

บันทึก

เรื่อง การตีความมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุก พ.ศ.๒๕๑๔
(กรณีกรมทรัพยากรธรณี ตั้งงบประมาณชำระหนี้ธนาคารแห่งประเทศไทย
ในการที่ขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่าง
ประเทศส่งเข้ามุลกันท์กับชนติบุกระหว่างประเทศ)

กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ที่ อก ๐๓๐๑/๒๓๑๗ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกรมทรัพยากรธรณีรายงาน ว่า ตามความตกลงติบุกระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๕ คณะมนตรีติบุกระหว่างประเทศกำหนดให้ประเทศไทยส่งเงินเข้ากองทุนมุลกันท์กันชนระหว่างประเทศ ๑๐,๖๔๙,๒๖๒ ปอนด์สเตอร์ลิง และตามความตกลงติบุกระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๖ คณะมนตรีติบุกระหว่างประเทศกำหนดให้ประเทศไทยส่งเงินเข้ากองทุนมุลกันท์กันชนระหว่างประเทศอีก ๑๕,๑๔๕,๙๗๖.๗ ปอนด์สเตอร์ลิง รวมเงินที่ประเทศไทยส่งเข้ากองทุนมุลกันท์กันชนระหว่างประเทศตามความตกลงติบุกระหว่างประเทศทั้งสองฉบับเป็นเงิน ๒๕,๘๓๕,๒๓๘.๗ ปอนด์สเตอร์ลิง หรือคิดเป็นเงินไทยตามอัตราแลกเปลี่ยนปัจจุบันเท่ากับ ๑,๐๐๒.๙ ล้านบาท การส่งเงินเข้ากองทุนมุลกันท์กันชนระหว่างประเทศดังกล่าว อธิปไตยโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุก พ.ศ.๒๕๑๔ กุ้ยมจากธนาคารแห่งประเทศไทยส่งเข้ากองทุนมุลกันท์กันชนระหว่างประเทศ และกรมทรัพยากรธรณีได้เรียกเก็บเงินแทนแร่จากผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมืองในอัตราบาทหลวง ๒๔๐ บาท เพื่อชดใช้หนี้ดังกล่าว แต่เงินแทนแร่ที่เรียกเก็บในอัตราบาทหลวง ๒๔๐ บาทนั้นสามารถส่งได้เพียงเป็นค่าดอกเบียเงินกู้เท่านั้น ไม่เพียงพอที่จะส่งเป็นเงินต้นที่กุ้ยม บัดนี้ หนี้ดังกล่าวถึงกำหนดชำระแล้ว สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ได้แจ้งให้กรมทรัพยากรธรณีตั้งงบประมาณจำนวน ๑,๐๐๒.๙ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๓๑ เพื่อชำระคืนหนี้เงินต้นแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย และให้กรมทรัพยากรธรณีนำเงินแทนแร่ที่เรียกเก็บจากผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมืองส่งเป็นรายได้แผ่นดินเมื่อหมดภาระจากการนำส่งเงินแทนแรดังกล่าวไปชำระดอกเบี้ยให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว

เนื่องจากเรื่องนี้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย คือ

๑. ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า หนี้เงินกู้ดังกล่าวมีทั้งดอกเบี้ยและเงินต้น ส่วนที่เป็นดอกเบี้ยผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมืองเป็นผู้ชำระ ส่วนที่เป็นเงินต้นรัฐบาลเป็นผู้ตั้งงบประมาณชำระ ดังนั้น เงินในส่วนที่เป็นเงินต้นถือว่าเป็นส่วนจำนวนเงินที่รัฐบาลเป็นผู้ส่งเข้ามุลกันท์กันชนระหว่างประเทศโดยตรง เงินส่วนนี้รัฐบาล (กรมทรัพยากรธรณี) ไม่มีสิทธิเรียกเก็บจากผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมืองเมื่อรัฐบาลได้นำเงินงบประมาณ

ชดใช้เงินต้นแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยครบถ้วนแล้ว

๒. ฝ่ายที่สองเห็นว่า หนี้เงินกู้ดังกล่าวทั้งหมดทั้งดอกเบี้ยและเงินต้น อธิปไตยโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อส่งเข้ามูลภัณฑ์กันชนระหว่างประเทศแทนผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมือง เมื่อรัฐบาลตั้งงบประมาณชดใช้หนี้เงินกู้ดังกล่าวแทนผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมือง และไม่อาจถือว่าเป็นส่วนจำนวนเงินที่รัฐบาลเป็นผู้ส่งเข้ามูลภัณฑ์กันชนระหว่างประเทศโดยตรง รัฐบาล (กรมทรัพยากรธรณี) ย่อมมีสิทธิเรียกเก็บเงินแทนแร่ (สิทธิไล่เบี้ย) จากผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมืองได้จนกว่าผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมืองจะชดใช้หนี้ที่รัฐบาลออกแทนไปจนครบจำนวน

