

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐
(ปัญหาการคืนค่าภาคหลวงแร่ ตามมาตรา ๑๒๗)

กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ อก.๐๓๐๑/๑๖๒ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมทรัพยากรธรณีรายงานว่ามีผู้ใช้แร่ภายในประเทศเพื่ออุตสาหกรรมอันมิใช่โลหกรรม และผู้ใช้แร่ภายในประเทศเพื่อพลังงาน ได้มาขอคืนค่าภาคหลวงแร่สำหรับแร่ที่ได้ใช้เพื่อการดังกล่าวในระยะเวลาระหว่างที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๑๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ ใช้บังคับ โดยเพ่งมา ยื่นคำขอคืนค่าภาคหลวงแร่เมื่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๑ (พ.ศ.๒๕๒๒) ออกตามความใน พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ ใช้บังคับแล้ว แต่โดยที่กฎกระทรวงทั้งสองฉบับกำหนดอัตราคืน ค่าภาคหลวงแร่ไว้ต่างกัน กล่าวคือ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๑๓) กำหนดอัตราคืน ค่าภาคหลวงแร่ไว้ร้อยละสิบของค่าภาคหลวงแร่ที่ได้ชำระไว้แล้ว และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๑ (พ.ศ.๒๕๒๒) กำหนดอัตราคืนค่าภาคหลวงแร่ไว้ร้อยละสิบห้าของค่าภาคหลวงแร่ที่ได้ชำระไว้ แล้ว ดังนั้น จึงมีปัญหาว่าจะคืนค่าภาคหลวงแร่แก่ผู้ขอในอัตราใด ในเรื่องนี้มีความเห็นแยก เป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายแรก เห็นว่าควรคืนค่าภาคหลวงแร่ให้แก่ผู้ขอในอัตราร้อยละสิบตาม กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๑๓) เนื่องจากแร่ที่นำไปใช้เพื่อการอุตสาหกรรมอันมิใช่ โลหกรรม หรือแร่ที่ใช้เพื่อการพลังงานอันเป็นต้นเหตุแห่งสิทธิการขอคืนค่าภาคหลวงแร่นั้น ได้ใช้ใน ระหว่างที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๑๓) ใช้บังคับ ส่วนฝ่ายหลังเห็นว่า ควรคืน ค่าภาคหลวงแร่ให้แก่ผู้ขอในอัตราร้อยละสิบห้าตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๑ (พ.ศ.๒๕๒๒) เนื่องจากพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ มิได้กำหนดระยะเวลาการขอคืนว่าจะขอคืนได้ภายใน กำหนดเมื่อใด เมื่อผู้ใช้แร่เพื่อการดังกล่าวไม่ได้ใช้สิทธิขอคืนในระหว่างที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๑๓) ใช้บังคับ แต่มาขอคืนค่าภาคหลวงแร่เมื่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๑ (พ.ศ.๒๕๒๒) ใช้บังคับ จึงต้องคืนค่าภาคหลวงแร่ในอัตราตามที่กฎกระทรวงที่ใช้บังคับอยู่กำหนดไว้

กระทรวงอุตสาหกรรมจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายสองประการ คือ

๑. การจ่ายคืนค่าภาคหลวงแร่ให้แก่ผู้ใช้แร่ในกรณีดังกล่าว จะจ่ายคืนให้แก่ผู้ขอ ในอัตราร้อยละสิบตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๑๓) หรือในอัตราร้อยละสิบห้าตาม กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๑ (พ.ศ.๒๕๒๒)

๒. เมื่อพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ มิได้กำหนดอายุความการขอคืน ค่าภาคหลวงแร่ไว้ ผู้ใช้แร่ตามมาตรา ๑๒๗ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ มีสิทธิขอคืน ค่าภาคหลวงแร่ได้ตลอดเวลาโดยไม่มีอายุความใช้หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้น กับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม(กรมทรัพยากรธรณี) ได้แยกพิจารณาออกเป็นสองปัญหาตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมได้ถามมา

๑. ในปัญหาแรกที่ว่า การจ่ายคืนค่าภาคหลวงแร่ให้แก่ผู้ใช้แร่ จะจ่ายคืนตามอัตรากฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๑๓) หรืออัตราในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๑ (พ.ศ. ๒๕๒๒) นั้น กรรมการมีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายข้างมาก (ได้แก่ นายประกอบ หุตะสิงห์ นายกมล วรประภา พ.อ.จินดา ณ สงขลา นายสุธรรม วรรณแสง นายประพนธ์ ศาตะมาน และนายศิริ อติโพธิ์) มีความเห็น ดังนี้

