

ใช้เฉพาะในราชการ ไม่เป็นสิ่งพึงเปิดเผย

บันทึก

เรื่อง การใช้พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ ในจังหวัดสตูล

ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยหนังสือที่ น. ๖๒๕๙/๒๕๘๑ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๘๑ ได้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาเรื่องการใช้พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ในจังหวัดสตูล คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมาย ชุดที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหานี้แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

กระทรวงกลาโหมได้รับรายงานกองทัพเรือว่า มีชาวญี่ปุ่นลอบมาขนหินเหล็กชนิดหนึ่งไปจากจังหวัดสตูล

กระทรวงกลาโหมจึงขอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตรวจสอบดูว่าหินนั้นจะมีประโยชน์และสมควรสงวนไว้หรือไม่เพียงใด

หินเหล็กนี้เป็นแร่ชนิดหนึ่งซึ่งมีเหล็ก (และเป็นชนิดที่ดีที่สุด) เจือปนอยู่และเข้าใจกันว่าเป็นแร่ตามความหมายในพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๔๒๑ ซึ่งผู้ใดจะทำการขุดหาได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติที่กล่าวนี้

กรมอัยการได้รับคำปรึกษาในแง่กฎหมายว่าจะทำการจับกุมและฟ้องร้องผู้ลักลอบขนหินเหล็กนี้ได้หรือไม่

มาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๔๒๑ (ประกาศเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๔๒๑) บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้ในตำบลต่าง ๆ แทนพระราชบัญญัติเหมืองแร่ ร.ศ. ๑๒๐ และต่อไปจะใช้ในมณฑลใดอีกจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เสนาบตีซึ่งบัญชาการกรมราชโลหกิจ ประกาศโฆษณาการในหนังสือพิมพ์ราชกิจจานุเบกษาเป็นสำคัญ และตั้งแต่วันที่ได้อำนาจพระราชบัญญัตินี้ในท้องที่ใด ให้ยกเลิกพระราชกำหนดกฎหมายข้อบังคับและระเบียบอื่นเกี่ยวเนื่องในการทำแร่ ซึ่งเป็นการขัดขวางต่อพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ บัญญัติว่า “เพราะเหตุว่าที่ดินและแร่ทั้งหลายรวมทั้งน้ำมันดินและถ่านหิน ย่อมเป็นของหลวงโดยพระบรมเดชานุภาพถึงผู้หนึ่งผู้ใดได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตหวงห้ามที่ดินได้กรรมสิทธิ์เพื่อทำการปลูกสร้างบ้านเรือนหรือเพาะปลูกพืชพรรณไม้ หรือเพื่อการอย่างอื่นประการใด ถ้ามิได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ทำเหมืองแร่ หรือตรวจหาแร่ในที่นั้นแล้วก็ไม่มียอำนาจที่จะตรวจหาแร่ หรือทำเหมืองแร่ในที่ซึ่งตนหวงห้ามไว้นั้นได้เลย

ผู้ใดบังอาจขุดหาแร่ในเนื้อที่ซึ่งตนมิได้รับอนุญาตจากรัฐบาลตามพระราชบัญญัตินี้ หรือประกาศพระราชบัญญัติอื่น ๆ อันจะพึงมีในภายหน้า ต้องระวางโทษปรับครั้งหนึ่งไม่เกินกว่า ๑,๕๐๐ บาท และรัฐบาลมีอำนาจริบเครื่องมือและแร่ที่ขุดขึ้นมาแล้วกับโรงเรือนต่าง ๆ อันได้ปลูกสำหรับการขุดหาแร่ นั้น”

สำหรับพระราชบัญญัติเหมืองแร่ ร.ศ. ๑๒๐ ฉบับเก่านั้น ได้มีประกาศ (ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๒๑) ให้ใช้ในมณฑลภูเก็ต

ต่อมาปีประกาศ (ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ร.ศ. ๑๒๘) ให้จังหวัดสตูลไปรวมขึ้นอยู่ในมณฑลภูเก็ต แต่ประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติเหมืองแร่ในจังหวัดสตูลโดยเฉพาะนั้นหาไม่มี

