

บันทึก

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ ๑๒๔๖๗/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๕ ส่งร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ความว่านายเมธ รัตนประสิทธิ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (เชียงใหม่) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองทรัพยากร พ.ศ.๒๕๕๕ มาเพื่อนายกรัฐมนตรีพิจารณาซึ่งนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป แต่ก่อนที่จะส่งเรื่องเข้าปรึกษาหารือในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ให้ขอบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องร่างพระราชบัญญัตินี้มาประกอบการพิจารณาด้วย

(๑) คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วปรากฏว่าหลักการและเหตุผลที่ผู้เสนอได้แสดงประกอบร่างพระราชบัญญัติไม่ตรงกับความเป็นจริง กล่าวคือ เมื่อได้พิจารณาความตามตัวบทในร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นแล้ว จะเห็นได้ว่าหลักการอันเป็นสาระสำคัญแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ก็คือ ประสงค์จะสงวนการประกอบกิจการทำไม้ ทำการประมง และการทำเหมืองแร่ไว้เฉพาะสำหรับคนไทย ด้วยเหตุนี้การพิจารณาว่าจะสมควรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ นอกจากปัญหาที่เกี่ยวเนื่องนโยบายแล้วมี ปัญหาที่จะต้องพิจารณาด้วยว่าการบัญญัติกฎหมายที่มีหลักการเช่นที่กล่าวนั้น จะกระทบถึงสนธิสัญญาที่ประเทศไทยได้ทำไว้กับนานาประเทศประการใดบ้างหรือไม่ ประเทศไทยจะพึงบัญญัติกฎหมายทำนองนั้นได้หรือไม่เพียงใด

(๒) คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงขอเสนอความเห็นเฉพาะปัญหาที่กล่าวนั้นเป็นปัญหาข้อกฎหมาย

(๓) ตามสนธิสัญญาทางไมตรี พาณิชย และการเดินเรือระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกาที่มีความกล่าวไว้ในตอนแรกแห่งข้อ ๑ ว่า “.....คนชาติแห่งอัครภาคีผู้ทำสัญญาแต่ละฝ่ายจะได้รับอนุญาตให้เข้ามา เดินทางและมีถิ่นที่อยู่ในอาณาเขตของอีกฝ่ายหนึ่ง ให้ประกอบการพาณิชยและอุตสาหกรรม ให้ค้าสินค้าทุกอย่างที่ค้าขายได้โดยชอบด้วยกฎหมาย..... และโดยทั่วไป ก็ให้กระทำการใด ๆ ที่เกี่ยวเนื่องหรือจำเป็นแก่การอุปโภคบริโภคสิ่งใด ๆ ดังกล่าวแล้วตามข้อกำหนดอย่างเดียวกันกับคนชาติแห่งรัฐอื่นที่อยู่ ทั้งนี้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับซึ่งตั้งไว้ในรัฐนั้น” และในข้อเดียวกันนี้ได้กล่าวไว้อีกตอนหนึ่งว่า “ในการทั้งปวงที่เกี่ยวกับอาชีพและวิชาชีพ คนชาติแห่งอัครภาคีผู้ทำสัญญาแต่ละฝ่ายจะได้อยู่ในฐานะอย่างเดียวกันทุก

ประการกับคนชาติแห่งชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่งตลอดทั่วอาณาเขตของอีกฝ่ายหนึ่งโดยมีเงื่อนไขว่าต้องเป็นการถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกัน” อนึ่ง เฉพาะการประกอบอุตสาหกรรมทำเหมืองแร่ได้มีความกล่าวไว้ในข้อ ๑ ว่า “คนชาติ รวมทั้งบริษัทและสมาคมแห่งอัครภาคีผู้ทำสัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด เมื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งตั้งบังคับในอาณาเขตของภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง ก็จะได้อุปโภคผลปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่งในอาณาเขตนั้นในการค้นหาและแสวงประโยชน์ขุมสมบัติแร่ แต่ทว่า ภาคีแต่ละฝ่ายไม่ต้องบังคับให้อำนวยสิทธิและเอกสิทธิ์ในการทำเหมืองถ่านหิน ฟอสเฟต น้ำมัน เชลน้ำมัน แก๊ส และโซเดียมในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือในการถือกรรมสิทธิ์หลักทุนในบริษัทพื้นเมืองซึ่งประกอบกิจการเหล่านี้ ยิ่งกว่าที่คนชาติ บริษัทและสมาคมของตนได้รับจากภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง.....” ส่วนสนธิสัญญาที่ประเทศไทยได้ทำไว้กับประเทศอื่น ๆ ก็มีความเห็นไปในทำนองเดียวกัน และโดยบทสนธิสัญญานั้น ๆ ประเทศไทยย่อมจะต้องให้ประโยชน์แก่ประเทศเหล่านั้นเท่าเทียมประเทศอื่น ๆ ซึ่งรวมทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาด้วย