มาตรา ๑๒๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ กำหนดว่า ผู้ใช้แร่ซึ่งพิสูจน์ให้เป็นที่พอใจแก่รัฐมนตรีได้ว่า ได้นำแร่ที่ชำระค่าภาคหลวงแร่แล้วไปใช้ภายในประเทศเพื่ออุตสาหกรรมอันมิใช่โลหกรรมหรือนำไปใช้ภายในประเทศเพื่อพลังงาน มีสิทธิขอคืนค่าภาคหลวงแร่ที่ได้ชำระไปแล้วได้ และรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งคืนค่าภาคหลวงแร่ให้แก่ผู้ใช้นั้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง สำหรับกฎกระทรวงซึ่งกำหนดอัตราการคืนค่าภาคหลวงแร่ที่ใช้บังคับในปัจจุบันได้แก่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๑ (พ.ศ.๒๕๒๒)^๒ ซึ่งกำหนดว่า ให้คืนค่าภาคหลวงแร่ในอัตราร้อยละสิบห้าของค่าภาคหลวงแร่ที่ได้ชำระไว้แล้ว กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๑ (พ.ศ.๒๕๒๒) นี้ได้ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๒๒ โดยได้ยกเลิกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๑๓) ซึ่งกำหนดอัตราคืนค่าภาคหลวงแร่ในอัตราร้อยละสิบของค่าภาคหลวงแร่ที่ได้ชำระไว้แล้ว ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงตามปัญหาที่หารือมานี้ปรากฏว่าผู้ใช้แร่ซึ่งนำแร่ที่ชำระค่าภาคหลวงแร่แล้วไปใช้ภายในประเทศเพื่ออุตสาหกรรมอันมิใช่โลหกรรมหรือนำไปใช้ภายในประเทศเพื่อพลังงาน ได้มายื่นคำขอคืนค่าภาคหลวงแร่ภายหลังจากที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๑ (พ.ศ.๒๕๒๒) ใช้บังคับแล้ว ในกรณีที่รัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒๗ มีคำสั่งให้คืนค่าภาคหลวงแร่แก่ผู้นั้นได้ รัฐมนตรีจะต้องสั่งคืนค่าภาคหลวงแร่ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๑ (พ.ศ.๒๕๒๒) เพราะเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะสั่งคืนค่าภาคหลวงแร่อันเป็นคุณแก่ผู้ขอคืนค่าภาคหลวงเร้นั้น

ฝ่ายข้างน้อยได้แก่ (หลวงการุณย์นราทร และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายอมร จันทรสมบูรณ์) มีความเห็นว่า

^๑ มาตรา ๑๒๗ แร่ที่ได้ชำระค่าภาคหลวงแร่แล้ว เมื่อผู้ใช้นั้นพิสูจน์ให้เป็นที่พอใจแก่รัฐมนตรีได้ว่าแร่ได้นำไปใช้ภายในประเทศเพื่ออุตสาหกรรมอันมิใช่โลหกรรมหรือแร่ได้นำไปใช้ภายในประเทศเพื่อพลังงาน รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คืนค่าภาคหลวงแร่ให้แก่ผู้นั้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

ผู้ใดประสงค์จะรับคืนค่าภาคหลวงแร่ ให้ยื่นคำขอต่อทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ที่ใช้แร่
นั้น

^๒ ข้อ ๒ ให้กำหนดอัตราคืนค่าภาคหลวงแร่ตามมาตรา ๑๒๗ แห่งพระราชบัญญัติ แร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ร้อยละสิบห้าของค่าภาคหลวงแร่ที่ได้ชำระไว้แล้ว

ปัญหานี้อยู่ที่การตีความคำว่า “กฎกระทรวง” ในบทบัญญัติมาตรา ๑๒๗ ว่า จะหมายถึงกฎกระทรวงที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการใช้แร่ให้เป็นประโยชน์ภายในประเทศ หรือจะหมายถึง “กฎกระทรวง” ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่รัฐมนตรีสั่งคืนค่าภาคหลวงแร่ ในประเด็นข้อนี้ เมื่อพิจารณาตามความหมายของถ้อยคำที่ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจน ประกอบกับเจตนารมณ์ของ บทบัญญัติแล้ว จะเห็นว่าอัตราที่จะคืนค่าภาคหลวง ให้แก่ผู้ที่ใช้แร่ให้เป็นประโยชน์ ภายในประเทศ จะได้แก่อัตราตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ อันเป็นอัตราในขณะ ที่ได้มีการนำแร่ไปใช้ภายในประเทศเพื่ออุตสาหกรรม (อันมิใช่โลหกรรม)^๓ หรือไปใช้ ภายในประเทศเพื่อพลังงาน