พระราชบัญญัติเหมืองแร่ ร.ศ. ๑๒๐ ได้ถูกยกเลิกเสียแล้วโดยพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๔๒๑ และพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๔๒๑ นี้ หาได้มีประกาศให้ใช้ในท้องที่ใดไม่ จึงเป็นการแน่ว่าประกาศเก่าซึ่งให้ใช้พระราชบัญญัติเหมืองแร่ในมณฑล (ภูเก็ต) นั้น ได้ถือกันว่ายังคงใช้อยู่ และเพียงแต่ประกาศนั้นฉบับเดียวก็เป็นการพอแล้ว

โดยเหตุนี้ สำหรับจังหวัดสตูล โดยเฉพาะจึงคงยังไม่มีประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติเก่าและพระราชบัญญัติใหม่เลย

เจ้าหน้าที่กระทรวงเกษตรราธิการและเจ้าหน้าที่กรมอัยการได้พิจารณาปัญหากฎหมายในข้อต่อไปนี้

ปัญหาข้อ ๑ การประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่มีความหมายเพียงใด

กรมที่ดินและโลหกิจเห็นว่า การประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติเป็นแต่เพียง “เปิดโอกาสให้ปฏิบัติในการที่จะร้องขอทำเหมืองแร่ได้เท่านั้น” ถึงแม้ว่าจะไม่มีประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติก็เอาโทษผู้กระทำความผิดที่ไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลได้

กรมอัยการเห็นตรงกันข้ามว่า การที่ไม่มีประกาศให้ใช้พระราชบัญญัตินั้น มีผลถึง ๒ ประการ คือไม่เพียงแต่ไม่ต้องได้รับอนุญาตเท่านั้น แต่จะลงโทษผู้ละเมิดไม่ได้ด้วย

กรรมการร่างกฎหมายเห็นพ้องตามความเห็นของกรมอัยการ โดยอาศัยเหตุผลข้อใหญ่ คือ เมื่อพระราชบัญญัติใดซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่วางนโยบายทั่ว ๆ ไป อย่างเช่นพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๔๒๑ นี้ มีบทบัญญัติว่า ให้ใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ในมณฑลอื่นต่อไปอีก โดยประกาศโฆษณา บทบัญญัตินี้ย่อมจะไม่มีผลความหมาย ถ้าหากถือว่าพระราชบัญญัตินั้นใช้ได้ทันทีในมณฑลต่าง ๆ ทั่วราชอาณาจักรโดยไม่ต้องประกาศโฆษณา

ปัญหาข้อ ๒ เมื่อมณฑล (ภูเก็ต) ซึ่งมีประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติเหมืองแร่ (ร.ศ. ๑๒๐) แล้ว ได้ขยายเขตในภายหลังโดยมีจังหวัดอื่น (สตูล) เข้าไปรวมด้วย จะถือว่าพระราชบัญญัติเหมืองแร่นั้นใช้บังคับในจังหวัดใหม่ที่เข้าไปรวมด้วยนั้นไปในตัวโดยไม่ต้องมีประกาศให้ใช้ในจังหวัดนั้นเป็นพิเศษ หรือไม่

กรรมการร่างกฎหมาย ขอเสนอว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๓) ได้เคยพิจารณาปัญหากฎหมายในกรณีที่คล้ายคลึงกันนี้มาแล้ว กรณีเรื่องนั้นมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๔๗๗ ในเขตเทศบาลเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ตามที่ได้ขยายเขตใหม่โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๐ กรรมการร่างกฎหมายชุดที่กล่าวมาแล้วเห็นว่า การที่จะใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๔๗๗ ในเขตใหม่ที่เข้ามารวมกับเขตที่ใช้พระราชบัญญัตินั้นอยู่แล้ว จำเป็นต้องออกพระราชกฤษฎีกาเป็นพิเศษ

กรมที่ดินและโลหกิจ แจ้งว่า เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๔๗๗ ได้ออกกฎกระทรวงเกษตรธิการ ฉบับที่ ๑๘ ซึ่งใช้แก่จังหวัดสตูล ทั้งนี้ยอมหมายความว่า กรมที่ดินและโลหกิจ ยอมรับว่าการใช้พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ในจังหวัดสตูลไม่จำเป็นต้องมีประกาศ แต่มีปัญหาว่า ที่กรมที่ดินและโลหกิจยอมรับเช่นนั้น เป็นการถูกต้องหรือไม่ในข้อนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