กรมทรัพยากรธรณีพิจารณาเห็นว่า ความเห็นของเจ้าหน้าที่ทั้งสองฝ่ายต่างมีเหตุผล อีกทั้งเป็นปัญหาข้อกฎหมาย หากไม่ได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบอาจทำให้รัฐและผู้ประกอบการทำเหมืองเสียประโยชน์ได้ จึงเห็นสมควรนำปัญหาดังกล่าวเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า

๑. การที่กรมทรัพยากรธรณีตั้งงบประมาณชำระหนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยกรณีขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศส่งเข้ามูลภัณฑ์กันชนตีบระหว่างประเทศนั้น จะมีความหมายเท่ากับว่ารัฐบาลเป็นผู้ส่งเงินเข้ามูลภัณฑ์กันชนตีบระหว่างประเทศโดยตรงตามมาตรา ๒๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติควบคุมแร่ตีบ พ.ศ. ๒๕๑๔ หรือไม่

๒. เมื่อกรมทรัพยากรธรณีตั้งงบประมาณชำระหนี้เงินต้นให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยตาม ๑.แล้ว กรมทรัพยากรธรณีจะสามารถเรียกเก็บเงินจากผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมือง เพื่อชดใช้เงินงบประมาณที่รัฐบาลนำไปชดใช้หนี้เงินกู้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้จนครบหรือไม่

กระทรวงอุตสาหกรรมจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) แล้ว เห็นว่า ในการส่งแร่หรือเงินแทนแร่เข้ามูลภัณฑ์กันชนระหว่างประเทศนั้น มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมแร่ตีบ พ.ศ. ๒๕๑๔ บัญญัติว่า

“ให้เรียกเก็บแร่หรือเงินแทนแร่จากผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมือง เพื่อส่งเข้ามูลภัณฑ์กันชนระหว่างประเทศตามอัตราและหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่เรียกเก็บแร่หรือเงินแทนแร่เพื่อส่งเข้ามูลภัณฑ์กันชนตามวรรคหนึ่ง ไม่อาจกระทำได้ตามกำหนดเวลา ให้อธิบดีโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจกู้ยืมเงินเพื่อส่งเข้ามูลภัณฑ์กันชนได้ แล้วให้เรียกเก็บเงินแทนแร่จากผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมือง

เหมือนโดยรวมถึงดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ด้วย

“ความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมิให้ใช้บังคับในส่วนจำนวนเงินที่รัฐบาลเป็นผู้ส่ง
เข้ามูลภัณฑ์กันชนระหว่างประเทศโดยตรง”

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุกฯ ได้บัญญัติให้
ความรับผิดชอบในเบื้องต้นในการส่งแร่หรือเงินแทนแร่เข้ามูลภัณฑ์กันชนระหว่างประเทศเป็น
ของผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมือง โดยบัญญัติให้กรมทรัพยากรธรณีเรียกเก็บ
แร่หรือเงินแทนแร่จากผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมืองตามอัตราและหลักเกณฑ์ที่
กำหนดในกฎกระทรวง และในกรณีที่ไม้อาจเรียกเก็บแร่หรือเงินแทนแร่จากผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อ
แร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมืองเพื่อส่งเข้ามูลภัณฑ์กันชนฯ ได้ตามกำหนดเวลา ให้อธิบดีกรม
ทรัพยากรธรณี โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจกู้ยืมเงินเพื่อ
ส่งเข้ามูลภัณฑ์กันชนฯ ได้ แล้วให้เรียกเก็บเงินแทนแร่จากผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจาก
ผู้ทำเหมืองโดยรวมถึงดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ด้วย และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม(กรม
ทรัพยากรธรณี) ได้ชี้แจงเกี่ยวกับปัญหาที่หารือว่า ในการปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว เมื่อคณะ
มนตรีดีบุกระหว่างประเทศกำหนดให้ประเทศไทยส่งเงินเข้ากองทุนมูลภัณฑ์กันชนเป็นจำนวน
เท่าใด ถือเป็นกรณีที่ไม้อาจเรียกเก็บแร่หรือเงินแทนแร่เพื่อส่งเข้ามูลภัณฑ์กันชน ฯ ได้ตาม
กำหนดเวลา อธิบดีฯ จะใช้อำนาจตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุกฯ
โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีฯ กู้ยืมเงินตามจำนวนดังกล่าวเพื่อส่งเข้ามูลภัณฑ์กันชน ฯ แล้ว
เรียกเก็บเงินแทนแร่จากผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมืองเพื่อชำระหนี้เงินกู้ยืม
รวมถึงดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ จนครบจำนวน เมื่อเรียกเก็บเงินแทนแร่จากผู้ทำเหมืองหรือ
ผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมืองชำระหนี้เงินกู้ยืม ฯ จนครบจำนวนแล้ว ก็จะไม่เรียกเก็บเงินแทน
แร่จากผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมืองอีก จนกว่าคณะมนตรีดีบุกระหว่าง
ประเทศจะกำหนดให้ประเทศไทยส่งเงินเข้ากองทุนมูลภัณฑ์กันชน ฯ อีก ในทางปฏิบัติเท่าที่ผ่าน
มา นับตั้งแต่มีความตกลงดีบุกระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑ - ฉบับที่ ๔ ไม่เคยประสบปัญหาเรื่องไม่
มีเงินชำระหนี้เงินกู้ยืมเพราะแร่ดีบุกมีราคาสูง แต่ในระยะของความตกลงฯ ฉบับที่ ๕ - ฉบับที่ ๖
ราคาดีบุกโลกตกต่ำมากจึงทำให้เรียกเก็บเงินแทนแร่จากผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจาก
ผู้ทำเหมืองได้น้อยจนไม่พอแก่การชำระหนี้เงินกู้ยืมที่ขณะนี้ถึงกำหนดชำระแล้ว กรมทรัพยากร
ธรณีจึงต้องตั้งงบประมาณชำระหนี้เงินกู้ยืมนั้น