มาตรา ๑๒๗ นี้มีความมุ่งหมายที่จะสนับสนุนให้มีการใช้แร่ภายในประเทศเพื่อ การอุตสาหกรรมโดยตรง (มิใช่เพื่อการถลุงแร่) หรือเพื่อพลังงาน ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้ มีการให้คืนค่าภาคหลวงให้แก่ผู้ใช้ (ไม่ว่าผู้ใช้นั้นจะเป็นผู้ที่เสียค่าภาคหลวงหรือไม่) ด้วยเหตุนี้ เมื่อใดที่ทางราชการประสงค์จะสนับสนุนให้มีการใช้แร่ภายในประเทศมากขึ้น ทางราชการก็จะ กำหนดอัตราคืนค่าภาคหลวงให้มากขึ้น และในทางตรงข้ามเมื่อใดที่ทางราชการประสงค์จะลดหรือ ลดการสนับสนุนดังกล่าว ทางราชการก็จะไม่คืนหรือลดอัตราคืนค่าภาคหลวง ดังนั้น การตีความ คำว่า “กฎกระทรวง” ตามมาตรา ๑๒๗ ว่าหมายถึงกฎกระทรวงที่กำหนดอัตราในขณะที่มีการใช้ แร่ภายในประเทศ จึงจะเป็นไปตามความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมาย

การตีความคำว่า “กฎกระทรวง” ตามมาตรา ๑๒๗ หมายถึงกฎกระทรวงที่ กำหนดอัตราในขณะรัฐมนตรีสั่งคืนค่าภาคหลวงนั้น จะไม่ทำให้บทบัญญัติของกฎหมายนั้นเป็น ผล เพราะกฎกระทรวงนั้นอาจเปลี่ยนแปลงอัตราคืนค่าภาคหลวงได้ทั้งในทางเพิ่มขึ้นหรือลดลง หากกฎกระทรวงฉบับต่อมาลดอัตราลง การที่ทางราชการให้คืนค่าภาคหลวงในอัตราที่ต่ำกว่า อัตราที่บุคคลดังกล่าวได้ใช้แร่นั้นภายในประเทศ ก็ย่อมจะเกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลนั้น เพราะในขณะที่บุคคลดังกล่าวได้ใช้แร่นั้นภายในประเทศ บุคคลนั้นย่อมคำนึงถึงจำนวน ค่าภาคหลวงที่ตนมีสิทธิได้รับจากรัฐบาลอยู่แล้วด้วย หรือในทางตรงข้าม หากกฎกระทรวงฉบับ ต่อมาเพิ่มอัตราขึ้นอันทำให้ใช้แร่ภายในประเทศอยู่ก่อนที่จะเปลี่ยนแปลงกฎกระทรวงบังเอิญ ได้รับคืนค่าภาคหลวงแร่เพิ่มขึ้นก็เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ใช้แร่โดยปราศจากเหตุผลและ ปราศจากเจตนารมณ์ใด ๆ ทั้งสิ้นและเป็นผลเสียแก่รัฐบาลหรือส่วนรวม

นอกจากนั้น ในการที่รัฐบาลจะออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราคืนค่าภาคหลวงแร่ สำหรับแร่ที่ใช้ภายในประเทศในขณะหนึ่งขณะใด รัฐบาลย่อมต้องคำนึงถึงอัตราค่าภาคหลวงแร่ (กฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราค่าภาคหลวงแร่) ในขณะนั้นอยู่ด้วย ถ้าอัตราค่าภาคหลวงแร่ใน

^๓ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๐๐

มาตรา ๔

ฯลฯ

ฯลฯ

โลหกรรม หมายความว่า การถลุงแร่หรือการทำแร่ให้เป็นโลหะด้วยวิธีอื่นใด และ หมายความว่ารวมถึงการทำโลหะให้บริสุทธิ์ การผสมโลหะ การผลิตโลหะสำเร็จรูปหรือกึ่งสำเร็จรูปชนิดต่าง ๆ โดยวิธีหลอม หล่อ รีด หรือวิธีอื่นใด