กระทรวงเกษตรธิการ ได้ถามมาว่า ถ้าการใช้พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ในจังหวัดสตูลจำเป็นต้องมีประกาศแล้ว ควรประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๔๒๑ ที่ตราอาณัติกร จะทำเป็นรูปใด (จะต้องออกพระราชกฤษฎีกาหรือประกาศใด) และก่อนที่จะออกประกาศนั้น จะต้องได้รับกระแสพระบรมราชโองการตามความในมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๔๖๑ หรือไม่

กรรมการร่างกฎหมายเห็นเป็นประโยชน์มากที่จะเสนอให้ทราบ ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยพิจารณาปัญหาซึ่งมีสภาพคล้ายคลึงกันนี้มาแล้ว ปัญหาเรื่องนั้นเกี่ยวกับการใช้มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ อันว่าด้วยกฎกระทรวงที่จะออก “เมื่อได้รับพระบรมราชานุญาต” ตั้งที่บัญญัติในกฎหมาย ซึ่งออกก่อนสมัยการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาให้คำแนะนำไปแล้ว ผลปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๔๘๐ ได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยกฎกระทรวงซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้ออกเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติที่กล่าวนี้มีความว่า “บรรดาข้อความในกฎหมายซึ่งได้บัญญัติขึ้นไว้ก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้ ว่าด้วยการออกกฎกระทรวง หรือข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ถ้ามีข้อกำหนดว่าต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว ให้ยกเลิกข้อกำหนดนั้นเสีย”

ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า สองเรื่องนี้เพียงแต่มีสภาพคล้ายคลึงกันเท่านั้น

อันที่จริงพึงเห็นได้ชัดว่า พระราชบัญญัติในเรื่องก่อน (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗) รวมทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยกฎกระทรวง ฯลฯ พ.ศ. ๒๔๘๐ ที่ได้ตราขึ้นเนื่องจากพระราชบัญญัตินั้น เกี่ยวกับการออกกฎกระทรวง หรือข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติเท่านั้น

ส่วนพระราชบัญญัติในเรื่องนี้ (พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๔๒๑) เกี่ยวกับการที่รัฐมนตรี (เสนาบดี) จะออกประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติใดในท้องที่อื่นซึ่งพระราชบัญญัตินั้นยังไม่ได้ใช้

สำหรับปัญหากฎหมายข้อนี้ กรรมการร่างกฎหมายมีความเห็นต่างกัน ๒ ทาง ซึ่งต่างก็มีข้อสนับสนุนด้วยกันทั้ง ๒ ทาง

๒) กรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างมาก เห็นว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยกฎกระทรวง ฯลฯ พ.ศ. ๒๔๘๐ เกี่ยวกับการออกกฎกระทรวงโดยเฉพาะ จะแปลความโดยอาศัยเทียบเคียงให้ขยายไปถึงการออกประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติในท้องที่อื่นไม่ได้ การออกกฎกระทรวงนั้นเพื่อจะปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ส่วนการออกประกาศตั้งระบุไว้ในพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๔๒๑ นั้น เพื่อจะให้ใช้พระราชบัญญัติในท้องที่ซึ่งในขณะออกประกาศนั้นพระราชบัญญัตินั้นยังไม่ได้ใช้ เพราะฉะนั้น การออกประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติจึงเป็นวิธีการอย่างหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนการออกกฎกระทรวงเป็นวิธีการของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะตามที่พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๔๒๑ มาตรา ๒ บัญญัติว่าการออกประกาศต้องได้รับกระแสพระบรมราชโองการนั้น ในเวลานี้ย่อมเป็นการพ้นวิสัยที่จะวินิจฉัยว่าอำนาจพระมหากษัตริย์ (ขณะที่ตราพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๔๒๑ ทรงใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติด้วย) ตามความในมาตรา ๒ นั้น เป็นอำนาจนิติบัญญัติหรือไม่ใช้อำนาจนิติบัญญัติเพียงใด มีข้อที่น่าจะทำให้เห็นว่าในมาตรา ๒ นั้น ถือว่าเป็นอำนาจนิติบัญญัติของพระมหากษัตริย์ด้วยเหตุ ๒ ประการ คือ ประการนั้นเป็นประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติในเขตใดเขตหนึ่งของบ้านเมืองซึ่งยังไม่ได้ประกาศใช้ และอีกประการหนึ่งจะถือว่ามีกรมมอบหมายให้ใช้อำนาจนิติบัญญัติไม่ได้ นอกจากจะมีบทบัญญัติไว้ชัดเช่นนั้น ด้วยเหตุนี้ เพื่อจะให้หมดปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า ในกรณีที่จะขยายการใช้พระราชบัญญัตินั้น จำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

