

บันทึก

เรื่อง ท้าหรือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐
(การโอนประทานบัตรจะมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายเมื่อใด)

กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ อก ๐๓๐๑/๔๕๙ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกรมทรัพยากรธรณีรายงานว่าได้มีผู้ถือประทานบัตรบางรายประสงค์จะโอนประทานบัตรให้แก่ผู้อื่นผู้ถือประทานบัตรและผู้จะรับโอนได้ไปยื่นคำขอโอนต่อทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ โดยผู้โอนและผู้รับโอนได้ชำระค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามกฎหมาย รวมทั้งชำระหนี้สินที่ค้างชำระเสร็จสิ้นแล้ว เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตามคำขอโอนประทานบัตรตามลำดับเพื่อเสนอรัฐมนตรีสั่งอนุญาตให้โอน ในระหว่างการเสนอรัฐมนตรีเพื่อสั่งอนุญาตการโอน ปรากฏว่าผู้ขอโอนได้มีหนังสือแจ้งทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ขอถอนคำขอโอนประทานบัตรดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยอ้างว่าไม่สามารถจะตกลงกับผู้รับโอนในเรื่องค่าตอบแทนการโอนได้ การที่ผู้ขอโอนประทานบัตรมีหนังสือแจ้งขอถอนคำขอโอนแต่เพียงฝ่ายเดียวนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย คือ

๑. ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า ในการโอนประทานบัตร มาตรา ๗๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ ได้กำหนดให้ผู้ถือประทานบัตรและผู้จะรับโอนจะต้องยื่นคำขอต่อทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ร่วมกันทั้งสองฝ่ายตามแบบที่กรมทรัพยากรธรณีกำหนดตามมาตรา ๖^๒ แห่ง

^๑มาตรา ๗๘ ผู้ถือประทานบัตรผู้ใดประสงค์จะโอนประทานบัตรให้แก่ผู้อื่น ให้ผู้ถือประทานบัตรและผู้จะรับโอนยื่นคำขอต่อทรัพยากรธรณีประจำท้องที่เพื่อเสนอตามลำดับไปยังรัฐมนตรี เมื่อรัฐมนตรีได้สั่งอนุญาตให้โอนได้ และเมื่อผู้ถือประทานบัตรได้ชำระหนี้สินตามพระราชบัญญัตินี้ ที่ค้างชำระแก่ทรัพยากรธรณีประจำท้องที่แล้ว จึงจะทำการโอนประทานบัตรนั้นได้

^๒มาตรา ๖ คำขอตามพระราชบัญญัตินี้ให้ทำตามแบบพิมพ์ที่กรมทรัพยากรธรณีกำหนด

คุณสมบัติของผู้ขอ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ อาชญาบัตรพิเศษ ประทานบัตรชั่วคราว ประทานบัตรและใบอนุญาต ตลอดจนการต่ออายุอาชญาบัตรพิเศษ ประทานบัตร ใบอนุญาตแต่งแร่และใบอนุญาตประกอบโลหกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ผู้ยื่นขอต้องเสียค่าคำขอและวางค่าธรรมเนียมล่วงหน้าพร้อมกับการยื่นคำขอ และต้องออกค่าใช้จ่ายหรือวางเงินล่วงหน้าเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและการออกหรือต่ออายุอาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราว ประทานบัตรหรือใบอนุญาต แล้วแต่กรณี ไว้ต่อทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ด้วย ถ้าได้มีการสั่งยกคำขอหรือไม่ได้รับอาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราว ประทานบัตรหรือใบอนุญาตด้วยประการใด ค่าใช้จ่ายสำหรับกิจการที่ยังไม่ได้ดำเนินการนั้น ให้คืนให้แก่ผู้ยื่นคำขอ แต่ถ้าดำเนินการไปแล้วเป็นบางส่วนให้คืนให้เฉพาะส่วนที่ยังไม่ได้ดำเนินการ

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๑๖ ต่อมาเมื่อผู้ถือประทานบัตรแสดงเจตนาขอถอนคำขอโอนนั้นเสียจะด้วยเหตุใดก็ตาม ก่อนที่รัฐมนตรีจะอนุญาตให้โอน เมื่อได้แสดงเจตนาถอนคำขอโอนแล้ว ก็จะมีผลทำให้คำขอเดิมที่ร่วมกันยื่นไว้กลับกลายเป็นคำขอฝ่ายเดียวของฝ่ายผู้จะรับโอน คำขอโอนฝ่ายเดียวนั้นจึงไม่สมบูรณ์ตามมาตรา ๗๘ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ หากนำคำขอที่ไม่สมบูรณ์ดังกล่าวเสนอรัฐมนตรีเพื่อให้ส่งอนุญาตให้โอน การส่งอนุญาตให้โอนก็ย่อมไม่สมบูรณ์เช่นกัน ดังนั้นเมื่อผู้ถือประทานบัตรหรือผู้จะรับโอนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแสดงเจตนาถอนคำขอโอนแล้ว เจ้าหน้าที่ที่ย่อมไม่อาจจะดำเนินการคำขอโอนนั้นต่อไปได้ เพราะการขอโอนไม่สมบูรณ์ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