ฯลฯ

ฯลฯ

ขณะนั้นสูง (ซึ่งจะทำให้ราคาแร่ภายในประเทศสูงขึ้นตามไปด้วย) อัตราคีนค่าภาคหลวงก็ย่อมจะถูกกำหนดให้สูงขึ้นด้วย ถ้าอัตราค่าภาคหลวงแร่ต่ำ อัตราคีนค่าภาคหลวงก็จะต่ำตาม การตีความอัตราคีนค่าภาคหลวงหมายถึงอัตราที่กำหนดใน “กฎกระทรวง” ในขณะที่มีการใช้แร่ จึงย่อมจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งในด้านแก่เอกชนและแก่รัฐบาล ตรงกันข้าม การตีความว่าอัตราคีนค่าภาคหลวงหมายถึงอัตราที่กำหนดใน “กฎกระทรวง” ในขณะที่รัฐมนตรีสั่งคีนโดยไม่คำนึงว่ามีการใช้แร่นั้นเมื่อใด จะทำให้อัตราการคีนค่าภาคหลวงขาดความสัมพันธ์กับอัตราค่าภาคหลวง (หรือราคาแร่ในตลาด) ในขณะที่มีการใช้แร่นั้นภายในประเทศ และจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เอกชนในบางกรณี หรือแก่รัฐบาลในบางกรณี แล้วแต่ว่าอัตราคีนค่าภาคหลวงจะเพิ่มขึ้นหรือลดลง ตามอัตราค่าภาคหลวงที่เปลี่ยนแปลงไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่าคำว่า “กฎกระทรวง” ตามมาตรา ๑๒๗ หมายถึงกฎกระทรวงในขณะที่มีการใช้แร่นั้นเป็นประโยชน์ภายในประเทศนั่นเอง การเปลี่ยนแปลงกฎกระทรวงใหม่ย่อมไม่กระทบกระเทือน “สิทธิที่มีอยู่แล้ว” ของผู้ใช้แร่ ฯลฯ และหากกฎกระทรวงที่ออกใหม่ จะมีความมุ่งหมายให้ใช้ข้อกำหนดที่เปลี่ยนแปลงใหม่ (ไม่ว่าจะเป็นข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการคีนค่าภาคหลวง อันจะกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของผู้ใช้แร่ ไม่ว่าในทางให้ประโยชน์เพิ่มขึ้น หรือในทางลดหรือตัดประโยชน์เดิมออกไปก็ตาม) บังคับกับการคีนค่าภาคหลวงสำหรับแร่ที่ได้ใช้ประโยชน์ภายในประเทศไปแล้วก่อนที่จะกฎกระทรวงใหม่จะใช้บังคับ กฎกระทรวงก็จะต้องมีข้อกำหนดการใช้ย้อนหลังเช่นนั้นโดยชัดแจ้ง

๒. สำหรับปัญหาที่สองที่ว่า เมื่อพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มิได้กำหนดอายุความการขอคีนค่าภาคหลวงแร่ไว้ ผู้ใช้แร่ตามมาตรา ๑๒๗ มีสิทธิขอคีนค่าภาคหลวงแร่ได้ทุกกรณีโดยไม่มีอายุความใช้หรือไม่นั้น ในปัญหานี้ เห็นว่า โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายน่าจะประสงค์ให้มีระยะเวลาที่จะต้องมายื่นขอคีนค่าภาคหลวงแร่ เพราะถ้ายอมให้มีการเรียกคีนได้ตลอดไป โดยไม่มีกำหนดระยะเวลา และผู้มีสิทธิไม่ขอคีนปล่อยให้กาลเวลาล่วงเลยไปนานหลักฐานทั้งหลายอาจสูญสิ้นหรือเสียหายไปไม่อาจรับฟังได้แน่นอนตรงกับความจริง อีกประการหนึ่งเมื่อบุคคลผู้มีสิทธิละเลยไม่ใช้สิทธินานเกินสมควร ก็ไม่ควรรับบังคับให้ตามสิทธินั้น ในเรื่องนี้เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอคีนค่าภาคหลวงแร่ที่ได้ชำระไว้แล้ว จึงต้องอนุโลมนำหลักกฎหมายทั่วไปในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^๔ มาใช้บังคับ กล่าวคือ ถ้าผู้ใช้แร่ตามมาตรา ๑๒๗ ไม่ยื่นคำขอคีนค่าภาคหลวงแร่ภายใน ๑๐ ปี นับแต่วันใช้แร่เพื่อการดังกล่าว ย่อมหมดสิทธิขอคีนค่าภาคหลวงแร่

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๔ มาตรา ๑๖๕ อันอายุความนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นท่านให้มีกำหนดสิบ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๒๓