อย่างไรก็ดี ถึงแม้จะเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาว่า ประกาศตามความในมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๔๒๑ อาจออกได้โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจนิติบัญญัติแล้ว กรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างมากก็ยังคงมีความเห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยกฎกระทรวง ฯลฯ พ.ศ. ๒๔๘๐ นั้น จะนำมาใช้โดยอาศัยการเทียบเคียงไม่ได้ จึงควรตราพระราชบัญญัติใหม่ให้มีวงกว้างๆ หาใช่มีวงจำกัด เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยกฎกระทรวง ฯลฯ พ.ศ. ๒๔๘๐ นั้นไม่ ทั้งนี้โดยบัญญัติไว้ว่า บรรดากฎหมายเก่าซึ่งมีข้อกำหนดว่า การประกาศใช้บทบัญญัติใด ๆ ซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้ประกาศโดยได้รับพระบรมราชานุมัติหรือพระบรมราชานุญาตหรือพระบรมราชโองการนั้น ให้ยกเลิกข้อกำหนดนั้นเสีย และให้ประกาศใช้ได้โดยพระราชกฤษฎีกา

กรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างน้อย เห็นว่า ควรจะวินิจฉัยปัญหานี้โดยอาศัยเทียบปัญหาที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง คือ เทียบพระราชบัญญัติว่าด้วยกฎกระทรวง ฯลฯ พ.ศ. ๒๔๘๐ กรรมการร่างกฎหมายฝ่ายนี้อ้างว่า การพิจารณาโดยอาศัยพระราชบัญญัติว่าด้วยกฎกระทรวง ฯลฯ พ.ศ. ๒๔๘๐ เทียบเคียงนั้นย่อมทำได้ เพราะความจริงเหตุผลอันยิ่งใหญ่ของพระราชบัญญัติว่าด้วยกฎกระทรวง ฯลฯ พ.ศ. ๒๔๘๐ นั้น หาเกี่ยวกับปัญหาเรื่องการออกกฎกระทรวงไม่ แต่เกี่ยวกับปัญหาสำคัญที่ประสงค์จะทราบ ว่า บรรดาข้อความในกฎหมายเก่าที่ให้รัฐมนตรีมีอำนาจตราบทบัญญัติให้ใช้กฎหมายนั้นๆ ได้ แต่ต้องได้รับพระบรมราชานุมัติ หรือพระบรมราชานุญาตหรือพระบรมราชโองการนั้น ในสมัยการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญนี้ยังใช้ได้และสมบูรณ์อยู่หรือ

คำตอบก็คือว่าไม่จำเป็นต้องได้รับพระบรมราชานุมัติ หรือพระบรมราชานุญาต หรือพระบรมราชโองการ ดังปรากฏในพระราชบัญญัติว่าด้วยกฎกระทรวง ฯลฯ พ.ศ. ๒๔๘๐

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว กรรมการร่างกฎหมายข้างน้อยยังมีความเห็นอีกว่า การขยายการใช้กฎหมายใดในท้องที่อื่นต่อไปนั้น เป็นเพียงวิธีที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นเท่านั้น ไม่มีสภาพแตกต่างไปจากการออกกฎกระทรวงในสาระสำคัญอย่างใดเลย ฉะนั้น จึงไม่จำเป็นที่จะถือว่าพระมหากษัตริย์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๔๒๑ ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติ

(ลงนาม) นายเดือน บุนนาค
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๔๘๒