๒. ฝ่ายที่สองเห็นว่า มาตรา ๗๘ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ ได้บัญญัติให้ฝ่ายผู้โอนและฝ่ายผู้จะรับโอนจะต้องยื่นคำขอโอนร่วมกัน ดังนั้น หากจะมีการขอถอนคำขอโอนต่อมาในภายหลัง ผู้โอนและผู้จะรับโอนทั้งสองฝ่ายจะต้องมายื่นคำขอถอนคำขอโอนร่วมกัน การที่ผู้โอนหรือผู้จะรับโอนแต่เพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมายื่นคำขอถอนคำขอโอนโดยอีกฝ่ายหนึ่งมิได้รู้เห็นยินยอมด้วย การยื่นคำขอถอนคำขอโอนย่อมไม่มีผล เจ้าหน้าที่จึงต้องดำเนินเรื่องราวการอนุญาตการโอนประทานบัตรต่อไป เสมือนหนึ่งไม่มีการยื่นคำขอถอนคำขอโอน

กรมทรัพยากรธรณีพิจารณาเห็นว่า เรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของผู้ถือประทานบัตรและผู้จะรับโอนประทานบัตร หากไม่ได้รับการวินิจฉัยที่ถูกต้อง อาจจะได้รับ ความเสียหายทั้งแก่รัฐ ผู้ถือประทานบัตรและผู้จะรับโอนประทานบัตรได้ จึงขอให้กระทรวงอุตสาหกรรมนำปัญหาดังกล่าวเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า

๑. ผู้ถือประทานบัตรหรือผู้จะรับโอนที่ได้ยื่นคำขอโอนประทานบัตรร่วมกันต่อทรัพยากรธรณีประจำท้องที่แล้ว ต่อมาในภายหลังก่อนที่รัฐมนตรีสั่งอนุญาตให้โอน ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ประสงค์จะโอนหรือรับโอนอีกต่อไป โดยอ้างว่าอีกฝ่ายหนึ่งผิดสัญญา หรือด้วยสาเหตุใด ๆ ก็ตาม ฝ่ายนั้นมีสิทธิที่จะขอถอนคำขอโอนฝ่ายเดียวได้หรือไม่ เพียงใด

๒. หากผู้โอนหรือผู้จะรับโอนสามารถแสดงเจตนาขอถอนคำขอโอนที่ได้ร่วมกันยื่นไว้ได้แต่เพียงฝ่ายเดียว แต่รัฐมนตรีได้รับรายงานเรื่องคำขอถอนคำขอโอน ซึ่งได้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ก่อนที่รัฐมนตรีจะอนุญาตการโอน ในภายหลังจากที่ได้ลงนามอนุญาตโอนประทานบัตรแล้ว การโอนประทานบัตรดังกล่าวจะมีผลสมบูรณ์หรือไม่ ประการใด

๓. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจะวางระเบียบปฏิบัติในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ ห้ามมิให้ผู้ถือประทานบัตรหรือผู้รับโอนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแต่เพียงฝ่ายเดียวถอนคำขอโอนประทานบัตร ได้หรือไม่ เพียงใด

ค่าธรรมเนียมล่วงหน้าที่ยื่นคำขอวางไว้ ถ้าได้มีการสั่งยกหรือถอนคำขอนั้น ผู้ยื่นคำขอต้องเสียค่าธรรมเนียมสำหรับกิจการที่ยังไม่ถึงกำหนดชำระในอัตราหนึ่งในสี่ของเงินที่วางไว้ เว้นแต่ในกรณีที่มีการสั่งยกคำขอโดยมิใช่ความผิดของผู้ยื่นคำขอหรือผู้รับโอนคำขอ

กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแล้วเห็นชอบตามที่กรมทรัพย์สินทางปัญญาขอ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาตามข้อหารือดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม(กรมทรัพย์สินทางปัญญา) แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. ตามปัญหาที่ว่า ผู้ถือประทานบัตรหรือผู้จะรับโอนที่ได้ยื่นคำขอโอนประทานบัตรต่อทรัพย์สินทางปัญญาประจำท้องที่แล้ว จะขอลอนคำขอโอนฝ่ายเดียวก่อนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมสั่งอนุญาตให้โอนได้หรือไม่ นั้น ในเบื้องต้นจะต้องพิจารณาเสียก่อนว่าการโอนประทานบัตรเสร็จสิ้นและมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายเมื่อใด ซึ่งเมื่อได้พิจารณาความในมาตรา ๗๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ แล้วจะเห็นได้ว่า การที่ผู้ถือประทานบัตรและผู้จะรับโอนได้ยื่นคำขอต่อทรัพย์สินทางปัญญาประจำท้องที่และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้สั่งอนุญาตให้โอนได้เป็นเพียงการอนุญาตให้มีการโอนประทานบัตรได้เท่านั้น แต่การโอนยังไม่เสร็จสิ้น เพราะผู้ถือประทานบัตรจะต้องชำระหนี้สินตามพระราชบัญญัติแร่ที่ค้างชำระแก่ทรัพย์สินทางปัญญาประจำท้องที่เสียก่อน จึงจะทำการโอนประทานบัตรได้ โดยมาตรา ๗๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ ได้บัญญัติวิธีการโอนประทานบัตรด้วยการให้ผู้ถือประทานบัตรและผู้จะรับโอนนำประทานบัตรและเอกสารเกี่ยวกับการทำเหมืองไปจดทะเบียนการโอนต่อทรัพย์สินทางปัญญาประจำท้องที่ จากบทบัญญัติดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) มีความเห็นว่า การโอนประทานบัตรจะเสร็จสิ้นและมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายเมื่อได้มีการจดทะเบียนการโอนแล้วและเมื่อได้พิจารณาความในมาตราต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยตลอดแล้ว ไม่ปรากฏบทบัญญัติใดห้ามลอนคำขอโอนประทานบัตร ฉะนั้น トラบใดที่การโอนประทานบัตรยังไม่เสร็จสิ้น ผู้ถือประทานบัตรหรือผู้จะรับโอนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายย่อมมีสิทธิที่จะขอลอนคำขอโอนประทานบัตรได้ ด้วยเหตุนี้ กรณีตามปัญหาดังกล่าว ผู้ถือประทานบัตรหรือผู้จะรับโอนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งย่อมมีสิทธิที่จะขอลอนคำขอโอนประทานบัตรฝ่ายเดียวได้