(๔) จะเห็นได้ตามบทสนธิสัญญาดังกล่าวมาแล้วว่า การที่ประเทศไทยสงวนการประกอบกิจการเลี้ยงชีพใดไว้เฉพาะคนไทยนั้น จะต้องพิจารณาก่อนว่าการประกอบกิจการนั้นจะสงวนนั้นนับเข้าในจำพวกที่เป็นการพาณิชย์ หรือการอาชีพ หรือวิชาชีพ หรือการอุตสาหกรรม ถ้ากิจการนั้นเป็นการอาชีพหรือวิชาชีพแล้วก็ย่อมจะสงวนได้ แต่ถ้าเป็นการพาณิชย์หรืออุตสาหกรรมแล้ว การสงวนก็ย่อมจะเป็นการฝ่าฝืนต่อสนธิสัญญาที่ได้ทำไว้กับนานาประเทศ เว้นไว้แต่การอุตสาหกรรมที่จะสงวนเป็นอุตสาหกรรมทำเหมืองแร่

(๕) ด้วยเหตุดังได้กล่าวแล้วจึงจำจะต้องพิจารณาว่ากิจการทำไม้ทำการประมง และการทำเหมืองแร่ที่ประสงค์จะสงวนไว้เฉพาะคนไทยนั้นเป็นกิจการเข้าในประเภทใด ต้องห้ามตามบทสนธิสัญญาหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าการทำไม้ก็ดี การทำประมงก็ดีเป็นคำที่มีความหมายกว้าง ผู้แทนกระทรวงเกษตรที่ได้เชิญมาร่วมประชุมด้วยชี้แจงว่า ความหมายของคำว่า “การประมง” นี้ในทางวิชาการซึ่งมิใช่ความหมายที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในกฎหมายว่าด้วยการประมงไทยแล้วย่อมมีความหมายรวมถึงการทำน้ำปลาซึ่งเป็นอุตสาหกรรมด้วยเช่นนี้เป็นต้น ส่วนเฉพาะการประกอบอุตสาหกรรมทำเหมืองแร่นั้น แม้ว่าเป็นกิจการที่ย่อมจะสงวนไว้สำหรับคนไทยโดยเฉพาะได้ ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมที่ได้เชิญมาร่วมประชุมด้วยก็ได้ชี้แจงว่า อาศัยความตกลงสมบูรณ์แบบเพื่อเลิกสถานะสงครามระหว่างประเทศไทยกับบริเตนใหญ่และอินเดียซึ่งลงนามกัน ณ สิงคโปร์เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๔๘๙ และความตกลงสันติภาพฉบับที่สูตรระหว่างรัฐบาลแห่งประเทศไทยกับรัฐบาลแห่งออสเตรเลียซึ่งลงนาม ณ กรุงเทปฯ เมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๔๘๙ รัฐบาลไทยยังต้องผูกพันอยู่โดยบันทึกข้อตกลง (ในการมอบเหมืองคืน) ในการเจรจา ระหว่างสมาคม The Association of British Commonwealth Mining Interests in Thailand (Siam) กับอธิบดีกรมโลหกิจ

(๖) โดยที่จะต้องมีการพิจารณาให้แน่ชัดถึงประเภทแห่งกิจการดังได้กล่าวแล้ว และโดยที่ได้มีข้อตกลงไว้กับอังกฤษและออสเตรเลียเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ และโดยที่ได้มีกฎหมายว่าด้วยการช่วยอาชีพและวิชาชีพอยู่แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า ถ้าในทางนโยบายประสงค์จะสงวนการประกอบกิจการเลี้ยงชีพใดไว้เฉพาะคนไทยถ้าการประกอบกิจการนั้นเข้า

ในประเภทการอาชีพหรือวิชาชีพก็เป็นสิ่งที่กระทำได้ด้วยการประกาศพระราชกฤษฎีกาตามอำนาจที่ได้ให้ไว้โดยพระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ. ๒๔๘๔ แต่ถ้ากิจการนั้นเข้าในประเภทอื่นก็ต้องพิจารณาว่าเป็นกิจการที่พึงสงวนไว้เฉพาะคนไทยโดยไม่ขัดต่อสนธิสัญญาหรือความตกลงดังที่ได้กล่าวมาแล้วหรือไม่ ถ้าไม่ขัดก็พึงสงวนได้ และควรจะนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการนั้น ๆ เป็นเรื่อง ๆ ไป หากควรที่จะนำมาบัญญัติรวมไว้เป็นกฎหมายโดยเฉพาะเช่นร่างที่เสนอมานี้ไม่

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๖