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายและข้อเท็จจริงที่ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม(กรม
ทรัพยากรธรณี) ได้ชี้แจงดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕)
เห็นว่า

๑. ปัญหาประการที่หนึ่งที่ว่า การที่กรมทรัพยากรธรณีตั้งงบประมาณชำระหนี้
ธนาคารแห่งประเทศไทย กรณีขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่าง
ประเทศส่งเข้ามูลภัณฑ์กันชน ฯ ดีบุกระหว่างประเทศ จะมีความหมายเท่ากับว่ารัฐบาลเป็นผู้ส่ง
เงินเข้ามูลภัณฑ์กันชน ฯ ดีบุกระหว่างประเทศโดยตรงตามมาตรา ๒๔ วรรคสาม แห่ง
พระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุกฯ หรือไม่ นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏชัดเจนว่า การที่มีการตั้ง

งบประมาณชำระหนี้ธนาคารแห่งประเทศไทย เนื่องจากมีความจำเป็นต้องชำระหนี้เงินกู้ยืมที่ถึงกำหนดชำระแล้ว และการกู้ยืมเงินนั้นเป็นการกู้ยืมเงินในกรณีที่เคยเรียกเก็บแร่หรือเงินแทนแร่เพื่อส่งเข้ามูลภัณฑ์กันชนฯ ไม่อาจกระทำได้ตามกำหนดเวลา โดยอธิบดีกรมทรัพยากรธรณีได้ดำเนินการตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุกฯ และเงินจำนวนนี้เป็นเงินที่ผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมืองต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรมทรัพยากรธรณีไม่ได้ตั้งงบประมาณในกรณีนี้โดยมีเจตนาให้เป็นจำนวนเงินที่รัฐบาลเป็นผู้ส่งเข้ามูลภัณฑ์กันชนฯ โดยตรง ดังนั้น การที่กรมทรัพยากรธรณีตั้งงบประมาณเพื่อชำระหนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยในกรณีนี้จึงไม่ถือว่ารัฐบาลเป็นผู้ส่งเงินเข้ามูลภัณฑ์กันชนฯ โดยตรงตามมาตรา ๒๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุกฯ

๒. ปัญหาประการที่สองที่ว่า เมื่อกรมทรัพยากรธรณีตั้งงบประมาณชำระหนี้เงินต้นให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยตาม ๑. แล้ว กรมทรัพยากรธรณีจะสามารถเรียกเก็บเงินจากผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมือง เพื่อชดใช้เงินงบประมาณที่รัฐบาลนำไปชดใช้หนี้เงินกู้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้จนครบหรือไม่ นั้น เมื่อได้วินิจฉัยใน ๑. แล้วว่า หนี้ที่ได้มีการตั้งงบประมาณชำระหนี้เป็นหนี้ที่ผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมืองต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุกฯ กรมทรัพยากรธรณีย่อมสามารถเรียกเก็บเงินแทนแร่จากผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมือง เพื่อชดใช้เงินงบประมาณที่รัฐบาลนำไปชำระหนี้เงินกู้ยืมแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้จนครบจำนวนตามที่มาตรา ๒๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุกฯ บัญญัติไว้

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๐