๒. ตามปัญหาที่ว่า หากผู้ถือประทานบัตรหรือผู้จะรับโอนได้ขอลอนคำขอโอนแต่เพียงฝ่ายเดียวได้ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้รับรายงานการลอนคำขอโอนภายหลังจากที่ได้สั่งอนุญาตให้โอนได้แล้ว การโอนประทานบัตรดังกล่าวจะมีผลสมบูรณ์หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) มีความเห็นว่า การโอนประทานบัตรมีผลทำให้ผู้รับโอนเข้ามามีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายแทนผู้ถือประทานบัตรคุณสมบัติของผู้รับโอนและคำขอซึ่งเป็นการแสดงเจตนาของผู้ถือประทานบัตรและผู้รับโอนจึงเป็น

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๔มาตรา ๗๙ ในการโอนประทานบัตร ให้ผู้ถือประทานบัตรและผู้จะรับโอนหรือตัวแทนผู้รับมอบอำนาจ นำประทานบัตรและเอกสารเกี่ยวกับการทำเหมืองมาจดทะเบียนการโอนต่อทรัพย์สินทางปัญญาประจำท้องที่

สาระสำคัญในการโอนประทานบัตรด้วยเหตุนี้ มาตรา ๗๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ จึงได้บัญญัติให้ผู้ถือประทานบัตรและผู้จะรับโอนทั้งสองฝ่ายยื่นคำขอต่อทรัพยากรธรณีประจำท้องที่เพื่อเสนอไปยังรัฐมนตรี ดังนั้น หลังจากที่ผู้ถือประทานบัตรและผู้จะรับโอนได้ยื่นคำขอโอนไปแล้ว หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ขอถอนคำขอโอน คำขอโอนนั้นก็กลายเป็นคำขอฝ่ายเดียวซึ่งไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบังคับไว้ ฉะนั้น เมื่อมีการถอนคำขอโอนโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแล้ว แม้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้สั่งอนุญาตให้โอนประทานบัตรได้แล้วก็ตาม การโอนประทานบัตรนั้นก็ยังไม่ผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย เพราะยังไม่มี การจดทะเบียนการโอนต่อทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ตามมาตรา ๗๙

๓. ตามปัญหาที่ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจะวางระเบียบปฏิบัติห้ามผู้ถือประทานบัตรหรือผู้จะรับโอนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงฝ่ายเดียวถอนคำขอโอนประทานบัตรได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) มีความเห็นว่า การโอนประทานบัตรเสร็จสิ้นและมีผลสมบูรณ์เมื่อได้มีการจดทะเบียนการโอนต่อทรัพยากรธรณีประจำท้องที่แล้ว และในระหว่างที่การโอนประทานบัตรยังไม่เสร็จสิ้น ผู้ถือประทานบัตรหรือผู้จะรับโอนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายมีสิทธิที่จะถอนคำขอโอนประทานบัตรได้ ฉะนั้น การที่รัฐมนตรีจะวางระเบียบปฏิบัติ ห้ามผู้ถือประทานบัตรหรือผู้จะรับโอนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงฝ่ายเดียวถอนคำขอโอนประทานบัตร ซึ่งเป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิของผู้ถือประทานบัตรและผู้จะรับโอนโดยตรง จึงต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีฯไว้โดยแจ้งชัดและเมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ โดยตลอดแล้ว ไม่ปรากฏบทบัญญัติใดให้อำนาจรัฐมนตรีฯออกระเบียบในเรื่องดังกล่าว ดังนั้น การวางระเบียบปฏิบัติห้ามผู้ถือประทานบัตรหรือผู้จะรับโอนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงฝ่ายเดียวถอนคำขอโอนประทานบัตรจึงไม่อาจกระทำได้

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบูรณ์

(นายอมร จันทสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๓๒

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)