึ่งเรื่องนี้ ก็ต้องแล้วแต่ข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป ฉะนั้น หากมีกรณีป้องกันประเทศ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นของรัฐ รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีอาจเรียกประทานบัตรมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ในเขตประทานบัตรเป็นบางส่วนได้เท่าที่จำเป็น แต่อย่างไรก็ดี จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ในเขตประทานบัตรให้หมดไปทั้งแปลงหาได้ไม่เพราะการกระทำเช่นนั้นเท่ากับเป็นการเพิกถอนประทานบัตร

(๒) สำหรับปัญหาประการที่สองนั้น เห็นว่า มาตรา ๕๐^๗ แห่งพระราชบัญญัติ

^๖ มาตรา ๑๓๘ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๗ มาตรา ๕๙ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๗ มาตรา ๖๘ มาตรา ๖๙ หรือมาตรา ๗๔ หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดตามมาตรา ๕๙ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๗ มาตรา ๖๘ หรือมาตรา ๗๔ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท และรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนประทานบัตรนั้นเสียได้

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

แระ พ.ศ. ๒๕๑๐ มีลักษณะเป็นเงื่อนไขที่ผู้ยื่นคำขอจะต้องปฏิบัติตามเสียก่อนที่รัฐมนตรีจะออก
 ประทานบัตรให้ กล่าวคือ ถ้าที่ซึ่งขอประทานบัตรเป็นที่อันมิใช่ที่ว่างหรือมีที่อันมิใช่ที่ว่างรวมอยู่
 ในเขตผู้ยื่นคำขอต้องแสดงหลักฐานให้เป็นที่พอใจของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ผู้ขอจะมีสิทธิทำ
 เหมือนในเขตที่นั้นได้ แต่มิใช่เป็นเหตุที่จะทำให้มีการเพิกถอนประทานบัตรได้ในภายหลังเมื่อผู้มี
 สิทธิในพื้นที่นั้นไม่อนุญาตให้ทำเหมือนในพื้นที่นั้นต่อไป เหตุในการเพิกถอนประทานบัตรจะต้อง
 ระบุไว้โดยชัดแจ้งในกฎหมาย เช่น ตามมาตรา ๘๕^๔ มาตรา ๘๖^๕ หรือมาตรา ๑๓๘^๖ แห่ง
 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ เป็นต้น

(๓) สำหรับปัญหาประการที่สามนั้น มาตรา ๑๓๘ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.
 ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๖ บัญญัติว่า

“ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๗ มาตรา ๕๙ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๓
 มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๗ มาตรา ๖๘ มาตรา ๖๙ หรือมาตรา ๗๔ หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่
 กำหนดตามมาตรา ๕๙ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๗ มาตรา ๖๘ หรือมาตรา
 ๗๔ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท และรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนประทานบัตรนั้น
 เสียได้”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตราต่างๆ แล้วเห็นว่า มาตรา ๑๓๘ บัญญัติให้
 อำนาจรัฐมนตรีในการสั่งเพิกถอนประทานบัตรไว้แตกต่างกับมาตราอื่นเช่นมาตรา ๘๕^๗ หรือ
 มาตรา ๘๖^๘ โดยมาตรา ๑๓๘ บัญญัติให้อำนาจสั่งเพิกถอนประทานบัตรไว้ในบทกำหนดโทษซึ่ง
 ทำให้เห็นว่ามาตรา ๑๓๘ มีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดเป็นเงื่อนไขว่า รัฐมนตรีจะมีอำนาจสั่งเพิกถอน
 ประทานบัตรได้ก็ต่อเมื่อศาลได้ลงโทษสำหรับความผิดนั้นแล้ว หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้เปรียบ
 เทียบความผิดนั้นแล้วเท่านั้น ในกรณีที่ศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ก็เป็นอันว่าคดีเป็นที่
 ยุติ ส่วนในกรณีการเปรียบเทียบนั้นต้องมีการยินยอมจากผู้ต้องหาด้วย จึงจะเปรียบเทียบเมื่อคดี
 เสร็จแล้ว รัฐมนตรีจึงจะใช้อำนาจสั่งเพิกถอนประทานบัตรตามมาตรา ๑๓๘ ได้ ฉะนั้น ในกรณีที่ผู้
 ถือประทานบัตรกระทำความผิดตามมาตรา ๑๓๘ รัฐมนตรีจะเพิกถอนประทานบัตรทันทีโดยไม่
 ดำเนินคดีเพื่อให้มีการลงโทษทางอาญาแก่ผู้ถือประทานบัตรก่อนนั้นหาได้ไม่

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

^๔ มาตรา ๘๕ ในกรณีที่ผู้ถือประทานบัตรไปเสียจากภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ และทรัพยากร
 ธรณีประจำท้องที่ไม่อาจติดต่อถึงได้ รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนประทานบัตรนั้นเสียได้

^๕ มาตรา ๘๖ ผู้ถือประทานบัตรใดไม่ชำระหนี้อันพึงต้องชำระตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อ
 ทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ได้บอกกล่าวเป็นหนังสือให้ชำระแล้ว และไม่ชำระภายในเก้าสิบวันแต่วันรับคำบอก
 กล่าว รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนประทานบัตรนั้นเสียได้

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๖๕