

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจอนุญาตให้ประกอบโลหกรรมตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ออก ๐๕๐๒ (สกร.)/๗๑๕ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยปัจจุบันได้มีการพัฒนาด้านเทคนิคในการทำเหมืองแร่ชนิดแร่ทองคำ แร่เงิน หรือแร่อื่น ๆ บางชนิด ซึ่งมีกิจกรรมที่มีลักษณะสำคัญเป็นการประกอบโลหกรรมมากกว่าการแต่งแร่ โดยกิจกรรมดังกล่าวเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องจากการแต่งแร่และการทำเหมืองแร่เพื่อให้ได้มาซึ่งโลหะจากแร่และมีความจำเป็นต้องอยู่ในเขตของโครงการทำเหมืองแร่เพื่อประโยชน์ในการจัดการทั้งด้านความปลอดภัย ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และเพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบการ จึงมีประเด็นข้อกฎหมายที่ยังไม่เป็นที่ยุติเกี่ยวกับอำนาจการอนุญาตให้มีการประกอบโลหกรรมในพื้นที่เขตเหมืองแร่ของอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ จึงขอหารือประเด็นข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่มีอำนาจอนุญาตให้มีการประกอบโลหกรรมในเขตเหมืองแร่ได้หรือไม่ อย่างไร

๒. ตามนัยมาตรา ๕๙ กำหนดว่า การปลูกสร้างอาคารเกี่ยวกับการทำเหมืองการจัดตั้งสถานที่เพื่อการแต่งแร่หรือการเก็บขังน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายจะกระทำนอกเขตมิได้เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตนั้น และตามมาตรา ๕๙ วรรคสอง กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตดังกล่าวต้องเสียค่าธรรมเนียมเพื่อใช้เนื้อที่ในการปลูกสร้างอาคารเกี่ยวกับการทำเหมือง หรือการจัดตั้งสถานที่เพื่อการแต่งแร่หรือการเก็บขังน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายดังกล่าวเสมือนหนึ่งการใช้เนื้อที่ในการทำเหมืองด้วย ดังนั้น อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จะมีอำนาจอนุญาตให้มีการประกอบโลหกรรมในเขตที่มีการปลูกสร้างอาคารเกี่ยวกับการทำเหมือง หรือการจัดตั้งสถานที่เพื่อการแต่งแร่หรือการเก็บขังน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายนอกเขตเหมืองแร่ซึ่งถือเสมือนหนึ่งเป็นการใช้เนื้อที่ในการทำเหมืองได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่) และผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมทรัพยากรธรณี) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๑/๐๕๐๒ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๑๒๐^๑ มาตรา ๑๒๑^๒ และมาตรา ๑๒๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้บัญญัติให้ผู้ที่ประสงค์จะทำการประกอบโลหกรรมแร่ชนิดใด ปริมาณการผลิตขนาดใด และโดยกรรมวิธีใดต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี ในการนี้ มาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ กำหนดนิยามคำว่า “อธิบดี” ไว้ว่า หมายความว่า อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ดังนั้น อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ จึงเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้ประกอบโลหกรรมตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปจึงมีว่า อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่สามารถออกใบอนุญาตให้ประกอบโลหกรรมในเขตเหมืองแร่ได้หรือไม่นั้น เห็นว่า มาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “เขตโลหกรรม” หมายความว่า เขตพื้นที่ซึ่งระบุในใบอนุญาตประกอบโลหกรรม โดยไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ กำหนดขอบเขตของพื้นที่ที่อธิบดีอาจออกใบอนุญาตประกอบโลหกรรมไว้แต่อย่างใด นอกจากนี้ ในแบบคำขออนุญาตประกอบโลหกรรมซึ่งอธิบดีเป็นผู้กำหนดตามมาตรา ๖^๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๖ ก็ได้กำหนดให้ผู้ยื่นคำขออนุญาตต้องยื่นแผนที่แสดงเขตที่จะขอให้เป็น

^๑ มาตรา ๑๒๐ การประกอบโลหกรรมแร่ชนิดใดปริมาณการผลิตขนาดใดและโดยกรรมวิธีใด จะให้อยู่ในความควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

^๒ มาตรา ๑๒๑ ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบโลหกรรมที่อยู่ในความควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตประกอบโลหกรรม

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่ผู้ประกอบโลหกรรมที่กำหนดยกเว้นโดยกฎกระทรวง

^๓ มาตรา ๑๒๒ ผู้ใดประสงค์จะขอรับใบอนุญาตประกอบโลหกรรม ให้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่

อธิบดีเป็นผู้ออกใบอนุญาตประกอบโลหกรรม และจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ในใบอนุญาตก็ได้

ใบอนุญาตประกอบโลหกรรมให้มีอายุตามที่กำหนดในใบอนุญาต แต่ไม่เกินยี่สิบห้าปีนับแต่วันออก และจะต่ออายุก็ได้แต่ต้องกำหนดเวลาไม่เกินยี่สิบห้าปีนับแต่วันต่อ

^๔ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เขตโลหกรรม” หมายความว่า เขตพื้นที่ซึ่งระบุในใบอนุญาตประกอบโลหกรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ มาตรา ๖ คำขอตามพระราชบัญญัตินี้ให้ทำตามแบบพิมพ์ที่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่กำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

เขตโลหกรรมมาพร้อมกับคำขออนุญาตประกอบโลหกรรมด้วย จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มีเจตนารมณ์ให้อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าพื้นที่ใดเหมาะสมที่จะกำหนดให้เป็นเขตโลหกรรมในการอนุญาตประกอบโลหกรรม โดยนัยนี้ หากอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เห็นว่าพื้นที่หรือบริเวณใดในเขตเหมืองแร่เหมาะสมที่จะกำหนดให้เป็นเขตโลหกรรม อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ก็มีอำนาจอนุญาตให้ประกอบโลหกรรมในเขตเหมืองแร่ได้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตโลหกรรมได้แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่ต้องพิจารณาประเด็นนี้อีก

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๙